

De werkvloer van het Koninkrijk I.

Inleiding



Toen ik in 1984 solliciteerde naar de functie van Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen had ik een groot deel van de voorafgaande tien jaren als ontwikkelingswerker in Afrika doorgebracht, in Zambia en de volksrepubliek Benin. Nederland was in die tijd een klein en ver land en van het Koninkrijk der Nederlanden kon ik mij geen voorstelling maken. Integendeel, ik wist niet veel meer van de Nederlandse Antillen en Aruba dan dat er zwarte mensen woonden die Nederlands spraken. Ook de steelbands waren mij niet onbekend. *The Golden Rock Steelband* had ooit ook het Friese dorp Lemmer, waar ik opgroeide, aangedaan en had er toen heel wat bekijks gehad. Ter gelegenheid van de onafhankelijkheid van Suriname op 25 november 1975 bracht ik met buitenlandse collega's in Lusaka, Zambia, een toast uit. Mij werd toen gevraagd waarom voor de 'Dutch West Indies' nog geen datum voor onafhankelijkheid was afgesproken. Wist ik veel. Breekbare en knellende Koninkrijksbanden waren toen nog geen gangbare begrippen. Wat het Koninkrijk precies voorstelde was mij onbekend, het was onvoltooid verleden koloniale tijd en het had iets met Koninginnedag te maken, ook op de Antillen zouden ze weten wat werd bedoeld met 'm'n vlaggetje, m'n hoedje en m'n toeter'. Vaag herinner ik me de sonore stem van het Cineac journal bij gelegenheid van een koninklijk bezoek aan de West. Kortom, ik had er geen benul van waar ik terecht zou komen. Toen er in 1984 werd geadverteerd voor de functie van Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen, schreef ik een brief. Dat heb ik geweten. **[i]**

Vijftien jaar later wil ik mijn ervaringen op de werkvloer van het Koninkrijk kwijt. Dat plan ontstond al snel. **[ii]** Vooral in het begin was het een erg boeiende tijd. Mijn verbeelding werd geprikkeld door de ontwikkelingshulp die Nederland aan deze eilanden verstrekke. Wat was de ratio van de stroom geld vanuit Nederland naar de zo welvarende Antillen in verhouding tot de internationale ontwikkelingssamenwerking, tot de hulp aan arme landen en groepen? Ook raakte ik gefascineerd door de sterke betrokkenheid van de Antillen bij

Nederland, op tal van terreinen. Antillianen in Willemstad vierten in december Sinterklaas, Antillianen in Brooklyn, New York, doen dat ook. **[iii]** En ondertussen wordt er in de Antillen onophoudelijk gekankerd op Nederland. Vooral in de bestuurlijke en ambtelijke circuits, maar ook in de media viel over Nederland weinig goeds te beluisteren. In Afrika had ik dat niet meegemaakt. Nederlandse bezoekers aan de Antillen vroegen zich vaak af wat er aan de hand was, vroegen dat aan mij. Nederland was immers royaal met de portemonnee, Antillianen hadden vrije toegang tot Nederland, maakten gebruik van de onderwijsinstellingen daar, hadden recht op Nederlandse studiefinanciering, huisvesting, op algemene bijstand en wat dies meer zij. Tel uit je winst. En toch maar kankeren. Eerst viel dat nog wel als postkoloniale folklore af te doen maar later werd het voor mij een complex vraagstuk met vele facetten.

In de periode dat ik in Willemstad gedetacheerd was en later in Den Haag werkte, waren de opeenvolgende bewindspersonen voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de ministers De Koning, Hirsch Ballin, Voorhoeve en laatstelijk staatssecretaris De Vries, deze als staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Elk met zijn eigen persona, stijl en vaak ook met een eigen beleid ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk. De bewindvoering van deze verschillende bestuurders vormde geen aaneengesloten en consistent geheel. Hirsch Ballin maakte een principiële omslag door nadrukkelijk het Antilliaanse beleid op tal van terreinen aan de orde te stellen. Ook de tijden veranderden. Curaçao geraakte in een financieel-economisch dal. Aruba deed het economisch veel beter. Criminaliteit, drugs en begrotingstekorten begonnen het nieuws over de Antillen te domineren. Antillianen kwamen in grote getale naar Nederland. Een aantal van de jongeren raakte daar in problemen en veroorzaakte zoveel moeilijkheden dat zij bekend werden als probleemgroep. Onder andere daardoor veranderden in de loop der tijd de wederzijdse sentimenten en de onderlinge verhoudingen.

De oorsprong van dit boek is de vraag wat er nu precies is veranderd en hoe dit kan worden uitgelegd en begrepen. Intellectueel ongerief ligt dus aan de wortel van dit boek. Daarbij wordt uiteraard gerefereerd aan de bewindspersoon in kwestie, zijn (nieuwe) beleid, de rijksbegroting, de leeftijd en rigiditeit van het Statuut, nieuwe wet- en regelgeving, de bestuursstructuur van de Antilliaanse eilandstaat en wat dies meer zij. Dit zijn de kadercomponenten van wat er op de werkvloer gebeurt. Elk voor zich zijn deze onderwerpen in publicaties van diverse

pluimage aan de orde geweest. Mijn bescheiden pretentie is de neerslag van deze - letterlijke - grootheden op de werkvloer te beschrijven. Wat is bijvoorbeeld merkbaar geweest van de principiële wending in de onderlinge betrekkingen in het begin van de jaren '90 toen werd overeengekomen dat Aruba en de Nederlandse Antillen het voorbeeld van de onafhankelijkheid van Suriname niet zouden volgen? Zij zouden deel uitblijven maken van het Koninkrijk. Wat betekende sindsdien in de praktijk van de verhoudingen het adagium van Hirsch Ballin blijvend, niet vrijblijvend? Hoe bepalend is de eilandelijke staatsstructuur van de Nederlandse Antillen voor de praktijk van de samenwerking met Nederland? Welke is de schaduw van het schier eindeloze traject van de herstructurering van de Nederlandse Antillen in het werk van alle dag? Op welke wijze manifesteert zich de spanning tussen de formeel verankerde gelijkwaardigheid van de partners en de evidente ongelijkheid in het dagelijkse verkeer? Het genoeg dat ik mijzelf - en mogelijk ook enkele anderen - met dit boek wil verschaffen is een bijdrage te leveren aan de postkoloniale geschiedenis zoals beleefd op de dagelijkse werkvloer. Postkoloniale grootheden als - pakweg - Statuut, beleid en begroting, migratie, gelijkwaardigheid, autonomie en afhankelijkheid slaan neer in soms verrassende manifestaties.

Het onderwerp van dit boek is de samenwerking van Nederland met de Nederlandse Antillen in het kader van het Koninkrijk over een periode van 15 jaar (1985-2000), bekeken vanuit het blikveld van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen. Dit onderwerp is verder beperkt tot de samenwerking tussen overheden en andere vormen van samenwerking (o.a. Niet Gouvernemente Organisaties) waarmee overheidsmiddelen zijn gemoeid. De gang van zaken bij deze samenwerking wordt beschreven vanuit verschillende invalshoeken.

Het verhaal begint met wat kernbegrippen van het Koninkrijk. Wat is het Koninkrijk, wat is de geschiedenis ervan, wie heeft het waarover voor het zeggen, hoe liggen de verhoudingen, wat is de intensiteit van het onderlinge verkeer, etc. Het tweede hoofdstuk is gewijd aan de spagaat van gelijkheid en ongelijkheid, van macht en onmacht tussen de samenwerkingspartners, het grote Nederland aan de ene kant en de kleine eilandgemeenschappen in het Caribisch gebied aan de andere. De dynamiek van deze spagaat is in sterke mate bepalend voor het wel en wee van de verhoudingen. De Antillen zijn evenknie van Nederland - in bepaalde opzichten - en tegelijkertijd een dermate ongelijke partij dat het evident is dat

Nederland in sommige opzichten de lakens uitdeelt. Deze structurele ambivalentie zorgt voor veel ruis en ongemak. Maar weinigen, zowel aan Nederlandse als Antilliaanse zijde, kunnen zich in dit spanningsveld van uitersten goed gedragen. Op cruciale momenten valt de één of de ander uit zijn rol en wordt het principe van de gelijkwaardigheid geweld aangedaan. Ook komt het voor dat een situatie van evidente ongelijkheid gezegend wordt met een ritueel dat volstrekt ongeloofwaardig is. Maar al te vaak bezwijkt het decorum dat rond de betrekkingen is opgebouwd onder de druk van deze ambivalentie. Wellicht schuilt in deze ambivalentie van de verhoudingen een verklaring voor de betekenis die aan decorum en persoonlijk gedrag wordt gehecht. In de ongelijke machtsbalans met Nederland worden door de Antillen de eigen identiteit en de eigen cultuur ingezet als hulptroepen van nogal dubieuze kwaliteit.

Daarna komt de samenwerking in Koninkrijksverband aan de orde, de doelstellingen en middelen, met andere woorden het beleid. De samenwerking wordt in opeenvolgende periodes steeds weer anders ingevuld. Elke nieuw aantredende bewindspersoon, de één meer dan de ander, begint met zich van zijn voorganger te onderscheiden. Nieuwe inzichten, al dan niet in verband met veranderde omstandigheden, spelen hierbij een rol. In de jaren '80 was de Nederlandse bijdrage nogal ongericht en versplinterd. Het beleid had het karakter van een contributie aan de sociale, economische en culturele ontwikkeling van de landen overzee. Hierin kwam verandering toen werd overeengekomen de Koninkrijksband te bestendigen. Vitale functies van de Antilliaanse en Arubaanse overheid werden onderwerp van actieve dialoog en samenwerking. Verbetering van bestuur en rechtshandhaving werden door Nederland als nieuwe prioriteiten op de samenwerkingsagenda gepousseerd. In de praktijk steeg het aandeel van de personele samenwerking met grote sprongen. *'Het gouvernement wordt weer blank'* was de ietwat cynische constatering van een Antilliaanse bestuurder. Deze verschuiving vond plaats zonder dat op bestuurlijk niveau nieuwe afspraken waren gemaakt over doel en middelen van de samenwerking, waardoor de indruk werd gewekt dat Nederland bepaalde wat moest gebeuren. De ontwikkelingssamenwerking uit de jaren '80 werd ingehaald door samenwerking op vitale aangelegenheden als behoorlijk bestuur en rechtshandhaving. De projectenportefeuille bleef uitdijen en viel amper nog te beheren. Aan Antilliaanse zijde werd een zwartboek over de samenwerking samengesteld. Het waren heftige tijden.

Van betekenis voor de organisatie van de samenwerking is het gegeven dat de Antillen een land van eilanden zijn. In het hoofdstuk over het formaat van de samenwerking wordt de status van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen behandeld. In het verleden werden de eilandgebieden door Nederland als bestuurlijke eenheden erkend in de dagelijkse praktijk van het bestedings- en politiek overleg. Eind jaren '90 veranderde dit. Nederland streefde voortaan naar reguliere bestuurlijke verhoudingen. De Antillen moesten zich ontwikkelen tot een zelfredzame bestuurlijke eenheid. Voor afzonderlijke relaties met de eilandgebieden was in deze visie geen plaats. Op persoonlijke betrokkenheid kwam ambtshalve een taboe te rusten. Sinds het aantreden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het werkterrein richt Nederland zich tot het land de Nederlandse Antillen en houdt zich verre van allerlei competentie kwesties tussen de overheden van de nogal gammele Antilliaanse eenheidsstaat.

Vervolgens komt de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen aan de orde. Vanaf 1970 is deze voorpost van het Haagse departement op Curaçao gevestigd. Het optreden van de Vertegenwoordiging was in de eerste jaren bescheiden, betrokken en soms nogal betuttelend. Het was toen een kleine post die belast was met slechts een klein deel van de projecten portefeuille: alleen de sociaal-, educatieve en culturele projecten. Later kwam er uitbreiding van zowel taken als personeel. Het mandaat was beperkt, bevoegdheden om zelfstandig financieringsbeslissingen te kunnen nemen werden niet overgedragen. In de jaren '90 groeiden de ambities maar namen de frustraties navenant toe. De Vertegenwoordiging werd een diplomatieke jas aangetrokken en moest zich ontwikkelen tot een ambassade-achtige post van Nederland in de landen overzee. Nederland had hiertoe eigenmachtig en zonder vooroverleg besloten. Met name de Nederlandse Antillen voelden zich gebruuskeerd en de nieuwe status werd aanvankelijk niet gerespecteerd. In 1999 was de conclusie van een onderzoek dat de Vertegenwoordiging lijkt op een keizer zonder kleren. De Vertegenwoordiging kende ups en downs als gevolg van wisselend Haags beleid. Binnen het krachtveld van het werkterrein Koninkrijksrelaties is de positie van de Vertegenwoordiging nooit goed uit de verf gekomen. De lotgevallen van de Vertegenwoordiging laten zich kennen als een steeds deftiger wordend visitekaartje waarvan de core business niet echt duidelijk is.

De sociale zekerheid in de landen van het Koninkrijk is een verhaal apart. In

verhouding tot Nederland komt in de Caribische landen van het Koninkrijk structurele armoede voor. In verhouding tot andere eilanden in de regio en landen in Latijns Amerika, valt het daarentegen nogal mee. Toch heeft menig Nederlands parlementariër verzucht, meestal tijdens een bezoek in het kader van het parlementair contactplan, dat het eigenlijk niet kan dat in het Koninkrijk nog zoveel sociale ellende voorkomt. De sociale zekerheid in de Nederlandse Antillen wordt door Nederland niet gegarandeerd. Sinds jaar en dag wordt door middel van subsidies en steun voor tal van instellingen en programma's door Nederland gepoogd de sociale ontwikkeling te bevorderen en bijgevolg de sociale zekerheid te versterken. In de loop der jaren is mede hierdoor een wijd vertakt netwerk van NGO's in de Nederlandse Antillen ontstaan dat vanuit Nederland wordt (mede-)gefinancierd, ten laste van de Nederlandse begroting en ook wel door particuliere fondsen in Nederland. Opeenvolgende Nederlandse bewindslieden hebben zich met de sociale kwestie in de Antillen beziggehouden. Door de opstellers van het Statuut is deze kwestie welbewust buiten de reikwijdte van het Koninkrijksverband gebleven. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de functies die van wezenlijk belang zijn voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat. De eenheid van het Koninkrijk is met de uitvoering van deze functies in het geding en daarmee is er sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Dit geldt niet voor financieel-economische, sociale en culturele aangelegenheden. De vraag is of dat bijna 50 jaar later nog wel kan worden volgehouden in het licht van de sterk toegenomen migratie, niet alleen van personen maar ook van problemen. Statutair wordt met twee maten gemeten. De in 1954 vastgestelde statutaire begrenzing van de sociale kwestie tot een autonome landsaangelegenheid leidt bijna 50 jaar later tot een toenemende bedreiging van het vrije verkeer naar Nederland. In de jaren '90 breidt de sociale kwestie op Curaçao zich als een olievlek uit naar Nederland. De toelating van jongeren wordt aan voorwaarden gebonden (voogdij, inburgering), de Koninkrijksband gaat rafelen.

Tot slot wordt de moraal van het Koninkrijk geanalyseerd. Waarop kan worden gerekend, wat stelt het Koninkrijk voor? Duidelijk is dat er in deze periode geen sprake is geweest van een traject met een grand design, van hoe de verhoudingen er in de toekomst uit zouden moeten zien.

Muddling through zegt als alternatieve aanduiding van dit proces niet veel meer dan dat er voortgang is, maar naar de sturing en het kompas van dit proces moet

worden geraden. Het heeft een negatieve connotatie en suggereert vooreerst het ontbreken van visie en daarop stoelend beleid. Bekeken vanuit het blikveld van de werkvloer is vaak met ad-hoc maatregelen en verouderde begrippen gereageerd op omstandigheden die structureel veranderd waren. Veel te lang heeft ontwikkelingssamenwerking het werkterrein gedomineerd. Het netelige vraagstuk van de bestuurskracht van het Koninkrijk in het licht van de gemeenschappelijke belangen en de toenemende nadruk op de waarborgen van het Koninkrijk, werd geen dominerend onderwerp. Inderdaad, er was sprake van muddling through op weg naar een virtuele zelfredzaamheid, een zelfredzaamheid die niet alleen in de praktijk maar ook statutair buiten de orde van het Koninkrijk staat. Het Koninkrijk is inmiddels weer wat ouder. Vaststaat dat vooralsnog de voortduring van een Koninkrijksverband tussen Nederland en de Caribische landen niet wordt betwist, niet door Nederland en evenmin door de Nederlandse Antillen en Aruba. In de periode waarover dit boek gaat stond dat aanvankelijk niet vast. Nu wel, dat is winst. Daarmee is niet gezegd dat er sprake is van een consistente moraal die aangeeft wat het Koninkrijk voorstelt, nú en in de toekomst. Integendeel, de moraal van het Koninkrijk is niet meer zo helder als voorheen. Toen ik in 1984 in 'de West' begon wist ik niet precies wat het Koninkrijk voorstelde, nu weet ik meer. Maar op de vraag hoe de verhoudingen er in de toekomst uit gaan zien is geen duidelijk antwoord te geven. Daar valt voor een Europese Nederlander best mee te leven. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba ligt het anders. Zonder het altijd expliciet en hardop te willen zeggen zijn de eilandgemeenschappen zich wél bewust van het belang van de Koninkrijksband en dus van hun afhankelijkheid van Nederland. Wanneer de signatuur van het Koninkrijk wisselvallig is en niet goed leesbaar - dat geldt thans voor een toenemend aantal Antilliaanse bestuurders en burgers - wordt migratie naar Nederland als grotere zekerheid gezien dan bewoner van een Caribisch eiland te zijn, ook al maakt dat eiland deel uit van het Koninkrijk.

Het boek besluit met een epiloog van Edward Heerenveen. Aanvankelijk hadden wij de ambitie om samen een boek te schrijven, over hetzelfde onderwerp maar een ieder uit eigen hoek en ervaring. Heerenveen was van 1985 tot 1999 hoofd van de Regeringsvoorlichtingdienst van de Nederlandse Antillen. Vaak zaten wij in ministeriële delegaties tegenover elkaar aan tafel. Hij onder leiding van zijn minister-president (Liberia-Peters, Martina, Pourier), vaak vergezeld van een aanzienlijk deel van de Antilliaanse ministerraad en ik onder leiding van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van dat moment (De

Koning, Hirsch Ballin, Voorhoeve) die in de regel door een omvangrijke delegatie uit Den Haag werd vergezeld. Deze besprekingen werden door ons voorbereid, bijgewoond en verslagen. Vanaf 1985 hebben wij op de werkvloer van het Koninkrijk ons werk gedaan en de veranderingen in wederzijdse sentimenten en onderlinge verhoudingen aan den lijve ervaren. Het onbezonnen enthousiasme hier samen een boek over te schrijven bleek in de uitvoering uit te lopen op een nogal heftige correspondentie die niet te redigeren was tot een gezamenlijke studie. Veel meer dan toen wij samen allerlei praktische zaken hadden te regelen en te doen, bleken wij nu zo sterk van perceptie en mening te verschillen dat we geen gezamenlijke golflengtes konden afspreken. Bovendien stelden inmiddels andere werkverbanden nieuwe eisen waardoor er geen tijd meer was dit werkstuk af te maken. Heerenveens epiloog aan het slot van dit boek krijgt mogelijk een vervolg waar ook andere betrokkenen aan meedoen. Voor het vervolg houden we als werktitel aan: *Overseas pains and pleasures*.

We staan dan weer wat verder af van wat ons toen zo heftig heeft geïnteresseerd en bezig gehouden, soms tot onze eigen verbazing. Eens, jaren geleden stonden wij met familie en vrienden op de top van de Christoffelberg, het hoogste punt van Curaçao, met een prachtig uitzicht over het eiland. De kleinheid van het eiland kan daar niet verborgen blijven. *'Dit is alles, hier gaat het dus over'*, was onze toch ietwat verbaasde conclusie. Ja, hier gaat dit boek over.

Tenslotte, veel dank ben ik verschuldigd aan degenen die tijdens het schrijven hebben meegelezen en commentaar hebben geleverd: Ernst Hirsch Ballin, Wim Hoogbergen, Jaap Huizinga, Jaco Tempel, Dirk Kruijt, Ron van der Veer, Ruud Wijngaarde, Sjoerd Zanen. Gedurende korte tijd heb ik in affilatie met de afdeling voor Caraïbische Studies van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde in Leiden gewerkt. Daarvoor dank ik Gert Oostindie.

NOTEN

i. Eerst was ik van 1984 tot 1990 Vertegenwoordiger in de Nederlandse Antillen, gevolgd door een periode van drie jaar op de burelen in den Haag. Daarna werd ik als resultaat van een reorganisatie in 1993 op herhaling gestuurd als hoofd van de Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl. Daaraan kwam abrupt een einde toen ik eind 1995 tot secretaris van de commissie wederopbouw Sint Maarten (commissie Roozmond) en in 1996 van de wederopbouwcoördinator (Han Lammers) werd benoemd. In 1998 kwam ik andermaal op de Haagse burelen terecht, tot 31 december 2000.

ii. Na een uitvoerige correspondentie gedurende de eerste jaren van mijn verblijf op Curaçao kreeg ik eind 1986 van een vriend een in leer gebonden vuist dikke dummy, met goud-op-snee, getiteld: *'Curaçao. Views from the Blue Nest, Volume I'*, Lammert de Jong, Volume I. De bedoeling was dat ik deze dummy vol zou schrijven. De titel verwijst naar de passage in Hermans', *'De laatste resten tropisch Nederland'* (1969), waar een marktvrouw in Suriname die hij wil fotograferen, uitroept: *'Man, ga naar je blauwe nest terug!'* Hermans schrijft dat hij deze verwensing niet zal vergeten en nog menigmaal hoopt te gebruiken. Ik heb hem hierin gevolgd.

iii. Zie: Dutch Christmas via the Caribbean: *'It has been a long time since Dutch was spoken at the Reformed Protestant Dutch Church of Flatbush. (...) Recently, families from Aruba, Bonaire, Curaçao, St. Maarten, St. Eustatius and Saba packed the church gym to sing, eat cookies like spekulaas and pepernoten and sit in the lap of Sinterklaas, the Dutch St. Nicholas'*. The New York Times, December 24, 1995, 8 CY.

De werkvloer van het Koninkrijk II - Kernbegrippen



In 1645 wordt door de vergadering van de Heren XIX, het bestuur van de West-Indische Compagnie verzocht dat het behouden van Curaçao een te grote last betekent voor de Compagnie. Het zou veel voordeliger voor de Compagnie zijn om Curaçao te verlaten *"maar (...) werd daaraan toegevoegd, dat dit niet bereikt zou kunnen worden zonder toestemming van de Staten-Generaal"*. **[i]** Ruim 250 jaar later adviseert Koentze, kapitein der Mariniers in West Indië, om Curaçao en de onderhorigheden (*"door ons niet productief te maken"*) van de hand te doen. Met de daardoor vrijkomende middelen zou Suriname tot bloei kunnen worden gebracht, *"hetwelk (...) zeer productief zal zijn en wel niet minder dan Java"*. **[ii]** Het is anders, heel anders gelopen. Suriname is een onafhankelijk land geworden dat niet zeer productief is,

de Antillen en Aruba zijn als autonome landen deel geworden en gebleven van het Koninkrijk der Nederlanden. Maar de stemmen om de eilanden van de hand te doen zijn nog steeds niet verstomd, zij het dat tegenwoordig daarvoor een ander vocabulaire wordt gebruikt.

Tegenwoordig (2002) wordt in de media in Nederland meer aandacht geschonken aan de Nederlandse Antillen en Aruba dan eerder het geval is geweest. Toch is over die landen van het Koninkrijk en over de verhouding van Nederland met die landen maar weinig bekend. Hirsch Ballin constateerde toen hij minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken was dat op de school van zijn kinderen weinig of geen aandacht voor de overzeese rijkdelen bestond. Hij kwam toen met de Nederlandse Onderwijs televisie overeen daar wat aan te doen. In vlot tempo werd in 1993 een onderwijs televisie project Antillen/Aruba gerealiseerd en in de programmering van de NOT opgenomen.

Veel van het nieuws in de Nederlandse media betreft problemen van allerlei soort en omvang, zoals criminaliteit bij de politie, orkanen op de Bovenwinden, corruptie bij de overheid, bij de douaniers, problemen met Antilliaanse jongeren in Nederland, financiële tekorten, overvolle gevangenissen, onbetrouwbare gevangenvaarders, leegloop en migratie naar Nederland. Overigens schuwt de Antilliaanse pers deze zaken evenmin. De negatieve beeldvorming in de Nederlandse media is de Antilliaanse bestuurders een gruwel. Dit is in het overleg met Nederlandse bestuurders meerdere keren aan de orde gesteld, zij het tegen beter weten in. Immers, de vrijheid van meningsuiting regeert. Net als elders hebben positieve aspecten van de handel en wandel in de Nederlandse Antillen en Aruba minder nieuwswaarde dan de kommer en kwel die zich ook daar voordoet. In dit hoofdstuk worden wetenswaardigheden vermeld die een beeld geven van de relatie tussen Nederland en de overzeese rijkdelen. Een volledig beeld valt niet te geven, de één zal dit missen, een ander dat. De keuze is gemaakt in relatie tot het onderwerp van dit boek: het wel en wee van de samenwerking tussen Nederland en de landen overzee.

Koloniale restanten: Nederland-moederland

De Nederlandse Antillen en Aruba worden wel koloniale restanten genoemd, samen met de overzeese gebiedsdelen van Frankrijk en Groot-Brittannië in het Caribisch gebied. **[iii]** Ook wordt in verband met de landen overzee wel gesproken van 'stagnerende' dekolonisatie. **[iv]** Groot-Brittannië heeft een tiental overseas territories met in totaal bijna 200.000 inwoners, het merendeel in het Caribisch

gebied (waarvan Bermuda ruim 60.000).**[v]** Ook Frankrijk heeft overzeese gebiedsdelen in het Caribisch gebied, Frans Guyana met 157.000 inwoners, Guadeloupe met ruim 400.000 inwoners en Martinique met bijna 400.000.**[vi]**

Al met al gaat het om een paar stippen op de globe, meestal eilanden van geringe afmetingen en met geringe bevolkingsomvang. Het land de Nederlandse Antillen telt ca. 200.000 inwoners en Aruba ca. 90.000. De Antillen en Aruba behoren tot de meest welvarende gemeenschappen van de landen en gebieden overzee.

Met het begrip landen en gebieden overzee wordt uitgedrukt dat het om landen en gebieden gaat die overzee liggen en niet behoren tot het grondgebied van de landen in Europa waarmee ze een staatkundige relatie hebben, de Europese moederlanden. Een zee scheidt Nederland van de Nederlandse Antillen en Aruba, ze liggen op zo'n 9000 km van het Europese moederland. De landen en gebieden overzee zijn geen onafhankelijke staten, de aanduiding moederland wijst op postkoloniale staatkundige betrekkingen van de betreffende Europese staten. Ooit waren de Nederlandse Antillen een kolonie van Nederland net als Indonesië en Suriname dat geweest zijn. Deze landen zijn onafhankelijk geworden, de Antillen en Aruba niet. Zij hebben weliswaar een eigen regering en parlement en tal van andere eigen bestuursinstellingen, tegelijkertijd hebben zij een constitutionele band met Nederland. De Koninkrijksband heeft meerdere betekenissen, het gaat zowel om lusten als lasten, om kosten en baten, om wederzijdse en gemeenschappelijke belangen. Het Koninkrijk vormt een rechtseenheid. Tegen uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba, kan beroep worden aangetekend bij de Hoge Raad der Nederlanden. Antillianen en Arubanen beschikken over eenzelfde paspoort als Europese Nederlanders. Het Koninkrijk biedt daarmee de burgers van de Nederlandse Antillen en Aruba in principe onbelemmerde toegang tot Nederland en daarmee ook tot de andere landen van de Europese Unie. Defensie en Buitenlandse Zaken worden door het Koninkrijk behartigd, ook voor de Caribische rijkdelen. Op veel terreinen is sprake van samenwerking tussen de landen, tussen diensten en instellingen met overeenkomstig werkterrein en ook tussen particuliere instellingen. Nederland heeft hiervoor middelen op de rijksbegroting beschikbaar. Daar staat tegenover dat Nederland in de landen overzee in bepaalde gevallen ook wat te vertellen heeft. Dat geldt met name wanneer democratie en rechtszekerheid te kort schieten. Het Koninkrijk dient deze zaken te waarborgen, óók in de landen overzee. Nog niet zo lang geleden was het de

bedoeling dat de Nederlandse Antillen en Aruba onafhankelijk zouden worden. Tegenwoordig wordt ervan uitgegaan dat zij nog lange tijd blijven deel uitmaken van het Koninkrijk.

Wat is het Koninkrijk?

Bij de totstandkoming van het Statuut in 1954 is geregeld dat de Antillen, Suriname en Nederland gelijkwaardige gebiedsdelen vormen binnen het Koninkrijk met voor elk land autonomie in interne zaken. De rijksaangelegenheden betreffen het Nederlandschap, de buitenlandse betrekkingen, defensie en het handhaven van de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Alle andere zaken zijn voorbehouden aan de regeringen van de afzonderlijke delen. **[vii]**

Het Koninkrijk omvat tegenwoordig drie landen: Nederland in Europa en in het Caribisch gebied Aruba en de Nederlandse Antillen. De staatsrechtelijke figuur van het Koninkrijk verschilt van elders bestaande configuraties. Het Koninkrijk der Nederlanden is uniek. “Het Statuut is wel gekarakteriseerd als een staatsrechtelijk contract tussen zelfstandige landen (...): een vrijwillig samengaan van autonome landen in een boven die landen geplaatst soeverein Koninkrijk, waarbij de organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met die van het grootste land, op het niveau van het Koninkrijk slechts enkele taken worden verricht en vanwege het Koninkrijk een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het autonome bestuur in de kleinere landen”. **[viii]** Als hoofdelementen van deze staatkundige constructie worden wel genoemd: vrijwillige aanvaarding, gelijkwaardigheid van de landen, zelfstandige behartiging van de eigen belangen, beperkte bevoegdheden op Koninkrijksniveau, onderlinge bijstand en samenwerking, gebaseerd op de beginselen van de democratische rechtsstaat. **[ix]**

Nederland neemt in het Koninkrijk een bijzondere positie in. Het is één van de drie landen, als zodanig een gelijkwaardige partner van de andere landen. Tegelijkertijd neemt Nederland een positie in die boven de landen uitstijgt. Dat is het geval wanneer het Koninkrijk samenvalt met Nederland, dat wil zeggen wanneer Nederlandse organen en instellingen tevens de functie van Koninkrijksorganen hebben. Bijvoorbeeld, alle Nederlandse ministers fungeren tevens als minister van het Koninkrijk. De ‘*rijksministerraad*’ bestaat uit de Nederlandse ministerraad en de gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba.

Koning en Gouverneur

De Koning is het staatshoofd van het Koninkrijk. De Antillen beroemen zich op een bijzondere band met het huis van Oranje. Memorabel is de uitroep van de gezaghebber van Sint Eustatius tijdens een bezoek van de Koningin in de tijd toen er nog sprake was van toekomstige onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen: *“Please Majesty, keep us as a souvenir”*. Koningin Wilhelmina heeft de Antillen nooit bezocht. Juliana is er wel op bezoek geweest en Koningin Beatrix brengt regelmatig een bezoek aan de Antillen en Aruba. In geval van politiekbestuurlijke onenigheid met autoriteiten in Nederland beroepen de Antillen zich op hun volwaardige plaats in het Koninkrijk. Zo werd Nederland eens door Juancho Evertsz, minister-president van de Nederlandse Antillen van 1973-1977, gekscherend gewaarschuwd: *“We kick you out of the Kingdom”* daarmee aangevend dat het Koninkrijk geen exclusief Nederlandse instelling is. *“Het is óók mijn Koningin!”* voegde jaren later mevrouw Suzy Römer, toen minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, een Nederlandse journalist toe.

De Gouverneur in de Nederlandse Antillen alsook de Gouverneur in Aruba vertegenwoordigt de Koning als hoofd van de Koninkrijksregering. De Gouverneur is tevens vertegenwoordiger van de Koning als hoofd van de landsregering. De Gouverneur heeft dus twee hoedanigheden, hij is constitutioneel hoofd van de landsregering van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba en is tevens Koninkrijksorgaan. De Gouverneur wordt benoemd door de Koninkrijksregering. In de praktijk gebeurt dat op de voordracht van de regering van het betreffende land. Sinds de jaren '60 is het gebruik dat het ambt wordt vervuld door een Antilliaan of Arubaan. De Gouverneur is als geen ander de spin in het web van het Koninkrijk. Hij is uit hoofde van zijn functie uitstekend geïnformeerd over politiek en bestuur in de landen overzee. In de regel laat hij zich uitvoerig informeren over het beleid van Nederland met betrekking tot de andere landen in het Koninkrijk. Nadat zijn ambtsperiode is verstreken is de voormalige Gouverneur weer gewoon Antilliaans of Arubaans burger.

Zelfbeschikkingsrecht en status aparte

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben zelfbeschikkingsrecht. Er is een tijd geweest dat Nederland er naar streefde de overzeese gebiedsdelen zo spoedig mogelijk onafhankelijk te laten worden om zo af te komen van de stempel van koloniale mogendheid. **[x]** Een van de redenen om Suriname in 1975 zo snel de onafhankelijkheid te verlenen, was de Nederlandse vrees betrokken te geraken bij

militaire operaties in de voormalige koloniën.**[xi]** Na de onafhankelijkheid van Suriname wordt duidelijk dat de Antillen deze uitkomst van het zelfbeschikkingsrecht niet zonder meer zullen volgen. Wanneer een land onafhankelijk wil worden is dat een autonome beslissing. Het Statuut moet dan weliswaar worden gewijzigd, maar dit moet worden gezien als de juridische bezegeling van deze beslissing.**[xii]** Ook de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben zelfbeschikkingsrecht wanneer zij voor onafhankelijkheid zouden kiezen. Het zelfbeschikkingsrecht wordt ook wel zo geïnterpreteerd dat elk eiland van de Nederlandse Antillen kan opteren voor de status van afzonderlijk land binnen het Koninkrijk. Deze visie werd en wordt overigens niet door alle terzake kundige geleerden gedeeld.**[xiii]** Wanneer een eilandgebied een andere status binnen het Koninkrijk wenst, is instemming van elk van de drie landen vereist. Dat was in de jaren '80 het geval met Aruba. Aruba wilde een zogeheten status aparte, het wilde zijn eigen zaken regelen en dat doen zonder enige tussenkomst van de regering van de Nederlandse Antillen. De status aparte verkreeg de instemming van Nederland en de Nederlandse Antillen. In 1986 vallen de Nederlandse Antillen uiteen, Aruba wordt een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk.

Het land de Nederlandse Antillen telt sindsdien nog vijf eilandgebieden. De afscheiding van Aruba is voor de grotere eilanden van de Nederlandse Antillen in de jaren '90 een voorbeeld om te volgen. Het politieke establishment van Curaçao wil zelf zijn zaken regelen zonder te worden gehinderd door een landsregering waaraan ook andere eilandgebieden deelnemen. De voorstanders van een status aparte voor Curaçao krijgen bij het referendum van 1993/1994 evenwel te maken met een meerderheid van de bevolking die voor het behoud van het Antilliaanse staatsverband van de vijf eilandgebieden kiest. Sint Maarten streeft sinds kort naar een soortgelijke status binnen het Koninkrijk als Aruba. Een meerderheid heeft zich hiervoor bij een referendum in 2000 uitgesproken. In geval van Aruba en Sint Maarten gaat het om een afscheiding uit een staatsverband verband waarin Curaçao dominant wordt geacht. In geval van Curaçao gaat om bevrijding van de last van de andere eilandgebieden. Bondig samengevat, de landsregering van de Nederlandse Antillen wordt door de andere eilandgebieden geïdentificeerd met zeggenschap van Curaçao, terwijl het eilandgebied Curaçao zich wil onttrekken aan de zeggenschap - en ook de financiële lasten - van de andere eilandgebieden.

Het Koninkrijk en de autonomie van de landen

Het uitgangspunt van het Statuut is dat de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen. De landen zijn autonoom. Elk van de landen verzorgt zijn eigen zaken door eigen organen en instellingen en doet dat op democratische grondslag. De autonomie van de landen is in principe onbegrensd en onbepaald. **[xiv]** Aan de autonomie zijn de Antillen en Aruba zeer gehecht. Ook de Koninkrijksband wordt geapprecieerd, het betreft een vrijwillig samengaan. Daarvoor zijn uiteenlopende redenen te geven. Van betekenis is dat de landen in het Caribisch gebied door hun band met het moederland toegang hebben tot een veel groter potentieel van overheidszorg. De rechtszekerheid neemt daarbij een bijzondere plaats in evenals het Nederlandschap en de vrije toegang tot Nederland. Evenzeer wordt de samenwerking met tal van maatschappelijke organisaties in Nederland van grote betekenis geacht. **[xv]** Tenslotte wordt het financieel-economisch draagvlak van de Caribische landen door de Koninkrijksband versterkt.

Het Koninkrijk verzorgt een aantal aangelegenheden voor de landen overzee, dit worden Koninkrijksaangelegenheden genoemd, het zijn onderwerpen van wet en bestuur die vanwege het Koninkrijk worden behartigd. Een belangrijk gezichtspunt bij de aanwijzing van een onderwerp als Koninkrijks-aangelegenheid is indertijd geweest de eenheid van het Koninkrijk in internationaal verband. **[xvi]** De Koninkrijk aangelegenheden worden in het Statuut limitatief opgesomd. Alle niet als Koninkrijksaangelegenheid aangeduide onderwerpen zijn landsaangelegenheden en vallen onder de autonome bevoegdheden van de landen zelf. Het Koninkrijk is geroepen de beginselen van de democratische rechtsstaat in de landen te waarborgen. De landen overzee dragen zélf de zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Echter, het Koninkrijk staat er borg voor dat dit gebeurt. Nederland steunt de landen desgevraagd bij de uitoefening van deze functies. In voorkomende gevallen zijn de landen tot samenwerking verplicht. Het Koninkrijk kan ingrijpen wanneer de zorg voor democratische rechtsstaat in de overzeese landen onvoldoende is. Omdat nergens is aangegeven wat dit precies inhoudt, ontstaan in voorkomende gevallen spanningen tussen Nederland en het betreffende andere land in het Koninkrijk. **[xvii]**

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het onderhouden van de betrekkingen met de Nederlandse Antillen en Aruba en het coördineren van het Nederlandse beleid is sinds 1 augustus 1998 opgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een staatssecretaris is speciaal belast met de zorg voor de koninkrijksrelaties. Hij wordt daarin bijgestaan door het directoraal-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties, in het bijzonder de directie Koninkrijksrelaties. Voordien kende het werkkterrein geen fulltime bestuurder aan Nederlandse zijde. Eén van de ministers in het Nederlandse kabinet was belast met de toentertijd zogeheten Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In de tijdspanne die in dit boek wordt behandeld had minister J. de Koning (mei 1982 - november 1989)[xviii] als hoofdportefeuille Landbouw en Visserij en later Sociale Zaken en Werkgelegenheid, E.M.H. Hirsch Ballin (1989-1993) Justitie en J.J.C. Voorhoeve (1994-1998) Defensie, naast de zorg voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Voor dit onderdeel van hun werkzaamheden werden zij bijgestaan door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In het Haagse ambtelijke circuit werd dit in omvang nogal bescheiden departement ook wel ministerie genoemd.

In toenemende mate zijn in de jaren '90 Nederlandse (vak-)departementen betrokken geraakt bij de behartiging van (onderdelen van) de relaties tussen de landen in het Koninkrijk. Om de coördinatie van de diverse departementale inzet te waarborgen is 1999 een interdepartementale coördinatie commissie Koninkrijksrelaties ingesteld. De leiding hiervan berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vertegenwoordiger van Nederland in de Caribische landen

Nederland heeft een Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen en ook in Aruba. De functie van de Vertegenwoordiger is te vergelijken met die van een ambassadeur. De Vertegenwoordiging is een ambtelijke dienst, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan het hoofd staat de Vertegenwoordiger van Nederland.

De Vertegenwoordiger vertegenwoordigt de Nederlandse regering, niet die van het Koninkrijk. In de Nederlandse Antillen is de Vertegenwoordiging gevestigd op Curaçao en heeft een vestiging te Philipsburg op Sint Maarten. Samen met de Vestiging op Sint Maarten telt de Vertegenwoordiging 20 medewerkers waarvan 10 afkomstig uit Nederland (de zogeheten uitgezonden).

De Vertegenwoordiging van Nederland op Aruba telt 6 medewerkers waarvan 3

uitgezonden. In totaal zijn er dus drie kantoren die een gezamenlijke formatie tellen van 26 personen. In het verleden lag het zwaartepunt van de taak van de Vertegenwoordiging op de advisering over ontwikkelingssamenwerking. De Vertegenwoordiging was namens de minister belast met de voorbereiding van beslissingen over samenwerkingsvoorstellen.**[xix]** Nadien is ook de oog-, oor- en mondfunctie van Nederland in de Nederlandse Antillen en Aruba aan de Vertegenwoordiging opgedragen. Sinds 2001 beschikt de Vertegenwoordiger in de Nederlandse Antillen over een dienstauto, een besluit daarover was al in 1983 genomen. De Vertegenwoordiging heeft geen formeel mandaat besluiten te nemen over financieringsvoorstellen in het kader van de samenwerking tussen Nederland en de landen overzee. Den Haag beslist daarover.

Gevolmachtigde Minister

De Gevolmachtigde Minister is een vertegenwoordiger van de Antilliaanse of Arubaanse regering die namens zijn regering een functie vervult bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden. Hij is lid van de rijksministerraad. Uit de bepalingen van het Statuut volgt niet dat de Gevolmachtigde Minister een politieke functionaris is. In de praktijk heeft de functie dat karakter wel gekregen. Gevolmachtigde Ministers plegen benoemd te worden en af te treden bij de kabinetsformatie respectievelijk het aftreden van het kabinet in hun land. Anderzijds is hun lot niet verbonden aan dat van het Nederlandse kabinet. Zij blijven bij het aftreden van dat kabinet gewoon in functie.**[xx]** Wanneer de Nederlandse bestuurder belast met Koninkrijksrelaties een bezoek brengt aan de landen overzee wordt hij volgens goed gebruik begeleid door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. Het kantoor van de Gevolmachtigde Minister in Den Haag staat bekend als het Antillenhuis onderscheidenlijk het Arubahuis.

Vrijwillige samenwerking

Het Statuut handelt vooral over taken en bevoegdheden van het Koninkrijk. Dit kan de indruk wekken dat de relatie tussen het Koninkrijk en de landen zich voornamelijk binnen het kader van die bepalingen afspeelt. Dat is allerm minst het geval. Een groot deel van de contacten tussen Nederland en de beide landen overzee heeft betrekking op samenwerking inzake onderwerpen die vallen binnen het uitgestrekte terrein van de eigen aangelegenheden van de landen. Er zijn tal van terreinen van overheidszorg die door Nederland worden ondersteund. Het gaat hier om vrijwillige samenwerking.**[xxi]** Daaronder wordt begrepen 'hulp en

bijstand, *overleg en samenwerking*, de eertijds geheten *ontwikkelingshulp*, daarna *ontwikkelingssamenwerking* genoemd en tegenwoordig *samenwerking* zonder verdere aanduiding. Naast de beschikbaarstelling van middelen om projecten en programma's te financieren, is de inzet van deskundigheid een veel voorkomend kenmerk van deze samenwerking. In veel gevallen wordt deskundigheid ingezet door samenwerking tussen vergelijkbare organisaties in de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en instellingen in Nederland anderzijds, twinning geheten. Bijvoorbeeld in geval van de Belastingdiensten, de Rechterlijke Macht, de Veiligheidsdiensten, de Algemene Rekenkamers, de Kadasters, de Sociaal-Economische Raden, de diensten voor Milieubeheer, de Bureaus voor de Statistiek, de Accountantsdiensten, de Koninklijke Marechaussee en het Korps Politie Nederlandse Antillen, de gemeente Rotterdam en het eilandgebied Curaçao (havenbeheer, onderwijs, stadsvernieuwing), en zo meer. **[xxii]** Op deze wijze wordt het beperkte kader van ervaring en deskundigheid in de Caribische landen versterkt met het potentieel in Nederland.

Projecten, veel projecten

Nederland financiert overheidsprojecten, activiteiten van particuliere organisaties en personele samenwerking. Daarvoor is elk jaar een budget beschikbaar. Dit budget wordt besteed aan een zeer groot aantal projecten. Een opsomming van alle projecten die in 1998 in uitvoering zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba telt 467 activiteiten. Het overzicht beslaat 11 fijn bedrukte pagina's en is gespecificeerd naar de categorieën: Rechtshandhaving, Bestuursondersteuning en Overheidsorganisatie, Economische Ontwikkeling, Natuur, Milieu en Infrastructuur, Volkshuisvesting en Wijkverbetering, Sociale Ontwikkeling en Gezondheidszorg, Onderwijs, Cultuur. Van de 467 activiteiten worden 281 geclassificeerd als personele samenwerking en 186 als overheidsprojecten. Het overzicht omvat zowel projecten waarvan de instemming met (mede-)financiering reeds voor 1998 plaatsvond als activiteiten waarvan de instemming tot (mede-)financiering in 1998 tot stand kwam. Het totaal van deze (mede-)financieringen belooft meer dan een 0,5 miljard gulden (Hfl 596 miljoen). **[xxiii]** Hier moet nog bij worden geteld de financiering van projecten van non-gouvernementele organisaties. Het beheer van de projecten portefeuille vergt veel capaciteit van de directie Koninkrijksrelaties en de Vertegenwoordigingen van Nederland in de West. Herhaaldelijk zijn pogingen gedaan om te komen tot een minder gedetailleerde financiële relatie, bijvoorbeeld door een stelsel van programmafinanciering in te voeren. Daarmee wordt bedoeld dat een programma

van met elkaar samenhangende onderdelen wordt gefinancierd zonder dat de onderdelen onderwerp van Nederlandse besluitvorming zijn. In het verleden zijn daar goede ervaringen mee opgedaan. Zo is in de jaren '80 de volkswoningbouw op Aruba, Bonaire en Curaçao op programmabasis gefinancierd. Dat geldt ook voor de sociaal-educatieve en culturele sector in die jaren. In de jaren '90 is een stelsel van programmafinanciering gehanteerd voor de stadsvernieuwing op Curaçao.

Door Han Lammers, wederopbouwcoördinator Sint Maarten (1996/ 1997), is voorgesteld om naar analogie van het Gemeentefonds de bijdrage van Nederland aan de Antillen en Aruba in een fonds te storten waaruit doel- en algemene uitkeringen aan de landen worden verstrekt. Ook Hans Dijkstal, VVD fractievoorzitter in de Tweede Kamer, heeft zich in 2001 op overeenkomstige wijze uitgelaten. **[xxiv]** Een nog verder gaande optie om de mate van detaillering van de Nederlandse besluitvorming terug te dringen - of te wel de meest ongebonden middelenoverdracht - is begrotingssteun. Vooralsnog leidt het fenomeen van de projectfinanciering een hardnekkig leven in de samenwerking binnen het Koninkrijk. Veel ambtenaren hebben er daaraan een dagtaak.

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. **[xxv]**

Bestuurlijk en ambtelijk verkeer vanuit Nederland

Het bestuurlijke en ambtelijke verkeer binnen het Koninkrijk is intensief. Begeleiding van bezoek uit Nederland is een van de taken van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Caribische landen. Een registratie van de Vertegenwoordiging in Willemstad leert dat in 1998 het aantal bezoeken van Nederlandse bewindslieden 9 bedroeg. In totaal kwamen in 1998 63 missies naar

de Nederlandse Antillen. Voor het eerste half jaar van 1999 was de stand 7 bezoeken van bewindslieden (idem voor Aruba); in totaal telde de Vertegenwoordiging in de eerste zes maanden van 1999 44 bezoeken van delegaties (iets minder voor Aruba). De volgende bewindslieden brachten in die periode (1998 t.e.m. eerste helft 1999) één of meermalen een bezoek aan de Caribische landen: Dijkstal, Tommel, Voorhoeve, Sorgdrager, De Vries (staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Vermeend, Van Boxtel, De Grave, Korthals, Van Aartsen. In vergelijking met de bestuurlijke bezoekfrequentie vanuit Nederland aan HM Ambassades in het buitenland, vergt dit aspect van het werkterrein van de Vertegenwoordiging van Nederland veel capaciteit.

De andere missies zijn van zeer diverse pluimage, teveel en te bont om allemaal op te noemen. Een greep uit het overzicht: de directeur-generaal belastingdienst, plaatsvervangend secretaris-generaal Binnenlandse Zaken, directeur integratie minderhedenbeleid, Het Expertise Centrum, directeur Politie/Binnenlandse Zaken, de president van de Algemene Rekenkamer, een wethouder van de gemeente Rotterdam, een wethouder van de gemeente Amsterdam, de ambassadeur van het Verenigd Koninkrijk, ambtenaren van de directie Koninkrijksrelaties, etc.**[xxvi]** Deze laatste categorie bezoekende ambtenaren spant de kroon (sic). Een golf van dienstreizen van medewerkers uit Den Haag naar de Antillen en Aruba heeft in 1999 en 2000 de Vertegenwoordiging overspoeld. In 1999 maken medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties zo'n 30 maal de oversteek en in 2000 is dat bijna 40. 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.

Personenverkeer

Per 1 januari 2001 wonen er ca. 115.000 Antillianen in Nederland.**[xxvii]** In de voorafgaande jaren zijn grote aantallen Antillianen naar Nederland vertrokken. In 1998 waren dat er 7675, in het jaar daarop ruim 8000 en in 2000 vestigden zich ruim 10.000 Antillianen in Nederland.**[xxviii]** In de eerste helft van 2001 neemt de migratie iets af, 4600 personen vestigen zich dan in Nederland, tegenover 4931 personen in dezelfde periode van het vorige jaar.

Onder de personen die zich in Nederland vestigen, bevinden zich elk jaar honderden studenten in spe, de zogeheten bursalen. In augustus 2001 vertrekken van alle eilanden van de Nederlandse Antillen in totaal ongeveer 450 bursalen

naar Nederland. Op Aruba zijn dat er ca. 280. Op Curaçao, Sint Maarten en Aruba is het bursalen vliegtuig een begrip geworden. De studenten worden omstandig uitgeleide gedaan, door familie, vrienden, soms de minister van Onderwijs, ook wel door de gedeputeerde. Het vertrek naar het moederland is voor menigeen een emotionele aangelegenheid. De wegen naar het vliegtuig zijn uren voor het vertrek van het vliegtuig al verstopt. In Nederland worden de bursalen opgevangen door de Stichting Studiefinanciering van de Nederlandse Antillen en van Aruba. De studenten rekenen erop dat voor onderdak wordt gezorgd. Het bursalen vliegtuig is exemplarisch voor tegengestelde krachten in Koninkrijksverband. Het vervoert studenten naar onderwijsinstellingen in Nederland waar het eiland van herkomst niet over kan beschikken. Omgekeerd keren heel weinig studenten na voltooiing van hun opleiding terug naar hun geboortegrond. Dit is zeker het geval in de jaren dat de vooruitzichten op het eiland slecht zijn en tegelijkertijd de arbeidsmarkt in Nederland grote spanning vertoont. In de jaren rond de eeuwwisseling wordt op Curaçao behalve van brain drain ook van een kapitaalvlucht gesproken. De vooropleiding van deze vertrekkende studenten is door het eilandgebied gefinancierd. Het rendement hiervan vliegt letterlijk weg.

Onder degenen die vertrekken bevinden zich ook kansarme Antilliaanse jongeren. Een aantal daarvan komt in Nederland in moeilijkheden. Ze hebben weinig of geen werkervaring en beheersen de Nederlandse taal onvoldoende. Deze jongeren hebben in Nederland een meer dan proportioneel aandeel in de bepaalde vormen van criminaliteit.**[xxix]** Dit heeft geleid tot afspraken tussen Nederland en de Nederlandse Antillen over een voogdijregeling die moet voorkomen dat minderjarigen alleen en onbegeleid naar Nederland vertrekken. Bovendien wordt de migrant verplicht zich uit te schrijven uit het bevolkingsregister. De nieuwkomer is verplicht zich in Nederland te doen inschrijven. Laat hij dit na dan kan hij geen aanspraak maken op voorzieningen en verstrekkingen van overheidswege zoals studiefinanciering en bijstand.**[xxx]** Over de verplichting van een jeugdige migrant een inburgeringstraject te volgen waarmee op de Antillen al een aanvang wordt gemaakt, kon geen overeenstemming worden bereikt. De volksvertegenwoordiging van de Antillen wilde hier niet aan.

De migratie van Nederland naar Curaçao schommelt al jaren tussen de 2000-3000 personen per jaar, voor Bonaire is dat tussen 200-600 personen en voor Sint

Maarten tussen de 150-300 personen. **[xxxii]** Niet valt aan te geven welk deel hiervan retourmigratie is van eerder in Nederland gevestigde Antillianen. Vrije toelating van Europese Nederlanders die zich in de Antillen willen vestigen, is lang een heet hangijzer geweest. De regelgeving die dit eerst verbood, wordt na aandringen door Nederland vervangen door nieuwe regelgeving. In de toekomst zullen deze Nederlanders van rechtswege worden toegelaten wanneer zij beschikken over een verklaring van goed gedrag en beschikken over huisvesting en voldoende middelen van bestaan. Ook zullen zij geen werkvergunning meer nodig hebben, tenzij door een eilandsbestuur wordt bepaald dat om redenen van economisch belang Europese Nederlanders toch aan een werkvergunning worden gebonden. **[xxxiii]** Het valt op dat na de overdracht van Hong Kong zich in het Verenigd Koninkrijk andere ontwikkelingen voordoen. Daar is het voornemen 'new rights of citizenship' (vrije vestiging) te formaliseren voor bewoners van overzeese gebiedsdelen in Groot-Brittannië. Expliciet is aangegeven dat deze vrije vestiging in Groot-Brittannië niet wordt gekoppeld aan het recht van Europese Britten op vrije vestiging in de overzeese gebiedsdelen. Er zal geen sprake zijn van reciprociteit. **[xxxiii]**

Het vliegverkeer tussen Nederland en de Antillen is frequent. Een indicatie van de hoge frequentie op deze route is het aantal vluchten dat door de KLM wordt uitgevoerd. In het boekjaar 1998-1999 heeft de KLM op de diverse routes naar de Antillen in totaal 770 vluchten uitgevoerd (naar Curaçao via Aruba, via Bonaire en via Sint Maarten en de route naar Aruba en Sint Maarten). **[xxxiv]** Vanaf eind 2000 krijgt de KLM concurrentie op deze route van een Antilliaanse luchtvaartmaatschappij.

NOTEN

i. Mr. J.A. Schiltkamp, Bestuur en rechtspraak in de Nederlandse Antillen ten tijde van de West-Indische Compagnie, pag. 139. In: Honderd jaar codificatie in de Nederlandse Antillen. NV Uitgeversmaatschappij S. Gouda Quint/D. Brouwer en Zoon. Het huis Crabbe. Arnhem 1969.

ii. K.H. Koentze, Het eiland Curaçao en Onderhoorigheden, pag. 249/250. Uit: Vragen van alle dag. Jaargang 15, aflevering 9, september 1900. Opgenomen in: Breekbare Banden. Feiten en visies over Aruba, Bonaire en Curaçao na de Vrede van Munster 1648-1998. Stichting Libri Antilliani, 1998.

iii. Vice Versa, themaverhaal, 'Koloniale restanten. De laatste kruimels van het Britse, Franse en Nederlandse imperium', jaargang 35, 2e kwartaal 2001.

iv. Gert Oostindie, Caribische dilemma's in een 'stagnerend' dekolonisatieproces.

Leiden, KITLV Uitgeverij 1994.

v. Partnership for Progress and Prosperity. Britain and the Overseas Territories, pag. 19. Foreign and Commonwealth Affairs, maart 1999.

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

vii. J. van Goor, De Nederlandse Koloniën, Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975, pag. 353. Sdu Uitgeverij.

viii. Mr. C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, pag. 23. Studiepockets staats- en bestuursrecht (34). Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.

ix. Borman (1998), pag. 20-22.

x. J.M. Saleh, Naar nieuwe dimensies en impulsen voor samenwerking binnen het Koninkrijk, pag. 4. Rede bij de opening van het academisch jaar van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit in Utrecht. D.d. 1 september 2000.

xi. J. van Goor, De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975, pag. 357. Sdu Uitgeverij.

xii. C. Borman (1998), pag. 27.

xiii. J.M. Saleh (2000), pag. 4.

xiv. C. Borman (1998), pag. 72.

xv. J.M. Saleh (2000), pag. 11.

xvi. Borman (1998), pag. 73.

xvii. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Toekomst in Samenwerking: 'Uit het Statuut blijkt niet helder wat de waarborgfunctie van het Koninkrijk exact inhoudt (...)het Statuut geeft geen 'ondergrens' aan (...) beneden welke een Koninkrijksverantwoordelijkheid ontstaat. Dit betekent dat er bij elk onderwerp in dit verband besluitvorming moet zijn over de te hanteren grens en de daaraan te verbinden gevolgen', pag. 6. Den Haag, 1999.

xviii. De ambtsperiode De Koning omvat drie kabinetten: Van Agt III (mei 1982-november 1982), Lubbers I (november 1982-juli 1986) en Lubbers II (juli 1986-november 1989).

xix. Protocol van Afspraken, 1987.

xx. Borman (1998), pag. 91/92.

xxi. Borman (1998), pag. 187.

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

xxiii. Rijksbegroting 2000, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, bijlage 11

Samenwerkingsprojecten. Voor 1999 zijn deze aantallen: 309 activiteiten waarvan 117 personele samenwerking en 192 overheidsprojecten. Het totaal van deze financieringen belooft in 1999 ruim Hfl 600 mln. Begroting Koninkrijksrelaties 2001, bijlage 11 Samenwerkingsprojecten. In deze begroting komt de classificatie naar sector van overheidszorg niet meer voor.

xxiv. Hans Dijkstal: 'Gemeentefonds constructie voor Antillen. (...) De landsregeringen van de Antillen en Nederland moeten zo'n fonds, dat door een bank op de Antillen kan worden beheerd, voeden. Nederland kan dan hulp leveren, maar in principe zonder voorwaarden vooraf. (...) De verdeelsleutel vanuit het fond naar de eilanden kan analoog zijn aan die van het Gemeentefonds, met diverse wegingsfactoren'. In: VNG Magazine. Weekblad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, pag. 18. Jaargang 55, 17/ 24 augustus 2001.

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

xxvi. Uit: Overzicht Werkbezoeken 1998/1999. De Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen.

xxvii. CBS Nederland. Uit: Mededeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 20 augustus 2001.

xxviii. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Overzicht van de migratie van Antillianen naar Nederland t/m juli 2001. Gegevens afkomstig van het Nederlands Vestigingsregister. In vergelijking met voorgaande jaren is de stijging aan het einde van de jaren '90 spectaculair: in 1996 vestigen zich 3736 personen in Nederland, in 1997 zijn dat er 4597. Uit: bijlage bij brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk KR99/U088571, d.d. 8 oktober 1999.

xxix. Migratie Antilliaanse Jongeren, pag. 5. Tweede Kamer, 1998-1999, 26283, nr. 1. D.d. 10 november 1998.

xxx. Migratie Antilliaanse Jongeren. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, d.d. 6 april 2001. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2000-2001, 26283, nr. 9.

xxxi. Uit: Schets van de sociaaleconomische situatie in de Nederlandse Antillen, augustus 2000. Deze migratiegegevens zijn ontleend aan de registratie van de Bevolkingsbureaus.

xxxii. Migratie Antilliaanse Jongeren. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, pag. 10/11, d.d. 6 april 2001. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2000-2001, 26283, nr. 9.

xxxiii. Partnership for Progress and Prosperity. Britain and the Overseas

Territories. Foreign and Commonwealth Office. Londen, maart 1999.

xxxiv. 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.

De Werkvloer van het Koninkrijk III - Spagaat van ongelijkheid



Sinds het begin van de jaren '90 zijn de verhoudingen binnen het Koninkrijk moeizaam geworden.^[i] De bon ton van voorgaande jaren is verstomd. Aan Nederlandse zijde is sprake van een toenemend bewustzijn medeverantwoordelijk te zijn voor Antilliaanse en Arubaanse zaken. Als gevolg hiervan neemt de bemoeienis toe terwijl in de overzeese landen als reactie hierop de autonomie steeds sterker wordt benadrukt. Nederland zou in de Antilliaanse visie de autonomie van de Caribische landen, zoals die statutair is vastgelegd, onvoldoende respecteren. Anderzijds hebben vanuit Nederlandse optiek de Nederlandse Antillen en Aruba hun zaken niet goed op orde. Met name onderwijs, rechtshandhaving en behoorlijk bestuur worden door Nederland hoog op de agenda geplaatst. Daarnaast zijn de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen ernstig in het ongerede geraakt. De Nederlandse Antillen raken aan het einde van de jaren '90 in toenemende mate financieel afhankelijk van Nederland. Met Aruba lijkt dat anders te liggen, afspraken zijn gemaakt om tot een afbouw van de financiële relatie met Nederland te komen. Na de eeuwwisseling blijkt ook Aruba de overheidsfinanciën niet op orde te hebben.

De bemoeienis van Nederland met interne aangelegenheden van de Nederlandse

Antillen en Aruba kent verschillende oorsprong en legitimering. Nu eens is het uit hoofde van de waarborg van het Koninkrijk dat Nederland optreedt, bijvoorbeeld op het terrein van de rechtshandhaving of behoorlijk bestuur. Een andere keer omdat Nederland van mening is dat verkeerd beleid wordt gevoerd, bijvoorbeeld inzake de marktwerking (*'afbouw marktbescherming'*). Ook komt het voor dat Nederland hinder heeft van bepaalde ontwikkelingen in de Caribische landen, dan wel in zijn belangen wordt geschaad. Dat was aan het einde van de jaren '90 het geval toen een deel van de Antilliaanse jongeren die naar Nederland migreert daar als probleemjongeren wordt geklassificeerd. In een ander geval is het de belastingwetgeving van de Nederlandse Antillen die door Nederland niet wordt geapprecieerd. Door migratie van Nederlandse pensionados, met name naar Curaçao, loopt de Nederlandse schatkist belastinginkomsten mis. Meer in het algemeen wil Nederland niet meewerken aan schadelijke belastingconcurrentie. In internationaal verband wordt Nederland aangesproken op wat er op dat punt in de overzeese landen van het Koninkrijk gebeurt. Bijstelling van de belastingwetgeving naar eigentijdse internationale normen heeft gevolgen voor de economische activiteit in de Antillen. De deviezenstroom vermindert en de belastingafdracht van de internationale financiële dienstverlening neemt af. De Antillen hebben zich aanvankelijk tegen deze aanpassing verzet maar later wel ingezien dat een buitenbeentje in deze sector geen recht van bestaan heeft.

Voor een buitenstaander zijn de heftige reacties op ogenschijnlijk goed bedoelde of voor de hand liggende Nederlandse passen in de autonome arena van de Nederlandse Antillen vaak onbegrijpelijk. De spreekwoordelijke *'gevoeligheid'* en *'lange tenen'* van de Antillen worden als kinderachtig afgedaan. Gezamenlijke inspanningen om eigentijdse problemen in het Caribisch deel van het Koninkrijk het hoofd te bieden, komen slechts met veel moeite van de grond. Met een beroep op de autonomie wordt weerstand geboden tegen een al te grote bemoeizucht van Nederland. Pavlov-achtige reflexen worden als bescherming rond de autonomie opgetrokken. Deze te beschermen lijkt soms wel de hoofdzaak van het politieke bestaan van de Nederlandse Antillen uit te maken. Nederland wast de handen in postkoloniale onschuld, het is immers in haar visie met de beste bedoelingen bezielde, het wil graag met raad en daad terzijde staan. Waarom kan men daar zó emotioneel over worden?

Aan Nederlandse zijde wordt houding en gedrag tegenover de Antillen nogal eens bepaald door de onderliggende gedachte dat de openbare orde op de Caribische

eilanden ietwat poreus is. *“Waar het niet pluis is”*, roept Bolkestein onbezonnen uit toen zijn partijgenoot De Vries in 1998 aantrad als de eerste staatssecretaris belast met de portefeuille Koninkrijksrelaties. De moeizame bestuurbaarheid van het Koninkrijk is een gruwel voor het Nederlandse bestuur. Irritaties over de beperkte sturingsmogelijkheden lopen in Nederland hoog op. De reacties op dit onvermogen variëren van *‘inlijven’* tot *‘ervan afwillen’*. In meer diplomatieke termen heeft einde jaren '90 in Nederland het begrip *‘regularisering van de verhoudingen’* aan marktwaarde gewonnen, daarmee zou de overzeese openbare (wan-)orde kunnen worden bezworen. Impliciet wordt als maatstaf van deze regularisering de Nederlandse - en in toenemende mate de internationale - publieke orde gehanteerd.**[ii]** En daar wringt de schoen, Nederland kan de reguliere orde niet opleggen en ook niet zonder meer afdwingen. In veel gevallen moet moeizaam worden onderhandeld, elke keer weer opnieuw, om tot afspraken te komen die hooguit op punten deze regularisering bevorderen.

Op het eerste gezicht wekt de kommer en kwel in de verhoudingen verbazing. Wat is de ratio van het Koninkrijksverband voor de deelnemende landen, waarom werkt het niet beter? De landen zijn gelijkwaardige partners, dat wel, maar Nederland is naar verhouding toch zoveel groter, zoveel machtiger, vanwaar deze besturingsproblemen? Bovendien, de Antillen en Aruba hebben zelf voor het Koninkrijk gekozen, juist vanwege de meerwaarde van de voorzieningen die het Koninkrijk biedt, i.c. het vrije verkeer, het Nederlandse paspoort en - wanneer nodig - de steunverlening. Kennelijk is voor andere zaken deze meerwaarde niet acquis maar moet deze steeds weer onder luid gekrakeel over gelijkwaardigheid, verantwoordelijkheid en autonomie van de partners worden aangetoond. De retoriek van het Koninkrijksverband wordt manifest wanneer de partners op verschillende golflengtes zitten. Wanneer de in november 1989 aangetreden minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, de agenda van prioriteiten van de samenwerking drastisch wil omgooien en duidelijk maakt dat hem dat menens is, blijkt dat de Antillen niet anders kunnen doen dan zich hierin te schikken, niettegenstaande hun gelijkwaardigheid in het staatkundig verband. Bij gelegenheid van de Toekomstconferentie in 1993 weidt Hirsch Ballin uitvoerig uit over de belangrijkste actuele vraagstukken van het Koninkrijk. Op zich zijn de kwesties die hij aan de orde stelt, behoorlijk bestuur en rechtshandhaving, niet nieuw. Nieuw was dat de tolerantie voor afwijkende praktijken in de Caribische landen niet langer vanzelfsprekend meer is. De Konings adagium *“kennis vermeerdert smart”* slaat om in het tegendeel. De

onderste steen moet boven. Het meedeinen op de tumba getuigt niet meer van verlicht postkoloniaal gedrag. Integendeel, deze fraternisering maskeert een gebrek aan durf om misstanden aan de kaak te stellen. Er moet wat aan gedaan worden.

Ook in slechte tijden slaat het jargon van de gelijkwaardigheid in zijn tegendeel om. Wanneer in 1999 Curaçao in een financieel-economische dal geraakt en extra steun van Nederland nodig heeft, worden hieraan door Nederland allerlei voorwaarden verbonden die regelrecht betrekking hebben op de autonomie van de Antillen. In goede tijden was dit onvoorstelbaar geweest. Het is de spagaat van gelijk en ongelijk, van macht en onmacht die in dit hoofdstuk aan de orde komt als één van de omstandigheden die het ongemak en de verkramping van de onderlinge relaties bepaalt. De formele regeling van de verhouding tussen de landen ademt een liberale orde die wordt gekenmerkt door een grote mate van autonomie van de deelnemende landen. In goede tijden wordt die autonomie vanzelfsprekend gerespecteerd. In slechte tijden ligt dat anders. Met name in die tijden interfereren de historische en culturele dimensies van kolonialisme en slavernij met de beleving van de (on-)gelijkheid van de Koninkrijkspartners, soms welbewust en strategisch gekozen, maar ook wel per ongeluk en zonder vooropgezette bedoeling. Zij rekken de spagaat als het ware nog verder uit. Daarmee wordt dit hoofdstuk besloten.

Gelijkwaardigheid

De gelijkwaardigheid van de landen als partners in het Koninkrijk wordt in documenten, politieke uitspraken en bestuurlijk overleg van allerlei aard en soort, voortdurend benadrukt. In bepaalde opzichten zijn de landen inderdaad gelijkwaardig. Zo kan het Statuut niet worden gewijzigd dan met instemming van alle partners. Anderzijds ligt in de dagelijkse omgangspraktijk de ongelijkheid voor het oprapen en met regelmaat doen zich hiervan manifestaties voor. Juist op de werkvloer wordt de ambivalentie tussen wat formeel wordt beleden en wat zich in werkelijkheid afspeelt, scherp ervaren, zij het niet door iedereen. Het verschil schuilt in *the eye of the beholder*. De gelijkwaardigheid van de partners wordt geaccentueerd. Daarmee wordt dan vaak tegelijkertijd impliciet aangegeven dat dit niet betekent dat er sprake is van gelijkheid van de partners. Het begrippenpaar '*wel gelijkwaardig, niet gelijk*' biedt in de praktijk ruimte aan zeer uiteenlopende interpretaties en gedragingen.

Voor een goed begrip van de verhoudingen tussen de Koninkrijkspartners is het

onderscheid van belang tussen de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk aan de ene kant en de verantwoordelijkheden van de partners in het Koninkrijk aan de andere. Nederland is in dat verband evenzeer een partner als de andere landen. Hoewel het Koninkrijk als zodanig valt te onderscheiden van Nederland, heeft Nederland de overhand in Koninkrijksverband. De formele besluitvorming van de Koninkrijksorganen is in hoge mate een Nederlandse aangelegenheid. Er is sprake van een democratisch deficit wanneer het gaat over de zeggenschap van de andere partners. Het Koninkrijk heeft wel een regering maar geen controlerend parlement. Op gezette tijden wordt - ook door Nederlandse parlementariërs - één of andere oplossing voor dit deficit bepleit, bijvoorbeeld in de vorm van een Koninkrijksparlement waarin ook de Nederlandse Antillen en Aruba een vertegenwoordiging hebben. Indertijd is hier welbewust van afgezien. Klinkers vermeldt dat bij totstandkoming van het Statuut als het belangrijkste pragmatische bezwaar tegen een Koninkrijksparlement en een veelheid van andere Koninkrijksorganen werd gezien, het te grote beroep dat hiermee gedaan zou worden op het beperkte kader in de Antillen en Suriname. **[iii]** Hoe dan ook, een vertegenwoordiging van de Nederlandse Antillen en Aruba in de besluitvormende organen van het Koninkrijk zal altijd slechts een fractie zijn van die van Nederland.

Bepaalde aangelegenheden zoals defensie, buitenlandse zaken en het Nederlanderschap zijn formeel de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, de facto heeft Nederland het op die terreinen voor het zeggen zij het dat met de wil van de landen overzee rekening wordt gehouden. Zaken als onderwijs, sociale zekerheid, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, jeugdbeleid zijn aangelegenheden die vallen onder de eigen autonome verantwoordelijkheid van de overheden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dat geldt ook voor vitale overheidsfuncties als de zorg voor goed bestuur, democratie en rechtszekerheid. Maar voor deze laatstgenoemde functies geldt dat het Koninkrijk medeverantwoordelijk is. Wanneer de lokale overheden hier onvoldoende invulling aan geven en het landsbestuur daar niet genoegzaam op reageert, heeft het Koninkrijk een aanvullende verantwoordelijkheid. In bijzondere gevallen kan de vervulling van deze taken onder het regime van toezicht van het Koninkrijk worden geplaatst, ja, zelfs kan de zorg voor - onderdelen van - deze vitale overheidsfuncties door het Koninkrijk worden overgenomen. In het Nederlandse bestuursrecht wordt het begrip medebewind onderscheiden van het begrip autonomie in relatie tot lagere overheden, met name de gemeenten. Vertaald naar

de verhoudingen binnen het Koninkrijk zou kunnen worden gesteld dat een aantal overheidsfuncties in de Caribische landen valt onder het medebewind van het Koninkrijk. **[iv]** Of dit staatsrechtelijk zuiver is gesteld, moet nader worden gezien.

Deze driedimensionale structuur van de verdeling van de verantwoordelijkheden legt de onzelfstandigheid van de Caribische landen bloot, niettegenstaande de zo vaak in Koninkrijksverband beklemtoonde autonomie van deze landen. De uitvoering van een aantal taken laten die landen aan het Koninkrijk over en in voorkomende gevallen kan Nederland corrigerend optreden. De partners zijn indertijd - in 1954 - deze constructie welbewust overeengekomen. Daarmee is de autonomie van de Caribische landen afgebakend en is in feite tegelijkertijd afgesproken dat Nederland wel degelijk iets te zeggen heeft in de overzeese rijkdelen. Voor bepaalde zaken zullen de landen zich feitelijk naar Nederland moeten schikken, dat is de afspraak die toen gemaakt is. Anderzijds zijn de Caribische landen wel degelijk autonoom, maar niet ten volle en niet over de hele linie van alle eigentijdse overheidsfuncties. In de praktijk geeft dit spanningen, de afspraak wordt verschillend uitgelegd.

'De grote jas van het Statuut'

De ongelijkheid in schaal, inwonertal, capaciteit e.d. van de deelnemende landen gaat gepaard met volstreekte gelijkwaardigheid in andere hoedanigheden. Op belangrijke punten zijn Koninkrijkspartners gelijkwaardig en hebben gelijke stem en inbreng. In haar proefschrift *De weg naar het Statuut* heeft Klinkers aangetoond dat het staatkundig verband zoals in het Statuut is vastgelegd, een overeenkomst tussen gelijkwaardige partijen is. Wijziging van deze statutaire overeenkomst behoeft de instemming van alle partijen. Geen van de partijen kan de andere haar wil opleggen. Nederland heeft bij de totstandkoming van het Statuut geen bevoegdheden geclaimd om eigenmachtig wijzigingen in de verhoudingen aan te brengen. Klinkers beschrijft het gevoel van leidende Nederlandse politici in die tijd dat *"van Nederlandse zijde wel erg veel werd toegegeven"*. **[v]** Als verklaring voor deze Nederlandse toegevendheid wijst zij erop dat het Statuut in eerste instantie voor het beoogde postkoloniale staatkundige verband tussen Nederland en het voormalig Nederlands-Indië was bedoeld. Om Nederland en Nederlands-Indië in het postkoloniale tijdperk bijeen te houden, werd in het ontwerp-Statuut de autonomie van de overzeese gebiedsdelen royaal bemeten. Klinkers citeert een betrokken ambtenaar die betreurt "dat de regering indertijd niet de moed heeft gehad om in de beroemde

radiorede van de koningin (Wilhelmina, 6 december 1942) over de meerdere autonomie van de overzeese gebiedsdelen met zoveel woorden te laten uitkomen dat dit in de eerste en voornaamste plaats voor Nederlands-Indië was bedoeld". De formele regeling van het Koninkrijk, het Statuut, was erop gericht om Indonesië voor het Koninkrijk te behouden. Dit is niet gelukt. *"Tegen de tijd dat de breuk met Indonesië onvermijdelijk was geworden lag het dekolonisatieproces in 'de West' al zozeer op koers, dat de ruimte om naar radicaal andere vormen te zoeken vrijwel nihil was. In het bijzonder de optie van incorporatie van beide voormalige koloniën (Suriname en de Nederlandse Antillen) in het Koninkrijk als overzeese provincies (...) was kennelijk vrijwel ondenkbaar en in ieder geval niet bespreekbaar"*.**[vi]** Nederland had onbedoelde verwachtingen gewekt bij de Antilliaanse en Surinaamse onderhandelaars en deze waren niet van zins hierop in te leveren. In vergelijking met andere Caribische dekolonisatiemodellen genieten de Caribische Koninkrijksdelen een hoge mate van bestuurlijke autonomie, althans op het papier van het Statuut. Volgens Klinkers gaf Nederland vrijwel alle bevoegdheden om te interveniëren in de interne zaken van de Nederlandse Antillen en Aruba uit handen.**[vii]** Van alle (voormalige) kolonisatoren legde Nederland waarschijnlijk de meeste nadruk op het principe van juridische gelijkwaardigheid - ontleend aan de Uniegedachte met Indonesië - en de formele gelijkberechtigdheid van de partners.**[viii]** Daarbij zal ook van betekenis zijn geweest dat de Antillen in de jaren '50 welvarende eilanden waren. In het midden van de jaren '50 lag het per capita inkomen op Aruba en Curaçao anderhalf maal hoger dan in Nederland.**[ix]**

Klinkers kwalificeert het resultaat als een Statuut *"met (...) uitdagingen die voortvloeiden uit de combinatie van een zo groot mogelijke autonomie van de betrokken landen en een daarboven gesitueerde Koninkrijksregering, met zijn onopgeloste problematiek van een slechts bij benadering aan te duiden scheidslijn tussen de eigen en de gezamenlijke verantwoordelijkheden, met zijn in zekere zin fictieve principes van wederkerigheid en gelijkwaardigheid"*.**[x]** Deze ficties en vaagheden hebben sindsdien nogal wat fricties veroorzaakt. De uitdagingen waar Klinkers van spreekt hebben over en weer in slechte tijden tot groot ongemak en hoog oplopende irritaties geleid.**[xi]** Vele jaren na de totstandkoming van het Statuut, in 1999, zou een Antilliaanse minister hierover binnenskamers opmerken dat het Statuut een wel erg grote jas is geworden voor de verhoudingen tussen Nederland en de kleine Caribische landen.

Afhankelijkheid van Nederland

De statutaire en institutionele markering van de verantwoordelijkheden wordt gecompliceerd door andere - politieke en ambtelijke - afhankelijkheidsrelaties. Statutair zijn de interventie mogelijkheden van Nederland beperkt. In de praktijk blijkt evenwel dat Nederland via andere hoedanigheden kan interveniëren in de autonome aangelegenheden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland is stand-by voor de Caribische landen met financiële steun, hulp bij calamiteiten, personele ondersteuning, kortom met raad en daad. Eertijds werd deze steun ontwikkelingssamenwerking genoemd. Daarmee wordt een netwerk van betrekkingen aangeduid dat in de loop der jaren een sterk gevarieerde inhoud heeft gekregen en ook met andere benamingen wordt aangeduid. Deze samenwerking is gemodelleerd op het principe dat de besteding van de middelen die voor de Nederlandse Antillen bestemd zijn, in overleg tot stand komt. Nederland kan niet op eigen houtje de bestemming van de gelden oormerken, aan de bestemming dient een verzoek van de Nederlandse Antillen vooraf te gaan. Door Antilliaanse bestuurders en ambtenaren worden de rijksmiddelen nogal eens gepercipieerd als ons geld. In de praktijk is deze Nederlandse raad en daad niet altijd belangeloos, integendeel, op de vleugels van de (ontwikkelings-)samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba weet Nederland invloed op interne aangelegenheden uit te oefenen waar het anders niet zou kunnen. Door aan de gouden koorden te trekken kan Nederland zich in de Antilliaanse arena doen gelden (sic). Al naar gelang de behoefte aan financiële ondersteuning wordt de financiële relatie als middel aangewend om over andere zaken overeenstemming af te dwingen. Dat gebeurt hier net als elders in de wereld: '(...) *de hand die ontvangt bevindt zich altijd in een lagere positie dan de hand die geeft*'. [xii]

De mate van afhankelijkheid van Nederlands raad en daad is geen objectieve toestand. Dezelfde behoeftige omstandigheden zullen voor de één meer afhankelijkheid creëren dan voor de ander. Door steun te vragen maakte het kabinet-Pourier III zich in 1999 en volgende jaren van Nederland afhankelijk en kreeg te maken met allerlei voorwaarden van die kant, dan wel bij monde van het door Nederland geïnviteerde Internationaal Monetair Fonds. Het voorgaande kabinet-Römer stelde een bedelgang naar Nederland zo lang mogelijk uit en was binnenskamers trots op deze zelfredzaamheid, zij het dat daardoor ondertussen de financiële problemen alleen maar groter werden. Ook het kabinet-Römer wist dat wel. Römer verklaarde binnenskamers, en soms ook wel daarbuiten, het

belang van de autonomie van de Nederlandse Antillen hoger te stellen dan het gebedel om Nederlandse steun die met allerlei bemoeienis gepaard zou gaan. Zij zou daarbij accepteren dat dit leidde tot een lagere levensstandaard, dat was de prijs die de Antillen in haar ogen voor de autonomie moesten betalen. **[xiii]** Deze Prinzipienreiterij doet het in de kringen van de autonomistisch goed, maar blijkt in de praktijk nogal eens te worden gecompromitteerd. Römer was daaropvolgend minister in het kabinet Poeier III en zodoende mede verantwoordelijk voor de steun die aan Nederland werd gevraagd. Veel eerder, einde jaren '80, maakte de toenmalige directeur van Department voor Ontwikkelingssamenwerking, George Curiël, overeenkomstige opmerkingen en wel met verwijzing naar de wisselvalligheid van het Nederlandse gedrag en beleid. Liever baas in eigen huis, weliswaar een kleiner huis, dan overgeleverd te zijn aan de grilligheid van Nederland was toen zijn mening.

Is sprake van afhankelijkheid van Nederland, dan kunnen de statutair gelijkwaardige verhoudingen zich in de praktijk heel anders voordoen. Door voorwaarden te stellen aan de benodigde financiële steun probeert Nederland te bepalen wat er gebeurt, bijvoorbeeld wat betreft de in 2000 'overeengekomen' inburgeringsplicht voor jeugdige migranten naar Nederland. Formeel en naar buiten toe wordt deze emigratievoorwaarde gepresenteerd als overeengekomen met de Antilliaanse regering. De Antilliaanse partner stemde aanvankelijk in - wellicht contre coeur - met de door Nederland gewenste maatregel. De gelijkwaardigheid wil immers dat Nederland niet eenzijdig zijn wil oplegt. Deze overeenstemming kan worden bereikt door invloed uit te oefenen uit hoofde van de financiële relatie. Hiertegen kan weliswaar weerstand worden geboden maar dan wel met als mogelijk gevolg dat men aan het kortste eind trekt. Minister Van Boxtel gaf in 2000 te kennen dat afwijzing van de inburgeringsplicht door de Antilliaanse regering gevolgen zou hebben voor de ontwikkelings-samenwerking. Het overleg daarover werd in de persberichten als een "*pittig gesprek*" gekwalificeerd. De Antilliaanse regering ging overstag. Toen de daarop volgende besluitvorming vertraging opliep - de Staten waren tegen - werd van Nederlandse zijde gezegd dat hieraan politieke gevolgen zouden worden verbonden. Voor de goede verstaander was duidelijk dat met deze gevolgen een toelatingsregeling werd bedoeld. Daarmee zou een einde komen aan het vrije verkeer van de Caribische landen naar Nederland. In een later overleg met de Tweede Kamer gaf de Nederlandse regering overigens aan dat hiervan voorhands geen sprake zal zijn.

In een ander geval in diezelfde periode wenst de Antilliaanse minister van Justitie Martha zich aan eventuele Nederlandse bemoeienis te onttrekken door af te zien van een door Nederland toegezegde financiering voor de verbetering en uitbreiding van Koraal Specht, de roemruchte gevangenis op Curaçao. Hij geeft er de voorkeur aan deze financiering bij een particuliere bank te betrekken. Met andere woorden, Martha wenste zich liever in de schulden te steken dan een schenking van Nederland te accepteren met bijbehorende voorwaarden en dát op een moment waarop de Antilliaanse regering met Nederland onderhandelde om extra financiële steun. Martha werd overigens door de Antilliaanse regering teruggefloten.

De gelijkwaardigheid van de partners en de statutaire afbakening van de autonomie van de deelnemende landen laten onverlet dat zich omstandigheden voordoen dat Nederland de dienst uitmaakt, althans dat probeert te doen, op terreinen die binnen de autonome sfeer van de Nederlandse Antillen en Aruba vallen. Deze interventies, die door de Antillen en Aruba als bemoeizucht wordt aangemerkt, moeten elk voor zich ad hoc worden beredeneerd en gelegitimeerd. Dat lukt met het Statuut in de hand niet altijd waardoor de verhoudingen onder druk komen te staan.

Goede tijden, slechte tijden

Aruba maakt in de jaren '90 voorspoedige jaren door, geheel anders dan de Nederlandse Antillen. Afbouw van de financiële relatie over een periode van tien jaar wordt overeengekomen, vanaf 2010 zal Aruba financieel zelfstandig kunnen zijn. Minister-president Eman prijst zich gelukkig niet meer naar Nederland te hoeven reizen met verzoeken om financiële steun. Hij betoogt dat nu een volwassen relatie tussen de Koninkrijkspartners Nederland en Aruba binnen handbereik ligt. Voor Aruba blijft de deelname aan het Koninkrijk een vanzelfsprekende zaak, de meerwaarde van Aruba als lid van het Koninkrijk ligt vooreerst in de waarborg van de rechtsorde, een waarborg die van vitaal belang is voor het investeringsklimaat. Ook de betekenis van het Nederlandse burgerschap is voor Aruba reden van harte deel te blijven uitmaken van het Koninkrijk.

In geval van de Nederlandse Antillen is einde jaren '90 sprake van een sterke financiële afhankelijkheid waardoor Nederland in tal van zaken vanzelf nauw wordt betrokken in interne aangelegenheden. Nederland stelt extra financiële

steun afhankelijk van een overeenkomst van de Nederlandse Antillen met het Internationaal Monetair Fonds over een structureel aanpassingsprogramma. Ingevolge de IMF-voorwaarden moeten honderden ambtenaren worden ontslagen, moet het begrotingstekort veel lager, de schulden gesaneerd, de arbeidsmarkt geliberaliseerd. Kortom, langs de weg van het Internationaal Monetair Fonds wordt in feite bewerkstelligd dat Nederland zich roert in de autonome aangelegenheden van de Nederlandse Antillen. De extra financiële hulp wordt aldus afhankelijk gesteld van allerlei voorwaarden: flexibilisering van de arbeidsmarkt, afschaffing van de marktbescherming, privatisering, vrije toetreding Europese Nederlanders en verregaande liberalisering van het werkvergunningenbeleid. Ook een samenwerkingsprotocol over sociale ontwikkeling tussen Nederland en de Antillen wordt aanvankelijk gekoppeld aan overeenstemming met het Internationaal Monetair Fonds over de sanering van de Antilliaanse overheidsfinanciën.**[xiv]** Over de inhoud van dit protocol was al overeenstemming bereikt. Achteraf blijkt deze koppeling niet zo bedoeld en het werk te zijn geweest van een overijverige ambtenaar die zonder bestuurlijke opdracht hiertoe had gehandeld. De totstandkoming van de nieuwe Belastingregeling voor het Koninkrijk lijkt aanvankelijk eveneens te zijn gekoppeld aan een akkoord met het IMF. Al vanaf 1993 wordt daarover onderhandeld. Volgens de minister-president van de Nederlandse Antillen had dit niets te maken met het IMF. Hij lucht herhaaldelijk zijn ongenoegen over *“dat voortdurende gedoe met het IMF”*.**[xv]** Later blijkt dat het Nederlandse beleid ten aanzien van schadelijke belastingconcurrentie wordt verscherpt. De immer meedenkende Vermeend, staatssecretaris van Financiën in Nederland en graag gezien op de Nederlandse Antillen, is in 1999 opgevolgd door Bos. Juist ten tijde van de wisseling van de wacht wordt door verschillende internationale instanties scherp ongenoegen geuit over het fenomeen van schadelijke belasting concurrentie, óók in de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland voelt zich aangesproken en Bos bereidt een beleidswijziging voor, in feite een breuk met het verleden van het regime van Vermeend en met ingrijpende gevolgen voor de Antilliaanse overheidsfinanciën en economie.

De autonomistas in de Nederlandse Antillen weten niet wat ze meemaken: wat in andere tijden vanzelfsprekend tot het domein van de Antilliaanse autonomie werd gerekend, is nu onderdeel geworden van een voorwaardenpakket ten behoeve van extra financiële steun van Nederland aan de Antillen. Nederland handelt in de overtuiging dat het Antilliaanse beleid op tal van punten moet worden

gecorrigeerd. In de Nederlandse visie zou er geen sprake kunnen zijn van economisch herstel wanneer deze maatregelen uitbleven, de extra Nederlandse steun zou in een onveranderde situatie geen herstellend effect hebben. Kortom, Nederland wil niet dweilen met de kraan open. Voorts wordt in die periode door Nederland een poging gedaan de bestaande projectenportefeuille te saneren. In het verleden waren zóveel verplichtingen aangegaan dat een verplichtingenstop moest worden afgekondigd. Dat betekende dat de Antillen geen nieuwe projectvoorstellen konden doen. Evenmin konden nieuwe financieringen worden toegezegd door de Nederlandse staatssecretaris, met andere woorden, hij kon zijn nieuw beleid niet met financiële middelen aan de man brengen. Door in de bestaande portefeuille te schrappen (of te faseren) zouden middelen kunnen worden vrijgemaakt voor nieuw beleid. Nederland probeert de Antillen van de juistheid van het nieuwe beleid te overtuigen en bovendien de regie voor deze operatie bij de Antilliaanse instanties te leggen. Er worden herhaalde pogingen gedaan de Antillen zélf deze sanering te laten uitvoeren. Immers, wanneer Nederland dit eigenhandig zou doorzetten ligt de tegenwerping van onbehoorlijk bestuur voor de hand. In dat geval komt Nederland zijn eerder aangegane verplichtingen niet na. Maar wanneer de Antillen ertoe bewogen kunnen worden zélf in de bestaande projectenportefeuille te schrappen, kan Nederland verwijzen naar Antilliaanse besluitvorming. Aanvankelijk bestaat grote weerzin om hieraan mee te werken maar uiteindelijk geven de ambtelijke en bestuurlijke instanties toe. De ambiance van deze operatie is onmiskenbaar *'wie betaalt, bepaalt'* terwijl nota's en brieven bol staan van begrippen als samenwerking en overleg.

Ook voor de nieuw aangetreden regering van de Nederlandse Antillen is van belang dat Nederlandse middelen beschikbaar komen om projecten te financieren, juist nu op de eigen begroting zwaar moet worden bezuinigd. Om hiervoor middelen vrij te maken moet het bestedingsoverleg met Nederland zoals dat te doen gebruikelijk is, worden voorafgegaan door een saneringsoperatie van de lijst van eerder met Nederland overeengekomen projecten. Dit hadden de Antillen nog nooit meegemaakt. De landsregering wilde echter geen moeilijkheden, zij stond in feite met de rug tegen de muur omdat het van Nederland afhankelijk was voor extra kredieten om de financieel-economische crisis het hoofd te kunnen bieden. De saneringsoperatie moet worden gecentraliseerd. Het landsdepartement voor Ontwikkelings-samenwerking ziet zich weer in de oude glorie hersteld als centrale coördinator van de samenwerking met Nederland. Alle eilandgebieden worden hieraan (weer)

ondergeschikt en hebben het departement als zodanig (weer) te erkennen en te respecteren. Dit geldt ook voor Curaçao en Sint Maarten die eerder zelf hun zaken met Nederland konden behartigen (zie hoofdstuk 4). De hartelijkheid waarmee het departement Ontwikkelingssamenwerking deze recentralisatie verwelkomt, wordt uiteraard gevoed door het hartzeer waarmee het eerder de centrale rol is kwijtgeraakt. Sint Maarten en Curaçao protesteren. Gedeputeerde Chong van Curaçao uit heftige kritiek op de wijze waarop deze recentralisatie tot stand is gekomen, het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao had naar zijn zeggen geen enkele inspraak gehad. **[xvi]**

In dezelfde tijd dat de supervisie van het Internationaal Monetair Fonds wordt opgelegd bij de begrotingssanering en dat Nederland de sanering van de projectenportefeuille forceert, is sprake van een door Nederland gepousseerde ombouw van projectfinanciering naar programmafinanciering. De motivatie voor deze ombouw is: *'De programma's kunnen als basis dienen voor een meer gelijkwaardige en zakelijke samenwerkingsrelatie, waarbinnen voor detailbemoeienis geen plaats is.'* **[xvii]** In dit geval wordt andermaal de gelijkwaardigheid als motivatie opgevoerd terwijl het onmiskenbaar duidelijk is dat daarvan in de praktijk weinig terecht komt. De Nederlandse machtspolitiek kent zijn eigen merites en doeleinden. Dit neemt echter niet weg dat het retorisch gehalte van het samenwerkingsjargon hiermee voor de zoveelste keer wordt bevestigd. De geloofwaardigheid van de goede bedoelingen van de partners wordt aangetast en de verhoudingen komen onder druk te staan.

Muis baart olifant

De gelijkwaardigheid van de Caribische partners in het Koninkrijk is in hoge mate fictief en wordt in de praktijk regelmatig geweld aangedaan. In reactie hierop wordt aan Antilliaanse zijde publiekelijk duidelijk gemaakt dat Nederland het niet zonder meer voor het zeggen heeft. In sommige gevallen gaat men terecht dwars liggen om het gewicht van de eigen positie tot uitdrukking te brengen. In andere gevallen baart de muis een olifant, ook in gevallen waar door zakelijk overleg een oplossing gevonden had kunnen worden. Soms zijn de reacties slechts dwars en nukkig, maar ook wel eens heftig en met destructieve gevolgen voor het eigen porselein.

Rituele dansen rond het bestedingsoverleg

In de jaren '80 en '90 heeft dit machtsvertoon uiteenlopende gezichten. Zo waren daar toen de rituele dansen rond het bestedingsoverleg. Dit wordt op bestuurlijk

niveau gevoerd, aan Nederlandse zijde door de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en aan Antilliaanse kant door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit overleg moet ambtelijk worden voorbereid. De Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen krijgt daartoe instructies uit Den Haag. Aan Antilliaanse zijde heeft de Regeringsvoorlichtingsdienst de organisatie in handen, de inhoudelijke agendering is een aangelegenheid van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking. Aanvankelijk wordt overleg gepleegd tussen de Vertegenwoordiging en het departement voor Ontwikkelingssamenwerking in aanwezigheid van de Voorlichtingsdienst. Dit overleg leidt vrijwel altijd tot strubbelingen, daar kan zonder mankeren op worden geanticipeerd, ook al omdat aan Nederlandse zijde datering en agenda als gegeven worden ingebracht. In reactie daarop komt de datering van het bezoek niet goed uit, komt die nooit goed uit. Het agendavoorstel deugt niet, deugt nooit. De duur van het bezoek is veel te kort, is altijd te kort. Op elk eiland moet tenminste één nacht worden doorgebracht, anders zou men zich daar tekort gedaan voelen. De wens om de omvang van de wederzijdse delegaties beperkt te houden wordt genegeerd. Enzovoort, enzovoort, enzovoort. Het hoofd van de Voorlichtingsdienst, Heerenveen, kent zijn pappenheimers en weet uit ervaring dat tussen de Vertegenwoordiging en het departement altijd uitvoerige rituele dansen moeten worden opgevoerd alvorens zaken kunnen worden gedaan. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking wil laten zien dat het niet naar het pijpen van Nederland danst en de Vertegenwoordiging moet een Haagse instructie zien uit te voeren. Na hiermee enige malen ervaring te hebben gehad, biedt Heerenveen aan het programma te verzorgen in afzonderlijk bilateraal overleg met het departement respectievelijk met de Vertegenwoordiging. Daarmee is de kou uit de lucht.

Ook tijdens het bestedingsoverleg is sprake van machtsvertoon. In de jaren '80 is het bestedingsoverleg een hoogtepunt in de samenwerkingsrelatie. Lopende projecten worden doorgenomen en nieuwe projectvoorstellen komen ter tafel. De voorbereiding ervan vereist hard werk, goede afstemming met 'Den Haag' alsook met de betrokken instanties in de Nederlandse Antillen. De Nederlandse minister voert het overleg niet alleen op hoofdlijnen maar is ook geïnteresseerd in de details van de projectvoorstellen. Tevoren wordt een zogeheten reismap gemaakt waarin, naast algemene informatie, van elk voorstel een korte samenvatting en aansluitend advies is opgenomen. Het is zaak dat de Antilliaanse voorstellen op

tijd worden ontvangen om gelegenheid te hebben een deugdelijk advies in de reismap te kunnen opnemen. Nagekomen voorstellen worden door de Vertegenwoordiging - zo goed en zo kwaad als het ging - tijdens de periode van het overleg van advies voorzien en via de ambtelijke hiërarchie naar de minister geleid, liefst geperforeerd zodat het document op ordelijke wijze aan de reismap kan worden toegevoegd.

Met het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen wordt de agenda van het overleg vastgesteld. De volgorde van deze agenda bepaalt de volgorde in de reismap. Bij aankomst van de Nederlandse delegatie blijkt nogal eens dat de agenda is omgegooid en dat nieuwe onderwerpen zijn toegevoegd met als gevolg dat tijdens het overleg onhandig met papier moet worden geschoven om de adviezen bij het betreffende onderwerp bij de hand te hebben. Aan Nederlandse zijde wordt als irritant ervaren dat sommige voorstellen dan voor het eerst aan de orde komen. Ondanks herhaalde bevestiging van de agenda tijdens het voorbereidende overleg, worden regelmatig overvallen gepleegd op de Nederlandse bewindsman door hem met nieuwe voorstellen te confronteren. Hoewel binnen de Nederlandse delegatie als richtlijn is afgesproken deze voorstellen te verwijzen naar toekomstige datum is het de eer van de minister te na om er niet zélf het één en ander over te berde te brengen. Na afloop klemt een ieder zich op eigen wijze aan deze uitspraken vast en krijgen zij het aureool van orakeltaal. Tekst en uitleg variëren waarbij in de regel het verschil wordt bepaald door de delegatie waarvan men deel uitmaakt. Het verslag van de bespreking biedt geen uitkomst omdat er geen eensluidend verslag wordt opgemaakt. Elke delegatie maakt haar eigen verslag. Door schade en schande wijzer geworden, worden zogeheten actiepunten ingevoerd die gezamenlijk - unisono - moeten worden vastgesteld. In beide delegaties maken de ambtenaren zich sterk om deze lijsten met actiepunten gereed te hebben voor het vertrek van de Nederlandse delegatie om in geval van verschil van mening opheldering van de Nederlandse bewindsman in te kunnen roepen. Deze gaat hier niet altijd op in, met een bondig 'daar word jij voor betaald' stuurt hij zijn ambtenaar terug naar het overleg over de actiepunten.

Partijdig Nederland

Op de Antillen wordt op ambtelijk niveau, met name bij het departement voor Ontwikkelingssamenwerking, bij tijd en wijle de voorkeur uitgesproken voor internationale organisaties zoals de Europese Unie en het United Nations

Development Program boven Nederlandse instanties. Deze zouden met al hun regels en voorschriften zoveel objectiever zijn dan Nederlandse instanties waaronder het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Om die reden was het departement er geen voorstander van dat een evaluatie van de personele samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zou worden uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland[xviii], niettegenstaande de uitstekende reputatie die de Inspectie geniet op grond van zijn evaluaties van (onderdelen van) de Nederlandse internationale ontwikkelingssamenwerking elders in de wereld. Ook in de Antillen heeft deze Inspectie een aantal programma's geëvalueerd, met instemming en tot volle tevredenheid van de betrokken Antilliaanse instanties. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking suggereerde dat de Inspectie als Nederlandse instantie mogelijk partijdig zal kunnen zijn: de Inspectie zou met het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken onder één hoedje kunnen spelen. Voorhoeve, op dat moment minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, bestrijdt deze partijdigheid maar gaat moeilijkheden uit de weg en stemt in met het Antilliaanse voorstel in de evaluatie op te dragen aan het United Nations Development Program op voorwaarde dat de Antillen dan een deel van de kosten dragen. Het departement Ontwikkelingssamenwerking voelt zich beter thuis bij United Nations Development Program en denkt daar meer zeggenschap te kunnen uitoefenen over de inrichting van de evaluatie. Nederland gaat om, tegen beter weten in. De Antillen krijgen hun zin omdat Voorhoeve uit beleefdheid een confrontatie uit de weg gaat.

Égards

Met de aan Nederland bewezen égards wordt machtsvertoon bedreven, tot op het hoogste niveau. Dat was o.a. het geval in een vergadering van de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen met minister De Koning in 1986. Voor de reorganisatie van het ambtelijk apparaat en een bezuinigingsoperatie op personeelskosten zou het adviesbureau Berenschot worden ingeschakeld. Kottman, directeur van Berenschot, is met De Koning meegereisd om de Raad van Ministers uit te leggen welke aanpak Berenschot bij deze operatie voor ogen staat. Kennelijk was hierover tevoren onvoldoende informatie met de betreffende Antilliaanse instanties uitgewisseld. Kottman stond tijdens het beraad onder leiding van mevrouw Liberia-Peters, minister-president, op de gang te wachten. De heer Chance, toen minister van Sociale Zaken en Arbeid, merkt onverdroten

op dat de minister van Justitie, Navarro, zijn werk zou moeten doen wanneer Berenschot tot de vergadering wordt toegelaten, hij had geen werkvergunning en zou onmiddellijk uitgezet moeten worden, uit het land, wel te verstaan. De Koning wordt gedwongen de directeur van Berenschot te laten weten dat hij onverrichter zake terug op het vliegtuig moet. De Koning vraagt om schorsing en legt in de gang de gerezen perikelen aan Kottman uit. Deze vertrekt daarop naar het vliegveld en de Koning keert terug naar de vergaderzaal, ogenschijnlijk onberoerd door deze nogal botte behandeling.

Ook met de ontvangst van Nederlandse bewindslieden wordt machtsvertoon bedreven. Niet alle Nederlandse ministers worden bij een bezoek aan de Antillen met dezelfde égards behandeld. In de tijd van De Koning loopt het meestal op rolletjes en is de logistiek van zo'n bezoek geen probleem. De Voorlichtingsdienst van de Antillen organiseert het tot in de puntjes, auto's staan klaar, één voor de minister en vaak ook nog één voor meereizende ambtenaren, bagagevervoer van luchthaven naar het hotel wordt verzorgd, paspoorten worden door toedoen van de Voorlichtingsdienst afgestempeld. In de regel wordt een uitnodiging voor een lunch of een diner bij aankomst van de delegatie op het vliegveld overhandigd. Ook bij aankomst midden in de nacht staat een delegatie klaar voor ontvangst waarbij de gezaghebber van het eilandgebied Curaçao, ministers en hoge ambtenaren niet ontbreken. Vaak wordt er gezamenlijk gedineerd en wanneer de echtgenotes van de ministers meereizen, wordt er gefeest, gedanst en gezongen. Het hoofd van de regeringsvoorlichtingsdienst, Edward Heerenveen, en de echtgenote van de Gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen in Nederland[19], Norma Jesurun, excelleren als duet. In het weekeinde zorgt het eilandgebied dat gastheer is voor ontspanning en vermaak, snorkelen, een bezoek aan Klein Curaçao, respectievelijk aan Klein Bonaire, een vaartocht van Sint Maarten naar een naburig buitenlands eiland (Anguilla), de beklimming van Mount Scenery op Saba of The Quill op Sint Eustatius. Tijdens het carnaval zitten de delegaties door elkaar op de eretribune en later zonder onderscheid rond de barbecue in de tuin van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen.

Tijdens de activiteiten en marge van het overleg loopt de Nederlandse delegatie een enkele keer het risico dat de gastheer met verkeerde vrienden komt opdruiven. Zo wordt voor een zondagse vaartocht, aangeboden door het bestuurscollege van Sint Maarten, gebruik gemaakt van het jacht van de

Italiaanse zakenman en hoteleigenaar Spadaro. Deze is zelf niet aanwezig. Spadaro wordt een paar jaar later veroordeeld voor valsheid in geschrifte. Ook de toenmalige gezaghebber van Sint Maarten, de gastheer van de Nederlandse delegatie, wordt later veroordeeld voor hetzelfde delict en krijgt 18 maanden celstraf. De verhoudingen worden in deze periode gekenmerkt door een ontspannen *'leef en laat leven'* sentiment.

Met de komst van Hirsch Ballin komt hieraan een einde. Hij noemt krom wat krom is en is een uitgesproken exponent van de medeverantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor de gang van zaken in de overzeese rijkdelen. Hirsch Ballin houdt welbewust afstand van mogelijk dubieuze omstandigheden. Dat uit zich o.a. in de keuze van de hotels waar wordt overnacht. Er geraakt zand in de wielen van de logistiek van de ontvangsten. Eerst wordt door de Antilliaanse regering bezuinigd op de auto's met chauffeur. Een volgende keer worden helemaal geen auto's meer beschikbaar gesteld. Voorgewend wordt dat het slechte tijden zijn. Op Sint Maarten blijkt de VIP-room op de luchthaven niet ontsloten te zijn, er is ook daar geen auto beschikbaar. Hirsch Ballin moet in de krakende tweedehands auto van het hoofd van de vestiging van de Vertegenwoordiging op Sint Maarten naar zijn hotel worden gebracht. De tijdsbesteding en marge van het overleg moet sindsdien door de Vertegenwoordiging van Nederland worden bedacht en verzorgd, daarin bijgestaan door de Commandant Zeemacht die op Curaçao is gestationeerd met als gevolg dat veel minder dan voorheen de delegaties gezamenlijk optrekken. Meestal is de Nederlandse delegatie in de vrije tijd op zichzelf en de Koninklijke Marine aangewezen. In de tijd van Voorhoeve als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken staat de Commandant Zeemacht vanzelfsprekend aangetreden om Voorhoeve als minister van Defensie te begroeten. De mannen (en een enkele vrouw) van de marine nemen maar al te graag de honneurs waar. De logistiek komt weer goed op orde. De marinebusjes en -auto's rijden dagen tevoren de route met als gevolg dat het programma daarna punctueel kan worden afgereden. Graag ontfermt de echtgenote van de Commandant Zeemacht zich over een eventuele meereizende echtgenote van de bewindsman. Het damesprogramma is in die tijd geen zaak voor de Vertegenwoordiging of de Antilliaanse gastheer. Toen de Vertegenwoordiging dit programma later weer claimde, moest zij in de clinch met *'mevrouw Zeemacht'*. Voorhoeve's gevolmachtigde, Hoekman, oudambassadeur van Nederland te Paramaribo en later te Londen, eerder directeur-generaal Internationale Samenwerking van Buitenlandse Zaken, wordt door de Voorlichtingsdienst van de

Antillen als een ambtelijke functionaris gekwalificeerd die niet op speciale égards hoeft te rekenen. Hoekman staat dus gewoon in de rij voor de immigratie loketten op de luchthaven.

Ook het parlementair contactplan krijgt te maken met nogal bot machtsvertoon. Deze bijeenkomst van vertegenwoordigers uit de parlementen van de drie landen van het Koninkrijk vindt beurtelings in het land van één van de parlementen plaats. Wanneer de ontvangst in 2000 Nederland te beurt valt, wensen de Antilliaanse vertegenwoordigers overleg met de ministerraad, i.c. met ministers die Koninkrijkszaken in hun pakket hebben. Dit wordt door hen gezien als een welbestede uitbreiding van het parlementaire overleg. Hierop wordt op formele gronden negatief gereageerd, het Antilliaanse parlement kan geen Nederlandse bewindslieden optrommelen. 'Een voorgenomen contact met leden van de Koninkrijksministerraad heeft geen doorgang gevonden', meldt de slotverklaring van het parlementaire Contactplan. **[xx]** Een uitnodiging van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Vries, en de minister voor Grote Stedenbeleid en Integratie, Van Boxtel, wordt vervolgens afgeslagen, zij zijn niet goed genoeg. Dit spierballengedrag wordt in de media, zowel de Nederlandse als de Antilliaanse, breed uitgemeten.

Heb je geld niet nodig!

De minister van Financiën van de Nederlandse Antillen neemt een curieuze positie in met betrekking tot de financiële samenwerking met Nederland. Een deel van de door Nederland verstrekte middelen kwam in het verleden beschikbaar in de vorm van zachte leningen, een ander deel á fonds perdu. Over de bestemming van de middelen heeft de minister van Financiën niets te zeggen, dat behoort tot de portefeuille van zijn collega de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Toch blijft Financiën niet onberoerd door de samenwerking met Nederland. De in de loop der jaren verstrekte leningen resulteren in de forse schuld aan Nederland. Volgens de daartoe gesloten leningsovereenkomsten is de minister van Financiën gehouden de hieruit voortvloeiende schuldendienst te voldoen. Intern geldt de afspraak dat Curaçao zijn portie van de schuldendienst voldoet aan de minister van Financiën. Voor de andere eilanden is geen overeenkomstige afspraak van kracht. In feite wordt de schuldendienst van die eilandgebieden stilzwijgend doorgestuurd naar de minister van Financiën van de landsregering terwijl deze over de gefinancierde projecten niets te vertellen heeft gehad. Ook met de exploitatielasten wordt de

minister van Financiën geconfronteerd. De exploitatielasten van ontwikkelingsprojecten op de kleine eilanden komen deels - indirect - voor rekening van de landsregering als gevolg van de regeling dat in geval van begrotingstekorten van die eilandgebieden, de Staten van de Nederlandse Antillen de begroting moet vaststellen waarmee de landsregering opdraait voor het tekort. Deze regeling brengt met zich mee dat de exploitatielasten van ontwikkelingsprojecten in zekere zin buiten de financiële huishouding van de betreffende eilandgebieden worden gehouden en zodoende door het eilandsbestuur weggewuifd kunnen worden.

De minister van Financiën van de Nederlandse Antillen is de facto wel degelijk een partner in de financiële samenwerking met Nederland maar heeft hierover niets te vertellen. Dit geeft wrijvingen die ertoe hebben geleid dat op gezette tijden de minister van Financiën zijn aanwezigheid kenbaar maakt bij het overleg van zijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse delegatie over de bestemming van de ontwikkelingsfondsen, meestal zwijgend omdat hij in dat gezelschap formeel geen rol heeft. Ook komt het voor dat hij draait om projecten waarvoor door Nederland middelen beschikbaar zijn gesteld, in uitvoering te doen nemen. Met uitzondering van de projecten van het eilandgebied Curaçao, is het de minister van Financiën die opdracht tot uitvoering geeft. Het dralen van de minister van Financiën wordt hem door niemand in dank afgenomen, niet door de eilandgebieden, niet door zijn collega van Ontwikkelingssamenwerking en evenmin door Nederland die de middelen beschikbaar heeft gesteld. In de regel houdt hij zijn bezwaren niet lang vol. De politieke partijen die in de bestuurscolleges van de eilandgebieden zijn vertegenwoordigd, zijn vaak coalitiepartners in het landsbestuur. De minister van Financiën moet zich dan voegen naar het voortbestaan van de coalitie en het hoofd buigen voor remonstraties van de eilandgebieden tegen zijn beleid, contre coeur en knarsetandend.

Begin jaren '90 wenst de toenmalige Antilliaanse minister van Financiën, Smits, niet mee te werken aan het diligent afhandelen van de schuldendienst van de Nederlandse Antillen aan Nederland. Uit hoofde van de leningsovereenkomsten zijn de Nederlandse Antillen jaarlijks een bedrag van ca. Hfl 30 mln per jaar voor rente en aflossing aan Nederland schuldig. Deze zogeheten schuldendienst moet voor het einde van het jaar worden voldaan, anders moet de inkomstenkant van de Nederlandse begroting voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken met

dit bedrag worden gecompenseerd. Anders gezegd, het budget voor ontwikkelingssamenwerking wordt dan met dit bedrag gekort. Smits is als minister van Financiën gefrustreerd door de financiële implicaties van de samenwerking met Nederland en leeft deze uit door Nederland zoveel mogelijk dwars te zitten. Hij rebelleert en traineert zo lang hij kan, tot 31 december wacht hij met de overboeking. In afwachting van de betaling van de schuldendienst worden door Nederland diverse projectfinancieringen opgeschort. Ondertussen suggereert Smits dat de projecten die zijn opgeschort eigenlijk met geld van de Antillen worden gefinancierd. Eerst moet hij immers Hfl 30 mln naar Nederland overmaken voordat financiering beschikbaar komt voor deze projecten. Smits eist in het verlengde van deze redenering zeggenschap in de keuze van prioriteiten. Hij krijgt dat niet. In de pers wordt daaropvolgend Smits de uitlating in de mond gelegd *“heb je geld niet nodig”*. Deze uitspraak, gedaan of niet, schiet met name de kleinere eilanden in het verkeerde keelgat. Zij hebben geen behoefte aan Curaçaose spierballentaal ten opzichte van Nederland. Bovendien zijn ook enige van hun projecten door Nederland opgeschort en wel met nadrukkelijke verwijzing naar de nalatigheid van de Antilliaanse regering. Smits heeft zijn hand overspeeld. Uiteindelijk komt hij niet terug in een volgende regering, hij heeft het verbruid bij de kleine eilandgebieden. Een *éminence grise* uit de coalitie, De Paula, wordt door de landsregering uitgenodigd om in overleg met de Vertegenwoordiging van Nederland de opgelopen spanningen te kanaliseren. Dat lukt hem. Eenmaal minister af kan Smits zich nog steeds niet inhouden. Wanneer Voorhoeve in 1998 duidelijk maakt dat er nog tientallen miljoenen guldens aan Nederland moeten worden afgelost, verklaard Smits publiekelijk: *“Dat een stinkend rijk land als Nederland zó omgaat met een mini-staatje in financiële problemen vind ik ongehoord”*. [xxi] Nota bene, het gaat hier om een reguliere schuldendienst van een land dat grosso modo tot de hoge inkomenslanden wordt gerekend, het betreft zachte leningen van Nederland aan de Antillen waarmee in het verleden een deel van de ontwikkelingssamenwerking is gefinancierd en de betreffende leningsovereenkomsten zijn formeel vastgelegd.

Deze incidenten kunnen met een veelvoud worden uitgebreid: zoals de aanvankelijke onwil om de directeur van het bureau Buitenlandse Economische Betrekkingen van Nederland, Engering, op bestuurlijk niveau te ontvangen. Als ambtenaar zou hij door ambtenaren moeten worden ontvangen. Ook het pleidooi om aan Antilliaanse zijde de portefeuille koninkrijkszaken te laten behartigen op het niveau van een staatssecretaris, net zoals Nederland dat doet, valt in dit

resumé van machtsvertoon te plaatsen. **[xxii]** Elders is het gedrag verhaald van de Antilliaanse minister van Justitie, Römer, die tijdens een conferentie voor de ogen van Lubbers en Hirsch Ballin, een door Lubbers ingebracht document in snippers scheurt. **[xxiii]** Bij tijd en wijle baart de muis een olifant. Waarover gaat het? Kleinigheden nietwaar! Wie zich dáár druk over maakt, maakt zich belachelijk, toch? Die indruk is gauw gevormd wanneer dergelijke incidenten afzonderlijk en op zichzelf staand worden gereleveerd. Zonder het bredere verband van de statutaire verhoudingen, de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen, de afhankelijkheid van Nederland, de ongelijke machtsbalans, de geschiedenis van slavernij en kolonialisme en zonder het 'meesterlijke' gedrag dat aan Nederlandse zijde ook heden ten dage nog wordt vertoond, is dit gedrag, deze spierballentaal, inderdaad niet goed te duiden.

Meesterlijk gedrag

De bestuurders in de West zijn collega's van de bestuurders in Nederland, zij noemen elkaar bij de voornaam en gaan collegiaal met elkaar om. Zij zijn elkaars counterpart. Klinkers beschrijft hoe in de eerste jaren na de totstandkoming van het Statuut in Nederland de West-Indische vertegenwoordigers niet zelden met een zekere argwaan en soms met enig *dédain* werden behandeld. Vaak moesten Nederlandse hoofdrolspelers zich inspannen om de vertegenwoordigers van de West te zien en te behandelen als collega's "*al bevonden zich in dat gezelschap veel personen die qua intellectuele capaciteiten en uitstraling niet onder hoefden te doen voor de Nederlanders*". **[xxiv]** Zij spreekt in dit verband van de "*arrogantie van de macht*". Prominenten over wie eerder geringschattend was gerapporteerd dienden nu niet slechts met *égards* te worden behandeld, men moest ook werkelijk een zeker vertrouwen in hen leren stellen. Dit leerproces zou lang duren, zo het al ooit is voltooid. **[xxv]** Uiteraard is dit proces niet voltooid, ook niet bijna vijftig jaar na dato van de totstandkoming van het Statuut. Met regelmaat wordt de fictie van de collegialiteit geweld aangedaan, Nederland valt dan uit de voorgeschreven rol. Toch is de bewering dat Caribische ministers hun Nederlandse collega's niet aan de telefoon kunnen krijgen, bezijden de werkelijkheid van De Koning, Hirsch Ballin en Voorhoeve. **[xxvi]** Deze bewindslieden zijn ieder voor zich herhaaldelijk en zonder kenbaar gemor 's nachts wakker gebeld, ook al omdat met het tijdsverschil tussen Nederland en de Antillen niet altijd rekening werd gehouden.

Ook in de jaren '90 komt het voor dat Nederland zich als heer en meester

gedraagt. Het decorum van de gelijkwaardigheid bezwijkt in die gevallen onder het gewicht van de werkelijkheid van de verhoudingen. Daarbij komt dat de uitspraak van een Brits politicus: *“The Dutch are always right but never relevant”* in verhouding tot de overzeese rijkdelen niet opgaat.**[xxvii]** Integendeel, daar geldt *‘Right or wrong, the Dutch are always relevant’*. En dat is moeilijk te verteren.

Op bezoek bij de Gouverneur

Bij de Gouverneur loop je niet zomaar naar binnen. Zijn residentie wordt - licht - bewaakt en met mooi protocollair vertoon wordt bezoek aangekondigd. De Gouverneur van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigt H M de Koningin, het hoofd van het Koninkrijk, de Gouverneur is tevens hoofd van de landsregering. De Gouverneur bekleedt het hoogste ambt. Hij houdt regelmatig overleg met de Antilliaanse ministers, net als de Koningin dat doet met Nederlandse ministers. Ook wordt de Gouverneur regelmatig geraadpleegd door Nederlandse bewindslieden. Hij kan zijn ambt het beste vervullen wanneer hij het volledige vertrouwen van alle partijen, de Antilliaanse en de Nederlandse, geniet.

Begin jaren '90 lopen de sentimenten rond de Kustwacht hoog op. De drugshandel in het Caribisch gebied vereist een grondige aanpak en stevige bestrijding. De Verenigde Staten vinden dat naast de Amerikaanse Coast Guard het Koninkrijk der Nederlanden ook zijn bijdrage moet leveren. Er moet een Kustwacht komen, daarover zijn de Arubaanse, Antilliaanse en Nederlandse partijen het wel eens. Maar over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn ze het grondig oneens. Nederland wil er in eerste instantie een Koninkrijksaangelegenheid van maken, de Antillen zijn het daarmee niet eens, daarmee zouden alle bevoegdheden uit handen worden gegeven. De Raad van State had kritisch geoordeeld over de staatsrechtelijke inbedding van het ontwerpbesluit. Volgens de Raad van State worden de aangelegenheden van het Koninkrijk in het Statuut limitatief opgesomd. De Koninkrijkssfeer kan niet tegen de wil van de landen worden uitgebreid. De Raad van State oordeelt dat de Kustwacht moet worden gezien als een onderling tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba te treffen regeling.**[xxviii]** Defensie is evenwel niet van zins om de bevelstructuur te delen met Antilliaanse instanties.

De Kustwacht raakt verstrikt in - en daarmee vertraagd door - een hoog oplopend debat over de autonomie van de Antillen. Een overeenkomst tussen Voorhoeve, toen minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, tevens minister

van Defensie, en de Antilliaanse regering, wordt in een emotionele vergadering van de Staten van de Nederlandse Antillen laat in de nacht afgewezen. De Vertegenwoordiger van Nederland zit daarbij op de tribune en een enkele spreker voert voor zijn goede begrip van de zwaarwegende bezwaren het woord in het Nederlands. Uiteindelijk is de Kustwacht er wel gekomen. De Zeemacht in het Caribisch gebied wordt uitgebouwd met Kustwacht functies. De Commandant Zeemacht wordt qualitate qua ook de Commandant van de Kustwacht. De alarmbel die de autonomie bewaakt, had luid geklingeld en de verhoudingen op scherp gezet.

Voorhoeve heeft zijn uiterste best gedaan de partijen tot overeenstemming te brengen. Tijdens één van zijn bezoeken bereikt Voorhoeve over bepaalde onderdelen overeenstemming met de Antilliaanse regering. Bij het verlaten van het gebouw van de Raad van Ministers geeft hij te kennen de Gouverneur hierover te willen inlichten. Zijn directeur voegt zijn daad bij het woord van de minister en sprint de trappen naar de residentie van de Gouverneur op, met verbijstering nagekeken door de Antilliaanse delegatie. Ook de bewaking weet niet wat de doen. Op het bordes aangekomen maakt hij zijn aanwezigheid kenbaar door op de deur te bonzen. De residentie van de Gouverneur kent geen bel. De Gouverneur zit in de hal te lezen. Hij verdwijnt schielijk om zich om te kleden wanneer hem duidelijk wordt dat Voorhoeve hem wil bezoeken. De Voorlichtingsdienst van de Antillen leidt uiteindelijk deze overrompeling in goede banen. Voorhoeve, immer voorkomend en immer correct, had er ongewild voor gezorgd dat alle decorum met de voeten wordt getreden. **[xxix]** De omgangsvormen van de Nederlandse delegatie degraderen een audiëntie bij het hoogste ambt van de Nederlandse Antillen tot een burenvizite. Onder de ogen van de op de binnenplaats van het Fort verzamelde Antilliaanse bewindslieden en ambtenaren wordt - letterlijk - een loopje genomen met het decorum van de gelijkwaardigheid van de verhoudingen.

De Commandeur

De Commandant der Zeemacht in het Caribisch gebied, ook wel genoemd de Commandeur, is belast met de defensie taak van het Koninkrijk in de overzeese gebiedsdelen. Daarnaast is de Commandeur sinds 1998 tevens Commandant Kustwacht. De presentie van de Zeemacht is met name op Curaçao letterlijk onmiskenbaar en springt bij bepaalde gelegenheden sterk in het oog als de meest indrukwekkende manifestatie van het Koninkrijk en in feite dus van Nederland. In

geval van orkaanrampen bieden de manschappen van de Zeemacht als eerste hulp en bijstand. Vliegtuigen en schepen worden ingezet om de helpende hand te bieden, soms versterkt met vanuit Nederland ingevlogen materieel. Deze assistentie is niet belast met een postkoloniale discussie over autonomie en zelfredzaamheid, neen, in alle lagen van samenleving en bestuur wordt deze dienstverlening met erkentelijkheid begroet.

De overdracht van het commando van de vertrekkende Commandeur aan zijn opvolger vindt met groot en feestelijk ceremonieel plaatst, muziek, heren in wit uniform, dames met hoeden. Daarbij wordt breed uitgenodigd. In de regel zijn alle overheden van de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoerig vertegenwoordigd, niet alleen de zittende bestuurders maar ook voormalige ministers zijn geziene gasten en laten zich graag zien. Dat ligt anders in 1998. De voltallige regering van de Nederlandse Antillen, met uitzondering van de Gouverneur, laat verstek gaan. De scheidende Commandeur had het in de ogen van de regering geheel verbruid. Wat was het geval?

Met de commandant Zeemacht die als eerste ook de functie van commandant Kustwacht vervulde, komt het tot een scherp conflict toen hij desgevraagd weigerde informatie te verstrekken aan de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen over een publicitair breed uitgemeten cocaïne smokkel van Curaçao naar Nederland waarbij Nederlandse mariniers waren betrokken en vliegtuigen van de Koninklijke Marine waren gebruikt voor het transport. De Marine wist hiervan en had het drugstransport naar Nederland laten doorgaan om *“de hele lijn op te rollen”*. [xxx] Formeel is de Commandant Kustwacht geen verantwoording schuldig aan de Antilliaanse minister van Justitie maar de wijze waarop hij dit kenbaar maakt, zet alle stekels overeind en geeft de Antilliaanse regering ampel reden deze weigering als schofferend te ervaren. De Commandeur weigert eveneens in te gaan op vragen van de minister van Justitie over de hoeveelheid drugs die in 1998 zijn onderschept en de wijze waarop die zijn vernietigd. In de Nederlandse pers had de Commandeur gesuggereerd dat alle marinemensen door de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, Martha, over één kam werden geschoren (*“door het slijk halen”*). Het wordt hard gespeeld.

Martha reist af naar Nederland om zich daar te laten informeren en zijn beklag te doen over de houding van de Kustwacht leiding. [xxxi] De regeringsvoorlichter van de Nederlandse Antillen laat weten dat er sprake is van grove

zelfoverschatting aan de kant van de Commandeur. Fractieleden in de Staten van de Antillen vinden de houding van de Commandeur onacceptabel. Bij de commando overdracht besluit men weg te blijven. Aan de opvolger van de vertrekkende commandant, biedt de Antilliaanse regering schriftelijke excuses aan voor haar absentie en vraagt daarvoor begrip. In de Antilliaanse en Nederlandse pers wordt dit incident uitvoerig belicht. [xxxii]

Ook bij andere gelegenheden zijn er in die periode aanvaringen geweest met de Commandeur. Eens wordt de gezaghebber van Curaçao bruusk achtergesteld in het protocol van ontvangst van Voorhoeve als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken op het militaire gedeelte van de luchthaven, omdat de Commandant Zeemacht als eerste Voorhoeve in zijn hoedanigheid als minister van Defensie wenst te begroeten. Daarbij moet worden bedacht dat deze plichtplegingen door menigeen in de ontvangende delegatie als een tijdrovend corvee worden gezien. Bij een andere gelegenheid doet zich een soortgelijk incident voor toen de Antilliaanse delegatie van ontvangst door de Commandeur niet op het platform wordt toegelaten. Voorhoeve heeft daarvoor later zijn excuses aangeboden. Dit zijn maar kleinigheden, zeker, maar hoe daar mee om te gaan is vaak bepalend voor de ambience van de verhoudingen. Door de combinatie van de functies van Commandant Zeemacht en Commandant Kustwacht wordt het optreden van de Commandeur onderdeel van het eindeloze discours over de Antilliaanse autonomie. Het gedrag waarmee deze functie in de praktijk wordt gebracht, stelt daardoor hogere eisen en wordt in de Antillen kritischer gevolgd dan het formele meesterschap waarmee Koninkrijkstaken wordt behartigd. Zelden of nooit roept dit meesterschap discussie op, deze dimensie van de Koninkrijksverhoudingen wordt door de Caribische landen vanzelfsprekend gewaardeerd. Echter, wanneer zich raakvlakken met de autonomie van der Antillen voordoen, is het voor de verhoudingen van groot belang dat met deze nuances in het dagelijkse functioneren rekening wordt gehouden. De lange uitschuifbare tenen en gevoeligheden waarmee volgens menigeen de Antillen zijn behept, kunnen met evenveel recht als haarscherpe antennes worden gezien die nauwkeurig registreren wanneer zich meesterlijk gedrag voordoet dat niet meer van deze tijd is. Het is maar hoe je het bekijkt.

Identiteit, 't eigene en cultuur als hulptroepen

De huidige ongelijkheid staat op zichzelf en is tegelijkertijd een vervolg op de in de koloniale samenleving formeel gesanctioneerde maatschappelijke en

institutionele ongelijkheid. De toenmalige ongelijkheid wordt vervolgd. In de koloniale samenleving was racisme een kenmerkend aspect van de onderlinge verhoudingen, de bestaande ongelijkheid werd bovendien racistisch gelegitimeerd. Dat ligt nu anders. Achtergronden en drijfkrachten van de heden ten dage nog bestaande internationale afhankelijkheidsstructuren verschillen van die van de vroegere koloniale verhoudingen en structuren. De voormalige koloniën zijn gelijkwaardig geworden maar in de machtsbalans met het voormalige moederland zijn ze dat niet, verre van dat.

Het spierballengedrag van de Antillen kan worden gezien als een onbeheerste uiting van een gefrustreerde partner die zijn formeel vastgelegde gelijkwaardigheid in de verhouding met Nederland, in de praktijk op de werkvloer niet gereflecteerd ziet. In de ongelijke machtsbalans worden door de Antillen de identiteit en het culturele erfgoed nogal eens ingezet als hulptroepen. Deze eigenheden zijn daartoe bij uitstek geschikt en goed bruikbaar, althans op korte termijn. Het appelleert allereerst aan de kwetsbaarheid van deze gemeenschappen in een zoveel grotere, machtiger en vooral snellere wereld. De machtsbalans is zeer ongelijk. Juist deze ongelijkheid vraagt om bescherming en verdediging van het eigene, de identiteit en cultuur, als het ware als last resort, een vluchtheuvel waarop een veilig onderkomen wordt gezocht. Dit appèl wordt versterkt door de beeldvorming die ten aanzien van de eilandelijke gemeenschappen in het Caribisch gebied domineert.

Walcott, zelf afkomstig van St. Lucia, heeft hierover met compassie geschreven. In zijn Nobel-prijs lezing *'The Antilles, Fragments of Epic Memory'* beschrijft Walcott de contouren van de beeldvorming van 'the Antilles': "(...) *the way that the Caribbean is still looked at, illegitimate, rootless, mongrelized*" en citeert Froude: "*no people there, in the true sense of the word*". Walcott herhaalt: "*No people. Fragments and echoes of real people, unoriginal and broken*" en refereert hiermee aan de toon van de reisbeschrijvingen van Froude en Conrad. **[xxxiii]** Elke culturele manifestatie wordt conform deze beeldvorming verkleind en gekwalificeerd als imitatie, van architectuur tot muziek. Ondanks alle uitbundigheid en vitaliteit van het carnaval op Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn het volgens deze optiek juist evenzovele uitingen van *'Tristes Tropiques'*. Zo kan ook het ritueel van de formele opening van het academisch jaar van de Universiteit van de Nederlandse Antillen te kijk worden gezet. Of de opening van de Staten van de Nederlandse Antillen. Ook een carnavalsgroep die Delftsblauw

als thema voert, kan zo worden gezien. De perceptie van *'doen alsof'* en *'net echt'* met betrekking deze rituelen is gauw gevormd. Deze rituelen worden dan nadrukkelijk niet beschouwd als culturele verworvenheden van eigen bodem maar – inderdaad – als imitaties zonder culturele betekenis. Walcott zet welbewust de bril op van de reiziger, de passant, niet de meest oppervlakkige, en komt daarmee tot een bepaling van het identiteitsprobleem van de Antillen als een probleem van *'the eye of the beholder'*.

Walcott is een dichter en als zodanig zijn voor hem de prestaties en verworvenheden van de geschiedenis (*"History"*) van minder belang: *"(...) the fate of poetry is to fall in love with the world, in spite of History"*. De Antilliaan is door zijn geschiedenis een *"stripped man"* die terug is gevallen op zijn meest elementaire kracht: zijn geest als een drager en vertolker van *"fragments of an epic memory"* die *"the Middle Passage"* en *"the Fatel Rozack"* heeft overleefd. Walcotts beeld van the Antilles is: *"(...) the reality of light, of work, of survival. I mean a house on the side of a country road, I mean the Caribbean Sea, whose smell is the smell of refreshing possibility as well as survival."* Dit beeld contrasteert met de beeldvorming van passanten en toeristen: *"(...) the benign blight that is tourism can infect all of those island nations, not gradually but with imperceptible speed"*. Walcotts beeld van *'the Antilles'* is een expressie van dichterlijke liefde van en voor eigen bodem en van een selectief en fijnzinnig *"epic memory"*. Het is daarmee fundamenteel anders dan de passanten die zeggen *"they love the Caribbean, meaning that someday they plan to return for a visit but could never live there, the usual benign insult of the traveller, the tourist"*. Poëzie en passanten zien verschillende beelden die elk voor zich van betekenis zijn voor de identiteit van de Antilliaan, voor zijn plaatsbepaling in de tegenwoordige tijd.

Niettegenstaande de betekenis van *"epic memory"* van allerlei soort (Afrikaans, Indiaas, Joods, Arabisch, Europees) domineren in het weefsel van de nationale identiteit van de Antillen harde realiteiten zoals zijn geschiedenis: *"(...) since the history of the Antilles was genetically corrupt, so depressing in its cycles of massacres, slavery, and indenture, a culture was inconceivable (...)"*, het economisch potentieel (*"windfall economies"*), de geringe omvang van de bevolking, de extreme afhankelijkheid van het buitenland. Het tourisme in de regio is niet verheffend, het is *"one huge U.S. recreational slum"*.**[xxxiv]** Het cruise tourisme heeft in de volksmond als doelgroep: *"the newly wed, the nearly dead and the overfed"*.**[xxxv]** Binnen de begrenzing van het eiland, de eigen

groep, erf en huis zijn deze harde realiteiten van weinig betekenis. In het verkeer van land tot land, met derden, i.c. Nederland, ligt dat anders, dan worden ze eerder nog versterkt. Op de prestatieschaal van wat Walcott "*History*" noemt, doen de Antillen amper mee.

In relatie met Nederland wordt deze complexiteit nog versterkt door de koloniale oorsprong van de verhouding. Nederland kent de glorie van de Gouden Eeuw en is een Europese koloniale mogendheid van belang geweest, de West-Indische Compagnie was prominent aanwezig in de slavenhandel. De eilanden van de Nederlandse Antillen waren volgens de Spanjaarden *islas inutiles*. Diverse koloniale regimes volgden elkaar op, daaronder was Nederland de hekkensluiter. Eens was Nederland heer en meester op de eilanden en haarscherp (sic) te onderscheiden van het merendeel van de lokale bevolking door ras, slavenhandel en slavernij. Anil Ramdas geeft de mening van een Afrikaanse zegsman weer dat de bewoners van het Caribisch gebied veel sterker met de overheersing van de Europese cultuur zijn geconfronteerd dan de Afrikaanse wereld. Daar was het contact veel oppervlakkiger. **[xxxvi]** Het begrip van eigen identiteit en cultuur van de eilandelijke gemeenschappen wordt hierdoor mede bepaald. Toen éénmaal de autonomie was verworven, bleef een nauwe band met Nederland bestaan, er was geen sprake van onafhankelijkheid. Deze keuze was voor de Antillen en Aruba welbewust, bij gebrek aan beter, maar juist daardoor zijn de eigen cultuur en identiteit zo goed bruikbaar wanneer men redenen denkt te hebben zich bedreigd te voelen in de verhouding met Nederland. Op het tussenstation van de autonomie staat als het ware altijd iemand gereed om de koloniale bagage van Nederland uit te pakken. Dit kan worden aangeduid met het begrip kolonitus, daarmee wordt bedoeld de aanwending van koloniale symbolen en referenties om de eigen positie ten opzichte van Nederland te versterken. Koloniale beelden worden dan welbewust op het hedendaagse gedrag en de eigentijdse werkelijkheid geprojecteerd en dringen daarin door. **[xxxvii]** Daarmee worden de tenen van de Antilliaanse partner als het ware uitgeschoven om de Nederlander erop te laten trappen.

Kolonitus wordt bij tijd en wijle gehanteerd als welbewuste strategie om het machtsevenwicht ten opzichte van Nederland te corrigeren. Als zodanig wordt het lang niet altijd herkend. Wordt het wel herkend dan zijn uiteenlopende reacties mogelijk. Het komt voor dat de Nederlandse partij een en al aandacht heeft voor de Antilliaanse claims omdat het elke verdenking van new colonialism wil

uitsluiten. Een voorbeeld hiervan is een Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen die veel ruimte geeft aan de Antillen bij de programmering en agendering van het bestedingsoverleg en daardoor zelf in moeilijkheden komt met zijn opdrachtgevers in het Haagse hoofdkantoor waarvan hij zijn instructies krijgt. Anderzijds wordt er soms ritueel meegedanst zonder dat de claims serieus worden genomen. Een houding van *'hier moeten we nu eenmaal doorheen'* wijst dan de weg. Ook komt het voor dat Nederland kolonitus wil uitsluiten door zich door een andere partij te laten vertegenwoordigen, bijvoorbeeld het Internationaal Monetair Fonds. De Antillen realiseren zich dat kolonitus in internationaal verband veel minder effect sorteert en zijn daarom dan ook tegen deze internationalisering, met als argument dat in het Koninkrijk broeders samenwonen, een derde heeft daar niets te zoeken. De Koning, pragmatisch als hij was, merkte daarover op dat het beter is dat broeders geen herrie maken en dat daarom een ingehuurde derde goede diensten kan bewijzen voor het oplossen van heikele kwesties. Overigens komt het ook voor dat de Antillen juist de tussenkomst van een derde voorstaan, omdat deze onpartijdiger zou zijn.

Het spreekt vanzelf dat Nederland gevoelig is voor Antilliaanse kolonitus, niettegenstaande de gewenste zakelijkheid en volwassenheid die het onderlinge verkeer met de voormalige koloniale gebieden betaamt. Geen enkele Nederlandse bestuurder, ambtenaar of captain of industry wil als neokoloniaal worden geafficheerd en kiest al gauw eieren voor zijn geld wanneer hij in dat vaarwater terecht dreigt te komen. Het kan dan vreemd aflopen. De casus van de mislukte poging van PTT Telecom een voet in de West aan de grond te krijgen is een illustratie van machtsvertoon aan Antilliaanse zijde waarbij cultuur en identiteit als hulptroepen worden ingezet. In het geval van de samenwerking KLM-ALM loopt het eveneens bevreemdend af. De ALM dreigt failliet te gaan op het moment dat de KLM de samenwerkingsovereenkomst opzegt. In beide gevallen is het niet gelukt om tot een voor de Antillen vruchtbare samenwerking te komen.

PTT Telecom

Einde jaren '80 onderneemt PTT Telecom een poging te participeren in telefoonbedrijven op de eilanden van de Nederlandse Antillen. Dit heeft de volle instemming van de Antilliaanse regering. Deze poging is op niets uitgelopen. De lotgevallen van deze mislukking zijn verslagen en geanalyseerd door Alfons van Marrewijk. **[xxxviii]** Deze casus illustreert in schrille kleuren hoe een betrekkelijke grootmacht als PTT Telecom zijn oren moest laten hangen naar

lokale belangengroepen die een welbewuste strategie voerden om deze bedrijfsparticipatie te saboteren. De toenmalige algemeen directeur van PTT Telecom, Verwaayen, geeft enige jaren nadien te kennen dat deze afloop de grootste mislukking in zijn carrière is geweest: *“That was all the energy we have put in the Netherlands Antilles. We haven’t been able to convert the 87 verbal agreements into real projects. That has been the most intense feeling of powerlessness I have experienced in recent years (...) everybody says ‘yes’ and still you are not able to succeed.”* [xxxix] Van Marrewijk concludeert dat in dit geval individuele overlevingsstrategieën van korte termijn de overhand hebben gehad boven een lange termijnontwikkeling van de telecommunicatie sector in de Nederlandse Antillen. *“In the meantime, the ‘golden eggs’ of the Curaçao chicken have turned into stones. Many of the informants acknowledge that Curaçao has missed the boat (...).”* [xl] Bij de aanvang van dit traject zijn de meeste partijen in de Nederlandse Antillen ervan overtuigd dat de participatie van PTT Telecom tot voordeel zou strekken van de lokale telecommunicatiebedrijven. Voor PTT Telecom is het initiatief een eerste stap om tot internationale verbreding van het bedrijf te komen. De keuze voor de Antillen wordt ingegeven door de historische, culturele en economische banden met Nederland. De samenwerking met de communicatie bedrijven in de Antillen zal voor PTT Telecom mogelijk een opstap kunnen vormen naar Latijns Amerika. Het heeft niet zo mogen zijn.

PTT Telecom wordt samen met een aantal andere internationale telecommunicatie bedrijven door de Antilliaanse regering uitgenodigd een offerte te doen voor een participatie van 49% in Telem, het telecommunicatie bedrijf op Sint Maarten. In de participatie overeenkomst wordt gestipuleerd dat de internationale partner voor een aantal jaren verantwoordelijk zou zijn voor het management van Telem. Een inspanningsverplichting geldt met betrekking tot het in Antilliaanse handen brengen van het management. Op Sint Maarten wordt de participatie geblokkeerd door *“the power behind the throne at St. Maarten”*, door Claude Wathey. [xli] Deze ziet zijn machtsbasis wankelen door de steeds sterker oprukkende aandacht van Nederland voor behoorlijk bestuur. Zijn persoonlijk bewind wordt hierdoor aangetast. Hij weet de in brede kring levende anti-Nederlandse gevoelens te mobiliseren en kan op het laatste moment bewerkstelligen dat de Antilliaanse minister de participatie overeenkomst niet tekent. [xlii] Hij geeft daarmee tegelijkertijd een signaal af aan de Antilliaanse regering dat Sint Maarten zelf wel zal uitmaken wat het met Telem wilde doen.

Ondertussen is de top van PTT Telecom in gezelschap van de Nederlandse minister voor Verkeer en Waterstaat voor de ceremonie naar Sint Maarten getogen. De receptie kan niet meer worden afgezegd. Tijdens de receptie brengt een zeer teleurgestelde Verwaayen het nieuws dat de participatie op het laatste moment is afgeblazen.

Op Curaçao treft PTT Telecom een verdeeld kamp aan. De regering van de Nederlandse Antillen en het bedrijfsleven zijn voorstander van de participatie van PTT Telecom evenals een deel van de vakbeweging. Tegenstanders zijn te vinden bij een ander deel van de vakbeweging en het bestuur en de werknemers van de Landsradiodienst. Deze tegenstanders verenigen zich op het voetstuk van het Patrimonio Nashonal en gebruiken anti-makamba sentimenten als katalysator van hun actie. De participatie van PTT Telecom wordt geafficheerd als uitverkoop van het nationaal erfgoed. De beoogde participatie wordt geafficheerd als de zoveelste expressie van Nederlandse dominantie. Een protestdemonstratie weet honderden mensen op de been te brengen. Verwaayen wordt in zijn hotel begroet door demonstranten met banieren en protestliederen. Daarnaast wordt PTT Telecom beschuldigd van omkoperij, ten onrechte zo blijkt later. Resultaat van dit alles is dat PTT Telecom de Letter of Intent intrekt en een einde maakt aan de poging commerciële activiteiten in de Nederlandse Antillen op te zetten.

Van Marrewijks analyse wijst allereerst op de aanvankelijke misvatting van PTT Telecom dat het met de Antillen makkelijker zaken doen zou zijn vanwege de geringe culturele verschillen in 'business practices' tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. De bestaande verschillen worden derhalve genegeerd met als resultaat dat op tal van punten PTT Telecom mistast, o.a. over het gebruik van de Nederlandse taal, de perceptie van tijd, het uitoefenen van kritiek, het belang van personele netwerken en de wederzijdse beeldvorming. Terwijl PTT Telecom de verschillen negeert, worden deze door de Antilliaanse tegenstanders juist uitvergroot. PTT Telecom wordt geafficheerd als een dominant en machtig Nederlands bedrijf met een westerse management stijl, geld, expertise, internationale ervaring en hoogwaardige technologie. Bij veel van de betrokken Antilliaanse partijen ontstaat vrees voor het verlies van verworven posities, economische belangen, banen en het overwicht van een dominante Nederlandse management stijl.

De ongelijke verhouding tussen de partijen die betrokken waren bij het PTT Telecom project, vertoont volgens Van Marrewijk veel overeenkomsten met de

ongelijke verhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Hoewel in formeel opzicht de Nederlandse Antillen en Nederland gelijke partners in het Koninkrijk zijn, is de verhouding tussen de twee landen ongelijk, moeizaam en gevoelig. **[xliii]** Als verklaring hiervoor verwijst hij naar de koloniale geschiedenis (*“the Netherlands Antilles are still sensitive to paternalistic behaviour, dominance and discrimination”*), de hedendaagse bemoeienis van Nederland met tal van interne aangelegenheden en ten derde, de slechte economische situatie in de jaren '90 waardoor het Nederlandse bedrijfsleven dominant dreigt te worden in de Nederlandse Antillen. Dit wordt door menig Antilliaan als een vorm van hernieuwde Nederlandse kolonisatie gezien. **[xliv]**

Samenwerking KLM-ALM

Al geruime tijd opereert de KLM op de Nederlandse Antillen, niet alleen in de vorm van een frequente vliegdienst van Schiphol naar Curaçao, Aruba, Bonaire en Sint Maarten, maar tot voor kort ook door middel van samenwerking met de ALM, de Antilliaanse Luchtvaartmaatschappij. In 1934 wordt het West-Indische Bedrijf (WIB) van de KLM opgericht met als basis Curaçao. Dit bedrijf was toen onderdeel van de KLM. Later, in 1964, wordt als voortzetting daarvan de ALM opgericht. De KLM blijft vooralsnog 100% aandeelhouder. In 1969 verwerft de regering van de Nederlandse Antillen 96% van de aandelen in de ALM en neemt de volledige verantwoordelijkheid voor het benoemen van de directie. In de daarop volgende jaren ontstaan diverse vormen van samenwerking tussen KLM-ALM. **[xlv]** In juni 2000 concludeert het plaatsvervangend hoofd van het Bureau Buitenlandse Betrekkingen van de KLM dat de participatie van de KLM in de ALM het tegendeel van een succes story is. De aanzienlijke inkomsten die de ALM over een periode van 20 jaar uit de samenwerking met de KLM op de Midatlantische route heeft ontvangen, zijn verdampt en nooit aangewend voor een structurele versterking van het eigen vliegbedrijf van de ALM. De samenwerking KLM-ALM eindigt in een treurige mislukking.

Het door de KLM geventileerde resumé van deze samenwerking is een opeenstapeling van frustraties en onmacht. Nadat de Antilliaanse regering in 1969 96% van de aandelen had verworven, behoudt de KLM één zetel in de Raad van Commissarissen. Deze zetel wordt ingenomen door de heer De Soet, president-directeur van de KLM. In 1984 neemt de Antilliaanse regering het initiatief tot overname van het nog resterende 4% aandelenbelang van de KLM en verzoekt de zetel in de Raad van Commissarissen vrij te maken met als motivering

van de toenmalige minister-president: *“ALM moet op zakelijker basis geleid worden”*. De heer De Soet viel van zijn commissarisstoel. Tegen de achtergrond van structurele verliezen en zonder uitzicht op verbetering stelt in 1989 de minister-president van de Antillen de KLM voor om wederom een aanmerkelijk belang in de ALM te nemen. Op basis van een Memorandum of Understanding wordt hiertoe besloten. De KLM neemt in 1991 een belang van 40% in ALM met gelijktijdige storting van Naf 16 mln en krijgt twee zetels in de Raad van Commissarissen en één zetel in de directie. Het in overleg tussen KLM en ALM opgestelde Business Plan voorziet in een teruggang van de verliezen van de ALM, resulterend in break-even in het jaar 1993/94. Dat komt er niet van. In de periode 1991-1994 nemen de verliezen toe tot ca. Naf 20 mln per jaar. De financiële inbreng in 1991 van KLM en de Antilliaanse regering, samen Naf 40 mln, is vervlogen. In 1994 verzoekt de Antilliaanse regering om een additionele financiële injectie. De KLM is hiertoe bereid, echter gekoppeld aan strikte nakoming van de in 1990 overeengekomen uitgangspunten en de aanstelling van een nieuw directie. Dit laatste blijkt een struikelblok. In het coalitieberaad van de nieuwe regering is afgesproken dat de directie vooralsnog blijft zitten. De KLM haakt af, het doet niet mee aan verliesfinanciering. Het aandeel van KLM in ALM ‘verwatert’ tot 25% als gevolg van een extra Antilliaanse financiële injectie waarna de KLM akkoord gaat met het verzoek van de Antilliaanse regering tot terugtrekken van commissarissen en het directielid. De KLM is bereid 25% aandeelhouder te blijven (o.a. van belang voor verzekeringen), evenwel zonder enige nadere financiële verplichting jegens de ALM. Ondertussen stapelen de verliezen van de ALM zich op. De bedrijfssituatie verslechtert dramatisch en de urgentie tot privatisering neemt hand over hand toe. Een cumulatieve schuld van enige honderden miljoenen guldens wordt zichtbaar. Liquiditeitsproblemen zijn aan de orde van de dag, pensioenpremies worden wel ingehouden maar niet afgedragen, dit geldt ook voor de loonbelasting. De rechter stelt een vakbond in gelijk. Uitvoering van het vonnis wordt bezworen, het zou het faillissement van ALM betekenen.

De samenwerking tussen KLM en ALM is gekoppeld aan een luchtvaartprotocol (1981) tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Dit luchtvaartprotocol is gebaseerd op voorkeur voor geregelde diensten van KLM en ALM tussen de rijksdelen. In de praktijk worden deze diensten uitgevoerd door de KLM waarbij cockpit- en cabine personeel door de ALM beschikbaar wordt gesteld. De rechten van de ALM worden als het ware weggekocht door winstdeling en compensatie.

Op het politieke circuit in de Antillen alsook in de media is menigmaal de monopolie positie van de KLM belicht waardoor veel te hoge vliegtarieven zouden worden berekend op deze route. Nog in juni 2000 wordt door de Vereniging de Vrije Vogel in de Nederlandse Antillen geklaagd over de beschermde positie van de KLM op de route naar de West. Dit zou leiden tot hoge tarieven, de toeristische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen belemmeren en massale emigratie bevorderen. De mid-atlantische route zou voor de KLM een melkkoe zijn. Van de KLM-zijde is dit altijd ontkend. Het rendement op deze route zou niet verschillen van het gemiddelde rendement op andere routes. In 2000 concludeert de Nederlandse Mededingingsautoriteit dat de tarieven van de KLM voor vluchten naar de Nederlandse Antillen niet extreem hoog zijn. **[xlvi]** Uit het onderzoek blijkt dat de KLM aan deze route niet of nauwelijks meer verdient dan het gewone rendement in de luchtvaart. Maar ook in dat geval is deze route in de achterliggende jaren, gezien de hoge vliegfrequenties, van navenante betekenis voor het bedrijfsresultaat van de KLM geweest. Het aantal vluchten dat door de KLM in het boekjaar 1998-1999 naar de Antillen is uitgevoerd bedraagt 770 in totaal. **[xlvii]** De KLM heeft op deze route tot voor kort geen concurrentie gehad en kon het aantal stoelen nauwkeurig afstemmen op de gebleken behoefte. Het was geen uitzondering dat vluchten een half jaar tevoren al waren volgeboekt. Wachtlijsten werden aangelegd en bij voldoende bezetting werden extra vluchten ingezet. Door het aantal reguliere vluchten te beperken en extra vluchten te koppelen aan de gebleken behoefte (wachtlijsten) kon een zeer hoge bezettingsgraad worden bereikt.

Overeenkomstig de wens van de Antilliaanse regering is in januari 2000 een liberaal luchtvaartprotocol (open sky) met Nederland overeengekomen. De tijd van marktbescherming is dan voorbij en de markt moet gaan doen wat de markt goed vindt om te doen. Dit protocol treedt in werking op 1 april 2001. Het nieuwe protocol zal mogelijkheden bieden voor nieuwe vervoerders. **[xlviij]** Voor de KLM vervalt daarmee de economische en commerciële redegeving van de samenwerking KLM-ALM. Voor diezelfde datum is dan ook de samenwerkingsovereenkomst door de KLM opgezegd. Dit was bij de Antilliaanse regering bekend. Al met al wordt door de ALM een netto verlies uit de diverse geannuleerde samenwerkingsactiviteiten geleden van naar schatting jaarlijks Naf 6-8 mln per jaar. De toekomst zal uitwijzen welke gevolgen de open sky politiek voor de KLM op de mid-atlantische route heeft. Het luchtvaartprotocol van 1981 heeft de belangen van de KLM goed gediend. Daar staat tegenover dat de

daaraan gekoppelde samenwerking met de ALM de KLM ook het één en ander heeft gekost.

Waarom heeft de KLM de ALM niet kunnen redden? Waarom heeft de ALM zich zo in de vingers gesneden? De KLM zelf zegt zich onzakelijk te hebben gedragen. De KLM gedraagt zich royaal ten opzichte van deze dochter, minder streng dan anders, onzakelijk, zoveel kost het nu ook weer niet. KLM's drijfveren voor de samenwerking met de ALM zijn goed bedoeld en ietwat paternalistisch, in zekere zin niet anders dan de sentimenten die toentertijd elders in postkoloniaal Nederland domineren ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba. Winstoogmerken zijn niet toonaangevend. Dat de midatlantische route goed rendeerd was voor de KLM een reden temeer om zich als grote broer voor de ALM te willen inspannen. Pure zakelijkheid had daarmee weinig van doen. Dit wordt in 2001 door bronnen zowel binnen de KLM als ALM bevestigd. Naar eigen zeggen van de KLM is het werkterrein in de (voormalige) rijksdelen veel moeizamer dan elders, ook moeizamer dan in landen van overeenkomstige omvang als de Antillen. Het is niet slechts een kwestie van groot versus klein waardoor de stekels overeind worden gezet. In dit geval betreft het samenwerking in een postkoloniaal kader, tussen een grote Nederlandse en een kleine Antilliaanse overheidsmaatschappij. De complicaties die hieraan inherent zijn, worden vaak niet door de betrokken partijen herkend, laat staan dat een strategie wordt bedacht hoe er mee om te gaan. Het financiële rendement voor de ALM van deze samenwerking is niet gering geweest. Het heeft evenwel niet geleid tot een financieel-economisch gezond luchtvaartbedrijf, integendeel, de ALM staat er slechter voor dan ooit en wordt in de uitverkoop gedaan. De inkomsten en winst die door samenwerking met de KLM voor de ALM zijn gegenereerd, zijn vervlogen evenals de financiële inbreng van de KLM. Uiteindelijk worden de inkomsten uit deze samenwerking aangewend voor verliesfinanciering. Het business plan van 1991 heeft in de praktijk gefaald. De KLM had toen twee zetels in de Raad van Commissarissen en een zetel in de directie. De afspraken gemaakt in het Memorandum of Understanding in 1990 blijken losse flodders. Onverlet de medeverantwoordelijkheid van de KLM voor de mislukking van de samenwerking, buiten kijf staat dat de ALM er toen niet in is geslaagd zich te ontwikkelen tot een levensvatbaar luchtvaartbedrijf. Een gezagvoerder van de ALM ventileert in augustus 2000 zijn woede in een ingezonden brief: *“De huidige ALM-ellende is in hoge mate veroorzaakt doordat de ALM jarenlang een politieke speelbal is geweest. Bij dit door vele politiek*

verantwoordelijke personen gespeelde spel waren politieke en persoonlijke belangen vaak zwaarder dan het voeren van een deskundig en verantwoord bedrijfsbeleid. Dit blijkt (...) uit het aanstellingsbeleid van de directieleden. Ervaring in de complexe luchtvaartindustrie werd en wordt immers niet vereist (...). De enkeling die dergelijke ervaring wel meebracht, werd zelf een speelbal van de politiek en kon vertrekken”. [xliv]

De participatie van een krachtige partner als de KLM is als bedreiging ervaren. In de Antilliaanse beleving is een grootmacht opgestaan die niet heeft toegestaan dat de ALM zelf op de midatlantische route kon gaan vliegen om daar - net als de KLM dat doet - goud te verdienen. Misschien is dat ook wel zo. Maar dat laat onverlet dat de inkomsten uit de samenwerking zijn gebagatelliseerd en aangewend voor verliesfinanciering. De zakelijke samenwerking werd overschaduwed door de bekende parameters van de ongelijke machtsbalans tussen de partners in het Koninkrijk. In de spagaat van ongelijke partners is de ALM er op korte termijn wel financieel beter van geworden maar op langere termijn zijn de belangen van de ALM er niet mee gediend geweest. Integendeel, de ruimere financiële jas heeft de urgentie van de sanering van de personeelsformatie van de ALM uitgesteld. De rendementen van de samenwerking zijn niet aangewend voor structurele bedrijfsverbetering. Politiek en vakbeweging stonden niet toe dat een kolossale overformatie werd gesaneerd. De regering van de Antillen heeft in lengte van jaren de verliezen gefinancierd totdat de financieel-economische crisis op Curaçao van eind jaren '90 dit niet meer toestaat. De ALM is nagenoeg failliet en kampt daardoor met allerlei problemen. In augustus 2000 staan vier van de zeven toestellen aan de grond als gevolg van technische problemen. Het vluchtverkeer is totaal ontregeld geraakt en overal zijn reizigers gestrand, zowel op de Antillen als in het buitenland. [I] De KLM zegt hartzeer te hebben.

Dubieuze hulptroepen

Zowel in het geval van PTT Telecom als wat betreft de ommekomst van de samenwerking KLM-ALM worden over een weer de gebruikelijke stereotypen bevestigd. Aan Nederlandse zijde wordt herhaald: *“het wordt daar toch niks, ze kunnen het niet, ze willen het niet eens!”* Aan Antilliaanse kant wordt daarentegen bevestigd dat de eilanden nog steeds wingewesten voor Nederland zijn, een moderne vorm van slavernij ligt op de loer, het 'eigene' wordt bedreigd en moet worden verdedigd. Hulpstroepen worden ingezet. Aart G. Broek heeft in zijn Cola Debrotlezing een historische analyse gegeven van de verhouding tussen

de lokale samenleving (en het eigene daarvan) en de moderne westerse wereld.**[li]** In vogelvlucht behandelt hij een aantal uiteenlopende concepties: het evolutionisme met als eindbestemming het niveau van de westerse wereld, de culturele versmelting (creolisering) van Afrikaanse en andere culturen met een eigenstandig eindproduct naast de westerse 'verlichting en beschaving' en tenslotte de cultivering en markering van het eigene tegenover en buiten de westerse wereld. Broek waarschuwt voor de schizofrenie het eigene te willen cultiveren terwijl een actieve en kritische deelname aan de moderniteit onvermijdelijk is. De Benedenwindse eilanden vormen een integraal onderdeel van de zich almaar uitbreidende moderniteit waardoor een culturele afscheiding illusoir is. Broek dringt zijn toehoorders de vraag op wat uit het Afro-Antilliaanse volkse eigene nog bruikbaar is voor het heden en de toekomst van deze gemoderniseerde samenlevingen. Oostindie wijst naar de heftigheid van de culturele globalisering (door middel van massamedia, onderwijs, migratie, toerisme) waaraan deze relatief kleine en open gemeenschappen bloot staan. Hij stelt de vraag hoe lang de Caribische cultuur nog identificeerbaar eigen zal kunnen blijven en wijst op het dilemma hoe het eigene te verzoenen met op westerse leest geschoeide ontwikkeling en modernisering.**[lii]** Römer noemt het gevaar dat het eigene als lichtbaken blijft steken in het bejubelen van elkaars middelmatigheid, *"een verschijnsel dat nu helaas te veel hoogtij viert"*.**[liii]** Mario Vargas Llosa tenslotte spreekt van maatschappelijke degradatie wanneer de culturele identiteit als een vesting wordt beschermd. *"In theorie kan een land wellicht zijn 'culturele identiteit' intact houden, mits dat land net als afgelegen stammen in Afrika of de amazone compleet geïsoleerd leeft, alle vormen van uitwisseling met andere naties afsnijdt en strikt zelfvoorzienend is"*.**[liv]**

De hulptroepen die worden ingezet zijn niet van deze tijd en roepen contra-productieve reacties op. De inzet van de autonomie als hoogste goed van de natie getuigt van vervreemding van een wereld die wordt gekenmerkt door een toenemende mate van interactie en onderlinge competitie. Hirsch Ballin kwalificeert in 2001 de gehechtheid van de Nederlandse Antillen en Aruba aan hun autonomie als een opmerkelijk verschijnsel in een wereld waarin veel grotere landen een deel van hun autonomie afstaan.**[lv]** Ook elders in de wereld van eilandstaten doet dit sentiment van zich spreken.**[lvi]** De machtspositie kan door het gebruik van deze sleetse hulptroepen weliswaar even worden opgekrikt maar wordt vervolgens onderuit gehaald door de feitelijke machtsverhoudingen. Er is sprake van een paradox van de remmende waarborg. Dankzij de waarborgen van

de Koninkrijksband zijn de Antillen beter af. Tegelijkertijd remmen deze waarborgen echter het eigen initiatief, schiet het gevoel van eigen verantwoordelijkheid tekort, viert kolonitus hoogtij en wordt de eilandelijke wereld afgesloten van de rest van de wereld. **[lvii]** Voor de waarborgen die het Koninkrijk biedt wordt wel een prijs betaald. **[lviii]** Het zijn moeizame verhoudingen, voor alle partijen.

NOTEN

i. Ook de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zit in een spagaat: 'Nederland bemoeit zich te veel met de Antillen. Of te weinig. Waar hij ook is, de staatssecretaris zit in een voortdurende spagaat. Eén been schraagt de morele en politieke gelijkwaardigheid, het andere de financiële ongelijkwaardigheid en afhankelijkheid'. Aldus: VNG Magazine, pag. 15. Jaargang 55, 17/24 augustus 2001.

ii. Zie ook: Theo E. Korthals Altes, Koninkrijk aan Zee. De lange vlucht van liefde in het Caribisch-Nederlands bestuur, pag. 119 e.v.: 'Nederland prefereert altijd orde'. Walburg Pers 1999

iii. Inge A.J. Klinkers, De weg naar het Statuut. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben (1940-1954) in vergelijkend perspectief, pag. 213. Proefschrift. Universiteit van Utrecht, 1999.

iv. De Grondwet stipuleert in art. 124, tweede lid: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens wet'. In art 132, vijfde lid, wordt voor het in gebreke blijven hiervan het volgende geregeld: 'De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien regeling en bestuur, gevorderd krachtens art. 124, tweede lid'. Dit wordt eveneens medebewind genoemd. In de gemeentewet is dit nader geregeld onder titel III, De bevoegdheid van het gemeentebestuur, art. 108, 123 en 124. Vertaald naar de verhoudingen binnen het Koninkrijk kan onderscheid worden gemaakt tussen de autonomie van de landsoverheid en het medebewind van het Koninkrijk. Onder de autonomie vallen alle overheidsfuncties met uitzondering van de zogeheten Koninkrijksaangelegenheden. Een aantal van deze autonome overheidsfuncties valt ook onder het medebewind van het Koninkrijk. Dit zijn allereerst de functies die statutair door het Koninkrijk worden gewaarborgd, het Koninkrijk staat borg voor een adequate uitvoering. Art 43, eerste lid van het Statuut wijst dit als volgt aan: 'Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de

deugdelijkheid van bestuur'. Daar wordt in het tweede lid aan toegevoegd: 'Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur is een aangelegenheid van het Koninkrijk'.

v. Klinkers, pag. 138.

vi. Klinkers, pag. 138.

vii. Klinkers, pag. 396.

viii. Klinkers, pag. 222.

ix. Klinkers, pag. 133

x. Klinkers, pag. 139/140.

xi. Zie hierover Fijnaut en Schalken: '(...) dat de werkelijke oorzaak van de problemen gezocht moet worden in de manier waarop Nederland naar het Koninkrijk kijkt. Wie dat eens goed analyseert, komt tot de ontdekking dat Nederland herhaaldelijk in strijd handelt met het Statuut, de grondwet van het Koninkrijk. Daarin is afgesproken dat alle landen van het Koninkrijk gelijkwaardig aan elkaar zijn. In werkelijkheid doet Nederland alsof Aruba- maar ook de Nederlandse Antillen - niet meer zijn dan een gemeente in eigen land. Zelfs nog minder dan dat'. In: de Volkskrant, 26 augustus 1996.

xii. Gezegde in Mali. Uit: Lieve Joris, Dans van de luipaard, pag. 380. Meulenhoff Amsterdam, 2001.

xiii. Zie ook Aart G. Broek, Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag: 'De vraag is eenvoudig: welke conclusie verbind je aan de constatering dat de mogelijkheden en draagkracht van de Antillen beperkt zijn. Voor Suzy R. (Römer) is het antwoord: wij gaan voor minder (...). En als beloning voor de keuze 'minder' strijkt de politieke elite 'autonomie' op', pag. 11.

xiv. Algemeen Dagblad, 17 mei 2000.

xv. Algemeen Dagblad, 18 mei 2000.

xvi. Algemeen Dagblad, 'Chong laakt overleg met Nederland', 15 december 1999.

xvii. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Memorandum. Samenwerkingsprogramma's, d.d. 12 mei 2000.

xviii. Tegenwoordig geheten: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

xix. Papy (Edsel A.V.) Jesurun, Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland vanaf 1988 tot 1994.

xx. Amigoe 7 juni 2000.

xxi. Algemeen Dagblad, Caribische editie, 5 februari 1998.

xxii. Wini Poulo, lid van de Staten van de Nederlandse Antillen, in een brief aan Miguel Pourier, minister-president van de Nederlandse Antillen. The Daily Herald,

23 mei 2000.

xxiii. Theo E. Korthals Altes, Koninkrijk aan Zee. De lange vlucht van liefde in het Caribisch-Nederlands bestuur, 59. Walburg Pers 1999.

xxiv. Klinkers, pag. 247.

xxv. Klinkers, pag. 229.

xxvi. Hierover Fijnaut en Schalken: 'De behandeling van Caribische ministers door Nederland staat toch wel in schril contrast met de wijze waarop Nederlandse ministers overzee worden ontvangen. Te vaak wordt de klacht gehoord dat Caribische ministers hun Nederlandse collega's niet eens aan de telefoon kunnen krijgen. Als zij in Nederland langskomen, mogen ze blij zijn als ze met een ambtenaar kunnen praten'. de Volkskrant, 26 augustus 1996.

xxvii. De vader van Schelto Patijn wisselde deze uitspraak uit met minister Luns 'who was not amused'. Volkskrant Magazine, no. 60, pag. 18. D.d. 21 oktober 2000.

xxviii. Raad van State, No. WO7.95.0142/K, 's-Gravenhage, 2 juni 1995.

xxix. In het begin van zijn ambtsperiode als minister van Defensie is het voorgekomen dat Voorhoeve de adjudant die hem begeleid voor wil laten gaan wanneer hij zich ergens aandient.

xxx. Algemeen Dagblad (Caribische editie), 'Marine wist van drugslijn', 11 juli 1998.

xxxi. Algemeen Dagblad (Caribische editie), 'Martha naar Nederland', 14 juli 1998.

xxxii. In het Algemeen Dagblad (Antilliaanse editie) van 15 juli 1998 wordt verslag gedaan van de ontstemming van de Antilliaanse regering: 'Een commandant op een van de laagste treden in de hiërarchie van ministers en staatssecretarissen kan zich dergelijke uitspraken over een minister niet permitteren'. De Commandant Zeemacht had op zijn beurt in de Nederlandse pers laten weten dat de Antilliaanse minister van Justitie zich onbehoorlijk over de Koninklijke Marine had uitgelaten.

xxxiii. Derek Walcott, The Antilles. Fragments of epic memory. New York, Farrar, Straus and Giroux, 1992.

xxxiv. Martin Amis, Experience. A Memoir, pag. 207, waar Saul Bellow wordt geciteerd. New York, talk miramax books, HYPERION, 2000.

xxxv. Gehoord tijdens de ontscheping van cruise toeristen. Sint Maarten, 1998.

xxxvi. Anil Ramdas, In mijn vaders huis, pag. 113/114. Mets, Novib, VPRO. 1993.

xxxvii. Het begrip 'kolonitus' dank ik aan drs. J. Slangen, als eerste belast met de opdracht tot de geschiedschrijving van het Nederlandse dekolonisatiebeleid. Dit

werk is later door prof.dr. G. Oostindie en dr. I. Klinkers verricht en onder de titel 'Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000' verschenen bij de Amsterdam University Press, 2001.

xxxviii. Alfons van Marrewijk, Internationalisation, Co-operation and Ethnicity in the Telecom Sector. An Ethnographic Study of the Cross-cultural Co-operation of PTT Telecom in Unisource, the Netherlands Antilles and Indonesia. Eburon Delft, 1999. Zie hoofdstuk 8 'Unsuccessful Cross-cultural Co-operation in the Netherlands Antilles: Unbalanced Power Relations', pag. 188-231.

xxxix. Van Marrewijk (1999), pag. 230.

xl. Van Marrewijk (1999), pag. 232.

xli. Van Marrewijk (1999), pag. 220.

xlii. Voor de handelswijze van Claude Wathey worden ook wel andere beweegredenen genoemd.

xliii. Van Marrewijk (1999), pag. 190.

xliv. Van Marrewijk (1999), pag. 191/192.

xlv. De samenwerking tussen de KLM-ALM in de jaren '90 ziet er als volgt uit:

- beschikbaarstelling cockpit- en cabinepersoneel (80 à 100 personeelsleden), opbrengst voor ALM gemiddeld ca. Naf 15 mln per jaar;
- winstdeling van de als 'Joint Venture' uitgevoerde vluchten tussen Nederland en de Antillen;
- compensatie aan ALM voor de uitoefening van regionale rechten van/naar de Antillen door KLM;
- General Sales Agency overeenkomst door ALM tbv KLM in de Antillen;
- vluchtafhandeling en cateringleverantie tbv KLM vluchten in Curaçao.

xlvi. Algemeen Dagblad, Caribische editie, 'Kartelpolitie: KLM-tarief deugt'. 9 november 2000. Zie ook: Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit, zaak nr. 273 en 906; Vereniging Vrije Vogel/KLM en Swart/KLM, 8 november 2000.

xlvii. Besluit Nma, paragraaf 96: aantal vluchten naar Curacao via Aruba (398 vluchten), via Bonaire (166 vluchten), via Sint Maarten (162 vluchten) en naar Aruba en Sint Maarten (44 vluchten).

xlviii. Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor de ALM om zélf op de midatlantische route te gaan vliegen. Eind 2000 werd hiermee een begin gemaakt, tegen alle verwachtingen in van een succesvolle operatie, althans aanvankelijk. Voor de ALM was deze operatie een noodsprong om de neergaande spiraal te doorbreken. Dreiging van faillissement was toen permanent.

xliv. Jules C. de Windt (gezagvoerder MD-80 Air ALM) in brief in Amigoe, 'Schaap

intellect', 10 augustus 2000.

i. 'Groot deel ALM ligt stil'. Algemeen Dagblad, 14 augustus 2000.

ii. Aart G. Broek, Onenigheid is een genoeg. Omtrent Identiteit Beneden de Wind. Uitgeverij Amigoe N.V. Curaçao 1994.

iii. Gert Oostindie, Caraibische dilemma's in een 'stagnerend' dekolonisatieproces, pag. 40. KITLV Uitgeverij. Leiden 1994.

iiii. Rene A. Römer, Cultuurbehoud en cultuurverandering. Een Caraïbisch dilemma, Kristóf, 8-3.

liv. Mario Vargas Llosa, Mondialisering is een grote stap voorwaarts, de Volkskrant, 27 mei 2000.

lv. Hirsch Ballin tijdens voordracht op LGO conferentie. Den Haag, 20-21 juni 2001.

lvi. O.a. in the Marshall Islands in de Pacific met ca. 50.000 inwoners en onafhankelijk sinds 1979. Alvin Jacklick, minister van Buitenlandse Zaken: 'The people of the Marshall Islands want to be the sole masters of their own situation; of their own destiny (...) On the other hand, the reality is that we have become totally dependent on the United States, even in our own mentalitiess'. In: 'A Pacific puzzle: connecting dots into a nation'. The New York Times, 30 juni 2001.

lvii. Zie ook Aart G. Broek: 'Als zodanig is het verder afschermen en barricaderen van de 'autonomie' geen uniek Antilliaans verschijnsel. Ook elders in de regio streefden intellectuelen en politici naar een overeenkomstig afsluiten van de rest van de wereld (Broek 2000: 162-186). Het afsluiten van de buitenwereld werd door de Westerse wereld bovendien loyaal gesteund en zelfs aangemoedigd door het decennialang politiek correcte 'cultuurrelativisme'. Hiervan zijn de beangstigende tekortkomingen allang en ruimschoots bloot gelegd (o.a. door Lemaire, 1976; zie ook Broek (1994: 26-30), maar er wordt nog steeds mee geschermd'. In: Voordracht: 'Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag'. Willemstad, 15 en 16 juni 2001.

lviii. Zie ook Helen M. Hintjes, What is Freedom? Competing Notions of Rights & Responsibilities in the French Caribbean. Met het begrip 'Free-DOM' verwijst zij naar de Free-DOM radio en televisie stations en de politieke beweging die in de jaren '90 in Réunion, één van de Franse overzeese gebiedsdelen (DOM), ontstonden. In: Itinerario, volume xxv, pag. 29 en 39. European Journal of Overseas History, 2001/2.

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 bestendiging 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 verdrukking. 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

verlammende 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 werkterrein 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 Organisations 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 overheidsbemoediging. 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 onderscheid 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 achtertuin 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.**[xxxii]** 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).**[xxxiii]** 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 1*

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 1
Geïntegreerd overzicht 1997: bestemming middelen (Hfl).

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

(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 jaar⁷¹
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 ontmoedigt 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 inadequaet 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 uitgedrukt. 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 schept 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 Instituties, 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 Instituties. 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 beleidsdialogo 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 werkerrein wordt in 1998 geïntegreerd in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het formaat van de samenwerking wordt bijgesteld.

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

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

De Nederlandse Antillen: een land van eilanden

De Nederlandse Antillen kent twee bestuurslagen, het Land en het Eilandgebied. Elk Eilandgebied heeft een eigen bestuur dat bestaat uit de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber.^[iii] 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 verlokkt te treden in deze functie van de Antilliaanse regering en wordt dientengevolge deel van een chronisch Antilliaans probleem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samenwerking tussen landen

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

Nederlandse Antillen en Aruba uit de pas?

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

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

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

Vormgeving van de samenwerking met de Nederlandse Antillen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Allengs wordt het bestedingsoverleg uitvoeriger voorbereid door ambtelijke instanties aan weerszijden. Na het vertrek van De Koning wordt de concrete bestemming van de middelen steeds meer in ambtelijke procedures afgehandeld. De Vertegenwoordiging van Nederland in de Antillen krijgt vanaf 1987 een meer actieve - zij het niet duidelijke - functie (hoofdstuk 5). Na de identificatie van projectvoorstellen ontvangt de Vertegenwoordiging van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen of van het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao een projectdossier. Aan de hand daarvan wordt - met ingang van 1994 - door de Vertegenwoordiging een 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 programmafinanciering alsook het voornemen tot vaststelling van een NGO-statuut en tot een nadere regeling van de personele samenwerking. Naast een aantal harde afspraken wordt een reeks goede voornemens overeengekomen. Voorts wordt bepaald dat de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zich inzake de voorbereiding en beoordeling van samenwerkingsvoorstellen in de Nederlandse Antillen laat vertegenwoordigen door de Vertegenwoordiger van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen (Protocol, art. 10). In de bij het protocol behorende procedureregels wordt dit nog eens herhaald: "*De vertegenwoordiger van Nederland is namens de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken belast met de voorbereiding van beslissingen over samenwerkingsvoorstellen*". [xxviii] Daarmee wordt de positie van de Vertegenwoordiger geconsolideerd. Werden voorstellen voorheen door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland ingediend, voortaan zouden deze voorstellen bij de Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen worden ingediend waarbij de Gevolmachtigde Minister

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

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

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

Bijzondere status van het eilandgebied Sint Maarten

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

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

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

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

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

De commissie die Nederland moet adviseren doet haar werk hoofdzakelijk op Sint Maarten. Onmiddellijk na de ramp heeft de gezaghebber de diensten ingehuurd van een adviesbureau, KPMG, ten behoeve van de vlotte voorbereiding van een wederopbouwprogramma dat aan Nederland zal worden voorgelegd. In rap tempo wordt een projectbureau Wederopbouw Sint Maarten uit de grond gestampt dat programma's en projecten uitwerkt in nauw overleg met de commissie. Vanaf dat moment heeft Sint Maarten het voortouw in de verhouding met Nederland. 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”*.^[xxxvi] De commissie trekt de conclusie dat de financiering van herstel van orkaanschade én van bestaande plannen, in elkaar overloopt. Het wederopbouwpakket omvat derhalve ook voorzieningen op het terrein van de vuilverwerking en het beheer van afval- en hemelwater, een volkshuisvestingprogramma, scholenbouw, modernisering van de haven en uitbreiding van de luchthaven. De commissie raamt de totale financieringsbehoefte op bijna Naf 300 mln en adviseert dat ruim Naf 220 mln voor rekening van Nederland moet komen, exclusief de nog vast te stellen financieringsbehoefte voor de haven.

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

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

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

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

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

De samenwerking barst uit zijn voegen

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

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

Exit KabNA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de orde van de dag, iedereen is altijd bereikbaar, óók de minister mag 's nachts worden gebeld, óók voor zaken van minder belang. Op de werkvloer worden functionele relaties persoonlijk getint en zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau voelt Nederland zich medeverantwoordelijk voor de gang van zaken in de Nederlandse Antillen en Aruba. Een lappendeken van projecten, eminente bedoelingen en een vergaande bemoeizucht is het gevolg. Nieuw beleid wordt op oud beleid gestapeld zonder dat wordt gesaneerd. Er wordt continu overgewerkt om de steeds verder uitdijende betrokkenheid te kunnen managen. De bedrijfsvoering heeft een sterk persoonlijk stempel, niet alleen bepaald door de persona van de minister die op dat moment aan het bewind is maar ook van de ambtelijke leiding. Op de werkvloer overheerst een sentiment dat in de West, zij het op kleine schaal, toch iets groots wordt verricht. **[I]** 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. **[Ii]** 't Was een boeiend maar - letterlijk - slopend bedrijf. Bijna twee jaar na de integratie merkt een vooraanstaand Antilliaan op: *"het stomste wat we hebben gedaan is KabNA weg te branden"*.

Nieuwe bezems vegen...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage

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

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

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

NOTEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

xxxii. Bank van de Nederlandse Antillen, Jaarverslag 1999.

xxxiii. Onderzoekscommissie Besluitvorming Sint Maarten (ook wel aangeduid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

aan de UNA te willen continueren.

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

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

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

xlvii. Idem, pag. 16-1088.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 vooralsnog 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 zélf 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 waar 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 ommegeand 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 amper 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 verbrokken 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 werkkerrein niet langer de gouden koorden van de samenwerking omvat, wordt het mandaat minder singulier. Het werkkerrein 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 heeft 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.