

De werkvloer van het Koninkrijk

VII - Een doekje voor het bloeden



‘Het is moeilijk meneer ...’[i]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wie is arm? Wat is armoede?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sociaal profiel en beleid in de Nederlandse Antillen

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

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

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

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

Sociaal beleid

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

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

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

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

Onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Volkshuisvesting

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

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

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

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

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

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

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

Minimumloon, onderstand en ouderdomsvoorziening

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

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

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

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

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

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

Nederlandse omgang met de sociale kwestie overzee

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

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

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

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

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

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

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

Wirwar van fondsen en instanties

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

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

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

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

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

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

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

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

Particuliere fondsen in Nederland

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

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

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

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

Nederland past - grillig - bij

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

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

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

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

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

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

Pappen en nat houden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

xix. Eerder genoemd: Centrum Voorlichting Nederland.

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

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

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

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

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

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

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

lxiii. Reda Sosial. In beschouwing 1998-2000.

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

lxv. Sede Antia, Beleidsplan en bijbehorende begroting 1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Beperkte reikwijdte van het Koninkrijk

De opstellers van het Statuut hebben bewust de reikwijdte van het

Koninkrijksverband beperkt gehouden. Het Statuut is terughoudend in het aanwijzen van gemeenschappelijke belangen. Van Rijn stelt dat waar de eenheid van het Koninkrijk niet in het geding is, er geen plaats is voor gezamenlijke verzorging van een onderwerp. In dat licht begrijpt Van Rijn dat de opstellers van het Statuut financieel-economische, sociale en culturele aangelegenheden bewust buiten de reikwijdte van het Koninkrijksverband hebben gehouden.**[vi]** Het uitgangspunt van het Statuut is dat de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen belangen behartigen. De landen zijn autonoom. Naast deze eigen belangen zijn er Koninkrijksaangelegenheden. Deze worden in het Statuut limitatief opgesomd. Een belangrijk gezichtspunt bij de aanwijzing van een onderwerp als Koninkrijksaangelegenheid is geweest de eenheid van het Koninkrijk in internationaal verband.**[vii]** Daarnaast zijn er gemeenschappelijke zaken die het Koninkrijk waarborgt en waarvoor de landen zorg dienen te dragen, o.a. de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

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

Slecht onderwijs, jeugdwerkeloosheid, verloedering van de buurt, armoede, opvoedingsdeficiënties zijn ieder voor zich, maar vooral in onderlinge samenhang,

indicaties van een onbehoorlijke sociale orde. Wél een waarborg voor behoorlijk bestuur en niet voor een behoorlijke sociale orde! Bijt het Koninkrijk zich in eigen staart? De sociale kwestie in de Nederlandse Antillen is in de jaren '90 een toetssteen geworden van de consistentie van de Koninkrijksverhoudingen. Pourier, minister-president van de Antillen, schetst aan de vooravond van de verkiezingen in 1998 de spanning tussen het feit dat er nu een Kustwacht is (*“uiterst nuttig”*) aan de ene kant en de behoefte aan meer geld voor een campagne om de armoede op de Antillen te bestrijden aan de andere: *“Want hoe meer de mensen hier verpauperen, hoe meer ze drugs(-handel) als alternatief zien”*.**[viii]** Corion, voormalig minister van Arbeid en Sociale Zaken in de Antillen, wijst op de verpaupering in verband met te lage minimumlonen, wat op zijn beurt criminaliteit in de hand werkt.**[ix]** Waarborgen en garanties met betrekking tot de sector rechtshandhaving kunnen in een samenleving die uit balans is, ontaarden in repressie van mensen die aan de onderkant van de samenleving leven.**[x]** Bovendien, nu de sociale kwestie in de Nederlandse Antillen onmiskenbaar een grensoverschrijdend karakter heeft gekregen en zodoende ook een Nederlandse zorg is geworden, blijkt het Koninkrijk bestuurlijk onvoldoende toegerust om (sociale) orde op zaken te stellen. Is er sprake van een gespleten Koninkrijk dat bestuurlijk dreigt vast te lopen? Hirsch Ballin vraagt zich of in een *“interdependente wereld”* de Koninkrijksrelatie met de tweedeling tussen interne en Koninkrijks-aangelegenheden niet te schraal is. Hij spreekt van een ‘smal bruggetje tussen de interne aangelegenheden en de Koninkrijksaangelegenheden.**[xi]** De noodzaak van versterking van de sociale zekerheid in de Antillen behoeft hier geen discours. De vraag is of Nederland zich er intensief mee moet bemoeien; eventueel direct en desnoods zonder tussenkomst van de Antilliaanse en eilandelijke overheden.

Blijvend, niet vrijblijvend

In de jaren '80 wordt de verhouding tussen Nederland en de Antillen gekleurd door het wenkende perspectief van de onafhankelijkheid. Er wordt als het ware op geanticipeerd. In dat licht wekt het geen verbazing dat in die jaren aan de Nederlandse portefeuille van Antilliaanse zaken niet zwaar wordt getild. De Antilliaanse zaken worden door Nederland met vederlichte hand gestuurd. Binnenkort zou deze portefeuille immers niet meer bestaan. De toekomstige onafhankelijkheid plaatst de autonomie van de Caribische landen in het kader van een uiteindelijke eigen verantwoordelijkheid voor het volle gemenebest van de natie. Volgens die visie zal op een bepaalde datum de autonomie worden ingeruild

en daarmee tegelijkertijd de niet-autonome sector worden opgedoekt. Autonomie impliceert immers dat er een afbakening is, dat er een niet-autonoom domein is. Brasz, emeritus hoogleraar bestuurskunde, vatte het tijdens zijn colleges in de jaren '70 eens bondig samen: het begrip autonomie geeft aan dat je niet voor de volle 100% zelfstandig bent, dat je niet onafhankelijk bent.

Toen in het begin van de jaren '90 blijvende Koninkrijksrelaties werden overeengekomen is de goed bedoelde en politiek correcte vrijblijvendheid van de verhoudingen ingeruild voor een veel sterkere betrokkenheid van Nederland. Daarmee gaat gepaard dat de kwestie van de autonomie van de Nederlandse Antillen de ambiance van de verhoudingen te pas en te onpas bepaalt. Als reactie op de sterkere Nederlandse betrokkenheid tracht de Antilliaanse elite nogal eens het beeld op te houden dat men Nederland niet nodig heeft om problemen op te lossen. Een hoge mate van gevoeligheid in het onderlinge verkeer leidt regelmatig tot misverstanden en grieven, over en weer. De door beide partijen gewenste zakelijkheid wordt daardoor vervormd tot een virtuele werkelijkheid die spanningen suggereert die er niet behoeven te zijn. De pluriformiteit van de betrekkingen neemt toe, de portefeuille wordt meer gedifferentieerd en zwaarder.

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

komen". Tevens is het de bedoeling van deze ondersteuning dat voor de verschillende onderdelen van de rechtshandhaving minimumstandaarden worden gegarandeerd, bijvoorbeeld door structurele personele ondersteuning. **[xiv]** In de paragrafen die handelen over sociale ontwikkeling, onderwijs, wijkverbetering, gezondheidszorg is de waarborgfunctie van het Koninkrijk niet aan de orde. De (ei-)landen zijn hiervoor zelf verantwoordelijk.

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

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

wanneer niet zozeer sprake is van een formele aantasting van de te waarborgen rechten en vrijheden maar vooral wanneer zich de facto ongeregeldheden voordoen. **[xv]**

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

In de jaren '90 is het Koninkrijk minder vrijblijvend geworden, Nederland is meer en meer bij Antilliaanse en Arubaanse zaken betrokken geraakt. Actief optreden van het Koninkrijk als hoeder van de democratische rechtstaat en de deugdelijkheid van bestuur wordt in de Antillen ervaren als inmenging van Nederland. Hoe als borg op te treden voordat hoger toezicht wordt ingesteld, wisselt van geval tot geval. In elk geval is het een delicate en pijnlijke aangelegenheid. De Antillen voldoen dan niet aan de voor deze aangelegenheden vereiste voorzieningen. Het eigen bestuur blijft onder de maat en het Koninkrijk

treedt derhalve op. Pas wanneer de situatie ernstig is gederailleerd en duidelijk wordt dat de Antillen de zorgplicht niet nakomen, om welke reden dan ook, uit onmacht dan wel vanwege onwil, is er reden om op te treden. De internationale gemeenschap, bijvoorbeeld bij monde van *Amnesty International of de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, speelt daarbij vaak een katalyserende rol. **[xviii]** Activering van de borgstelling van het Koninkrijk is per definitie een moeizame aangelegenheid. Cola Debrot, gouverneur van de Nederlandse Antillen tijdens de onlusten van 30 mei 1969, merkt in 1973 hierover op: *“Als Nederland zich met deze zaken (bedoeld worden: de zaken van de democratische rechtsstaat) gaat bezighouden, krijg je de grootste problemen”*. **[xix]** Menigeen die hiermee ervaring heeft opgedaan, verlangt naar meer gereed bestuursgerie. Zo is Voorhoeve aan het einde van zijn ambtstermijn van mening dat het Statuut inhoudelijk dient te worden aangepast. Hij bepleit een beperkte uitbreiding van de Koninkrijkstaken *“bijvoorbeeld wat betreft de maritieme rechtshandhaving en de rechtspraak”*. **[xx]** Een ander voegt daar onderwijs aan toe.

Gemeenschappelijk belang toegenomen

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

inburgeringscertificaat beschikt. Dit was als principeovereenkomst met de Antilliaanse regering overeengekomen.**[xxi]**

De Staten van de Nederlandse Antillen maken heftig bezwaar. Van Boxtel wordt aan het lijntje gehouden. Voor finale overeenstemming vertrekt hij op een dag naar de Antillen om de volgende dag met lege handen terug te komen. Zijn ontstemming is groot, zeer groot, hij zegt de Nederlandse ministerraad te zullen informeren over het gebrek aan daadkracht. Na veel vijven en zessen wordt als alternatief voorgesteld een - voortgezette - educatieplicht voor bepaalde groepen jongeren. Omdat bij het vertrek naar Nederland controle ontbreekt aan de grens (op het vliegveld) wordt deze maatregel door Nederland volstrekt ontoereikend geacht. In de Tweede Kamer worden kritische woorden gesproken. Opgeroepen wordt om in Nederland veroordeelde criminele Antillianen hun straf in de Antillen te laten uitzitten. De aan de Antilliaanse regering toegezegde financiering van het inburgeringsproject gaat niet door. Deze gelden worden nu beschikbaar gesteld aan de Antillen-gemeenten.

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

Niet alleen de overloop van de sociale kwestie naar Nederland wijst op een toenemende interactie tussen de delen van het Koninkrijk maar ook de migratie vanuit de Antillen in zijn totaliteit is daar een indicatie van. Tussen 1984 en 1992 stijgt het aantal Antillianen en Arubanen in Nederland tot 90.000, dit is bijna een verdriedubbeling. Daarna fluctureren de migratiecijfers. Van der Hulst schat in 1997 dat in het jaar 2000 ruim 104.000 Antillianen in Nederland zullen verblijven.**[xxiii]** In 2001 zijn het er ca. 115.000. Volgens de Census 2001 is de bevolking van Curaçao teruggelopen van ruim 150.000 in 1997 naar ca. 130.000 inwoners. De migranten hebben ervoor gekozen in Nederland te gaan wonen. Zij leven niet langer in het land van geboorte waar representanten van eigen eiland,

land, taal en cultuur politiek bedrijven en zélf het bestuur uitoefenen. Voor hen is de autonomie van de Antillen van andere orde geworden. Maar toch! Tijdens het slotcollege van de cursus Caribistiek 1997-1998 van het Koninklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde te Leiden wordt als één van de stellingen geponeerd: *“Het is onvermijdelijk dat de Nederlandse Antillen en Aruba provincies of gemeenten van Nederland worden”*. Vrijwel alle 60 á 70 deelnemers, onder wie nogal wat Antillianen en Surinamers, zijn het hiermee niet eens. Eén enkele uitzondering stemt er schuchter mee in. Het is curieus dat mensen die ervoor hebben gekozen in Nederland te wonen, zich niet kunnen voorstellen dat de autonomie van de Antillen wordt ingeruild voor een sterkere integratie van het land van herkomst in het Koninkrijk.

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

Anno 2000 is het onweerlegbaar dat Nederland gezamenlijke belangen heeft met

de Antillen en Aruba, weliswaar niet zozeer in economische zin maar wel in het kader van de publieke zaak van het Koninkrijk. Nederland is medeverantwoordelijk voor de uitoefening van een aantal vitale overheidsfuncties in de Caribische landen. Hoe graag Nederland het op enig moment mogelijk anders zou willen, Nederland is met handen en voeten gebonden aan de wijze waarop deze overheidsfuncties daar worden uitgeoefend. Wanneer de uitoefening van deze functies onder de maat blijft, is het Koninkrijk verplicht daar wat aan te doen, dat is statutair vastgelegd. Maar ook daarnaast zijn er aangelegenheden aan te wijzen die voor Nederland van toenemend belang zijn geworden, denk aan het onderwijs, de sociale zekerheid, de migratie, de drugsmokkel ('*bolletjes*'). Dat Aruba in 1998 te kennen heeft gegeven het zonder financiële steun van Nederland te willen doen, wil niet zeggen dat volgens Aruba daarmee de relatie beëindigd kan worden. Integendeel, Aruba zegt met veel nadruk deel te willen blijven van het Koninkrijk, het heeft daar veel belang bij.

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

bereid de 25% aandelen in de ALM als verloren te beschouwen. [xxxii]

De wingewest gedachte wordt tegenwoordig wel betrokken op het Nederlandse ego dat wordt vergroot door het bestaan van een staatsverband dat zich uitstrekt tot in het Caribisch gebied. Relaties met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben een postkoloniale dimensie. Venezuela is een buurland met bezoeken van staatshoofden over en weer, de Verenigde Staten van Amerika zijn een gesprekspartner over aangelegenheden in het Caribisch gebied en de Nederlandse Kustwacht heeft als counterpart de US Coast Guard. [xxxiii] Nederland spreekt in die zin in de buitenlandse arena nog steeds een woordje mee. Dit is niet zozeer van betekenis voor de portemonnee of de burgerij maar wellicht wél in de kringen van het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken en nu ook van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken, gaf hieraan bombastisch uitdrukking tijdens de Ambassadeursconferentie Westelijk Halfrond 2000: *“t Koninkrijk is strategisch gelegen in Europa en het Westelijk Halfrond. Nederland vormt de toegangspoort tot Europa, Aruba en de Nederlandse Antillen vormen het hart van het Westelijk Halfrond”*. [xxxiiii] Wat het belang hiervan in de praktijk voor Nederland ook moge zijn, Nederland heeft belang bij een Koninkrijk dat behoorlijk op orde is.

Ontwikkelingssamenwerking onder druk

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

In de jaren '90 is de portefeuille gaan kantelen, steeds meer middelen zijn ingezet op lokale overheidsfuncties waarvoor het Koninkrijk borg staat. Deze borgstelling is niet eindig maar juist een keurmerk van de verhoudingen. In het verleden is de eindigheid van de Nederlandse steun met de regelmaat van de klok beleden. De hulp zou zichzelf overbodig moeten maken. Dat is dus niet gebeurd, althans niet voor de Antillen en mogelijk ook niet voor Aruba. Integendeel, anno 2000 moet een omvangrijke Nederlandse steunoperatie voor de Antillen, met name Curaçao, worden opgezet. Edo Haan concludeert dat de Nederlandse ontwikkelingshulp de improductieve Curaçaose institutionele structuur heeft ondersteund. Hij herhaalt hiermee wat de NAR al in 1978 stelt: *“De omvangrijke Nederlandse hulpverlening heeft de problemen voor de Antillen niet opgelost maar versluiert”*. [xxxiv] De commissie Biesheuvel adviseert in 1997 beëindiging van de Nederlandse steun aan Aruba, i.c. de hulp en bijstand, over een periode van tien jaar. Daartoe dient Aruba eerst een structureel begrotingsevenwicht te handhaven waarbij de Nederlandse steun wordt vervangen door eigen middelen. Daarover wordt in 2000 daadwerkelijk overeenstemming bereikt tussen Nederland en Aruba. Taken die van belang zijn voor het Koninkrijk vallen niet onder het afbouw regime. Deze worden wel blijvend gefinancierd. [xxxv] Ten aanzien van de Nederlandse Antillen is Wawoe op dit punt minder concreet maar biedt hierop ook wel uitzicht: *“Door het aanbrengen van een nauwe samenhang tussen financiële steunverlening en de eigen begrotingscycli ontstaat een reëel perspectief dat de steunverlening op termijn kan worden beëindigd, doordat de Antillen geheel zelf kunnen voorzien in de middelen voor hun ontwikkeling en het behoud daarvan”*. [xxxvi] De NAR in 1978, Wawoe in 1997 en laatstelijk Edo Haan in 1998 trekken voor Nederland en ook voor de Nederlandse Antillen, lastige conclusies. De hulp heeft zichzelf niet overbodig gemaakt. Moest dat dan?

Het ontwikkelingsmodel impliceert dat de samenwerking uiteindelijk wordt beëindigd. In de periode dat - althans verbaal - op onafhankelijkheid wordt aangestuurd kon zodoende een logische aansluiting met de internationale ontwikkelingssamenwerking worden gevonden. De geschiktheid van dit model nam af toen werd overeengekomen de onafhankelijkheid van de Caribische landen naar een zo verre toekomst te verdagen dat daarmee niet meer gerekend hoeft te worden. Voor veel van de samenwerking in het kader van een blijvend Koninkrijk biedt het ontwikkelingsmodel geen norm voor praktisch handelen. De Antillen en Aruba zijn geen ontwikkelingslanden die met externe middelen naar een hoger welvaartsniveau getild moeten worden. Hoeveel zou het moeten zijn? Welk niveau

zou moeten worden bereikt? Op deze vragen biedt het ontwikkelingsmodel geen antwoord. De behoefte aan financiële bijdragen uit Nederland is door de Antillen altijd - meer of minder heftig - gearticuleerd maar in de regel zonder een overtuigende argumentatie.

Het is voorgekomen dat Nederland om begrotingssteun werd gevraagd - in 1986 - en dat de toenmalige minister van Nederlands-Antilliaanse Zaken, De Koning, erin was geslaagd de Nederlandse regering hiervan te overtuigen. Een niet geringe operatie. Toen duidelijk werd aan welke voorwaarden de Antillen moesten voldoen, werd het verzoek echter stilzwijgend ingetrokken. De Antillen bleken opeens uit andere bron in hun financiële behoeften te kunnen voorzien, plotsklaps bleek een \$ 60 mln budget voorhanden te zijn. Nederland stond voor paal. De omvang van de Nederlandse steun is altijd al arbitrair geweest en heeft geen enkele vanzelfsprekende betekenis. Bijvoorbeeld, over de minderheidsbijdrage van Nederland aan het Solidariteitsfonds is van meet af aan getwist terwijl alom bekend was dat op de betrokken eilanden toentertijd slechts een fractie van de verschuldigde belasting werd geïnd. De Nederlandse financiële steun dekte de gaten in het lokale belastingregime. Dat is jarenlang het geval geweest. Illustratief zijn opbrengsten van een eenmalige kortdurende technische bijstand van de Nederlandse belastingdienst (1/2 jaar) in 2000. Deze operatie was opgezet - en gefinancierd - door de Antilliaanse regering met het oog op een reductie van het begrotingstekort in verband met de vereiste overeenstemming met het Internationaal Monetair Fonds. De uit Nederland ingevlogen personele ondersteuning van de belastingdienst en landsontvangers in de Nederlandse Antillen brengt aan totale directe belasting ca. Naf 37 miljoen op. In 2001 wordt ook in Antilliaanse kringen gesproken over afbouw en beëindiging van de ontwikkelingshulp. **[xxxvii]**

Wanneer het uiteindelijk niet lukt de samenwerking te beëindigen, wordt de indruk gewekt dat ergens iets fout is gegaan. Voor nieuwkomers op het werkterrein biedt dit gefundenes Fressen om zich tegen af te zetten wanneer een nieuwe start moet worden gemaakt. Ook anno 2000 wordt het nog expliciet en met nadruk gesteld, de ontwikkelingshulp behoort een tijdelijk karakter te hebben, het doel van de hulp is het ontvangende land te helpen de eigen verantwoordelijkheid te dragen, het kan nooit de bedoeling zijn dat via ontwikkelingshulp reguliere uitgaven van het ontvangende land permanent voor rekening komen van een donor. De kwestie is dat dit niet opgaat voor de inzet van

rijksmiddelen op vitale overheidsfuncties in de Caribische landen. Lange tijd is niet duidelijk aangegeven welke functies wél en welke functies niet onder het eindige samenwerkingsregime vallen. **[xxxviii]** Het begrippenstelsel van de samenwerking heeft nooit adequate aangrijpingspunten voor dit onderscheid geboden. Met het perspectief van beëindiging van de samenwerking wordt een fictie aangehangen die voor de Antillen en Aruba, en ook voor Nederland, niet relevant is. De samenwerking wordt met een hypotheek belast waarvan insiders weten dat die niet zal worden afgelost. Dit laat overigens onverlet dat de samenwerking wel effectief moet zijn. Wanneer met Nederlandse steun een zwaarlijvig ambtenarenapparaat op Curaçao in stand wordt gehouden, staat niet de eindigheid van de hulp ter discussie maar wél de effectiviteit ervan. Pas rond de eeuwwisseling wordt een indicatie gegeven van taken die op blijvende financiering kunnen rekenen, het betreft taken die van belang zijn voor het Koninkrijk. In het kader van de afspraken die met Aruba worden gemaakt zijn dit de Kustwacht, het Recherche samenwerkingsteam en de Belastingrechters. Verder meent de werkgroep Biesheuvel dat ook de financiering van de bijstand rechterlijke macht en de toeslag op pensioenen na 2009 dienen te worden gecontinueerd. Financiering van de Koninkrijkstaken (zoals buitenlandse betrekkingen en defensie) zal vanzelfsprekend worden voortgezet. **[xxxix]**

Met het aantreden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998) als beheerder van de portefeuille, wordt de centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners. Daarmee wordt bedoeld dat de landen overzee de overheidshuishouding zodanig op orde hebben, dat kan worden volstaan met een reguliere bestuurlijke en financiële verhouding. **[xl]** Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Er dient nog veel te gebeuren, de verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zijn allerm minst geregulariseerd. In juli 2000 worden de achterstallige apothekersrekeningen van het eilandgebied Curaçao met rijksmiddelen betaald. Nog maar kort geleden deden zich heftige incidenten voor naar aanleiding van berichten dat Antilliaanse instanties welbewust zouden meewerken aan het vertrek van jongeren die op het eiland problemen maken. Dit project krijgt bekendheid als *'enkele reis Nederland'*. De bestuurlijke strapatsen rond de inburgering van Antilliaanse jongeren zijn een pijnlijk voorbeeld van uit de hand gelopen verhoudingen. Ook de zogeheten ombuiging van de projectenportefeuille ten behoeve van *'nieuw beleid'* in 2000 is een voorbeeld van ad hoc bestuur en getuigt allerm minst van reguliere

verhoudingen. De beperking van de samenwerking tot een financiële dimensie, althans in de toekomstige situatie als de landen zelfredzaam zijn, staat mijlen ver af van de actualiteit en contrasteert scherp met de intensieve samenwerking op verschillende terreinen en op diverse niveaus die intertijd - 1991 - Hirsch Ballin voor ogen stond. Is hier een sterke wens de vader van een wat slordige gedachte? De overdracht van middelen is slechts bij uitzondering van groot belang geweest voor de Koninkrijksverhoudingen. **[xli]** De belangrijkste legitimatie van het voortbestaan van het Koninkrijk ligt in de verzorging van een toegenomen gemeenschappelijk belang. Een complexe wederzijdse afhankelijkheid vormt het werkelijke speelveld van de onderlinge verhoudingen. Het is illusoir te denken dat dit veld het beste bespeeld kan worden door de overdracht van financiële middelen van de ene kant naar de andere, al dan niet onder een eindige horizon. Niet zelfredzaamheid van de landen is het bindmiddel van het Koninkrijk maar veeleer een adequate bewindvoering met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen in Koninkrijksverband. Het bestuurlijk instrumentarium van de ontwikkelingssamenwerking schiet tekort om dit belang naar behoren te verzorgen.

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

Spagaat van ongelijkheid uitgerekt

Naarmate het Koninkrijk minder vrijblijvend is, worden de verhoudingen

dubbelzinniger. Formeel wordt gelijkwaardigheid gepredikt, tegelijkertijd worden feitelijk de Koninkrijkszaken door Nederland behartigd en ziet Nederland toe op de handhaving van de democratische rechtsstaat in de Nederlandse Antillen en Aruba. Indien daartoe aanleiding is, grijpt Nederland in. In de praktijk is sprake van een sterke afhankelijkheid. Met name in slechte tijden contrasteert de ongelijkheid in capaciteit, schaal en bestuurskracht scherp met de statutaire gelijkwaardigheid. De gelijkwaardigheid die het Statuut proclameert was bedoeld om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden. Er werden toen onbedoelde verwachtingen gewekt bij de andere betrokken landen, Suriname en de Nederlandse Antillen. Bijna vijftig jaar later staat deze gelijkwaardigheid op gespannen voet met de dagelijkse gang van zaken in het onderlinge verkeer tussen Nederland en de kleine Caribische landen van het Koninkrijk. Deze ambivalentie zet zowel Nederland als de Antillen regelmatig op het verkeerde been. Nederland wil het voor het zeggen hebben, de Antillen koesteren hun autonomie als hoogste goed. Daardoor wijken dagelijkse praktijk en ambiance bij tijd en wijle mijlen ver af van de formele structuur. Het decorum van de omgangsvormen wil nogal eens bezwijken onder deze ambivalentie. De afhankelijkheid van de Antillen neemt toe, zij verzetten zich tegen de Nederlandse bemoeienis, Nederland raakt geïrriteerd door de gebrekkige bestuurbaarheid van het Koninkrijk. De verhoudingen worden als moeizaam, zeer moeizaam ervaren.

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

sinds de installatie van de liberale orde van het Statuut, is wel gebleken dat het besturingsmodel van het Koninkrijk in slechte tijden onvoldoende slagvaardig is.

De spagaat van ongelijkheid in het Koninkrijk manifesteert zich soms in ogenschijnlijk bijzonder vreemd gedrag. De (on-)gelijke machtsbalans slaat door, de ene keer naar de Antillen die willen laten weten dat zij wel degelijk gelijkwaardig en autonoom zijn, de andere keer naar Nederland die probeert de dienst uit te maken en de wet voor te schrijven. De Antillen gedragen zich als de underdog die van zich afbijt, soms heel heftig. Het Nederlandse gedrag krijgt een meesterlijk voorkomen. Aan Antilliaanse zijde worden daarbij identiteit en cultuur ingezet als hulptroepen voor het bereiken van een meer gelijkwaardig machtsevenwicht. Nederland wordt geafficheerd als een bedreiging van de eigen cultuur en identiteit. Deze tactiek is niet zonder succes, althans op korte termijn.

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

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

Aan Antilliaanse zijde is in de loop van de jaren '90 de indruk gevestigd dat Nederland zijn eigen gang gaat, ondanks het ook door Nederland veel beleden samenwerkingcredo. Bij gebrek aan een bestuurlijk instrumentarium om het gemeenschappelijke belang adequaat te kunnen verzorgen, gaat Nederland inderdaad nogal eens zijn gang. Het mankeert aan structureel beleidsoverleg over de vaststelling van prioriteiten in de besteding van de samenwerkingsmiddelen. In principe vereist deze samenwerking dat beslissingen over bestedingen van middelen in overleg tussen de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse overheden worden genomen, inclusief de committering van middelen ten behoeve van de financiering van de activiteiten van Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's). Het hiertoe te voeren beleidsoverleg stagneert sinds het begin van de jaren '90. In 1987 zijn voor het laatst bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Nederland en de Nederlandse Antillen betreffende de ontwikkelingssamenwerking (Protocol van Afspraken 1987).

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

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

Regularisering of bezwering van de complexiteit

Met ingang van de benoeming van het werkterrein als Koninkrijksrelaties in 1998

streeft Nederland naar een reguliere bestuurlijke verhouding. De Antillen moeten zich ontwikkelen tot zelfredzame bestuurlijke eenheden. In concreto zou dit bijvoorbeeld voor de Antilliaanse belastingdienst kunnen betekenen dat aan de Nederlandse ondersteuning - op termijn - een einde moet komen. Evenwel, zelfredzaamheid, uiteindelijk leidend tot volledige Antilliaanse bezetting zou wel eens irreëel kunnen zijn. Voorts is volgens deze visie in een reguliere bestuurlijke verhouding geen plaats voor afzonderlijke relaties met de eilandgebieden. Meer in het algemeen wenst Nederland meer afstand te nemen. Daartoe zal een deel van de huishouding van het Koninkrijk aan derden worden uitbesteed. De vraag daarbij is binnen welk kader deze uitbesteding zal plaats vinden, met andere woorden, wat zijn de standaarden, de terms of reference (TOR) van het Koninkrijk dat gaat komen? Zou het kunnen dat de bedoelde regularisering neerkomt op een wat simplistische bezwering van de complexiteit van het werkterrein?

Restauratie van het land de Nederlandse Antillen

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

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

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

TOR van het Koninkrijk

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

Dit soort samenwerkingsverbanden consolideert de oriëntatie van de Caribische landen op Nederland.**[xlv]** Voorhoeve heeft later een uitbreiding van Koninkrijkstaken bepleit. In dat geval gaat de beoogde integratie zover dat de aangelegenheid in kwestie - in de door Voorhoeve bedoelde uitbreiding is dit justitie - voor alle drie landen wordt verzorgd door de organen van het Koninkrijk en niet langer door de betreffende organen van de deelnemende landen. Ook aan

Antilliaanse zijde, door Nelson Navarro, voormalig deken van de Orde van Advocaten, is een pleidooi gevoerd voor deze ver reikende vorm van integratie van een aangelegenheid van overheidszorg - weer justitie - in het Koninkrijk. Referenda en enquêtes op de Nederlandse Antillen en Aruba hebben de voorkeur gepolst voor aansluiting bij Nederland. De Curaçaose politieke partij die aansluiting van de Antillen bij Nederland als provincie voorstaat, haalt bij de Statenverkiezingen in januari 1998 slechts 1200 stemmen, dit is 1,5% van de stemgerechtigde bevolking en bij het referendum van 1993 sprak slechts 7% van de mensen die een voorkeur uitbrachten zich uit voor aansluiting van de Antillen bij Nederland. Die vorm van integratie gaat een overgrote meerderheid dus veel te ver, althans toen. Drie jaar later waarschuwt de voormalig voorzitter van de Staten, mevrouw George-Wout, dat Curaçao op dat moment het voorbeeld van het referendum op Sint Maarten niet moet volgen. De uitslag zou dan wel eens een veel sterkere voorkeur voor aansluiting bij Nederland kunnen zijn, o.a. als gevolg van de deplorabele financieel-economische situatie van die dagen en het bestuurlijke onvermogen orde op zaken te stellen.**[xlvi]**

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

Ook het alternatief van een sterkere positionering en integratie in de regio staat niet expliciet op de agenda. Aangenomen mag worden dat met name de internationalen in Nederland (internationale samenwerking en buitenlandse zaken) voorstander zijn van een verdergaande regionalisering.**[xlviii]** Wat is vergeleken met de rest van de wereld waar Nederland ontwikkelings-samenwerking mee bedrijft, nu zo bijzonder aan deze eilanden? De nota *'Toekomst in Samenwerking'* is op dit punt niet expliciet.**[xlix]** Wellicht omdat explicitering van een dergelijk beleid teveel weerstanden zal opwekken. Binnen de Antillen zal een beleid van actieve regionalisering associaties van downgrading

oproepen: goed genoeg voor de regio maar niet goed genoeg voor Nederland. **[I]** Daarentegen zijn er zeker wel positieve argumenten aan te dragen zoals versterking van eigen identiteit, versterking van de autonomie, verlossing van het koloniaal verleden, ontwikkeling meer in de pas met de regio. Het ligt voor de hand dat Antilliaanse politici vanwege deze positieve lading lippendienst aan een verdergaande regionalisering zullen bewijzen - 't staat goed - maar ondertussen de deur naar Nederland wagenwijd open willen houden, uit eigen belang maar ook omdat de bevolking dat wil. De burgerij ziet meer heil in het Koninkrijk mede als gevolg van de sterke banden met familie in Nederland en ook op grond van het paradijs overzee syndroom. **[II]** De migratiecijfers van de laatste jaren zijn hier een sprekend voorbeeld van.

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

Het bijzondere karakter van de Koninkrijksband komt onder druk te staan van het opdringende vrije markt karakter van de internationale verhoudingen. Op die markt moeten de Caribische eilanden concurreren, niet alleen met de economische grootmachten van de westerse wereld maar ook met de armste landen van de derde wereld. **[V]** Bijna 10 jaar na zijn bewind als minister voor

Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werpt Hirsch Ballin op een conferentie in 2001 de stelling op dat wellicht de tijd is aangebroken dat supranationale en internationale organisaties de support structures overnemen die voorheen door de moederlanden werden verzorgd. Hij verwijst daarbij naar de banden die veel Caribische eilanden hebben met de lidstaten van de Europese Unie. **[lvi]** Met betrekking tot de Britse overzeese gebiedsdelen stelt Paul Sutton: *“decolonisation has now largely been completed and necessarily constitutes the basis for reduced interest (of Britain)”*. **[lvii]**

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

Bezwering van de complexiteit

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

Ook het departementale verleden van het werkterrein kan aanleiding zijn geweest afstand te willen creëren. De betrokkenheid, hartelijke bemoeizucht en pluriformiteit die voorafgaat aan het moment dat het ministerie van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties de besturing van de samenwerking met de Caribische landen van Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken overneemt, heeft tegelijkertijd de ondergang van Kabinet bevorderd. Met de slechte pers van het Kabinet moet worden afgerekend. Dat kan door afstand te nemen. Men zal zich niet opnieuw gaan branden aan de complexiteit van een land van eilanden. Aan de immer stagnerende herstructurering van het Antilliaanse staatsverband wordt voorbijgezien. Het land de Nederlandse Antillen wordt door Nederland opgezet (*sic*) als verantwoordelijke partner in Koninkrijksverband. De ambitie om concrete resultaten te boeken wordt in de praktijk afgewogen tegen een strikte scheiding van verantwoordelijkheden. Daarbij komt dat voor een monumentaal ministerie als dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de eilanden in de Caribische zee wel heel klein en onbetekenend zijn. De issues van het werkterrein Koninkrijksrelaties zijn niet groots en meeslepend. Bovendien, in verhouding tot het voormalige werkterrein van de nieuwe ambtelijke leiding, buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking, is op de eilanden geen eer te behalen. Een zeker *dédain* voor het werkterrein valt te bespeuren. Mogelijk is het *élan* gaan kwijnen toen gaandeweg werd ervaren dat de complexiteit van de verhoudingen snelle resultaten in de weg staan.

De ongewisse moraal van het Koninkrijk

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

Afspraken over een andere doelstelling en inrichting van de samenwerking worden niet gemaakt, Nederland is beducht weerstanden op te roepen. Oud beleid wordt op nieuw beleid gestapeld. De samenwerkings-portefeuille barst uit zijn voegen, KabNA wordt opgeheven. De benaming van het werkterrein wordt

aangepast, het heet voortaan Koninkrijksrelaties. De Nederlandse bewindspersoon voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken maakt plaats voor een staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met zoveel woorden brengt dit tot uitdrukking dat het Nederland voortaan om de koninkrijksrelaties gaat en niet om Antilliaanse en Arubaanse aangelegenheden, deze zijn een vanzelfsprekende zorg van de resp. landelijke en eilandelijke overheden in het Caribische gebied. De betrekkelijkheid hiervan wordt zichtbaar wanneer de sociale kwestie op Curaçao zich in Nederland manifesteert in de gedaante van Antillengemeenten. Antilliaanse zaken blijken in toenemende mate, meer dan voorheen, ook Nederlandse aangelegenheden te zijn.

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

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

werkloze jongeren en aankomende studenten vertrekken ook mensen met een professionele achtergrond. Antillianen die in Nederland diploma's behalen, keren niet terug naar het eiland van herkomst.

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

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

toegenomen.

De relatief zeer bescheiden omvang van de eilandelijke gemeenschappen en bijbehorende bestuurlijke eenheden maakt de Caribische landen kwetsbaar, niet alleen wat betreft de interne bestuurskracht maar ook voor externe invloeden en grensoverschrijdende problemen. Het Koninkrijksverband beoogt hiertegen een dam op te werpen.**[lxiii]** Daar is het voor. Wanneer de moraal van het Koninkrijk hier niet in voorziet en niet met vaste hand wordt gevoerd, gaat de Koninkrijksband rafelen en doen zich ontsporingen voor. Het is overigens zeer wel mogelijk dat bepaalde omstandigheden nopen tot bijstelling van de heersende zeden en gewoonten van het Koninkrijk. Dat was aan het begin van de jaren '90 het geval toen een blijvend staatsverband werd overeengekomen. Dat Nederland bij die gelegenheid geen constructieve discussie met de Antillen heeft kunnen voeren over de inrichting van de toekomstige verhoudingen, heeft geleid tot schimmige situaties op de werkvloer van het Koninkrijk. Helderheid en consistentie zijn ook in Koninkrijksverband aspecten van goed bestuur.**[lxiv]** Wat op de Toekomstconferentie in 1993 niet is gelukt, heeft zijn neerslag gevonden in een nogal geforceerde verhoudingen.

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

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

Ook Hirsch Ballin liet zich hierover uit tijdens de Geschiedenisdagen 2000.**[lxvii]** Tegenwoordig worden deze afhankelijkheidsstructuren gelegitimeerd uit oogpunt

van de bescherming van mensenrechten, behoorlijke bestuur, bestrijding van armoede en criminaliteit, bevordering van democratie. Dit neemt echter niet weg dat de verhoudingen gaan kantelen. De Antilliaanse bestuursautonomie zal meer plaats moeten inruimen voor het medebewind van het Koninkrijk. De platgetreden concepten van autonomie, zelfredzaamheid en samenwerking voldoen niet langer.

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

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

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

NOTEN

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

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

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

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

- v.** Zo ook Helen M. Hintjes: 'For a long time, the French Caribbean was a haven of relative calm and prosperity in the Caribbean. The Dutch Antilles and Aruba and the British dependent territories (now renamed UK Overseas Territories) have also generally shared this good fortune. Today the relative prosperity of the non-independent territories is becoming more marked as independent Caribbean states slit into economic recession and growing poverty, so that their political systems and leaders face an endemic crisis of political legitimacy'. In: Itinerario, volume xxv, 'What is Freedom? Competing Notions of Rights & Responsibilities in the French Caribbean, pag. 23. European Journal of Overseas History, 2/2001.
- vi.** A.B. van Rijn, De nieuwe structuur van het Koninkrijk door een Caribisch venster bezien. Een voorwaarde voor bestuurlijke vernieuwing, pag. 104. In: Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Staatsrechtconferentie 1993. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.
- vii.** Borman (1998), pag. 73.
- viii.** NRC Handelsblad, 28 januari 1998. Pourier: 'Ik wil investeren in jongeren'.
- ix.** Kompas, maart/april 1996, pag. 27. Informatieblad van de regering van de Nederlandse Antillen.
- x.** Indicatief moge zijn dat in de Verenigde Staten van Amerika waar de sociale zekerheid van veel lagere orde is dan in Nederland, de gevangenispopulatie naar verhouding 10 maal zo groot is en met name een groot deel van de minvermogende zwarte bevolking uit de grootstedelijke getto's betreft. Uiteraard spelen hier ook andere omstandigheden een rol zoals het wijdverbreide wapenbezit en de sterk ingeburgerde toepassing van de gevangenisstraf in Amerika.
- xi.** E.M.H. Hirsch Ballin, Herdenken van 1648 in een veranderde wereld, pag. 17 t/m 20. In: Breekbare banden. Feiten en visies over Aruba, Bonaire en Curaçao na de Vrede van Munster. 1648-1998. Maritza Coomans-Eustatia e.a. (red.). Stichting Libri Antilliani, 1998.
- xii.** Rijksbegroting 1991, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 16.
- xiii.** Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over: Nota personele samenwerking. 16 september 1997. In een bijbehorende nota 'De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba' wordt toegelicht dat dit onderscheid niet impliceert dat aan Nederlandse zijde bepaalde functies een hogere prioriteit krijgen. Wat betekent dit onderscheid dan wel? In dezelfde paragraaf wordt gesteld: 'Wel wenst Nederland zich, vanuit haar verantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk, actiever op te stellen in de dialoog

met de Nederlandse Antillen en Aruba over de vervulling van met name waarborg- en in iets mindere mate vitale functies'. Voorts: 'Ook is Nederland bereid een waarborg te verstrekken voor de vervulling van bepaalde functies en zal Nederlandse ondersteuning van andere functies tijdelijker van aard zijn'. Geen hogere prioriteit? In elk geval wel meer aandacht, actiever, en ook een structurele betrokkenheid van Nederland plus garanties van minimumstandaarden.

xiv. Rijksbegroting 1998, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 8 -10.

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

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

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

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

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

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

xxi. Verklaring. Curaçao, 7 januari 2000.

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

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

xxiv. Bij zijn afscheid als Vertegenwoordiger van Nederland in 1996,

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

xxv. de Volkskrant, 'Antilliaanse krant brengt op werkdagen Nederlandse editie', 2 augustus 2001.

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

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

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

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

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

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

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

xxxiii. Amigoe, 1 november 2000.

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

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

hebben op Aruba'. Het beëindigen van de steun in de periode 2000-2009 heeft betrekking op de samenwerkingsmiddelen.

xxxvi. Wawoe (1997), pag. 15.

xxxvii. O.a. door het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCAN) die de Antilliaanse gemeenschap in Nederland vertegenwoordigt in het Landelijk Overleg Minderheden: 'Op deze manier blijft de relatie met de gebieden onnodig emotioneel beladen door het verleden. Uiteindelijk is een zakelijke relatie beter voor alle partijen. We moeten partners worden in plaats van bedelaars', aldus voorzitter Roy Pieters. NRC Handelsblad, 30 juli 2001.

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

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

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

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

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

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

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

xlv. Netherlands Antilles, Elements of a strategy for economic recovery and sustainable growth. Interim Report, World Bank Mission, December 5-20, 2000, page 10: 'Technical assistance has been provided on a large scale, from both public and private sources in the Netherlands, over many year. This assistance has contributed to a relatively high level of development of key institutions, the legal system, social services, and education. The assistance has inevitably also contributed to a strong European (Dutch) orientation in the development of systems and programs in the Netherlands Antilles'. The World Bank. Latin America and the Caribbean Region, January 2001.

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

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

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

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

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

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

iii. The World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Interim report 'Netherlands Antilles. Elements of a Strategy for Economic Recovery and

Sustainable Growth'. World Bank Mission, December 5-20, 2000.

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

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

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

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

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

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

lix. J. van Goor, De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse

expansie 1600-1975, pag.356. Sdu Uitgeverij.

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

lxi. Zie ook H.W. van den Doel en P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland': 'Ook ten aanzien van deze gebieden (de Nederlandse Antillen en Aruba) lijkt het tijd geworden de halfslachtige dekolonisatiepolitiek te verlaten en tot normalisering van de betrekkingen te komen, zeker nu de huidige banden steeds meer scheuren gaan vertonen. Het Statuut van het Koninkrijk van 1954 bevat te veel onverenigbare elementen - zoals autonomie in begrotingszaken, maar tegelijk aanspraak uit steun uit Den Haag; vrije vestiging van Antillianen in Nederland, maar geen beperkingen bij de toegang tot de sociale voorzieningen - om als basis voor een normale relatie te dienen'. Internationale Spectator, Juli/Augustus 2000 - LIV - nr. 7/8, pag. 345.

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

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

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

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

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

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

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

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

De werkvloer van het Koninkrijk IX - Edward Heerenveen - Epiloog



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

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

publicatie er niet wijzer van zou worden. De Jong besloot tot een publicatie van hem alleen, een analyse van de verhoudingen gebaseerd op zijn ervaringen op de werkvloer.

Niettemin stelde hij er prijs op als ik toch, middels deze epiloog, iets van mijn zienswijze zou weergeven. Mede ook om te benadrukken dat er vele verschillen in perceptie bestaan aan weerskanten van de oceaan. Ik zal proberen iets van de voor mij belangrijke zaken toe te lichten. Ik doe dat vanuit een persoonlijk standpunt, gebaseerd op mijn ervaringen en gesprekken met enkele hoofdrolspelers op de Nederlandse Antillen uit die tijd. Mogelijk kom ik ook nog eens met een meer uitvoerige analyse van de verhoudingen.

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

Wellicht verbaast het dat ik als Antilliaan zeg dat Nederland meer verantwoordelijkheid moet nemen. Ik bedoel dit niet als directe uitnodiging, maar vooral als kritiek op het feit dat het Nederlandse beleid volledig uit balans is. Op bepaalde terreinen geldt dat er voldaan moet worden aan het hoge niveau van het Koninkrijk, terwijl op andere terreinen de meetlat veel lager wordt gelegd. Nederland wordt op internationaal niveau aangesproken op mensenrechtenschendingen in de gevangenis, dus is Nederland bereid om tientallen miljoenen guldens neer te tellen voor een nieuwe gevangenis. In Antilliaanse ogen is dit volstrekt onbegrijpelijk, omdat andere noden veel belangrijker zijn, zoals de armoede, werkloosheid, gezondheidszorg en sociale

zekerheid. Mijn stelling is dat als op één terrein de meetlat op Koninkrijksniveau wordt gelegd, dat op alle terreinen moet gebeuren. Nederland kan in mijn ogen niet selectief zeggen, dit is wel een Koninkrijksprobleem en dat niet. De jeugdproblematiek (drop-outs, drugs, tienerzwangerschappen) werd bijvoorbeeld niet werkelijk ervaren als een Koninkrijksprobleem zolang de consequenties zich vooral op de eilanden manifesteerden. Ze werd pas een doorn in het oog van Nederland toen de jongeren, zeker vanaf midden jaren negentig, massaal naar Nederland trokken. En zelfs werd toen eerder gedacht aan het afsluiten van de toegang tot Nederland, of het op zijn minst bemoeilijken ervan door middel van een inburgeringsplicht, dan aan het aanpakken van de oorzaak van de uittocht, want dat was weer een zaak van de Antillen zelf.

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

Ik blijf met De Jong van mening verschillen op andere punten, zoals bijvoorbeeld het staatkundige beleid van minister Ernst Hirsch Ballin. Die liet de Nederlandse eis tot onafhankelijkheid van de eilanden vallen toen hij in 1989 aantrad als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, wat een totale wijziging betekende van het Nederlandse beleid. De Jong - en ik ben het daarin met hem eens - bekritiseert het feit dat de implicaties van deze principiële beleidswijziging nooit terdege zijn bediscussieerd met de partners in het Koninkrijk, hetgeen uiteraard tot vele misverstanden en conflicten leidde. Naar mijn perceptie heeft Hirsch Ballin niet alleen de onafhankelijkheid niet meer verplicht gesteld, maar deze ook voorgoed als optie voor de Antillen van tafel geveegd. Hier is nooit actief tegen geprotesteerd door de Antilliaanse politiek. Dit had mijns inziens wel moeten gebeuren, omdat onafhankelijkheid altijd een optie moet blijven, onder welke omstandigheden ook. Het is immers het meest essentiële doel en een zeer diepgeworteld streven van een voormalige kolonie. Echter, de verhoudingen werden op dat moment gekenmerkt door vele andere en veel urgentere problemen. Bovendien waren Antilliaanse politici zich ervan bewust dat de eilanden altijd alsnog kunnen opkomen voor dit recht, desnoods via de Verenigde Naties. Het hindert mij niettemin dat het afzien van

onafhankelijkheid in feite door Nederland eenzijdig werd opgedrongen. Gaandeweg kwamen we er achter dat Nederland er van uitging dat we er ook helemaal nooit meer naar zouden talen. Dit getuigt wat mij betreft van een pijnlijk gebrek aan inzicht van wat er aan diepe sentimenten leeft binnen de Antilliaanse gemeenschap. Zo legden Hirsch Ballin en zijn opvolger Voorhoeve de uitslag van het referendum in 1993 uit als *“de keuze om in het Koninkrijk te blijven”*, terwijl de keuze in werkelijkheid was om de eilanden bijeen te houden. Het referendum ging niet over de positie van de Antillen binnen het Koninkrijk, maar over de positie die Curaçao wilde hebben ten opzichte van de Antillen. In het Nederlandse beleid wat op het referendum volgde, kwam steeds weer dit standpunt over ‘bij het Koninkrijk willen blijven’ naar voren. In de begroting van 1999 wordt zelfs verwezen naar het in de Antillen omstreden onderzoek *‘Ki sorto di reino’* om aan te tonen dat men in de Antillen toch vooral bij het Koninkrijk wil horen.

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

al termen gebezigd als '*gemeenten buitengaats*', waarmee werd bedoeld dat de kleine eilanden Saba en Sint Eustatius een soort gemeentelijke status konden krijgen van Nederland. Hierover zouden al gesprekken hebben plaatsgevonden tussen KabNA ambtenaren en bestuurders van die kleine eilanden. Het gevolg hiervan was dat de kleine eilanden zich in de loop van 1993 - met het zicht op een eigen band met Nederland zoals door premier Lubbers op de Toekomstconferentie was voorgesteld - niet meer gebonden voelden aan het Antilliaanse staatsverband, noch aan de Antilliaanse coalitie. Dit terwijl de steun van de kleine eilanden onontbeerlijk was om de centrale regering in stand te houden. Door het opzeggen van steun door een van die kleine eilanden zakte het kabinet-Liberia-Peters in het najaar van 1993 in elkaar.

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

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

kwam de minister dit keer naar de eilanden? Wie moet hem begroeten, de Antilliaanse regering of de commandant?

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

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

onderwijsvoorzieningen bestaan. De grote problemen aldaar zijn goede voorzieningen voor bejaarden. Op Sint Eustatius zijn de grote problemen woonvoorzieningen voor de zwakkeren in de samenleving. Curaçao daarentegen heeft problemen op alle terreinen. Het zou daarom voor de hand hebben gelegen om het samenwerkingsbeleid zodanig in te richten dat het een gepast antwoord geeft op de ontwikkelingsproblemen van de verschillende eilanden.

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

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

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

Dit noopt mij eens te meer te denken aan de toekomst van het Koninkrijk en wat

wij ervan te verwachten hebben. Mij bekruipt het gevoel dat het 'Koninkrijk der Nederlanden' alleen nog in het Caribische deel bestaat. De band met het Koninkrijk is in deze contreien steviger dan menigeen zou denken, maar de verschillen in leefomstandigheden en toekomstperspectief tussen de Koninkrijksdelen worden wel steeds schrijnender. Waarom zou je als Koninkrijksburger in dat deel blijven wonen waar geen vooruitgang wordt geboekt, waar ambtenaren jaren zonder een bevordering moeten doorwerken, waar de onderstand tot beneden het minimumniveau is gedaald en waar op duur betaalde pensioenen drastisch wordt gekort, als je ook in het welvarende deel kunt gaan wonen? Hoeveel duizenden kunnen die verleiding nog weerstaan? Minister Klaas de Vries (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) bracht recent in een lezing aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen het begrip "toegevoegde waarde" van de Koninkrijksband naar voren. Maar alleen de Antillen en Aruba hebben momenteel iets aan de Koninkrijksband, zoals de uittocht naar Nederland ook bewijst. De meerwaarde van de Koninkrijksrelatie is zeer eenzijdig, wat de ongelijkheid der partners eens te meer benadrukt. Het is door De Vries waarschijnlijk niet zo bedoeld, maar een open en eerlijk antwoord op de vraag 'wat is de toegevoegde waarde van elk der partners aan het Koninkrijk?' zou wel eens de sleutel kunnen zijn naar nieuwe en gezonde onderlinge verhoudingen. In een (Koninkrijks-)relatie is het van cruciaal belang om te weten wat je aan elkaar hebt, en helder te zijn in wat je van elkaar verwacht. Daar ontbreekt het in onze onderlinge politieke verhoudingen al jaren aan. Er is begin jaren negentig een vertrouwensbreuk ontstaan, die nooit is geheeld.

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

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

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

I quit, because I have seen it all!

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname



De serie *De toekomst van de relatie Suriname - Nederland* (in boekvorm verschenen in 2004) analyseert de bijzondere bilaterale hulprelatie sinds 1975, de successen en mislukkingen, en brengt een scala van inzichten bijeen over de toekomst van de relatie tussen beide landen. De serie onder redactie van Pitou van Dijck, econoom aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam, en gastdocent aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo, bevat zeven bijdragen van auteurs uit Nederland, Suriname en de Verenigde Staten: Frits van Beek, Rob D. van den Berg, Pitou van Dijck, Dirk Kruijt, Hans R. Lim A Po en Gert Oostindie.

[*Pitou van Dijck - Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting*](#)

[*Gert Oostindie - De teloorgang van een bijzondere relatie*](#)

[*Pitou van Dijck - Hulp, beleid en economische groei*](#)

[*Dirk Kruijt - De hulprelatie sinds 1975*](#)

[*Rob D. van den Berg - De verdragsrelatie in een breder perspectief*](#)

[*Hans R. Lim a Po - Opgezegde verantwoordelijkheid en mislukte hoop*](#)

[*Frits van Beek - Een multilateraal en macro-economisch perspectief*](#)

Zie ook: [*Video Suriname - Deel Een 1973 - 1982*](#)

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname I: Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting



Bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 kreeg het land de beschikking over een buitengewoon groot bedrag aan hulp gelden en werden haar schulden kwijtgescholden (bij elkaar 4,4 miljard Nederlandse guldens), om zo de jonge republiek te ondersteunen op weg naar zelfstandigheid en economische welvaart. Bovendien werd toegezegd dat Suriname, na besteding van dit bedrag, ontwikkelingshulp tegemoet zou mogen zien. Daarover zou verder onderhandeld moeten worden, tegen de tijd dat zover zou

zijn.

De hulp gelden zijn inmiddels goeddeels besteed, veel is misgegaan, en Suriname heeft weinig economische vooruitgang geboekt. Het moment dat besloten moet worden hoe de toekomst van de relatie tussen Suriname en Nederland er uit zal zien, komt naderbij. Hoe nu verder?

Dertig jaar na de onafhankelijkheid is de afwikkeling van de speciale ontwikkelingshulp relatie tussen Nederland en Suriname onderwerp van controverse en conflict. De vertragingen, het tumult en protest rond het verschijnen van het rapport *Een belaste relatie* (februari 2004) en de eerste beleidsnotitie van de Nederlandse regering *Een rijke relatie* (juni 2004) toonden aan dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties een ernstige belemmering vormen bij het voeren van een resultaat gerichte beleidsdialoog.

De serie *De toekomst van de relatie Suriname - Nederland* (in boekvorm verschenen in 2004) analyseert de bijzondere bilaterale hulp relatie sinds 1975, de successen en mislukkingen, en brengt een scala van inzichten bijeen over de toekomst van de relatie tussen beide landen. De serie onder redactie van Pitou

van Dijck, econoom aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam, en gastdocent aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo, bevat zeven bijdragen van auteurs uit Nederland, Suriname en de Verenigde Staten: Frits van Beek, Rob D. van den Berg, Pitou van Dijck, Dirk Kruijt, Hans R. Lim A Po en Gert Oostindie.

Het *Voorwoord* bij het boek is voor de volledigheid aan het einde van dit eerste artikel te vinden.

Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting

1. Inleiding

Ter realisering van ambitieuze doelstellingen heeft Nederland vanaf Surinames onafhankelijkheid in 1975, verdragsmiddelen en additionele fondsen beschikbaar gesteld aan Suriname ter waarde van ruim 4,3 miljard Nederlandse guldens. De bedoeling was destijds om deze middelen binnen een periode van 10 tot 15 jaar te besteden. Alhoewel het bestedingstempo vanwege enige onderbrekingen veel lager lag, mag worden verwacht dat deze middelen binnen afzienbare tijd geheel zullen zijn aangewend. De doelstellingen van dit hulpprogramma zijn na al die jaren nog in het geheel niet gerealiseerd.

Bijna dertig jaar na de onafhankelijkheid van Suriname, en vijftig jaar na aanvang van de periode van het Statuut - waarin Suriname zelfstandig het sociaaleconomisch beleid kon bepalen en uitvoeren - is de afwikkeling van deze speciale relatie, en het besluit over de toekomst er van nog steeds onderwerp van controverse en conflict. Dat kwam wel heel duidelijk naar voren tijdens het tot stand brengen van het rapport *Een belaste relatie [i]*, waartoe het initiatief door de regeringen van beide landen was genomen in oktober 2000, en dat na een langdurig conflict pas in februari 2004 beschikbaar werd gesteld aan de parlementen van de twee landen. Deze gang van zaken illustreert eens te meer dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties in de bilaterale sfeer een ernstige belemmering kunnen vormen bij het voeren van een resultaatgerichte beleidsdialoog. Als het al niet mogelijk is gezamenlijk tot conclusies te komen over beleid in het verleden, stemt dit niet optimistisch over de kans op een constructieve beleidsdialoog over planning en uitvoering van een toekomstige ontwikkelingsrelatie.

Het vraagstuk van de continuïteit in deze speciale relatie ligt, formeel gezien, opgesloten in de *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking* van 1975 (hierna de

Overeenkomst van 1975), waarin Artikel 15 het Koninkrijk zich bereid verklaart ook na besteding van de destijds toegezegde verdragsmiddelen de Republiek Suriname ontwikkelingshulp te verlenen. Omvang, aard en duur daarvan zullen in overleg worden bepaald. Deze toezegging wordt bevestigd in het *Raamverdrag inzake vriendschap en nauwere samenwerking* van 1992 (hierna het Raamverdrag van 1992), Artikel 2.

Gezien de verdragsmatige afspraken en de geringe omvang van de nog resterende verdragsmiddelen, dienen derhalve beslissingen te worden genomen over '*omvang, aard en duur*' van verdere samenwerking. Daarbij zijn allerlei opties te onderscheiden.

Deze serie brengt een aantal analyses bijeen om uit de ervaringen in deze bijzondere bilaterale hulprelatie, die zijn opgedaan sinds 1975, lessen te leren en conclusies te trekken voor wat betreft de toekomst van die relatie. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2. Ontstaansgrond van een bijzondere relatie

Om een aantal redenen gaat het hier om een bijzondere en wellicht unieke hulprelatie. Allereerst is het bedrag dat beschikbaar werd gesteld in 1975 en dat nu bijna geheel besteed is, uitzonderlijk groot, niet alleen absoluut gemeten, maar vooral in verhouding tot de omvang van de Surinaamse economie en haar bevolking. Naast de zogenaamde verdragsmiddelen van 3,5 miljard gulden werden ook de uitstaande schulden van ruim 515 miljoen gulden kwijtgescholden, en werden in het verleden gecommiteerde maar nog niet bestede middelen van ongeveer 350 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Alles tezamen dus een bedrag van ruim 4,3 miljard toenmalige Nederlandse guldens.

Zoals Gert Oostindie in zijn artikel aangeeft, werd in de periode 1954-75 de basis gelegd voor de ontwikkelingsrelatie van de decennia na de onafhankelijkheid. In de Tweede Kamer werd in 1964 onomwonden gesteld dat Suriname en de Antillen '*voorop dienen te staan in de rij der landen*' waarop het snel groeiende ontwikkelingsbudget zou moeten worden gericht. Opmerkelijk is dat destijds reeds door de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) de Nederlandse hulp aan Suriname als 'buitensporig' werd gekwalificeerd, en de Raad waarschuwde dat deze omvangrijke hulp de afhankelijkheid van Nederland slechts zou versterken.



wikipedia.eng.org

Doorslaggevend voor het ontstaan van de *'gouden handdruk'* was de prioriteit van de regering van Joop den Uyl - kamerbreed gesteund op dit punt - om Suriname op korte termijn onafhankelijkheid te verlenen, alhoewel daar destijds niet met urgentie vanuit Suriname om was gevraagd. In de onderhandelingen zette Paramaribo in op maximale Nederlandse ondersteuning op een breed terrein na de onafhankelijkheid, en in het bijzonder met ontwikkelingshulp. Daarbij stelde Den Haag zich steeds toegeevender op, mede om het kabinet-Arron voldoende argumenten te geven om de oppositie in Suriname de wind uit de zeilen te nemen. De hulp was een van de weinige drukmiddelen die Nederland kon hanteren om de onafhankelijkheid naderbij te brengen. Deze strategie werd tot in het extreme doorgevoerd: het kabinet Den Uyl zette de onderhandelingen in met als maximum een totaalbedrag van 1 miljard gulden, terwijl de uitkomst 3,5 miljard gulden bedroeg. Uit vrees voor ineffectief gebruik van deze omvangrijke middelen door een niet optimaal voorbereid Surinaams overheidsapparaat, werd een model doorgevoerd met gedeelde verantwoordelijkheid van Nederland en Suriname voor de hulpbestedingen.

Als tweede opmerkelijk kenmerk van de hulprelatie is dat deze werd vastgelegd in een overeenkomst, Rob van den Berg wijst er in zijn bijdrage aan deze serie op dat bilaterale donoren en ontvangende landen vrijwel nooit hun samenwerking verdragsmatig vastleggen. Dergelijke verdragen zijn enige tijd beschouwd als een manier om op een meer gelijkwaardige wijze als donor en ontvanger met elkaar om te gaan. Een verdrag legt de wederzijdse verplichtingen vast, waardoor donoren minder gebruik kunnen maken van hun financiële macht, en ook de toezeggingen van de ontvanger vastliggen, uiteraard op voorwaarde dat beide partijen zich aan het verdrag houden. In de relatie tussen Nederland en Suriname bestaat op zijn minst de indruk dat beide partijen niet volledig aan de letter en de

geest van het verdrag hebben voldaan.

Met de Overeenkomst van 1975 kon Suriname de facto aanspraak maken op de verdragsmiddelen en kon Nederland als donor - uiteindelijk - slechts in beperkte mate voorwaarden stellen aan het beschikbaar stellen van deze gelden. Dit werd een permanent terugkerend probleem in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland Suriname (CONS) in de beginjaren van de hulprelatie. De langdurige en hoog oplopende verwickelingen rondom de Nederlandse prioriteit dat Suriname in 1988, na de eerste periode van opschorting van de hulp, een structureel hervormingsprogramma zou doorvoeren, illustreren dit punt eveneens, zoals uiteengezet door Frits van Beek in zijn bijdrage.

Dirk Kruijt en Marion Maks concluderen dan ook in hun rapport *Een belaste relatie* dat de vraag naar het 'eigendomsrecht' op de middelen de hulprelatie heeft belast en een zakelijke benadering bemoeilijkt. Hun conclusie wordt beaamd in de Beleidsnotitie *Een rijke relatie* van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken[**ii**].

3. Evaluatie van de hulprelatie

Vooraf in de eerste fase van de hulprelatie, vanaf het jaar van de onafhankelijkheid tot de eerste opschorting van de hulp eind 1982, zijn grote bedragen besteed aan een aantal megaprojecten waaronder het West-Suriname project, gericht op exploitatie van bauxietreserves in het Bakhuisgebergte, het landbouw Ontwikkelingsproject Commewijne, het Multipurpose Corantijnproject en het Patamaccaproject.

Deze fase overziend, concludeert Dirk Kruijt in deze serie dat het voor Suriname en Nederland gaandeweg onmogelijk bleek om gezamenlijk inhoud te geven aan het 'specifieke van de relatie' dat ten grondslag lag aan het verdrag van 1975. Suriname ging over tot het besteden van 'haar' geld met een sterke voorkeur voor grootschalige programma's die naar verwachting tot *self reliance* zouden leiden. Via de CONS werden in hoog tempo volumineuze bedragen ter beschikking gesteld van soms visionaire, soms slecht voorbereide, soms uitermate risicovolle ondernemingen.

Na de hervatting van de hulp in 1988, probeerde Nederland de relatie met Suriname te normaliseren door het - tenminste procedureel - te behandelen als een gewone bilaterale ontwikkelingspartner. De CONS werd afgeschaft en een multi-sectoraal programma werd gestart waarbij, binnen de diverse sectoren,

verbrokkeling en uitwaaiering plaatsvond. De hulp kwam bij acht sectoren terecht en in vijf financieringsvormen, de zogeheten programmafinancieringen. In de nieuwe visie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking leverde Nederland de deviezencomponent moeten dragen. Dikwijls kon Suriname de tegenwaardefondsen niet opbrengen, zodat stagnaties in de projectuitvoering het gevolg waren. Pas op het beleidsoverleg van november 1994, toen een zekere economische stabilisatie werd gerealiseerd na een fase van economische teruggang, toenemende destabilisatie en dreigende hyperinflatie, werd overeenstemming bereikt over 'integrale projectfinanciering' ten aanzien van een aantal infrastructuurele- en sociale projecten en de grote projecten in de sector nutsvoorzieningen.



[commons.wikimedia](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Suriname_vlag_2013.jpg)

Dirk Kruijt en Marion Maks stellen in hun rapport *Een belaste relatie* enige lacunes vast met betrekking tot de prioriteiten in de hulprelatie. Opmerkelijk weinig aandacht is gegeven aan: de versterking van de particuliere sector, ondanks de duidelijke inzet daarop in het Raamverdrag van 1992; hervorming van de publieke sector; verbetering van de veiligheid en versterking van de rechtstaat; verbetering van het binnenlands bestuur; en verdieping van de culturele relaties. Ook is weinig gebruik gemaakt van specifiek Nederlandse expertise en van de potentie van de Surinaamse gemeenschap in Nederland.

Dirk Kruijt constateert bovendien in zijn bijdrage aan deze serie dat in de bilaterale relatie tweemaal een kans verloren is gegaan voor '*echte hulp en een inhoudelijke dialoog*'. Dat deed zich voor ten tijde van de eerste hervatting van de hulp, bij het aan de macht komen van de regering Shankar in januari 1988 en bij

diens gedwongen aftreden vanwege de Kerstcoup in 1990. In plaats van deze regering ruim bij te staan met hulpmiddelen ter versterking van de democratische instituties, de veiligheidssector en het justitieel apparaat, werden procedures voor toekomstige hulpprogramma's eenzijdig bijgesteld en werd een programma van economische herstructurering voorgeschreven.

Frits van Beek belicht in zijn bijdrage de economische problematiek die hier destijds door heen speelde en de terughoudendheid van de regering Shankar om de economie vergaand te hervormen.

In zijn optiek werd in 1988 en nogmaals in 1991 een goede kans gemist om de economische stabiliteit te herstellen en de structurele hervormingen door te voeren die toen nodig waren - en dat nog steeds zijn. Angst voor de al dan niet vermeende gevolgen van een hervormingsprogramma en voor betrokkenheid van multilaterale instellingen lijken hierbij een doorslaggevende rol te hebben gespeeld. Nederland had moeten beseffen dat aandringen op multilateralisering van de hulp via het Internationaal Monetair Fonds (IMF) of de Wereldbank - destijds - indruiste tegen de reeds besproken eigendomsclaim en politiek culturele bezwaren opriep. Dat geldt overigens niet alleen voor deze specifieke transitie periode, maar is een veel algemener fenomeen geweest in de Surinaamse economische politiek. Frits van Beek komt tenslotte tot de conclusie dat het missen van deze kansen waarschijnlijk niet zo zeer verband hield met economische factoren, maar met de *'belaste relatie'*.

Door de samenwerking tussen Nederland en Suriname in een breder kader te plaatsen, komt Rob van den Berg tot een aantal kanttekeningen en nuanceringen met betrekking tot de bevindingen in het rapport *Een belaste relatie*. Hij constateert dat zowel aan Surinaamse als aan Nederlandse kant de samenwerking als *'geïsoleerd'* kan worden beschouwd. Aan Surinaamse kant valt het relatieve isolement op met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen en de internationale discussie over ontwikkelingsvraagstukken, hetgeen het wantrouwen heeft vergroot ten opzichte van de verdragspartners en een goede inschatting van diens motieven heeft bemoeilijkt. Aan de andere kant heeft Nederland de samenwerking met Suriname vrijwel altijd *'in isolement'* behandeld, als een bijzonder geval waar bijzondere vereisten golden. Daarnaast nuanceert hij de *'witte olifanten'* en wijst ook op successen waar soms aan voorbij lijkt te worden gegaan. Tenslotte stelt hij dat *ownership* van de hulp aan Surinaamse kant groter is geweest dan in veel andere landen, waarmee Nederland een bilaterale relatie

onderhield.

De bijdrage van Dirk Kruijt en Marion Maks roept de vraag op naar de diepere oorzaken van de mislukkingen in de bilaterale hulprelatie en, meer algemeen, naar de redenen van het gebrek aan effectiviteit van de hulp.

4. *Het vraagstuk van de effectiviteit van de hulp*

De beoordeling van het rendement en de effectiviteit van projecten geeft nog geen inzicht in de macro-economische effecten van hulp, die zeker in een klein land met een relatief grote instroom van hulpmiddelen significant kunnen zijn. Dat kan strikt genomen alleen worden bepaald op basis van een simulatiemodel waarmee de ontwikkeling met en zonder hulp kan worden vergeleken. Zo'n model is niet beschikbaar voor de Surinaamse economie. Daarom bepleit Pitou van Dijck dat alsnog een analyse van de macro-economische effecten van de hulp aan Suriname wordt gemaakt, zoals ook was voorzien in de *terms of reference* van de zogenaamde *lessons-learned* evaluatie studie, die resulteerde in het rapport van Dirk Kruijt en Marion Maks. Het is opmerkelijk dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een dergelijke studie nog niet heeft ondernomen, terwijl dergelijke studies van de effectiviteit van de Nederlandse bilaterale hulp in andere ontwikkelingslanden al veel eerder zijn gemaakt.

Rob van den Berg wijst er in dit verband op dat de IOB had geadviseerd om aansluitend aan de *lessons-learned* exercitie, die was opgezet als een kortstondig onderzoek, een diepgaand onderzoek te laten uitvoeren met onafhankelijke resultaatmeting van de hulpinspanning aan Suriname, maar dat door de politieke controverse rond het onderzoek dat nog niet heeft plaatsgevonden.

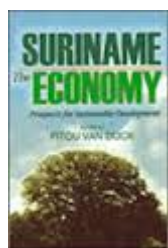
Sinds het eind van de jaren tachtig is een groot aantal econometrische studies verschenen die proberen op een statistisch verantwoorde wijze en op basis van grote data bestanden voor grote groepen ontwikkelingslanden aan te geven of en hoe hulp effectief is geweest in het stimuleren van de groei van het inkomen per capita. Alhoewel vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de robuustheid van de uitkomsten, is uit dergelijke studies vooral naar voren gekomen dat de interactie van hulp met goed beleid, opgevat als *good governance*, potentieel van significant belang is. Hulp zonder goed beleid lijkt geen positief effect te hebben op economische groei. Daarnaast kunnen ook andere factoren hier van invloed zijn, zoals het type van hulp, de stabiliteit van de hulpstroom, de omvang van de hulp en wellicht ook het inkomensniveau van het hulpontvangende land. Vaak is het

effect van dergelijke factoren echter moeilijk vast te stellen, zoals blijkt uit het overzicht van dergelijke studies in het stuk van Pitou van Dijck.

Deze bevindingen kunnen - met alle beperkingen van dien - van grote betekenis zijn voor het analyseren van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname. In die constellatie is in vergelijking met bijna alle bilaterale hulprelaties sprake van: een extreem groot hulpbedrag, uitgedrukt ten opzichte van het bruto binnenlands product (BBP); een gemiddeld genomen zeer geringe groei van het inkomen per capita; en een zeer geringe score op de factoren die de kwaliteit van het economisch beleid uitdrukken.

Ongeacht de intenties die in de Overeenkomst van 1975 en het Raamverdrag van 1992 werden neergelegd, kan worden vastgesteld dat beleidshervormingen geen systematische voorwaarde zijn geweest voor de hulpinspanning, noch dat de hulpinspanning systematisch werd ingezet voor de ondersteuning van beleidshervormingen, met als doel daarmee de effectiviteit van hulp en van het beleid ter ondersteuning van economische groei per capita te vergroten.

Frits van Beek concludeert hieruit, met de wijsheid van achteraf, dat het voor Suriname beter zou zijn geweest als Nederland een veel kleiner hulpbedrag beschikbaar zou hebben gesteld en de hulp direct aan objecten en projecten zou hebben verbonden, zonder al te veel bemoeienis van Surinaamse zijde. In dat geval zou Suriname eerder gedwongen zijn geweest om het economisch beleid aan te passen en te richten op de ontwikkeling van de particuliere sector.



Het macro-economische beleid van Suriname is geanalyseerd in een eerdere bundel van Pitou van Dijck, *Suriname The Economy*^[iii], waar ook Frits van Beek een bijdrage aan leverde en komt ook aan de orde in de hoofdstukken van deze twee auteurs in de huidige bundel. Zij tonen dat het macro-economisch beleid heeft geleid tot instabiliteit en stagnatie en dat de score van het bestuur, breed opgevat als *governance* onvoldoende is, zoals ook blijkt uit studies van de Wereldbank, het IMF en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB).

5. Vooruitzichten

Vanuit een breed maatschappelijk en historisch perspectief stelt Gert Oostindie, dat sinds de onafhankelijkheid de banden tussen Nederland en Suriname intensief zijn geweest. De hulpverdragsrelatie, die hier aan de orde is, plaatst hij in het brede spectrum van de hedendaagse postkoloniale betrekkingen die niet alleen geldkwesties en intergouvernementele banden betreffen, maar ook banden tussen

de gemeenschappen van beide landen en in het bijzonder tussen de Surinaamse gemeenschap in beide landen.

Desondanks lijkt het voor de hand te liggen dat de intensiteit van die relatie in de toekomst zal afnemen en dat een andere geografische en culturele oriëntatie tot stand zal komen. De Surinaamse gemeenschap zal ongetwijfeld nog lang haar transnationale karakter behouden, en zal ook in de discussie over de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking een rol blijven spelen, maar het lijkt onvermijdelijk dat de gemeenschappen uit elkaar groeien als uitvloeisel van de interstatelijke ontvlechting. Ook daar krijgt de breuk van '1975' steeds sterker betekenis.

Binnen dit brede kader dient de centrale vraag zich aan: hoe om te gaan met de toezegging, neergelegd in de Overeenkomst van 1975 en het Raamverdrag van 1992, om Suriname na beëindiging van de verdragsmiddelen bij te staan.

Bezien we allereerst deze vraag vanuit het bredere perspectief van het totale Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de toekomst, zoals aangegeven in de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.**[iv]** Als regio het criterium is, valt Suriname er buiten, want de nota bepleit concentratie op Afrika en het Midden Oosten. Als inkomen het criterium is, valt Suriname er buiten, want ondanks de stagnatie en teruggang is het niveau van inkomen per capita in Suriname volgens Wereldbank gegevens 2.201 US dollar hanteert voor de concentratie van de hulpinspanning. De Beleidsnotitie *Een rijke relatie* stelt dan ook: 'Gelet op de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking van Suriname, dat hoger is dan dat van de meeste andere partnerlanden, zal Nederland de brede OS-relatie met Suriname afbouwen'**[v]**.

Toegevoegd kan worden dat er ook geen zwaarwegende - wederzijdse - economische belangen zijn, die voortzetting van een bijzondere relatie zouden motiveren. De motieven voor een mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn dan ook overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. De Beleidsnotitie zegt zogenaamde Aanvullende Middelen toe conform de Overeenkomst van 1975, Artikel 15, en het Raamverdrag van 1992, Artikel 2, maar spreekt zich niet uit over de omvang, behalve dan dat '[h]et zal gaan om relatief bescheiden bedragen'**[vi]**

Naar de mening van Gert Oostindie is er veel voor te zeggen om, ondanks de ervaring vanaf 1975, de drie genoemde motieven de doorslag te laten geven bij

besluitvorming over de toekomstige relatie, maar dat neemt niet weg dat de eerste vraag moet luiden, of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden gerealiseerd.

Dirk Kruijt brengt naar voren dat Nederland belang heeft bij het in stand houden van een betrouwbare reputatie binnen de internationale gemeenschappen derhalve aangegane verplichtingen in acht dient te nemen. Maar Nederland heeft geen specifieke missie te vervullen in het al vijftig jaar autonome en al dertig jaar onafhankelijke Suriname. Op basis van het rapport *Een belaste relatie* concludeert hij dat toekomstige samenwerking dient te zijn gebaseerd op herkenbaar wederzijds belang, en op een betrokkenheid van verschillende actoren - private, particuliere en lagere overheid. De officiële hulp zou een laag profiel moeten hebben, waarbij financiering uit Surinaamse en Nederlandse bron plaats vindt op basis van gelijkwaardigheid. Er zou moeten worden afgezien van grootschalige hulpprogramma's.

Hans Lim A Po is van mening dat de speciale verantwoordelijkheid van Nederland voor het ontwikkelingsproces van Suriname met de uitputting van de verdragsmiddelen niet ten einde is gekomen, en dat voor de hoogte van de toekomstige hulpinspanning ook in de toekomst een andere dan de internationale norm dient te worden gehanteerd: de bovengrens van de hulpomvang dient te worden bepaald door de hoeveelheid middelen die Suriname op een verantwoorde wijze - op basis van toetsing - kan absorberen.

Multilateralisering van de relatie

De bilaterale financiële relaties waren de afgelopen dertig jaar een bron van vertroebelende discussie. Multilateralisering van de financiële hulp in de periode dat er nog verdragsmiddelen resten, en een goede verankering van Surinamese plaats binnen het multilaterale bestel, kunnen dan oplossing bieden. Deze optie wordt zowel bepleit in de Beleidsnotitie *Een rijke relatie* als door enige van de auteurs in deze serie.

In de beleidsnotitie wordt voorgesteld om bij de besteding van de 137 miljoen euro aan pariteitsmiddelen, die kunnen worden aangewend nadat de schenkingsmiddelen op zijn, multilaterale instellingen te betrekken. Deze pariteitsmiddelen zullen alleen aangewend kunnen worden, als Suriname structuurversterkende programma's uitwerkt ter verbetering van de macro-economische context, hervorming van de overheid en versterking van de rechtsstaat. De notitie stelt:

Multilaterale organisaties zijn vanwege hun expertise de aangewezen instanties voor het helpen formuleren van dergelijke programma's. Zij dienen derhalve hierbij het voortouw te nemen, niet Nederland. Indien de pariteitsmiddelen worden ingezet voor dergelijke hervormingen dan zal dit via de multilaterale organisaties geschieden, om Nederland bij het maken van concrete afspraken over de invulling van programma's alsmede bij de monitoring van de uitvoering op een afstand te plaatsen. **[vii]**

Hans Lim A Po stelt de vraag naar de doelmatigheid van het multilateraliseren van de hulprelatie. Hij maakt bij de beantwoording onderscheidt tussen vier categorieën van hulp:

1. hulp die verband houdt met de gemeenschappelijke culturele historie
2. hulp verstrekt ter behoud van veiligheid en democratie
3. hulp betreffende collectieve internationale verantwoordelijkheden
4. hulp ter vergroting van productiecapaciteit en internationaal concurrentie vermogen van Suriname.

De eerste twee categorieën hulp dienen naar zijn mening binnen het bilaterale kader te blijven en categorie drie dient in een multilateraal kader te zijn geplaatst. Met betrekking tot categorie vier betwijfelt hij of multilateralisering zinvol is en wijst er op dat Suriname een verstrekkende internationalisering in het verleden heeft afgewezen. Hij betwijfelt of multilaterale hulpverlening effectiever en efficiënter zal verlopen dan langs bilaterale weg. Daarnaast introduceert hij het billijkheidsargument: multilaterale inkadering zal waarschijnlijk leiden tot hantering van stringenter voorwaarden en toetsingscriteria. Doelmatigheid en billijkheid dienen hier dus de criteria te zijn. Hij verwacht evenwel dat bij de definiëring van de toekomstige relatie tussen Nederland en Suriname *good governance* voorwaarde voor ontwikkelingshulp zal worden en Suriname niet ontkomt aan een *public-sector-reform programme*, en beter niet kan wachten met de committering daaraan totdat deze door Nederland wordt afgedwongen.

Pitou van Dijck wijst op de mogelijkheid om bij de beëindiging van de traditionele hulprelatie op basis van de Overeenkomst van 1975 vast te leggen dat bij uitvoering van een eventuele nieuwe relatie een derde partner een cruciale rol zal spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de Wereldbank, de IDB, het IMF of eventueel de Europese Unie (EU). Een veelheid van mogelijkheden staat daarbij open. Afspraken met deze instanties over het te voeren beleid en hervormingen daartoe kunnen als conditionaliteit voor bilaterale budgettaire hulp en

betalingbalanshulp functioneren, een vorm dus van *cross conditionality*. Multilaterale instanties kunnen ook worden ingeschakeld bij tussentijdse beleidsevaluaties alvorens een volgende bestedingsronde plaats vindt, dan wel een rol spelen bij de uitvoering en evaluatie van sectorale hulpprogramma's. Een dergelijke stap zou bovendien de mogelijkheid geven gebruik te maken van specifieke en additionele kennis en expertise bij deze instellingen.

Intensivering van de betrokkenheid van multilaterale instellingen is echter zeker geen garantie voor succes. Deze instellingen hebben in veel landen gefaald waar het gaat om het scheppen van optimale beleidscondities. Het IMF heeft geen ervaring met het uitvoeren van programma's in Suriname. De Wereldbank heeft evenmin ervaring in Suriname en de cofinancieringsrelatie tussen Nederland en de Wereldbank heeft bovendien een aantal ernstige tekortkomingen vertoond.

Frits van Beek gaat in op de vraag of in de toekomst betrokkenheid van het IMF bij beleidshervormingen, zoals wordt voorgesteld door de Nederlandse regering in de Beleidsnotitie Suriname, aanvaardbaar zal zijn. Hij stelt vast dat tot op heden Suriname zeer terughoudend is geweest in de contacten met multilaterale financiële instellingen en het is geheel niet duidelijk hoe de toekomstige opstelling op dat punt zal zijn. Waar zit het knelpunt? De officiële redenen die het IMF te horen krijgt betreffen de slechte ervaringen van andere landen, de sociale problemen en daaraan verbonden rellen. Ook wordt 'een zichtbare rol van het IMF' politiek te riskant geacht.

Het kan redelijkerwijs worden aangenomen dat in geval deze instellingen bereid zouden zijn deze rol te vervullen, zij de gebruikelijke macro-economische en structurele conditionaliteit zullen hanteren. Als het IMF inderdaad bij de toekomstige relatie Nederland-Suriname betrokken wordt, dan is het model van *intensified collaboration*, dat begin 1994 op tafel werd gelegd, of een variant daarvan, de meest voor de hand liggende modaliteit. Een formeel Staff Monitored Programme (SMP) kan tegenwoordig alleen gebruikt worden als voorloper op een regulier programma en zou dus voor Suriname dezelfde problemen opleveren als een Stand-by Arrangement (SBA) of Extended Fund Facility (EFF). Hoewel de raad van bestuur van het IMF zo weinig mogelijk afwijkingen van de huidige SMP vorm wenst te zien, zijn er in ieder geval al twee precedentes voor een informele benadering soortgelijk aan dat model van 1994.

Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat Suriname ook nu niet met

deze modaliteit akkoord zou gaan. Hierbij speelt tevens het knelpunt van de vereiste hervorming van de publieke sector waarschijnlijk een rol, omdat het traditionele Surinaamse politieke beleid zo'n hervorming - economisch gezien een sine qua non - waarschijnlijk niet kan gedogen als het de politiek-sociale kosten daarvan veel hoger schat dan de baten van aanpassing en gestage economische groei.

Of het IMF met eigen middelen een programma zou ondersteunen zonder hervorming van de publieke sector is een open vraag - waarschijnlijk niet, maar het is nooit uitgesloten. Vooral niet als Nederland zich er in een crisis weer zou bijvoegen als hoofddonor en met een dergelijk programma akkoord zou kunnen gaan. Gezien de beleidsnotitie is dat echter niet waarschijnlijk.

NOTEN

i. D. Kruijt en M. Maks - *Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000* en enkele gerelateerde documenten, door de minister voor ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Tweede Kamer op 6 februari 2004.

ii. Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, *Een rijke relatie, Suriname en Nederland: heden en toekomst*. Beleidsnotitie Suriname, 2004, p.8.

iii. P. van Dijck (red.), *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*, Ian Randle/Rozenberg Publishers, Kingston/Amsterdam, 2001.

iv. Tweede Kamer, TK 2003-2004, Nr. 29234, *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren*, aanbiedingsbrief minister A.M.A van Ardenne-van der Hoeven, bij de nota *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

v. *Een rijke relatie*, 2004, pp. 1 en 10.

vi. *Een rijke relatie*, 2004, p. 12.

vii. *Een rijke relatie*, 2004, p. 11.

Over de auteur:

Pitou van Dijck is als universitair hoofddocent (UHD) economie verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam. Ook heeft hij sinds 1997 aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo cursussen en gastcolleges verzorgd. Hij heeft een groot aantal boeken en artikelen gepubliceerd over macro-economische hervormingen in Latijns Amerika en over handelspolitieke vraagstukken. In 2001 publiceerde hij *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*

Voorwoord bij het boek

Het rapport *Een belaste relatie* werd in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Surinaamse Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking (PLOS) geschreven, met het doel lessen te leren voor de toekomst van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname. In dit rapport presenteerden Dirk Kruijt en Marion Maks een kritisch maar omstreden beeld van die speciale relatie, zoals die zich vanaf 1975 had ontwikkeld. Het rapport, dat met grote vertraging en omgeven door enig politiek tumult, in februari 2004 verscheen, werd mede de basis voor de eerste beleidsnotitie van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) over de relatie met Suriname, getiteld *Een rijke relatie*. In deze notitie, verschenen juni 2004, is een belangrijke aanzet gegeven ter bepaling van de richting waarin de toekomst van deze relatie zich zal begeven.

Naar aanleiding van het verschijnen van *Een belaste relatie* werd op het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam in het voorjaar van 2004 een lezingenreeks gehouden, georganiseerd door Pitou van Dijk in nauwe samenwerking met Gert Oostindie, directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal, Land en Volkenkunde (KITLV) te Leiden. Aansluitend op deze reeks werd door ons in april 2004 een seminar georganiseerd op Instituut Clingendael, waar werd gediscussieerd over de toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname.

Deze bundel met zeven bijdragen van auteurs in Nederland, Suriname en de Verenigde Staten, is in de zomer van 2004 tot stand gekomen, en brengt een aantal inzichten bijeen over de toekomst van de relatie tussen de beide landen, die mede zijn toegespitst op de voorstellen in de bovengenoemde beleidsnotitie. Veel van deze ideeën werden in de lezingenreeks en op het seminar naar voren gebracht en vormden daar onderwerp van debat.

Ik wil allereerst Gert Oostindie danken voor de belangrijke rol die hij heeft vervuld in het proces dat leidde tot deze bundel. Onze gezamenlijke academische activiteiten omtrent dit thema waren bijzonder stimulerend.

Frits van Beek ben ik zeer erkentelijk dat hij mij deelgenoot liet zijn van de vele inzichten, die hij heeft opgebouwd sinds hij in 1981 vanuit het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in Washington D.C., Suriname volgt en consulteert. Het was hem niet te veel dit voorjaar tweemaal de *Atlantic* over te steken om zijn bijdragen aan de lezingenreeks en het seminar te leveren.

Dirk Kruijt en ik delen een enerverende maar helaas kortstondige periode van samenwerking in Paramaribo, in juli 2001. Daarna volgden nog vele prikkelende gedachtewisselingen over de relatie tussen Paramaribo en Den Haag, die ik zeer heb gewaardeerd.

Volken Beck wist bij dit overwegend economisch thema een mooi omslag te ontwerpen, en Willem Diepraam dank ik voor de foto die hij beschikbaar stelde.

Marinella Wallis was, zoals al zo lang, de efficiënte bureauredacteur die ditmaal, voor het eerst, aantoonde ook op het Nederlands taalgebied van onschatbare waarde te zijn bij het vervaardigen van een bundel. Daarnaast heeft zij de digitale vormgeving weer voortvarend ten einde gebracht. Voor ons beide bleek het CEDLA de stimulerende ambiance te bieden, die het maken van een boek zo veel aangener maakt.

Cordaid was bereid deze publicatie mee te financieren, waarvoor ik hen dankbaar ben. Informatie over de activiteiten van Cordaid in Suriname is achterin deze bundel opgenomen.

Tenslotte dank ik Auke van der Berg van Rozenberg Publishers in Amsterdam voor de prettige samenwerking - als altijd onder zijn slogan '*werk hard*'.

Amsterdam, augustus 2004, Pitou van Dijck.

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname II: De teloorgang van een bijzondere

relatie



1. Inleiding

Met het verschijnen van de beleidsnotitie *Een rijke relatie* lijkt in juni 2004 het doek over een bijzondere relatie te zijn gevallen. Ingekleed in warme bewoordingen over de bijzondere interstatelijke relatie die de twee landen al zo lang onderhouden, wordt toch vooral duidelijk gemaakt dat Nederland geen heil ziet in een voortgaan op de oude voet. Ook al is het nog maar de vraag of Den Haag dit voornemen nu al in de praktijk zal weten te brengen, de toon is gezet.

En dat is inderdaad de boodschap van een verdere terugtrekking van Nederland uit de voormalige kolonie. De een zal dit een logische voltooiing van de onafhankelijkheid vinden, de ander een abandonneren van Suriname. Een breuklijn in de relatie zal het zeker zijn.**[i]**

Deze bijdrage analyseert allereerst in Sectie 2 de historische achtergronden van de bijzondere hulprelatie, die in 1975 tot stand werd gebracht, en geeft vervolgens in Sectie 3 aan wat de repercussies zijn van de extreem ambitieuze doelstellingen die destijds werden geformuleerd. De ontwikkelingsgang van proefpolder tot moeras roept klemmende vragen op betreffende de toekomst van de relatie, die in de laatste sectie aan de orde komt.

2. Historische context

Voorafgaand aan de onafhankelijkheid

De Westerse ontwikkelingshulp is vaak aangeduid als een voorzetting van het vroegere kolonialisme, met een zelfde in de tijd wisselende mengeling van eigenbelang en de 'ethische' drang naar verheffing van verre volken. Na het onverhoopte verlies van 'Indië' zag Den Haag zijn koloniale domein plotseling teruggebracht tot twee voorheen onbelangrijke koloniën in de Caraïben, Suriname en de Nederlandse Antillen.**[ii]**

In 1954 werd voor het resterende imperium een nieuwe constitutionele constructie van kracht, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze 'grondwet' van het Koninkrijk bekrachtigde een formeel vrijwillig aangegaan verband van drie autonome landen, Nederland, Suriname en de Nederlandse

Antillen. Deze drie *'gelijkwaardige'* landen zouden een aantal zaken in Koninkrijksverband regelen, waaronder buitenlands beleid, defensie staatsburgerschap en het waarborgen van deugdelijk bestuur. Over deze zaken beslist de Koninkrijksregering - het Nederlandse kabinet uitgebreid met een gevolmachtigde minister voor elk van beide Caraïbische landen. In een Koninkrijksparlament werd niet voorzien, een *'democratisch deficit'* dat bij gebrek aan prioriteit nooit is verholpen.

Het Statuut ging uit van *'gelijkwaardigheid'* en *'wederzijdse bijstand'*, begrippen die gezien de volstreckte asymmetrie in macht en schaal van meet af aan fictief waren. Dat was in 1954 ook al duidelijk, deze formuleringen reflecteerden slechts de eerdere, vergeefse hoop met zo'n Statuut Indonesië te overtuigen binnen het Koninkrijk te blijven. De Preambule stelde dat de regeling *'geen eeuwig edict'* zou zijn. Het lijkt inmiddels wel anders, althans voor de relatie met de Antilliaanse eilanden. Suriname werd echter in 1975 onafhankelijk en verliet dus de statutaire orde.

In de periode 1954-75 werd wel de basis gelegd voor de ontwikkelingsrelatie van de decennia na de onafhankelijkheid. De bereidheid tot *'wederzijdse bijstand'* vertaalde zich in een sterke Haagse bereidheid om juist deze twee minder ontwikkelde rijkdelen *'Nederlands eigen Derde Wereld'* in de vaart der volkeren op te stoten. In de Tweede Kamer werd in 1964 onomwonden gesteld dat Suriname en de Antillen *'voorop dienen te staan in de rij der landen'* waarop het snel groeiende ontwikkelingsbudget diende te worden gericht. En zo geschiedde. Was in de vooroorlogse periode nauwelijks sprake geweest van enige economische ondersteuning, in 1947 werd een Welvaartsfonds voor Suriname opgericht dat, in de geest van het Statuut, een structureel vervolg kreeg. In 1960 ontving Suriname per hoofd van de bevolking nog geen twintig gulden; in 1975 was dit 250 gulden. Voor de Antillen is een vergelijkbare ontwikkeling aanwijsbaar. De totale begroting voor Surinaamse en Antilliaanse zaken steeg tussen 1960 en 1975 van nog geen 20 miljoen gulden naar zo'n 200 miljoen; gecorrigeerd voor inflatie was dat een verviervoudiging.



Joop den Uyl
(1919-1987) Foto:
nl.wikipedia.nl

Rond 1970 begon Nederland sterk aan te dringen op een beëindiging van de statutaire relaties. Daarvoor had Den Haag meerdere beweegredenen. Aanvankelijk was de grootste zorg het besef wél verantwoordelijk te zijn voor het waarborgen van deugdelijk bestuur overzee, maar met het oog op de Caraïbische autonomie weinig speelruimte te hebben om in een vroeg stadium te voorkomen dat problemen zouden ontstaan. Daaraan was de beduchtheid gekoppeld voor een neokoloniaal imago wanneer dan tóch zou worden ingegrepen, zoals toen op 30 mei 1969 de Nederlandse marine een revolte op Curaçao de kop in moest drukken.

Twee andere overwegingen zouden allengs aan gewicht winnen. Er groeide scepsis over de economische consequenties die waren getrokken uit het Statuut. De geformuleerde verwachtingen omtrent '*wederzijdse*' bijstand ten einde de onderlinge inkomst verschillen te verminderen, bleken onrealistisch. Het idee van eindigheid van ontwikkelingshulp leek illusoir. Voorts werd gaandeweg de beduchtheid voor het open migratiekanaal naar Nederland een reden om beëindiging van het Statuut na te streven.

De scepsis over de uitwerking van de ontwikkelingshulp werd in 1971 zonder omwegen verwoord door de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). De NAR noemde de Nederlandse hulp aan Suriname en de Antillen buitensporig, zeker als een vergelijking werd getrokken met andere, '*echte*' ontwikkelingslanden. Zij waarschuwde dat de omvangrijke hulp de afhankelijkheid van Nederland slechts zou versterken. Hoewel dit type

waarschuwingen sindsdien nog vaak is herhaald, bleef Den Haag op eigen koers. Noch de soevereiniteitsoverdracht aan Suriname, noch de bestendinging van de staatkundige relatie met de Antillen zou aanleiding geven tot een vermindering of wijziging van de organisatie van de hulpstroom. Ten aanzien van Suriname werd dit vastgelegd in de twintig hectische maanden waarin de onafhankelijkheid van Suriname werd voorbereid. Dat Suriname *'vooraan in de rij'* mocht blijven staan, was daarbij een expliciet uitgangspunt.

Vanaf de proclamatie van de Republiek Suriname

Op 25 november 1975 werd de Republiek Suriname geproclameerd. Een zichtbaar geëmotioneerde Den Uyl trok het boetekleed aan over eeuwen kolonialisme en hedendaagse welvaartsverschillen. Hij typeerde de korte aanloop als *'geen pijnlijk proces, maar een scheppende bezigheid, ondanks misverstanden en soms harde onderhandelingen'*. De Surinaamse parlamentsvoorzitter Wijntuin sprak de achteraf wrange verwachting uit dat de nieuwe grondwet zou waarborgen *'dat nooit in dit door God gezegende landde fundamentele menselijke rechten met de voeten getreden zullen worden'*. Arron gewaagde van nationale saamhorigheid, van het feit *'dat vanaf dit moment de Nederlandse paraplu boven ons hoofd is dichtgekapt'*. Hij besloot met een naar zou blijken vergeefse oproep aan de vertrokken Surinamers om terug te keren.

Hooggestemde verwachtingen, bittere teleurstellingen. Wat ging er mis? Aan beide zijden leefden volstrekt irreële verwachtingen over de positieve effecten van de onafhankelijkheid. De fundamentele zwakte van een - naar bevolkingsomvang - klein en etnisch ernstig verdeeld land werd naar de marge van het debat verwezen, terwijl het centraal had moeten staan. De tragiek wilde dat juist het vraagstuk van de onafhankelijkheid de etnische en politieke tegenstellingen aanwakkerde. Voor zover de beide regeringen hiervoor al oog hadden, lieten zij het in ieder geval geen belangrijke, laat staan een doorslaggevende rol spelen in hun beleid.

Waarom moest Suriname onafhankelijk worden? Op deze vraag zijn ideologische antwoorden te geven in de sfeer van *'Iedere natie dient ooit te breken met de koloniale erfenis en het heft in eigen hand te nemen; alleen zo is economische en politieke ontwikkeling mogelijk'*. In die sfeer werd indertijd de onafhankelijkheid van Suriname ook aangeprezen, zowel door Den Haag, dat uiteraard de eigen politieke en materiële belangen niet prominent verwoordde in de gesprekken met de voormalige kolonie, als door de Surinaamse regering. Waar echter in Den

Haag sprake was van vrijwel kamerbrede instemming met een spoedige soevereiniteitsoverdracht, was dat in Suriname geenszins het geval. Integendeel: totdat begin 1974 het kabinet onder leiding van Henck Arron aantrad, was geen Surinaams kabinet ooit verder gegaan dan lippendienst te bewijzen aan het idee dat het land 'ooit' onafhankelijk zou worden.



Henck Arron (1936-2000)

Foto:

commons.wikimedia.org

De regeringsverklaring van het kabinet-Arron van 15 februari 1974 sloeg dan ook in als een bom, temeer daar de onafhankelijkheid geen prominent thema was geweest tijdens de verkiezingscampagnes. Suriname, zo kondigde Arron aan, moest uiterlijk 1975 onafhankelijk zijn. De niet toevallige maar wel uitzonderlijke politieke conjunctuur wilde dat in Nederland juist het kabinet van Joop den Uyl aan de macht was, dat eveneens een spoedige beëindiging van de postkoloniale banden hoog in het vaandel had staan. Het verhaal van de twintig hectische maanden is vele malen verteld. Het volstaat hier vast te stellen dat de beide onderhandelende partijen doelgericht werkten aan de realisering van de soevereiniteitsoverdracht, waarbij het kabinet-Den Uyl in eigen land brede steun had, terwijl het kabinet-Arron juist een zeer wankele politieke en maatschappelijke basis had. Zich terdege bewust van de unieke politieke conjunctuur trok geen van beide onderhandelende partijen consequenties uit de

weerstand in Suriname: uitstel van de door hen beiden gewenste onafhankelijkheid zou vrijwel zeker afstel hebben betekend.

In het onderhandelingsproces waren de twee partijen gebonden aan een uitkomst en zelfs een datum die beiden wilden honoreren. De onderhandelingen draaiden om vragen van procedures en van het opvangen van de problemen die het afscheid voor Suriname zou kunnen opleveren. Paramaribo zette in op maximale Nederlandse ondersteuning op vele terreinen ná de onafhankelijkheid. Den Haag werd allengs steeds toegeevender, mede om het kabinet-Arron voldoende argumenten te geven om de oppositie in Suriname de wind uit de zeilen te nemen. De belangrijkste onderhandelingspunten waren de hoogte en vorm van de ontwikkelingshulp en de toekenning van staatsburgerschap, alsmede kwesties zoals het al dan niet opzetten van een leger, het opstellen van een nieuwe grondwet en de bepalingen van de landsgrenzen. Ook deze laatste vier onderwerpen zouden belangrijke en in 1975 onvoorziene politieke en economische gevolgen hebben; zij blijven hier echter buiten beschouwing. In algemene zin kan worden gesteld dat Paramaribo steeds inzette op het zoveel als mogelijk behouden van bestaande garanties. Zo deed zich de paradox voor dat een regering die 'streed' voor de onafhankelijkheid zich nog lang verzette tegen het 'afnemen' van het Nederlandse paspoort en Haagse garanties eiste voor de militaire bescherming van de betwiste landsgrenzen uit de koloniale periode. Het kabinet-Den Uyl gaf in veel opzichten mee, maar wist laatstgenoemde dossiers toch betrekkelijk duidelijk af te sluiten.

Dat geldt niet voor de ontwikkelingssamenwerking. Als oppositieleider was Joop den Uyl in 1970 eerste ondertekenaar geweest van een motie waarin werd gesteld dat *'een wijziging van de staatkundige verhoudingen [...] geen invloed mag hebben op de omvang van de hulpverlening van Nederland aan Suriname en de Nederlandse Antillen'*. Zijn eigen kabinet nam dit voor nemen als devies. Daarbij waren de meest betrokkenen zich terdege bewust dat juist die hulp een cruciale troef zou zijn. In de woorden van minister voor ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk *'een van de weinige drukmiddelen die Nederland kan hanteren om de onafhankelijkheid naderbij te brengen'*. Den Haag diende dus *'een verhoging van de ontwikkelingshulp ná politieke onafhankelijkheid in het vooruitzicht [te] stellen'*.

Deze lijn werd uiteindelijk tot in het extreme doorgevoerd. Waar het kabinet-Den Uyl de onderhandelingen inging met als maximum een totaalbedrag van 1 miljard

Nederlandse gulden, was de uitkomst zo'n 3,5 miljard, 10.000 gulden per hoofd van de in Suriname achtergebleven bevolking. Alhoewel veel hoger dan aanvankelijk voorzien, werd dit bedrag toch met overtuiging verdedigd. Den Uyl sprak achteraf van een blijk van *'fatsoen'*: Den Haag gaf een voorbeeld voor andere dekoloniserende landen met deze genereuze *'modeldekolonisatie'*, die hij als één van de hoogtepunten van zijn kabinet beschouwde.

In Den Uyls woorden: *'Het is de eerste keer in de geschiedenis dat een voormalig koloniserend land een ex-kolonie op die manier op de been helpt. Zo hoort het, maar het is uniek'*. Pronk zou later zeggen dat hij en zijn collega's *'softies'* waren geweest, *'maar echt vanuit politieke overtuiging'*.

Tegelijkertijd leefde er aan Nederlandse zijde, niet ten onrechte gezien de *mismatch* tussen de hoge ambities en de kwaliteit van het Surinaamse overheidsapparaat, grote scepsis ten aanzien van de reële mogelijkheid dat Paramaribo de hulp gelden goed zou kunnen besteden. Ook die scepsis was leidinggevend in de Haagse opstelling aan de onderhandelingstafel. En zo werd aangestuurd op een model waarin Nederland mét Suriname verantwoordelijk werd voor de besteding van de door Den Haag beschikbaar gestelde *'verdragsmiddelen'*. Dit kreeg vorm in de figuur van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). In de CONS behield Den Haag veel van de macht die het op het staatkundige terrein nu juist zo gretig afstootte.

In de Overeenkomst van 1975 werd een gezamenlijke verantwoordelijkheid vastgelegd voor de ontwikkeling van Suriname, met als meer hoopvolle dan realistische doelstelling de vermindering van het welvaartsverschil tussen beide landen. De befaamde gouden handdruk getuigde echter mede van het Haagse gevoel dat Suriname nog een zeer lange weg te gaan had voor het zijn eigen zaken goed kon regelen. Dit leidde niet tot pogingen de onafhankelijkheid naar een later stadium te verdagen, maar tot een vormgeving van de ontwikkelingsrelatie in zeer nauwe bilaterale banden, die op gespannen voet stonden met de staatkundige onafhankelijkheid. In feite had Nederland zich verplicht tot nauwe samenwerking in een sfeer van consensus ter bereiking van een onhaalbare doelstelling. Onvermijdelijk zou dit aanleiding geven tot voortdurende frictie.

3. Van proefpolder tot moeras

De moeizame geschiedenis van de Republiek Suriname is bekend. Het falen van

de eerste democratische kabinetten onder premier Arron, de militaire coup van 1980, de burgeroorlog in het midden van de jaren tachtig, het moeizame herstel van de democratie waarbij Den Haag onmisbaar bleek, de voortdurende exodus, de corrumpering en uitholling van het staatsgezag - die ook in de meer democratische bestuursperiodes slechts beperkt kon worden aangepakt - en de vrijwel ononderbroken val van de economie. In deze hele geschiedenis was Den Haag na Paramaribo de belangrijkste speler, nu eens door actieve betrokkenheid, dan weer door demonstratieve afzijdigheid. Dit geldt zeker in de sfeer van economische ondersteuning.

In 1975 was gedacht dat de 3,5 miljard in tien tot vijftien jaar zouden zijn uitgegeven. Niets bleek minder waar. Dit kan deels worden toegeschreven aan de politieke conjunctuur, in concreto aan politiek gemotiveerde Haagse beslissingen die niets met economische overwegingen van doen hadden. Tussen de decembermoorden van 1982 en het herstel van de democratie werd vrijwel geen hulp verleend, tussen 1997 en 2000, toen in Suriname het kabinet-Wijdenbosch aan de macht was, lag het hulpniveau laag.

In de tussenliggende perioden van goede bilaterale betrekkingen was de Nederlandse bereidheid om de verdragsmiddelen daadwerkelijk beschikbaar te stellen er wel, maar lag het gerealiseerde uitgaven niveau zelden zo hoog als was gepland; de belangrijkste reden was, zeker in Haagse optiek, het gebrek aan absorptievermogen van de Surinaamse economie. Eenvoudiger gezegd: te weinig goede plannen, een te zwakke bestuurlijke infrastructuur. Daarmee is direct een heet hangijzer in de ontwikkelingsrelatie benoemd. In de optiek van Paramaribo waren de verdragsmiddelen al eigendom van de republiek; had Den Uyl zelf zich niet tijdens een toespraak eens laten ontvallen '*het is úw geld*'? De Overeenkomst van 1975 voorzag echter in gezamenlijke besluitvorming over de besteding, een lijn die Den Haag met wisselend succes doorzette.

De institutionele context waarin dat gebeurde was tot 1982 de CONS. Het functioneren van deze bilaterale commissie wordt onder meer in het recente rapport van Marion Maks en Dirk Kruijt, *Een belaste relatie*, en door Dirk Kruijt in zijn bijdrage aan deze serie uitvoerig geanalyseerd. Hier volstaat vast te stellen dat zich binnen de CONS een vrijwel permanente tegenstelling ontwikkelde tussen de Nederlandse en Surinaamse leden. Met een beroep op ontwikkelingseconomische criteria als uitvoerbaarheid, efficiëntie, transparantie en coherentie verzetten de Nederlandse leden zich steeds vaker tegen financiering van door hun Surinaamse collega's ingediende plannen. De hieruit

voortvloeiende patstellingen werden niet zelden 'opgelost' door politiek ingrijpen, waarbij Den Haag alsnog voor toegevendheid opteerde. Zo bleef, in tijden van goede politieke betrekkingen althans, de geldkraan open: niet zo wijd open als Paramaribo wilde, veel te wijd naar de maatstaf van de Nederlandse CONS-leden.



Om politieke redenen lag de ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig grotendeels stil. Begin jaren negentig werd besloten tot een krachtig herstel van de relatie, waarbij een aanvullend kader werd getekend, het Raamverdrag van 1992. De CONS keerde niet terug, maar de bron van conflicten werd daarmee niet weggenomen. Nog altijd, en naar zou blijken zelfs sterker dan voorheen, bracht Den Haag in het bilaterale overleg '*algemeen geldende*' criteria voor ontwikkelingssamenwerking in, die duidelijk maakten dat de verdragsmiddelen geenszins

ongeconditioneerd eigendom van Suriname waren. Zo zou opnieuw, ook in tijden van goede bilaterale betrekkingen, de besteding van de 3,5 miljard gulden flinke vertraging oplopen. **[iii]**

De vraag naar de effectiviteit van de ontwikkelingshulp is van de zijde van de Surinaamse overheid zelden openlijk gesteld, denkelijk uit angst de voortzetting in de weegschaal te leggen. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de perioden waarin Paramaribo om politieke redenen tóch al niet op steun kon rekenen. Aan Nederlandse zijde wordt de vraag naar de zin van de hulp echter de laatste jaren steeds uitdrukkelijker gesteld en in steeds meer negatieve zin beantwoord. Opmerkelijk is daarbij hoezeer journalisten en ook politici na een jarenlang engagement met Suriname de een na de ander tot de conclusie kwamen '*dat het op deze manier geen enkele zin heeft*'. Van '*proefpolder*' van de Nederlandse ontwikkelingshulp - de uitdrukking is van publicist John Jansen van Galen - werd Suriname het ultieme bewijs dat hulp lang niet altijd helpt. **[iv]** Exit illusies over '*modeldekolonisatie*' en '*proefpolder*': Suriname wordt steeds meer gezien als moeras waarin de vele goede bedoelingen zijn verstikt.

Suriname, zo is het beeld, slaagde er na 1975 niet in een goed economisch beleid te ontwikkelen, wat ertoe bijdroeg dat de economische ontwikkeling goeddeels negatief was. Deze teleurstellende uitkomst hing weer nauw samen met te hooggespannen verwachtingen en met het onvermogen van opeenvolgende, al

dan niet gekozen, regeringen om een ontwikkelingsvisie te ontwikkelen en in beleid om te zetten waarin verder werd gekeken dan - veelal etnisch gedefinieerde - korte termijnbelangen. Dat vloeide weer mede voort uit het feit dat de etnische verzuiling van de bevolking zich ook in de politiek handhaafde. Dit beeld rijst ook op uit recente publicaties van zowel Nederlandse als Surinaamse auteurs, zoals Dirk Kruijt en Marion Maks, en Maureen Silos. Met Pitou van Dijck oordeelde ik onlangs in dezelfde zin.**[v]** Volgens Silos was in de context van *'het patronagesysteem en de etnische herverdelingskartels van de politieke partijen [...] de verleiding van het slachtofferschap [...] gebrek aan zelfreflectie'* de Nederlandse hulp in een *'zwart gat'* verdwenen. In Silos' harde aanklacht tegen de eigen samenleving wordt evenmin de Nederlandse ontwikkelingshulp en in het bijzonder de vaak bejubelde niet-gouvernementele organisaties (NGO's) gespaard.

De conclusies van Kruijt en Maks in *Een belaste relatie* zijn in vele opzichten vernietigend. De omvangrijke Nederlandse hulp aan Suriname is slecht besteed. Een eerste verklaring hiervoor is dat er nooit sprake is geweest van een door beide partijen onderschreven langetermijnvisie over de ontwikkeling van de Surinaamse economie en de bijdrage die de Nederlandse hulp daarin zou kunnen spelen. Hierachter gaat een tweede verklaring verscholen: de zwakheid van het Surinaamse bestuurlijke stelsel, die weer samenhangt met de kleine schaal van de samenleving, het vertrek van veel kader naar Nederland en de hardnekkigheid van etniciteit en patronage in het politieke bestel. Dat leidde niet zozeer tot corruptie met de hulp, wel tot disfunctionele besteding ervan. De derde verklaring betreft de aard van de samenwerking, die zozeer door de erfenis van het koloniale verleden en de realiteit van de hedendaagse asymmetrie is getekend, dat een zakelijke opstelling voor beide zijden veelal moeilijk bereikbaar was.

De vraag naar wat ontwikkelingshulp nu uiteindelijk heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van Suriname, blijft hiermee nog onbeantwoord. Pitou van Dijck en ik hebben recent geconcludeerd dat kwantitatieve analyses om deze vraag goed te beantwoorden ontbreken. Het beeld is echter duidelijk. De in 1975 geformuleerde doelstellingen zijn slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet gerealiseerd.

De recente beleidsnotitie van minister van Ardenne, *Een rijke relatie*, vertrekt vanuit dezelfde uitgangspunten.**[vi]** De verdragsmiddelen hebben 'onvoldoende'

bijgedragen aan de ontwikkeling van Suriname. Daar dit mede is te wijten aan de gevoelige historische context en in het bijzonder de context die werd gecreëerd in de verdragen van 1975 en 1992, is nu verzakelijking en inperking van de sterke bilaterale relatie het devies. De Surinaamse overheid dient alsnog verbetering van het eigen functioneren te verwezenlijken, als *sine qua non* voor werkelijke ontwikkeling. Ook hier een afwijzing van een type hulpverlening dat de fundamentele zwakheden van de in zichzelf gekeerde Surinaamse politiek en economie eerder versterkt dan bestrijdt.

4. De toekomst

Moraliteit en realiteit

Waar de lat te hoog wordt gelegd is mislukking een zekerheid. Dat geldt voor het nut van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, en zeker ook voor het geval van de hulp aan Suriname. De doelen die in 1975 werden gesteld waren - niet alleen achteraf gezien - illusoir. Het Raamverdrag van 1992 herformuleert de destijds vooral economisch geformuleerde doelstellingen van samenwerking en benadrukt het streven naar versterking van de Surinaamse democratie en rechtsstaat, de structurele versterking van het overheidsapparaat, naast de bevordering van economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid. Het verdrag bevestigt de in 1975 vastgelegde bereidheid tot continuering van de bijzondere relatie en het verstrekken van ontwikkelingsgelden (Artikel 2).

De bijzondere context van 1975 - Den Haag wil hoe dan ook Suriname na de onafhankelijkheid leiden - en opnieuw van 1992 - Den Haag wil mede uit schuldgevoel over de diepe crisis van de jaren tachtig, mogelijk mede toe te schrijven aan de overhaaste soevereiniteitsoverdracht, de democratie in Suriname versterken - verklaart waarom Nederland zich tot tweemaal toe zo expliciet verbond aan een voortzetting van de bijzondere ontwikkelingsrelatie. Dat legt de Haagse politiek een zekere verplichting op en geeft de Surinaamse onderhandelaars een troef in handen.

Er zijn ook andere motieven die een pleidooi voor voortzetting van de ontwikkelingshulp kunnen ondersteunen. Deze liggen aan Nederlandse zijde zelden in de sfeer van eigen belangen. Vanuit Haags perspectief is Suriname onder meer een lastig 'dossier', omdat die eigen belangen gering zijn, de gevoeligheid van de betrekkingen juist groot. Daarom is steeds vaker een stille aftocht van Nederland uit Suriname bepleit. Afgezien van de vraag of zo'n wending wenselijk zou zijn, zij is vooralsnog niet goed denkbaar. Tenzij

Paramaribo werkelijk afscheid zou willen nemen van Den Haag - maar dat is de afgelopen kwart eeuw nooit serieus aan de orde geweest - kan Nederland Suriname niet als *'een buitenland als alle anderen'* behandelen.



De gedeelde geschiedenis, de cultuur- en vooral taalverwantschap, en de grote Surinaamse gemeenschap in Nederland zijn voor de hand liggende immateriële redenen waarom Den Haag Suriname niet als *'een buitenland als alle anderen'* kan beschouwen. Daaraan wordt vaak een moraliserende dimensie toegevoegd, namelijk de Haagse schuld aan de overhaast bewerkstelligde onafhankelijkheid en bij implicatie aan de crisis sindsdien. Het zal duidelijk zijn dat ik grote twijfels heb ten aanzien van deze moraliserende benadering.

Grote geopolitieke en economische belangen heeft Nederland niet in Suriname. In de optiek van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en zeker ook Frankrijk, dat het naastgelegen Frans Guyana als een overzeese provincie bestuurt, wordt Nederland nog steeds een zekere verantwoordelijkheid rond Suriname toegekend, vooral waar het gaat om het beheersen van negatieve externe effecten van drugsgelateerde criminaliteit en handhaving van mensenrechten. Erg zwaar telt dat echter niet in de Haagse overwegingen. De bilaterale handels- en investeringsrelatie is voor Nederland slechts van beperkte betekenis, afgezien van transacties in het illegale circuit. Het Nederlandse belang ligt voornamelijk in het reduceren van de negatieve effecten van drugshandel en daarnaast in het beperken van illegale instroom van migranten.

Kortom, de motieven voor een mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. Er is veel voor te zeggen om die motieven de doorslag te laten geven. Maar ook dan moet de eerste vraag luiden, of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden gerealiseerd. Dat is, gezien het bovenstaande geen overbodige vraag. Voortzetting is alleen zinvol als een vorm wordt gevonden waarin de mislukking niet opnieuw is ingebakken. In dit verband moet ook worden vastgesteld dat de verwachtingen die zinvol aan ontwikkelingshulp in algemene zin kunnen worden gehecht bepaald niet meer zo hooggestemd zijn als dertig jaar geleden. Bij dit inzicht hoort ook het afscheid van de illusie van de maakbare samenleving dat het Nederlandse beleid indertijd stuurde, óók ten aanzien van Suriname.

De beleidsnotitie *Een rijke relatie* voegt aan bovenstaande overwegingen bij de vraag of de beide landen ook in de toekomst een bijzondere relatie dienen te onderhouden nog enkele toe. Allereerst wordt, conform de eerder OS-beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, vastgesteld dat Suriname op grond van het armoedecriterium te rijk is om nog in aanmerking te komen voor ontwikkelingshulp. **[vii]** Vandaar de aankondiging van het besluit *'de huidige, brede OS-relatie te beëindigen'*. Toch zullen ook in de toekomst wel *'relatief bescheiden'* beschikbaar blijven komen. Daarbij zal dan het *'wederzijds belang'* voorop moeten staan. Dat klinkt erg afstandelijk. De uitwerking - versterking rechtsstaat, bestrijding drugscriminaliteit, versterking democratie; milieu; cultuur; HIV/AIDS-bestrijding; handel en investeringen; defensie en buitenlands beleid - is echter zó ruim, dat hiermee toch de deur weer wijd open gezet lijkt te worden over continuering van de bijzondere relatie.

Hoe verder?

Binnen enkele jaren zullen de verdragsmiddelen zijn uitgeput. Gezien de verdragsmatige afspraken dienen dus in de komende tijd beslissingen te worden genomen over omvang, aard en duur van verdere samenwerking. Daarbij zijn allerlei opties te onderscheiden. De twee meest radicale zijn het doorsnijden van de ontwikkelingsrelatie of juist het aangaan van een staatkundige relatie die Suriname enigermate terug zou brengen binnen het Koninkrijk, waaruit dan een verplichting tot substantiële ondersteuning min of meer zou voortvloeien. De eerste optie zou in elk geval niet sporen met de afspraken van 1975 en 1992, voor de tweede optie bestaat in Den Haag geen, in Paramaribo nauwelijks wezenlijke politieke steun.

Bezinning op voortzetting binnen de huidige kaders ligt dus voor de hand. Dan moet eerst worden vastgesteld dat het voortgaan op de oude voet haalbaar noch wenselijk is. Omvang en strikt bilaterale inrichting van het verdrag van 1975 kunnen alleen worden begrepen in de unieke politieke constellatie van die tijd. Die tijd komt niet terug. Bovendien waren de resultaten van het arrangement van 1975 onbevredigend.

De vraag is dus: als er al wordt gekozen voor voortzetting van de hulp - waarvoor mijns inziens goed argumenten bestaan - hoe dan? Dit is een kwestie van omvang en organisatie. Ten aanzien van de omvang is het interessant dat minister Van Ardenne nu reeds aankondigt de *'brede'* ontwikkelingsrelatie te beëindigen en te

voorzien dat na uitputting van de verdragsmiddelen slechts *'relatief bescheiden bedragen'* beschikbaar zullen komen. Dat is een wel heel ander geluid dan het moralistische kader dat veelal wordt gehanteerd door Surinamers en sympathisanten met Suriname die roepen dat de republiek *'recht heeft op ruime voorzetting van de hulp, want het is een Nederlandse ereschuld'*. Het is geen gewaagde voorspelling dat Den Haag steeds minder belangstelling zal hebben voor schuldvragen en morele verplichtingen. De vraag die zal blijven is of en hoe voortzetting van de hulp ergens toe leidt. Indien die vraag met enig vertrouwen bevestigend kan worden beantwoord, volgt daarna de vraag naar de omvang. Dat die nooit meer zo ruim zal zijn als voorheen ligt voor de hand.

De discussie zal vanuit Nederland dus - terecht - steeds verder weggehaald worden uit het normatieve kader van de voorgaande decennia. Het moet gaan om de reële resultaten; die moeten reden tot tevredenheid bieden. Hulp die de ontvangende samenleving versterkt in zijn improductieve verstarring werkt averechts. Hulp die de bilaterale banden slechts versterkt, is ongewenst omdat geen van beide landen werkelijk behoefte heeft zo sterk - interstatelijk - op elkaar betrokken te blijven. Vandaar de vraag naar de inrichting van een toekomstige hulprelatie.

Aan Nederlandse zijde heerst hierover inmiddels wel consensus. Verzakelijking en internationalisering zijn daarbij de sleutelwoorden voor de relatie, *good governances* de aanvullende eis aan Suriname. **[viii]** De brug tussen beide: Nederland kan zijn bijdrage in het kader van de ontwikkelingssamenwerking juist richten op kwalitatieve versterking van de Surinaamse overheid en aangrenzende sectoren, die uiteindelijk zélf de ontwikkeling zullen moeten sturen. Hulp zal in de toekomst zoveel mogelijk via multilaterale instellingen zoals de Wereld Bank en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelings Bank (IDB) dienen te worden verleend - áls die al daartoe bereid zullen zijn, want zij zullen hun reserves hebben om diepgaand betrokken te raken bij een beleidsgerelateerde hulprelatie met een klein land en een, naar ook deze instellingen reeds ondervonden, uitermate stroperig overheidsapparaat. Voorts zal tot de harde voorwaarden moeten behoren dat niet allerlei individuele Nederlandse steden op eigen houtje hulprelaties aanknopen die het in onze grootstedelijke politieke context goed doen, maar tegelijkertijd de poging ondergraven nu eindelijk een coherent geformuleerd beleid uit te voeren.

De Surinaamse staat zal zich opnieuw moeten uitvinden. Een herschikking zal

neerkomen op leven met stringente voorwaarden die de zittende bestuurders noch hun directe concurrenten erg zullen zinnen. Omdat de disfunctionerende Surinaamse overheid op vele terreinen buiten spel zal worden gezet. En omdat een belangrijk deel van de hulp via condities stellende internationale organisaties zal worden verleend. Ook omdat er weinig fondsen te verdelen zullen zijn aan de achterbannen. En omdat juist de ontmanteling en herinrichting van dit staatsapparaat een prioriteit zal moeten zijn. De keuze tegen waarschijnlijk een definitieve breuk zal creëren. Een eerste opgave is die keuze nu eindelijk eens helder en dwingend te formuleren.

Als de Surinaamse overheid de Nederlandse hulp - bilateraal en via derden - op prijs zou stellen, past dit goed in het nieuwe kader. Als Paramaribo dat niet wil, dan ligt voortzetting van de ontwikkelingsrelatie na uitputting van de verdragsmiddelen niet meer voor de hand. Het is onduidelijk hoe Suriname zich zal opstellen. Het vermogen van de Surinaamse politiek om zich aan de eigen beperkingen en obsessies van de afgelopen decennia te ontworstelen, is beperkt. Dat zegt iets over de kwaliteit van het leiderschap, maar overigens ook over de grote problemen waarmee het kleine kader van dit land worstelt.



Ronald Venetiaan
(1936) Foto:
nl.wikipedia.org

De vooruitzichten voor de korte termijn zijn niet erg bemoedigend. De gang van zaken rond de publicatie van het rapport *Een belaste relatie* - van Surinaamse zijde langdurig getraineerd uit onvrede met de inhoud - geeft reden tot veel twijfel. Minister van Ardennen negeerde dit volkomen in de brief waarmee zij het

rapport uiteindelijk aan de Kamer aanbod. Zij benadrukte niet het voorgaande rumoer, maar de *'goede samenwerking'* en roemde de *'positieve kentering'* in de relaties sinds 2000. President Ronald Venetiaan beloofde haar welwillendheid met een gepeperde publieke afwijzing van het *'gezamenlijke'* rapport en gaf te kennen het een *'Nederlands'* rapport te vinden waarvan Suriname zich diende te distantiëren. Dit illustreert eens te meer dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties in de bilaterale sfeer - door Kruijt en Maks aangeduid als een *'mist van verwijt en rancune'* - een ernstige belemmering vormen voor een resultaatgerichte beleidsdialoog. Zeker met als gesprekpartners de generatie van Venetiaan, die in 1975 al minister was. Misschien komt die kentering nog. Paramaribo kan zich een afscheid van Den Haag nog niet permitteren en de *'oude politiek'* heeft niet het eeuwige leven.

Een breder blikveld

Een van de mantra's van 1975 was dat de bestemming van Suriname *'in de regio'* lag, waarbij overigens zelden duidelijk werd of hiermee nu het Latijns-Amerikaanse continent of het Caraïbisch gebied werd bedoeld. Sindsdien heeft de Surinaamse overheid voorzichtige stappen richting de Caraïbische omgeving gedaan, terwijl het *tierra firme* zich via de connecties van drugshandel, goudwinning en Braziliaanse immigratie min of meer opdrong aan het land. Ook de beleidsnotitie *Een rijke relatie* spreekt weer van de noodzakelijke integratie van Suriname in de regio.

Het beperkte enthousiasme van Paramaribo voor deze optie - hoe onvermijdelijk wellicht ook op den duur - is minder onverstandig dan wel wordt gedacht. De les uit de Caraïben is dat innige postkoloniale banden zeer profijtelijk kunnen zijn. Die les werd, ongelukkig voor Suriname, pas de laatste decennia zonneklaar. De wereld waarin Suriname de soevereiniteit aanvaardde is een heel andere dan die van vandaag. Vrijwel alle ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia hebben het moeilijker gemaakt voor kleine onafhankelijke staten om zich te handhaven.

Dit geldt zeker in het Caraïbische gebied, waar de formele dekolonisatie dan ook begin jaren 1980 tot stilstand kwam. Nog steeds woont zo'n vijftien procent van de 37 miljoen Caribiërs in niet-onafhankelijke landen. Cultureel en ideologisch kleven er grote nadelen aan hun status; natievorming in een land dat nog onder koloniale rook leeft is immers geen eenvoudige opgave. Materieel gezien is die 15 procent - verdeeld over een groep Amerikaanse, Franse, Nederlandse en Britse gebieden - veel beter af. Hun levensstandaard ligt hoger; waarborgen voor bescherming van het democratisch bestel en de mensrechten zijn er beter

verankerd en de inwoners hebben het recht zich zonder verdere belemmeringen te vestigen in het 'moederland'. Dat zijn voordelen waarnaar in de onafhankelijke Caraïbische landen met jaloezie wordt gekeken. Het wekt geen verwondering dat slechts een handvol van de inwoners van de 'nog' niet onafhankelijke landen in de regio enige belangstelling heeft voor een formele afsluiting van de dekolonisatie met de keuze voor soevereiniteit. **[ix]**

De prijs voor onafhankelijkheid is uiteindelijk hoger geweest dan indertijd werd verwacht. Dat heeft deels te maken met onrealistische verwachtingen van Caraïbische nationalistten - niet alleen in Suriname overigens - en hun hoopvolle evenknieën in de moederlanden. Het heeft ook te maken met toen nog nauwelijks te voorziene ontwikkelingen, zoals de nieuwe blokvorming na het einde van de Koude Oorlog, waardoor het Caraïbisch gebied verder marginaliseerde; de schijnbaar onstuitbare opkomst van drugshandel en de hieraan gekoppelde internationale criminaliteit en bedreiging van het toch al fragiele institutionele bouwwerk van kleine staten; en de vlucht van migranten uit Zuid naar Noord - een migratie waarvan de Caraïben voorloper waren en nog steeds zijn. Al met al geen gelukkige context voor onafhankelijkheid. Suriname heeft daar wrange ervaringen mee opgedaan. **[x]**

Dat Paramaribo zich in deze context juist aan Den Haag bleef vastklampen is minder irrationeel dan vaak wordt verondersteld: de enige *special relation* die je hebt geef je niet graag op. Nu de in 1975 ingezette verwijdering toch doorzet moet de vraag worden gesteld waar Suriname dan zal 'eindigen', in de regio. Vanuit Suriname bezien kan dat vooruitzicht heel wel als beklemmend worden ervaren. Men denke maar aan de groeiende Braziliaanse aanwezigheid in Suriname, die allerlei eindpunten kan hebben, inclusief een totale en zeker nu nog ongezochte inlijving in de grote zuiderbuur. Men denke ook aan de explosieve groeisectoren van de economie, drugs en goud, die de staat deels buitenspel of omzeild hebben. Ook dat is zeer Latijns-Amerikaans, en is inmiddels 'te groot' en te riskant om van buitenaf op te lossen. Zeker voor Nederland, dat al voldoende van dit soort problemen in het eigen uitgekleden Koninkrijk heeft.

Een rijke relatie herhaalt de optimistische mantra, dat Suriname 'potentieel een rijk land' is. Dat wordt al eeuwen gezegd. Zo vergeleek in 1718 J.D. Herlein de kolonie, die 'haar talent van zegeningen rijkelijk bezit, als boven maten zierelijk, aanlokkelijk en lustrijk', met het paradijs. **[xi]** Minister van koloniën Hendrik Colijn daarentegen verzuchtte ruim twee eeuwen later in de Eerste Kamer: *Alles*

wat in Suriname beproefd is, het is mislukt. De dingen zijn inderdaad niet gemakkelijk. En daarom wilde ik wel, dat er eenmaal iemand opstond die wel wist wat er gedaan zou kunnen worden.

Tussen potentie en oogst bleef een kloof gapen, reden temeer dat uiteindelijk Nederland gelukkig was met het afscheid van Suriname en de ruim bemeten bruidsschat voor lief nam.

Suriname blijft nu echter met dezelfde kloof worstelen. Steeds sterker wordt het beeld opgeroepen van een *failed state*, volstrekt onmachtig om die potentiële rijkdom waar te maken. Een sterk kader ontbreekt - dat heeft grotendeels zijn toevlucht gezocht naar Nederland. Wat resteert, is een land met een groot oppervlak dat de facto zeer klein en kwetsbaar is en geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij andere landen c.q. blokken. Nederland bood de afgelopen drie decennia dat houvast, waarmee tevens de isolatie van Suriname in de omliggende wereld werd bevestigd. Deze situatie is echter eindig gebleken. De wereld verandert, *special relationships* veranderen, het belang van nationale verbanden en postkoloniale verbanden vermindert.

Het is ondenkbaar dat Nederland en Suriname over vijftig jaar nog even nauw met elkaar verbonden zullen zijn als thans het geval is. Nederland zal hiertoe niet bereid blijven, Suriname zal geen keuze hebben. De twee Suriname gemeenschappen zullen vrijwel onvermijdelijk uit elkaar groeien. Daarmee zal ook de Surinaamse lobby in Nederland verzwakken, althans waar het gaat om het beïnvloeden van het Haagse Surinamebeleid. Suriname doet er verstandig aan hierop anticiperend consequenties te trekken voor de eigen plaats in de Caraïbische en Latijns-Amerikaanse regio. Het gaat daarbij om gevolgtrekkingen voor de politieke, sociale en economische oriëntatie, het opgeven van Nederland als referentiekader, de keuze waarschijnlijk ook voor een andere nationale taal, het Engels of, op termijn waarschijnlijker, het Portugees.

Nederland, met inbegrip van de Surinaamse gemeenschap in Nederland, dient zichzelf de vraag te stellen - en hierover ook aan Suriname duidelijkheid te verschaffen - wat het Suriname in de komende decennia kan en vooral wil bieden, en onder welke voorwaarden. Dáár dient de ontwikkelingshulp op te zijn gericht. Ook al kan deze wellicht alleen bestaan uit het bieden van een ruggensteun voor een periode waarin Suriname zich langzamerhand opgenomen ziet in de geografisch meer voor de hand liggende habitat, waarin Brazilië onvermijdelijk de belangrijkste speler is - een speler ook, die veel minder dan Nederland bereid zal

zijn rekening te houden met de gevoeligheden die inherent zijn aan bilaterale relaties tussen twee landen van volstrekt ongelijk gewicht. Als het al over een halve eeuw nog zinvol zal zijn te spreken in termen van twee soevereine staten.

Staten en gemeenschappen

In het voorgaande was steeds sprake van interstatelijke betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. Het gaat in de hedendaagse postkoloniale betrekkingen echter niet alleen om geldkwesties, en evenmin alleen om de intergouvernementele banden. Essentieel zijn de banden tussen de Surinaamse gemeenschap in beide landen. Sinds Suriname in 1975 onafhankelijk werd, zijn de twee landen geen moment uit elkaars blikveld verdwenen. Dat is geen wonder. Gezien de geografische ligging en het ontwikkelingsniveau van Suriname is Nederland niet het meest voor de hand liggende referentiekader, maar intussen bleef *bakrakondre* voor Surinamers toch de maat van vele zaken. Vandaar ook de uittocht naar Nederland, die vervolgens de oriëntatie op het voormalige moederland slechts versterkte.

Surinamers aan beide kanten van de oceaan hebben het Nederland decennialang vrijwel onmogelijk gemaakt de voormalige kolonie ook maar een dag te vergeten. De Surinaamse gemeenschap zal ongetwijfeld nog lang haar transnationale karakter behouden. Dit zal ook in de discussie over de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking nog lang een rol blijven spelen. Een geleidelijk uiteengroeien lijkt echter onvermijdelijk, in het kielzog van de interstatelijke ontvlechting. Ook daar krijgt de breuk van '1975' uiteindelijk toch steeds sterker betekenis, of wij dat nu willen of niet.

NOTEN

i. Deze bijdrage is voornamelijk gebaseerd op recente eigen (co-)publicaties, waaruit ik vele passages en citaten zonder nadere aanduiding overneem. Dit betreft 'Agenda bij gedane zaken', in: *Zevende Multatuli lezing. De tweede rede van Breda: Natievorming of onafhankelijkheid*, Stichting Multatuli Lezing/NCDO, Breda, 2004, pp. 7-20 en 'Een belaste relatie', *Openbaar Bestuur*, Jaargang 15, Nummer 5, 2004, pp. 6-8; 'Suriname en Nederland, 1975, 2000, 2050', *OSO, Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde, Cultuur en Geschiedenis*, Jaargang 20, Nummer 1, 2001, pp. 10-20. Voorts, met P. van Dijck, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', *Internationale Spectator*, Jaargang 58, Nummer 5, 2004, pp. 245-251. En tenslotte de uitvoerige analyses in de driedelige studie van G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden*.

Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2001.

ii. De kwestie rond Nieuw-Guinea, dat pas in 1962 definitief aan Indonesië toeviel, blijft hier buiten beschouwing.

iii. De voor Suriname bittere ironie wil dat de toch al rijkere Antillen en Aruba, die zich met succes heftig verzetten tegen een opgelegde onafhankelijkheid, in het laatste kwart van de twintigste eeuw tweemaal zoveel ontwikkelingshulp ontvingen als Suriname, per hoofd van de bevolking zelfs ruim driemaal zoveel. Een cynicus kan nu vaststellen dat Den Uyl met de soevereiniteitsoverdracht in ieder geval de Nederlandse belastingbetaler een goede dienst heeft bewezen.

iv. J. Jansen van Galen, 'Een proefpolder voor het Nederlands ontwikkelingsbeleid; Suriname 1975-82', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, 'Den Haag, SDU Uitgevers, 1999, pp. 237-262. H. Buddingh, 'Failure of a Model Decolonisation. Dutch-Surinamese Economic Relations', in: P. Meel en R. Hoefte (red.), *20th Century Suriname. Continuities and Discontinuities in a New World Society*, Ian Randle/KITLV Press, Kingston/Leiden, 2001, pp. 71-90. W. Gortzak, *Nederland-Suriname: De herkansing*, Wiarda Beckman Stichting/ Mets, Amsterdam, 2003.

v. D. Kruijt en M. Maks, *Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2004; M. Silos, 'Leiderschap in de organisatie van armoede in Suriname', in: *Zevende Multatuli lezing*, a.w., pp. 21-36; P. van Dijck en G. Oostindie, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', *Internationale Spectator*, Jaargang 58, Nummer 5, 2004, p. 245-251.

vi. *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: Heden en toekomst*. Beleidsnotitie Suriname, door minister voor ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne aangeboden aan de Tweede Kamer, 4-6-2004. Zo ook haar reactie op *Een belaste relatie*, 'Ieder zijn Eigen-aardigheden', 22-1-2004.

vii. TK 2003-2004, nr. 29234, 'Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren', aanbiedingsbrief minister A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven, 3-10-2003, bij nota *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

viii. Opmerkelijk is dat dit een zevental jaren geleden nog omstreden was; vgl. G. Oostindie, 'Naar een zakelijker Nederlands Surinamebeleid', *Internationale Spectator*, Jaargang 52, Nummer 10, 1998, pp. 502-508.

ix. Vgl. G. Oostindie en I. Klinkers, *Decolonising the Caribbean. Dutch Policies in a Comparative Perspective*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.

x. Geen wonder dat, naast een heroverweging van de voor- en nadelen van soevereiniteit op zich, ook de *test case* Suriname zelf sterk bijdroeg aan de ommezwaai in de Haagse Antillen-politiek.

xi. J. D. Herlein, *Beschryvinge van de Volk-Plantinge Zuriname*, Injema, Leeuwarden, 1718, Voorberigt.

Over de auteur:

Gert Oostindie, historicus, is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden en hoogleraar antropologie en comparatieve sociologie van het Caraïbisch Gebied aan de Universiteit Utrecht. Hij publiceerde een groot aantal boeken en artikelen over de Caraïben, in het bijzonder Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba en Cuba.