

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### *Architectuur van de samenwerking*

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

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

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

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

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

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

### *Ontwikkelingssamenwerking*

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

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

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

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

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

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



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

### *Perspectief Koninkrijk slaat om*

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

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

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

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

### *Staatkundig verband ongewijzigd*

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

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

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

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

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

### *Opkomst van de vitale samenwerking*

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

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

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

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

## openbare financiën. Zie: tabel I

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

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

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

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

## Bijlage I

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### *Voortdurende knelpunten*

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

### *Doelstelling*

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

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

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

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

### *Planmatigheid*

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

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

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

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

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



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

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

### *Project- versus programmafinanciering*

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

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

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

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

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

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

### *Volg het spoor terug*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Bijlage: Bestemming middelen*

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

#### **NOTEN**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ix.** Protocol van Afspraken tussen de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen betreffende de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. 's-Gravenhage, 2 oktober 1987.

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

**xi.** KabNA, ibidem.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**xxx.** Ibidem, pag. 4

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

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

Maarten (commissie Pourier), mei 1992.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**xlvi.** Idem, pag.28

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

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

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

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

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

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

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

**liv.** Rekenkamer. Speciaal Verslag Nr. 4/99 over de financiële hulp aan arme landen en gebieden overzee in het kader van het zesde en zevende EOF vergezeld van de antwoorden van de Commissie, pag. C 276/5. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 29.9.1999.

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

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

(bron: BZK, 29 augustus 2000)

(bron: BZK, 29 augustus 2000)

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

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

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

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

**lx.** Op eigen benen. Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland (commissie Biesheuvel). Den Haag, 30 juni 1997.

**lxi.** Overigens is de ontstane commotie voor een deel te herleiden tot het werkerterrein van de vitale samenwerking: de belastingdienst en de recherche. De teugels van de belastingmoraal werden aangetrokken en de vervolging van delicten, met name van overheidsdienaren, werd geïntensiveerd. Ook zijn er fricties in de personele verhoudingen ontstaan. Ingevlogen 'buitenstaanders' worden door de 'eigen' medewerkers nogal eens als een bedreiging gezien van hun loopbaanperspectief.

**lxii.** The Daily Herald: Growing divide. Sint Maarten, 14 april 2000.

**lxiii.** Toekomst in Samenwerking, pag. 12.

**lxiv.** Ibidem, pag. 13.

**lxv.** Algemeen overleg Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, 11 mei 2000.

**lxvi.** NDP 2000-2004. DEACI. Zie Table 7.1 Investment Profile 2000-2004 (prioritized, on cash basis). Van het totaal aan investeringen in de periode 2000-2004 van Afl 1.073.239.000 wordt Afl 181.247.000 door de overheid gefinancierd. Dat is gemiddeld per jaar Afl 36.249.400. De helft daarvan staat gelijk met de Arubaanse storting in het AIB.

**lxvii.** Formalisering van deze afspraken neemt veel tijd omdat er vormfouten worden gemaakt. Ondertussen zijn er op 28 september 2001 verkiezingen van de Staten van Aruba. De oppositiepartij, de MEP, wint een absolute meerderheid. Oduber, de MEP-leider, heeft zich altijd een tegenstander verklaard van de afbouw van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland.

lxviii. Daaraan is toegevoegd: 'en aan overige activiteiten die betrekking hebben op Aruba'. Hiermee worden bedoeld: de uitfinanciering van lopende verplichtingen, de NIO-rentesubsidies en de NGO-financiering. Uit: Op afstand verbonden. Eindrapport van de werkgroep Uitvoering samenwerking Nederland-Aruba, pag. 43/44. Oranjestad-Den Haag, 1 maart 2000.

**lxix.** Slotverklaring politieke beleidsdialogo Nederland-Aruba. Den Haag, 11 maart 1999.

**lxx.** Rijksbegroting 2001, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, pag. 19.