

De werkvloer van het Koninkrijk VI - De vertegenwoordiging van Nederland



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

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

Op de keper beschouwd is de Vertegenwoordiging een instantie met een werkterrein dat in feite met vele andere instanties wordt gedeeld. De Gouverneur is hoofd van de landsregering en is tevens vertegenwoordiger van het Koninkrijk. Als zodanig is de functie van Gouverneur een knooppunt van informatie zowel met betrekking tot lands- als Koninkrijksaangelegenheden. De Vertegenwoordiger van Nederland als bron van informatie steekt daarbij magertjes af. Op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau zijn er over en weer veel contacten, niet alleen op

hoofdzaken maar over allerlei aangelegenheden, rijp en groen, die van zich kunnen doen spreken. Alleen al in 1998 brengen zes Nederlandse bewindslieden en hun delegaties een bezoek aan de Antillen. Twee daarvan doen in dat jaar de Antillen meerdere keren aan. Antilliaanse bestuurders weten zich in het algemeen verzekerd van vlotte toegang tot Nederlandse bestuurders. Parlementariërs uit Nederland, de Antillen en Aruba zien elkaar regelmatig, wisselen e-mail adressen uit en houden contact met elkaar. Haagse ambtenaren bezoeken de Antillen en Aruba frequent. Dat is tegenwoordig niet minder het geval dan voorheen. Het werkterrein is politiek gevoelig en krijgt veel aandacht van parlement en media. De bestuurlijke leiding in Den Haag kan à la minute over allerlei zaken ter verantwoording worden geroepen. Bovendien heeft sinds 1998 het werkterrein een fulltime bewindsman die veel meer tijd dan zijn voorgangers heeft om zich met dagelijkse gang van zaken op de werkvloer te bemoeien. Gevolg hiervan is dat een sterk appèl wordt gedaan op ambtelijke ondersteuning die onmiddellijk bij de hand moet zijn. De Haagse ambtenarij wordt hierop aangesproken en deze moet derhalve goed geïnformeerd zijn, ook zonder tussenkomst van de Vertegenwoordiging waarmee so wie so een tijdsverschil bestaat van 5 uur (zomers is dat 6 uur) bestaat. De Haagse hectiek kan daar soms niet mee leven.

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

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst worden de taken, het ambtsgebied en de formatie van de Vertegenwoordiging beschreven. Vervolgens komt de institutionele ontwikkeling van de Vertegenwoordiging aan de orde, onderscheiden in *'De eerste jaren van de VNONA'* en *'De ambities en frustraties van de jaren '90'*. Aan de hand van een drietal organisatie-onderzoeken in 1992,

1995 en 1999 wordt de ontwikkeling van het institutionele- en beleidskader van de Vertegenwoordiging geconfronteerd met de praktijk op de werkvloer. Daarbij wordt afzonderlijk aandacht geschonken aan de rol van de Vertegenwoordiging in de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba. Als besluit van dit hoofdstuk wordt het visitekaartje van Vertegenwoordiging onder de loep genomen.

De Vertegenwoordiging, taken en ambtsgebied

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

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

De Vertegenwoordiging volgt de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en doet daarvan verslag. De verslaggeving krijgt de vorm van maandrapportages ten behoeve van de Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties en van incidentele rapportages aan het ministerie in Den Haag. De maandrapportages zijn feitelijk van aard. De voorlichtingsfunctie heeft een extern en een intern aspect. De voorlichting aan de pers (Nederlandse en Antilliaanse) vindt veelal plaats in het kader van officiële bezoeken. Daarnaast zijn er incidenteel contacten met de pers. In samenwerking met de woordvoerder van het ministerie in Den Haag is afgesproken, dat de Vertegenwoordiging zelfstandig mag optreden waar het gaat om bestaand beleid. Terzake van nieuw beleid vindt onderling afstemming plaats. De interne voorlichtingsfunctie houdt in het zelfstandig dan wel op verzoek leveren van informatie aan Nederland ten behoeve van

bijvoorbeeld de opstelling van beleidsstukken, de beantwoording van kamervragen, alsook het informeren van de Antilliaanse autoriteiten over het Nederlands beleid. De laatste komt niet goed uit de verf, omdat op dat punt het ministerie in den Haag juist veel rechtstreeks contact onderhoudt met de Antilliaanse counterparts.

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

Het ambtsgebied van de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen omvat het grondgebied en de wateren van de Nederlandse Antillen, één van de drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit land bestaat uit vijf eilandgebieden. De Gouverneur vertegenwoordigt de Koning als hoofd van de landsregering. De Gouverneur is tevens vertegenwoordiger van het Koninkrijk als geheel. De regering van de Nederlandse Antillen wordt gevormd door de Gouverneur en de Raad van Ministers. De Staten vertegenwoordigen de bevolking en bestaan uit 22 leden (Curaçao 14, Bonaire 3, Sint Maarten 3 en Saba en Sint

Eustatius elk 1). Aruba heeft sinds de status aparte in 1986 een eigen regering en Nederland heeft sindsdien te Oranjestad een afzonderlijke vertegenwoordiging. De Staten van Aruba tellen 21 leden.

De Vertegenwoordiging is gevestigd te Willemstad op Curaçao en heeft sinds 1993 een Vestiging te Philipsburg op Sint Maarten. Samen met deze Vestiging telt de Vertegenwoordiging in 1999 17 medewerkers waarvan 10 uitgezonden (Willemstad 7, Philipsburg 3) en 7 lokaal aangenomen (allen te Willemstad). In 2001 is aantal medewerkers toegenomen tot 20. **[iv]** De Vertegenwoordiging in Aruba is gevestigd te Oranjestad en telt 6 medewerkers waarvan 3 uitgezonden en 3 lokaal aangetrokken. Al met al betreft de Vertegenwoordiging een formatie van 26 medewerkers. In de eerste jaren telde deze formatie slechts 3 medewerkers. De verhoudingen binnen het Koninkrijk kennen goede tijden en slechte tijden. De jaren '90 zijn voor de Nederlandse Antillen niet de beste tijden geweest. Dit heeft zijn weerslag gehad op de Koninkrijksverhoudingen en heeft mede de ambiance van het werkkterrein van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen bepaald.

De eerste jaren van de Vertegenwoordiging

Lange tijd waren de Nederlandse Antillen van mening dat er geen reden was voor één of andere nederzetting van de Nederlandse regering op hun eilanden. De Gouverneur van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigt de regering van het Koninkrijk en bovendien zijn de Antillen autonoom. Net als Nederland behartigen de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen aangelegenheden (Statuut art. 41). De wens van Nederland een vestiging in de Nederlandse Antillen in te richten, krijgt de wind in de rug als in de Tweede Kamer naar aanleiding van de onlusten van 1969 de behoefte aan een sterkere sociale betrokkenheid bij de landen overzee wordt benadrukt. Sociaal-educatieve en culturele projecten zouden in de Nederlandse Antillen moeten worden gestimuleerd. Daarvoor worden financiële middelen beschikbaar gesteld. Daarnaast zou een eigen vestiging een belangrijke rol kunnen spelen bij de juiste bestemming van deze middelen, zó was de gedachte in Nederland. Een Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen (VNONA) wordt hiertoe ingericht. Al gauw wordt de Vertegenwoordiging op het sociale en culturele circuit in de Nederlandse Antillen een vast begrip: de VNONA. Eenmaal ingeburgerd kost het later grote moeite de Vertegenwoordiging om dopen met een meer eigentijdse benaming. Met de overgang à la mode van

ontwikkelingshulp naar ontwikkelings-samenwerking blijft de aanduiding VNONA gangbaar. In de periode dat de samenwerking niet langer hoofdzakelijk onder ontwikkelingssamenwerking wordt gerubriceerd, wordt de VNONA verheven tot *'de Vertegenwoordiging van Nederland'* met de plaats van vestiging als nadere specificatie: Willemstad, Oranjestad resp. Philipsburg, afgekort tot VNW, VNO resp. VNP. Daarna krijgt geleidelijk de benaming de Vertegenwoordiging vaste grond onder de voeten. In het licht van de déconfiture van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in de jaren '90, laten de eerste jaren van de Vertegenwoordiging - de jaren '70 en '80 - zich in welhaast idyllische termen beschrijven.

Bescheiden, betrokken en betuttelend

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

Ook het aantal klaslokalen van een nieuw te bouwen lagere school op Sint Eustatius wordt, in 1985, door de Vertegenwoordiger te royaal bevonden uit oogpunt van de zwaardere exploitatielasten. Dit punt komt ter sprake bij het bestedingsoverleg. Wanneer de Nederlandse minister, De Koning, zich hier vierkant achter stelt, krijgt hij van de meereizende directeur van Financiën van de Nederlandse Antillen te horen dat de VNONA buiten zijn boekje gaat. De exploitatielasten komen immers ten laste van de eilandsbegroting en het

eventuele optredende begrotingstekort valt onder verantwoordelijkheid van de landsregering. De Koning neemt hiermee genoegen zij het contre coeur. Formeel had de directeur van Financiën van de landsregering gelijk, maar hij was zich er als geen ander van bewust dat oplopende begrotingstekorten van de armlastige eilandgebieden (Saba, Statia en Bonaire) een sterke druk zouden gaan uitoefenen op de financiën van de landsregering. Deze is gehouden deze tekorten te dekken. Ook Nederland zou daaraan uiteindelijk een bijdrage leveren. Later is dat in het Solidariteitsfonds geregeld. **[v]** De Vertegenwoordiger had dus óók gelijk maar kreeg het niet en werd door dit incident andermaal als betuttelaar geafficheerd. Allengs vermindert de bemoeizucht van de VNONA. De belangrijkste organisaties in de portefeuille van de Vertegenwoordiging zijn particuliere instellingen als Sede Antia (een bemiddelingsorganisatie voor het particuliere initiatief) en de Stichting Monumentenzorg. Deze krijgen allengs een ruimer mandaat waardoor de detailbemoeienis sterk afneemt. De Vertegenwoordiging stelt in die tijd niet zoveel voor, de formatie is gering en het budget beperkt, maar de VNONA weet waar hij voor staat. In latere jaren is dat veranderd.

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

De Haagse ambtenaren daarentegen kenschetsen het door een hete zon beschenen geklim en geklauter van projectenbezoek als geitenwerk. De Haagse ambtelijke delegatie van de minister laat de Vertegenwoordiging links liggen. Het jaarlijks overleg van de minister met de bestuurscolleges op de eilanden en met de regering van het land wordt voorbereid zonder dat hij daarbij wordt betrokken. De Haagse ambtenaren vergaderen met het Sociaal-Economisch Planbureau van Curaçao of met het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen, terwijl de VNONA gewoon op zijn eigen kantoor aan het werk is. Op weg daarheen ziet hij zijn Haagse collega's palaveren met de Antilliaanse partners. Zelden of nooit komt iemand uit Den Haag op het kantoor langs. Later mag de Vertegenwoordiger wel aan de besprekingen deelnemen, maar dan als notulist. Ook doet het een beetje pijn dat de Vertegenwoordiger over het hoofd wordt gezien bij een Koninklijk bezoek aan de Nederlandse Antillen. De minister heeft hier begrip voor en staat toe dat hij mee mag reizen de eilanden

langs, weliswaar niet als lid van het gevolg, dat vindt de hofhouding niet goed, maar wel als vooraanstaande belangstellende. Hierbij wordt vergeten de logistiek aan te passen zodat er op Sint Maarten voor de Vertegenwoordiger geen vervoer is. De Koningin en haar gevolg vertrekt in een loeiende motorcade van het vliegveld. Omdat alle taxi's rond het vliegveld in verband met het hoge bezoek zijn verbannen, gaat hij voetstaps op weg naar zijn hotel waar ook de Koningin logeert. De VNONA moet bij de Koningin uit de buurt blijven en duikt dus steeds keurig op tijd achter een pilaar of een palm weg wanneer Hare Majesteit naar hem kijkt of zich in zijn richting beweegt. Het waren moeilijke dagen.

Uitbreiding

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

Ongeveer een jaar later stelt de Vertegenwoordiger uitbreiding van zijn bevoegdheden aan de orde, eerst intern en in ambtelijk overleg met Den Haag. Dit levert niks op. Bij een ontvangst van de minister én zijn ambtelijke Haagse

delegatie ten huize van één van de medewerkers van de Vertegenwoordiging, vraagt hij de minister in zijn welkom speech, te bezien of de bevoegdheid om financiële committeringen te doen, zou kunnen worden overwogen. Wat voor nut heeft ons kantoor wanneer wij ons voor elke beslissing, zelfs die van minieme importantie, tot Den Haag moeten wenden? De minister was wijs en zegde toe deze zaak nog eens te willen bekijken. De ambtelijke Haagse delegatie had wat in de lucht staan kijken toen de Vertegenwoordiger zich zo te buiten ging. Want zó werd dat beoordeeld. De ambtelijke leiding voelde zich gepasseerd en bracht hem onomwonden aan het verstand dat hier sprake was van een faux pas. Dat was het ook. Al gauw daarna komt een einde aan het bewind van deze minister en wordt hij opgevolgd door een minister van geheel andere signatuur. Daarmee begint een nieuw hoofdstuk voor de VNONA. Deze is inmiddels omgedoopt tot de Vertegenwoordiging en de Vertegenwoordiger.

Ambities en frustraties van de jaren '90

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

telkenmale geconstateerd dat het formele mandaat van de Vertegenwoordiging op de werkvloer tekort wordt gedaan. Voor een goed begrip van wat hiervan de reden zou kunnen zijn, wordt afzonderlijk stilgestaan bij de momenten dat de ambtelijke organisatie in de afgelopen jaren op de schop werd genomen.

Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl

In 1992 wordt de KabNA-organisatie doorgelicht en vervolgens gereorganiseerd. De wijziging van het Nederlandse beleid gericht op bestending van de Koninkrijksband tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba heeft een belangrijke verandering in de taken en omvang van de ambtelijke organisatie tot gevolg. Er is sprake van een sterk gestegen werkbelasting zowel bij de KabNA-organisatie in Den Haag alsook bij de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen en Aruba. Een adviesbureau wordt ingehuurd en komt tot een reeks van aanbevelingen. Er zou een Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl moeten komen. Als essentieel onderdeel van de beleidsontwikkeling zou de lokale informatievoorziening moeten worden versterkt: *“Dit vereist een gestructureerde aanpak die los staat van de dagelijkse ondersteuning op het gebied van samenwerkingsprojecten en die is gericht op het verkennen en analyseren van vraagstellingen op nieuwe ontwikkelingsterreinen. De Vertegenwoordigingen in de Nederlandse Antillen en Aruba vervullen hierin een belangrijke rol. De huidige capaciteit is echter ontoereikend om het beleidsproces op dit onderdeel voldoende te ondersteunen. Meer in het algemeen dient de Vertegenwoordiging actief in de beleidsontwikkeling betrokken te zijn”*.**[ix]** Voorts wordt het belang van beleidsoverleg met de Nederlandse Antillen en Aruba beklemtoond. De voorbereiding van dit overleg en het verwerken van de uitkomst ervan zou een actieve inzet van de Vertegenwoordiging moeten vergen.**[x]** In het verleden was directe communicatie tussen lokale bestuurders en diensthoofden met Den Haag schering en inslag geweest. Dit lag ook voor de hand aangezien echte zaken alleen maar met Den Haag konden worden beklonken. De Vertegenwoordiging beschikte immers over geen enkel financieel mandaat. Geadviseerd wordt dat *“ook voor de counterparts dient duidelijk vast te staan dat de Vertegenwoordiging het originele aanspreekpunt is voor de coördinatie van het verkeer met Nederland. Dit vereist allereerst een verbreding van het mandaat waardoor de Vertegenwoordiging (...) de mogelijkheid wordt geboden de beleidsvorming en -uitvoering te ondersteunen op het gehele werkterrein van de Koninkrijksbetrekkingen en de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba”*.**[xi]**

Aan de Haagse financiële committeringsbevoegdheid wordt evenwel niet getornd. Evenmin wordt een vaste verdeling van taken tussen de Vertegenwoordiging en de organisatie in Den Haag geadviseerd. Dit heeft later veel dubbel werk in de hand gewerkt. Wél worden functiebeschrijvingen bijgewerkt en wordt de formatie van de Vertegenwoordiging uitgebreid, zij het dat in een aantal gevallen (sic) medewerkers die in Den Haag moeilijk te plaatsen zijn, zich voortaan tot de formatie van de Vertegenwoordiging mogen rekenen. Evenmin worden er nieuwe huisregels voor de sterk toegenomen personele samenwerking geconcipieerd, laat staan overeengekomen met de Nederlandse Antillen. Het beheer van de uitvoering van de overheidsprojecten blijft in handen van de zogeheten Sector Interne Deskundige, een afdeling van het departement van Financiën van de Nederlandse Antillen. De Vertegenwoordiging heeft daardoor geen zicht op de stand van zaken van de honderden projecten die in uitvoering zijn. Het beleidskader blijft onduidelijk. De toenmalige minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, acht het ongewenst nieuwe bestuurlijke afspraken te maken met de Nederlandse Antillen over het samenwerkingsbeleid. Hij wil zijn handen vrij houden. Bovendien is in zijn visie de Vertegenwoordiging een kantoor voor ontwikkelingssamenwerking dat geen boodschap heeft aan de door hem gepousseerde nieuwe agenda van de samenwerking: *“het ondersteunen van de Nederlandse Antillen en Aruba bij hun zorg voor het verwezenlijken van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, voor de rechtszekerheid en voor een democratisch en deugdelijk bestuur”*. [xii]

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

Frequent, in 1998 gemiddeld vaker dan eens per maand, doet hij de Nederlandse Antillen en Aruba aan. Later wordt de frequentie van zijn reizen naar de West door de minister beperkt. Het kwaad was toen al geschied.

In 1995 wordt door een andere organisatie adviseur nagegaan wat er van de reorganisatie van KabNA in 1992/1993 terecht is gekomen. Het hierover uitgebrachte rapport 'Evaluatie Reorganisatie KabNA' komt voor insiders tot voor de hand liggende conclusies.**[xiii]** De Vertegenwoordiging is niet beter gaan functioneren. Diverse factoren worden daarvoor aangewezen. Allereerst zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in Den Haag gebleven en is de verdeling van taken onduidelijk geregeld. Bij de eerdere reorganisatie is impliciet besloten dat in de verdeling van taken, de Vertegenwoordiging de projectcyclus voor een groot deel zou invullen. Den Haag zou nog slechts een marginale toets uitvoeren, een toets alleen gericht op de vraag of het project past in de beleidskaders. Het is echter anders gelopen. In 1995 wordt geconcludeerd dat het feitelijk niet zo werkt. Op de vertegenwoordigingen wordt veel tijd besteed aan de technische en beleidsmatige beoordeling van projectaanvragen, vervolgens blijkt dat er in Den Haag een groot aantal nieuwe vragen ligt, die vervolgens weer moeten worden beantwoord. Voorts is het beleid onvoldoende uitgewerkt waardoor in de beoordelingsfase van de projectcyclus subjectieve invalshoeken nogal eens de beslissing bepalen. Beleidsoverleg over de samenwerking met de Antillen is achterwege gebleven. Kortom, de Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl is niet van de grond gekomen.

Diplomatieke jas van 1997

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

niet unaniem beschouwd als de schakel waarover de contacten met de Antillen lopen.

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

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

Op de Antillen blijft uiteraard niet onopgemerkt hoe de Vertegenwoordiging in Nederland wordt gezien en hoe daarmee wordt omgegaan. Dat leidt ertoe dat ook Antilliaanse instanties de Vertegenwoordiging niet beschouwen als de onmisbare schakel in de wederzijdse contacten. Het diplomatieke jasje dat het KB van 1997 de Vertegenwoordiging tracht aan te trekken wordt aanvankelijk door velen niet aanvaard. De Vertegenwoordiging wordt gezien als een ambtelijke instantie die

geen politiek intermediaire functie kan uitoefenen. Door dit KB en de eenzijdigheid waarmee het tot stand is gekomen hebben Antilliaanse instanties, met name op landsniveau, een tijd lang afstand genomen van de Vertegenwoordiging. Nadien zijn de verhoudingen weer genormaliseerd.

Rol van Vertegenwoordiging in de samenwerking

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

werkvloer vooral in een sterke toename van de personele samenwerking tot uitdrukking.

Beheer overheidsprojecten en NGO subsidies

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

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

Van Nederlandse zijde is herhaaldelijk op de Antilliaanse verantwoordelijkheid in

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

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

Deze verbrokkeling van het beheer van de samenwerking wordt pijnlijk zichtbaar tijdens het bestedingsoverleg waarbij aan de bestuurlijke vergadertafel in principe over elk project in voorbereiding alsook over elk project in uitvoering vragen aan en door de Nederlandse minister en zijn Antilliaanse collega kunnen worden gesteld. Aan Nederlandse zijde werd een steeds uitvoeriger reismaat voor de Nederlandse minister en zijn delegatie samengesteld. Maar toch wordt de vergadering vaak nog voor verrassingen gesteld. De joker wordt voortdurend doorgeschoven. *'Den Haag'* vindt op voorhand dat de Vertegenwoordiging alleswetend moet zijn, deze opereert immers op locatie en moet derhalve van de laatste ontwikkelingen op de hoogte zijn. Veel zaken worden echter op de valreep aangekaart. Het momentum van bestedingsoverleg ligt in de aanwezigheid van de Nederlandse minister. De hierbij betrokken Antilliaanse instellingen proberen daaruit zoveel mogelijk vet te braden. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen raakt in versnelling en

probeert goede sier te maken tegenover de eilandgebieden wier projecten het in behandeling heeft. Deze behandeling is niet altijd even prompt. Aan de vooravond van het bestedingsoverleg worden overuren gemaakt. Het departement heeft daags tevoren een voorstel van een eilandgebied doorgestuurd naar de Vertegenwoordiging en meldt daaropvolgend genoegzaam aan tafel dat het is ingediend (zonder daarbij te zeggen wanneer) waarop het betreffende eilandsbestuur aan de Nederlandse minister vraagt waar de beslissing blijft. Alert op dit soort praktijken heeft de Vertegenwoordiging geleerd zich 's morgens in alle vroegte te vergewissen van de ingekomen post.

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

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

wrijvingswarmte te mogen opwekken, met andere woorden, hij moet conflicten uit de weg gaan.

De betrokkenheid van de Vertegenwoordiging bij de NGO-subsidies is aanvankelijk uitgesproken sterk, het was indertijd de belangrijkste taak van de VNONA. Later is deze verhouding wat afstandelijker geworden, mede onder invloed van het vele andere werk dat op de Vertegenwoordiging afkomt en ook door het dagende inzicht dat aan de betutteling een einde moest komen. De subsidies aan sociale en culturele programma's en aan de Stichting Monumentenzorg worden veelal van jaar tot jaar verlengd zonder dat sprake is van een beleidsinhoudelijke beoordeling van jaarplan, begroting, jaarverslag of wat dies meer zij. In zekere zin wordt deze programmafinanciering *avant la lettre* aan Nederlandse zijde opgevat als een *décharge* van beleidsverantwoordelijkheid.

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

Personele samenwerking

Ook met betrekking tot het beheer van de personele samenwerking heeft de Vertegenwoordiging slechts een bescheiden rol gespeeld. In verhouding tot de jaren '80 is de personele samenwerking sterk toegenomen. Ten tijde van de doorlichting van de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen in 1999 is een moment opname beschikbaar, zij het niet volledig. Deze telt ca. 200 uitzendingen. De contractuele arrangementen van een uitzending worden niet door de Vertegenwoordiging verzorgd. Voor lange uitzendingen wordt een arbeidscontract met betrokkene door de Antilliaanse overheidsdienst opgemaakt. Het is geen vast gebruik dat de Vertegenwoordiging met een uitgezonden medewerker een introductiegesprek heeft, uitzonderingen daargelaten. Dit geldt

evenzeer voor de de-briefing aan het einde van zijn tewerkstelling. In de regel worden geen afspraken over voortgangsrapportages gemaakt. Grosso modo onttrekt de uitvoering zich aan de waarneming van de Vertegenwoordiging.

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

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

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

Gezien het voorkomende zeer en het ontbreken van algemene afspraken op bestuurlijke niveau over de omgang van de Nederlandse ambtenarij - waaronder de Vertegenwoordiging - met de uitgezonden medewerkers, is begrijpelijk dat de Vertegenwoordiging zich welbewust wat afzijdig houdt. Er was meer dan genoeg

werk te doen om de uitdijende portefeuille van overheidsprojecten beheersbaar te houden. Bovendien was er geen instructie voorhanden die aangaf hoe vorm en inhoud te geven aan het management van de personele samenwerking. Toen de personele samenwerking alsmaar toenam, werden door de Vertegenwoordiging incidentele bijeenkomsten met technische bijstanders belegd. De bedoeling hiervan was de behoefte aan en mogelijkheden van informatie uitwisseling te inventariseren. Het was duidelijk dat dit omvangrijke onderdeel van de samenwerking meer aandacht op de werkvloer verdiende, vooral vanwege de hoge beleidsprioriteit van de sectoren waarin de uitgezonden ambtenaren werkzaam waren. Alras blijkt dat van de zijde van de uitgezonden ambtenaren nogal wat personele aangelegenheden zoals beloning en uitzendvoorwaarden aandacht behoeven. De Vertegenwoordiging is hierop niet ingericht en kan derhalve niets anders doen dan deze kwesties melden aan Den Haag. De goed bedoelde initiatieven blijven steken in de vermeende clandestiene sfeer van deze contacten. Voor een meer structurele aanpak zouden overleg en afspraken op bestuurlijk niveau nodig geweest zijn. Hiervoor was amper gelegenheid naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van het technische bijstandsprogramma, in 1997 uitgevoerd door United Nations Development Program. Een beleidsnota van KabNA '*Personele Samenwerking*' volgt op deze evaluatie. Maar overleg is er toen nooit geweest.

Visitekaartje van de Vertegenwoordiging

Ligt er voor de Vertegenwoordiging van Nederland nog toekomst in samenwerking? Na de integratie in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de staf gebroken over de projectgewijze samenwerking, in navolging van de adviescommissies Wawoe (voor de Nederlandse Antillen) en Biesheuvel (voor Aruba). De samenwerking moet op nieuwe leest worden geschoeid. Daaronder wordt verstaan dat de uitvoering wordt uitbesteed aan een onafhankelijke regionale instantie. In het kader van bestuurlijk overeengekomen beleidskaders zouden de beslissingen over de financiering van programma's en projecten moeten worden opgedragen aan een derde. De Vertegenwoordiging en evenmin Den Haag heeft nog bemoeienis met afzonderlijke financieringsbeslissingen. Van cruciale betekenis voor het verdwijnen van de figuur van het project in de samenwerking is de totstandkoming van programma's waarover op bestuurlijk niveau overeenstemming is bereikt. Door het departement in Den Haag wordt daaraan eind 2000 met man en macht gewerkt. Op het eerste gezicht ziet het er naar uit dat voor de Vertegenwoordiging geen

toekomst meer in de samenwerking ligt. Een afzonderlijk regime geldt overigens voor aangelegenheden in de sfeer van de rechtshandhaving. De beoordeling hiervan en de budgetallocatie blijven in eigen hand. Hoe dat zal gaan moet nog worden uitgewerkt. Evenmin is duidelijk hoe deze projecten zullen worden beheerd.

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

In de Nederlandse Antillen moet nog veel capaciteit van de Vertegenwoordiging aan deze taak worden besteed. Ook het departement in Den Haag merkt dat het twee jaar na datum van de overname nog steeds veel capaciteit kwijt is aan de projectenportefeuille in de Nederlandse Antillen. Net als weleer blijkt dat de beoordeling van projectvoorstellen niet optimaal geschiedt. De voorgeschreven

procedure houdt in dat de Vertegenwoordiging de ingediende projectvoorstellen van advies voorziet en dat daaropvolgend door het departement in Den Haag een beslissing wordt genomen. 'Den Haag' is niet geneigd om - net als in de dagen van KabNA - de advisering van de Vertegenwoordiging zonder meer als grondslag voor de financieringsbeslissing te aanvaarden met als gevolg dat een deel van de adviestaak naar Den Haag verschuift. Daardoor zijn de projectvoorstellen onnodig lang in behandeling en ontstaan er capaciteitsproblemen in Den Haag. Er zijn teveel medewerkers met een projectvoorstel bezig. Het mankeert aan een duidelijke markering van wederzijdse rollen: 'Den Haag' stelt dat de Vertegenwoordiging adequaat hoort te adviseren en de Vertegenwoordiging denkt dat 'Den Haag' er nog wel naar kijkt. Bij gebrek aan mandaat voor de Vertegenwoordiging is dat altijd een chronisch probleem geweest in de relatie tussen de kantoren in de West en het departement in Den Haag. In een later stadium is de rolverdeling iets aangescherpt. Wanneer de beslissing die de budgethouder in Den Haag wil nemen afwijkt van de advisering van de Vertegenwoordiging moet dit expliciet en weloverwogen in de besluitvormingsprocedure worden aangegeven. Hoe lang dit probleem zich nog voort zal slepen, valt niet te zeggen. Wel staat vast dat het departement in Den Haag de projectenwinkel wil uitbesteden. In zoverre is het waarschijnlijk dat óók de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen geen toekomst in de financiële samenwerking meer heeft. Daarmee verandert het visitekaartje van de Vertegenwoordiging.

Formeel kader en praktijk op de werkvloer

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

Belangrijke kwesties in het Koninkrijk zijn in het verleden aan de Vertegenwoordiging voorbijgegaan (o.a. de status aparte Aruba, het onderzoek rechtshandhaving Aruba (commissie De Ruiters), de proactieve recherche samenwerking Nederlandse Antillen, de Kustwacht, de Koraal Specht gevangenis op Curaçao). De veelzijdigheid van functies die tegenwoordig aan de Vertegenwoordiging is opgedragen, wordt vertekend door het stereotype beeld

van de Vertegenwoordiging als een kantoor voor ontwikkelingssamenwerking. Van oudsher is het meest dwingende onderdeel van de functie van de beleidsmedewerkers op de Vertegenwoordiging geweest de advisering over ingediende projecten.**[xviii]** Het beheer van de samenwerking is daarentegen dermate verbrokkeld dat de Vertegenwoordiging slechts enkele onderdelen van dit aspect van de Koninkrijksrelaties in zijn vingers heeft. De Vertegenwoordiging heeft geen committeringsbevoegdheid en is vaak niet meer dan een doorgeefluik. De hoge frequentie van het aantal hoge bezoekers uit Nederland vergt veel van de capaciteit van de Vertegenwoordiging. Een goed verlopend bezoek doet de reputatie van de Vertegenwoordiging goed, er worden als het ware punten mee verdiend. Coördinatie en voorbereiding van deze bezoeken is de taak van een ondersteunend medewerker 'Bezoekbegeleiding' die eind 2000 voor de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen is gerekruteerd. De beleidsmedewerkers worden ingeschakeld al naar gelang de agenda van het betreffende bezoek. Door de aan vaste data gebonden werkzaamheden - vaak op korte termijn aangekondigd - verliezen andere werkzaamheden aan prioriteit. Vaak moet een bezoek ad hoc worden voorbereid. Advisering over beleid staat niet hoog op de agenda. In de praktijk wordt dat zelden gevraagd. De beleidsmakers zetelen van oudsher in Den Haag.

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

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

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

de Antilliaanse argwaan ten aanzien van gedrag en handelen van de Nederlandse partner sinds het begin van de jaren '90 weg te nemen. Het imperiale beeld dat het Koninklijk Besluit van 1997 oproep, werd door de Antillen gepareerd door de Vertegenwoordiging niet thuis te geven.

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

Later, toen de Nederlandse Antillen allemans probleemkinderen waren geworden[xx] en de Antilliaanse jongeren in Nederland als probleem opdoemen, wordt in de Haagse arena veel meer aan KabNA getrokken. KabNA's minister (*sic*) nodigt zijn collega's uit zich in eigen persoon op de hoogte te stellen van de problemen in de Nederlandse Antillen en Aruba. KabNA verliest daarmee het exclusieve beheer van het Caribische werkkterrein en wordt her en der gepasseerd. Dat geldt ook voor de Vertegenwoordiging. Met de integratie in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dit probleem niet onmiddellijk verholpen.

Rolverdeling tussen de Vertegenwoordiging en 'Den Haag'

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

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

kunnen worden gedaan.

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

Aan een goede verstandhouding tussen de leiding in Den Haag en de Vertegenwoordiger heeft het vaak gemankeerd.[xxii] Zeer uiteenlopende kwesties hebben zich voorgedaan; over personele voorwaarden en over bevoegdheden, over *‘verkeerde’* loyaliteiten zowel intern (bestuurlijk/ambtelijk) als extern (Nederland/Nederlandse Antillen), volledig gebrek aan vertrouwen en – letterlijk – het niet *‘on speaking terms’* zijn, het elkaar voor de voeten lopen. De eerste Vertegenwoordiger van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen, Bredero, krijgt in december 1975 van de kant van de minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken meegedeeld dat zijn dienstverband met ingang van 1 december 1976 beëindigd zal worden. In een publicatie enige jaren later over de achtergronden van zijn ontslag noemt hij het bericht waarmee deze mededeling wordt gedaan *“het meest vunze en stinkende briefje dat ik ooit*

in mijn leven heb ontvangen".**[xxiii]** Bredero zet in zijn boekje uiteen dat naar zijn mening de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven buitensporig werden bediend bij de uitvoering van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen. Bredero heeft getracht hierover gehoor bij het Kabinet in Den Haag te vinden en is daarin naar eigen zeggen niet in geslaagd. Het komt tot een aanvaring bij de bouw van een scholencomplex op Sint Maarten. De hierover door Bredero gevoerde correspondentie komt op de burelen in Den Haag terecht waarna Bredero door de minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken wordt bericht dat hij zich heeft misdragen.**[xxiv]**

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

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

status van de Vertegenwoordiging geen goed gedaan. De Antilliaanse bestuurlijke en ambtelijke circuits zijn in de regel uitstekend geïnformeerd over de verstandhouding van de Vertegenwoordiger met Den Haag.

Al naar gelang de vlag erbij hangt, worden zaken bij de Vertegenwoordiging aangekaart dan wel rechtstreeks met Den Haag gedaan. Wanneer de Haagse leiding de Vertegenwoordiger niet (meer) ziet zitten, wordt bedrijfsschade opgelopen. Uitspraken als “*wie heeft die (...) daar benoemd?*” blijven voor de medewerkers op de Vertegenwoordiging niet geheim en zijn daar onderdeel van managementproblemen geweest. De kwesties die zich hebben voorgedaan zijn voor een deel te herleiden tot territoriumdrift, om te winnen dan wel te beschermen. In de Antillen is de Vertegenwoordiger het gezicht van Nederland, in Den Haag is de directeur de hoogste baas. De hoge frequentie van het transatlantische verkeer in beide richtingen van zowel Nederlandse als Antilliaanse instanties brengt met zich mee dat het ambtsgebied van de Vertegenwoordiging vervaagt en niet duidelijk valt te onderscheiden van posities die worden ingenomen in Den Haag. Soms worden deze verschillende posities onderling verward waardoor allerlei kwesties zijn ontstaan. Men heeft elkaar herhaaldelijk in de weg gezeten. **[xxviii]**

Escort service

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

Parlementariërs, bestuurders, hoge ambtenaren van diverse departementen zijn vaak ter plekke aanwezig en hebben hun eigen netwerk. Het visitekaartje van de Vertegenwoordiging vervaagt. De deskundige voorbereiding en begeleiding van allerlei soorten Nederlandse missies in de Nederlandse Antillen en Aruba, zowel wat betreft inhoudelijke agendering als logistieke ondersteuning, springt tegenwoordig in het oog als onmiskenbaar de meest noodzakelijke functie. **[xxx]** Deze functie kan alleen goed worden vervuld wanneer de Vertegenwoordiging

over een goed netwerk beschikt en daardoor uitstekend geïnformeerd is over hoe de hazen lopen in de Nederlandse Antillen en Aruba. In verband met het vele bezoek uit Nederland is de Vertegenwoordiging af en toe geringschattend gekwalificeerd als escort service. Deze geringschatting is misplaatst maar in het licht van de hoge toonzetting van de formele mandatering van het Koninklijk Besluit van 1997 niet geheel onbegrijpelijk. Op de Vertegenwoordiging werd hieraan enige jaren geleden ironisch uitdrukking gegeven door van broodjes smeren te spreken.

NOTEN

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

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

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

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

v. Op de Ronde Tafelconferentie van 1983 is besloten tot de instelling van een Solidariteitsfonds. Met de status aparte van Aruba in 1986 krimpt het belastinggebied van de Nederlandse Antillen en de landsbijdrage van de Nederlandse Antillen voor de begroting van de minder draagkrachtige eilanden, Bonaire, Saba en Sint Eustatius wordt dan niet langer door Aruba medegefinancierd. In 1983 wordt overeengekomen dat ook de andere partners zullen bijdragen aan de tekorten op de begroting van de minder draagkrachtige

eilanden. De Nederlandse Antillen betalen 55% van het Solidariteitsfonds, Aruba 25% en Nederland 20%. Het Solidariteitsfonds zou bij rijkswet worden geregeld. Door verschil van mening over de verdeling van de bijdragen aan het fonds is deze rijkswet er nog niet gekomen. Dit tot grote ergernis van de besturen van de armlastige eilandgebieden.

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

vii. Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Samen werken aan resultaat, hoofdstuk 4. Amsterdam, A.T. Kearney, 1992.

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

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

x. Ibidem, pag. 12

xi. Ibidem, pag. 24

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

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

xiv. Onder de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen wordt gewoonlijk verstaan de financiële steun voor projecten en programma's. Het

Koninklijk Besluit van 1997 somt de taken van de Vertegenwoordiging in deze als volgt op: het verlenen van bijstand bij de voorbereiding van projectaanvragen, het globaal beoordelen van deze en het uitbrengen van advies daarover; het onderhouden van contacten over de uitvoering en de evaluatie van de door Nederland gefinancierde projecten; het onderhouden van contacten met de vanuit Nederland uitgezonden deskundigen en het adviseren over de personele samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen; het fungeren als aanspreekpunt voor de coördinatie van de contacten over de samenwerkingsrelatie. Koninklijk Besluit nr. 97.001986. 's-Gravenhage, 24 april 1997.

xv. Toekomst in Samenwerking, pag. 6.

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

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

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

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

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

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

Vertegenwoordiging die zich in een recent verleden juist hadden ingespannen deze verplichtingen tot stand te brengen.

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

xxiii. Bart Bredero, *Boven de wind en onder de gordel. De ontwikkelingshulp aan de West*, pag. 30. Willemstad. Voor de eerst maal verschenen in 1980.

xxiv. Bredero (1980), pag. 16: 'Wat mij verontrust, is de wijze waarmee U contact onderhoudt met personen en organisaties waarmee U uit hoofde van Uw functie te maken heeft en in meer algemene zin met Uw optreden naar buiten'.

xxv. Bredero (1980), pag. 30, 'Nadrukkelijk moet ik vaststellen dat ik niet gehouden ben U een nieuwe functie aan te bieden. Mocht U er niet in slagen tijdig een andere werkring te vinden, dan kunt U met ingang van 1 December 1976 aanspraak maken op een uitkering krachtens de Uitkeringsregeling 1966. Het ontgaat mij waarom in Uw situatie als uitgezonden kracht zou behoeven te worden gevreesd, dat Uw vertrek na rond zes jaar dienst in de Antillen als onverwacht zou worden ervaren'.

xxvi. Bredero (1980), pag. 33.

xxvii. Bredero (1980), pag. 38.

xxviii. Een verdergaande detaillering van deze bewering behoeft de benoeming van man en paard. Collegiale verhoudingen verzetten zich hiertegen.

xxix. *Toekomst in Samenwerking*, pag. 19. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.'s-Gravenhage 1999.

xxx. Hierover ook: Hans de Waal, interim Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen (2000-2001) bij zijn afscheid: 'We zijn bezig met bezoeken te begeleiden. Die (laatste) taak gaat altijd voor, zeker als het hoog volk is, maar ook lager. Dit overkomt je bijna als het weer'. *Amigoe*, 17 mei 2001.