

De werkvloer van het Koninkrijk

VIII - De moraal van het Koninkrijk



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

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

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

verantwoordelijkheid van het Koninkrijk op terreinen waar de eigen overheid van de Antillen tekort schiet. Dit vraagstuk heeft sindsdien veel ongerief op de werkvloer veroorzaakt.

Beperkte reikwijdte van het Koninkrijk

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

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

door bisschop Muskens geïnitieerde discussie over honger en de rechtmatigheid van het wegnemen (stelen) van brood, geeft een voorbeeld van de erosie van de rechtsstaat vanwege sociale wanorde en sociale onzekerheid.

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

Blijvend, niet vrijblijvend

In de jaren '80 wordt de verhouding tussen Nederland en de Antillen gekleurd door het wenkende perspectief van de onafhankelijkheid. Er wordt als het ware op geanticipeerd. In dat licht wekt het geen verbazing dat in die jaren aan de

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

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

Het is niet langer de ontwikkelingssamenwerking die de verhoudingen markeert. Hirsch Ballin heeft in 1991 als eerste expliciet aan de orde gesteld dat naar zijn mening begrippen als verzelfstandiging en ontwikkelingssamenwerking veel van hun praktische betekenis voor het werkerrein hebben verloren. **[xii]** Voorhoeve maakt onderscheid naar functies en daarbij horende verschillende niveaus van samenwerking binnen het Koninkrijk: waarborgfuncties die van wezenlijk belang zijn voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat, vitale functies die de duurzaamheid en rechtszekerheid van het overheidsbestuur dienen te garanderen, ontwikkelingstaken die van belang zijn voor het bereiken en handhaven van een gewenst niveau van maatschappelijke en economische ontwikkeling. **[xiii]** In de rijksbegroting van 1998 (KabNA) wordt dit herhaald: het is een taak van het Koninkrijk de fundamentele mensenrechten en vrijheden en de

rechtszekerheid te waarborgen in de landen van het Koninkrijk. Hetzelfde geldt voor de waarborg van deugdelijk bestuur in alle delen van het Koninkrijk. Nederland ondersteunt een breed spectrum van onderdelen van de rechtshandhaving in de Antillen, van wetgevingsondersteuning tot de reorganisatie van voogdij-instellingen, en alles wat daartussen ligt *“opdat een evenwichtige opbouw daarvan (de rechtshandhavingscyclus) tot stand kan komen”*. Tevens is het de bedoeling van deze ondersteuning dat voor de verschillende onderdelen van de rechtshandhaving minimumstandaarden worden gegarandeerd, bijvoorbeeld door structurele personele ondersteuning. **[xiv]** In de paragrafen die handelen over sociale ontwikkeling, onderwijs, wijkverbetering, gezondheidszorg is de waarborgfunctie van het Koninkrijk niet aan de orde. De (ei-)landen zijn hiervoor zelf verantwoordelijk.

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

De mislukking van de Toekomstconferentie heeft de verhoudingen op scherp gezet. In de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking wordt door Nederland meer en meer aandacht geschonken aan de waarborgen die door het Koninkrijk zijn afgegeven. Deze waarborgen worden in de regel pas dan geactiveerd wanneer er sprake is van ernstige ontregeling. Dit is niet vreemd maar juist eigen aan het concept van de autonomie van de Koninkrijkspartners, zo is het bedoeld. In de jaren '90 is sprake geweest van oplopende spanningen, o.a. vanwege de grotere betrokkenheid die Hirsch Ballin voor de Antilliaanse (rechts-)staat en het (behoorlijk) bestuur aan de dag legt. Het waarborgend handelen van het Koninkrijk gaat met sterke irritaties aan Antilliaanse zijde gepaard. Het optreden van het Koninkrijk wordt gelijkgeschakeld met Nederlandse inmenging. Veel

eerder, in 1970, wijdt de Commissie mei 1969 een beschouwing aan “*inmenging van Nederland en zijn oorzaken*”. De commissie verklaart de ambivalentie van de spraakmakers die het in het ene geval over kolonialisme en inmenging hebben en in het andere geval interventie van Nederland verlangen, door de tweeslachtigheid van het Statuut. De spanning tussen de zorg van de landen zelf en de waarborg als aangelegenheid van het Koninkrijk komt vooral tot uiting wanneer niet zozeer sprake is van een formele aantasting van de te waarborgen rechten en vrijheden maar vooral wanneer zich de facto ongeregeldheden voordoen. **[xv]**

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

In de jaren '90 is het Koninkrijk minder vrijblijvend geworden, Nederland is meer en meer bij Antilliaanse en Arubaanse zaken betrokken geraakt. Actief optreden

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

Gemeenschappelijk belang toegenomen

De toegenomen betrokkenheid van Nederland bij de gang van zaken in de Caribische landen is niet alleen het resultaat van een verhoogde aandacht voor de waarborgen die het Koninkrijk biedt voor democratie, mensenrechten en behoorlijk bestuur. Er is daarnaast ook - of mogelijk in de eerste plaats - sprake van een Nederlands belang. De sociale kwestie loopt in de jaren '90 over naar Nederland. Enkele Nederlandse gemeenten komen bekend te staan als Antillien-gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Helder. Antilliaanse jongeren scoren daar hoog in de criminaliteit, veel hoger dan op grond van hun deel in de gemeentelijke bevolking zou mogen worden verwacht. Een deel van deze jongeren is naar Nederland vertrokken zonder relevante vooropleiding en vakkennis en zonder adequate kennis van de Nederlandse taal. Zij zijn als het ware de voorposten in Nederland van de overzeese sociale kwestie. Van Nederlandse zijde wordt hierop gereageerd met de financiering van een

Urgentieprogramma voor Jeugd en Jongeren in de Nederlandse Antillen. De verplichte inburgering krijgt echter in politiek en publiciteit veel meer aandacht. Van Boxtel, minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in Nederland, is hiervan de trekker. Met de inburgering moet een aanvang worden gemaakt voordat men naar Nederland vertrekt en bij vertrek uit de Antillen moet door de Antilliaanse immigratie dienst worden gecontroleerd of de migrant over een inburgeringscertificaat beschikt. Dit was als principeovereenkomst met de Antilliaanse regering overeengekomen. **[xxi]**

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

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

Niet alleen de overloop van de sociale kwestie naar Nederland wijst op een toenemende interactie tussen de delen van het Koninkrijk maar ook de migratie vanuit de Antillen in zijn totaliteit is daar een indicatie van. Tussen 1984 en 1992 stijgt het aantal Antillianen en Arubanen in Nederland tot 90.000, dit is bijna een

verdriedubbeling. Daarna fluctureren de migratiecijfers. Van der Hulst schat in 1997 dat in het jaar 2000 ruim 104.000 Antillianen in Nederland zullen verblijven.**[xxiii]** In 2001 zijn het er ca. 115.000. Volgens de Census 2001 is de bevolking van Curaçao teruggelopen van ruim 150.000 in 1997 naar ca. 130.000 inwoners. De migranten hebben ervoor gekozen in Nederland te gaan wonen. Zij leven niet langer in het land van geboorte waar representanten van eigen eiland, land, taal en cultuur politiek bedrijven en zélf het bestuur uitoefenen. Voor hen is de autonomie van de Antillen van andere orde geworden. Maar toch! Tijdens het slotcollege van de cursus Caribistiek 1997-1998 van het Koninklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde te Leiden wordt als één van de stellingen geponeerd: *“Het is onvermijdelijk dat de Nederlandse Antillen en Aruba provincies of gemeenten van Nederland worden”*. Vrijwel alle 60 á 70 deelnemers, onder wie nogal wat Antillianen en Surinamers, zijn het hiermee niet eens. Eén enkele uitzondering stemt er schuchter mee in. Het is curieus dat mensen die ervoor hebben gekozen in Nederland te wonen, zich niet kunnen voorstellen dat de autonomie van de Antillen wordt ingeruild voor een sterkere integratie van het land van herkomst in het Koninkrijk.

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

voor de integriteit van het Koninkrijk. Door met twee maten te meten kan de waarborg die door het Koninkrijk voor de democratische rechtsstaat wordt gegeven, onder druk van ernstige maatschappelijke ontwrichting en onzekerheid in de Antillen, sterk aan betekenis inboeten.

Anno 2000 is het onweerlegbaar dat Nederland gezamenlijke belangen heeft met de Antillen en Aruba, weliswaar niet zozeer in economische zin maar wel in het kader van de publieke zaak van het Koninkrijk. Nederland is medeverantwoordelijk voor de uitoefening van een aantal vitale overheidsfuncties in de Caribische landen. Hoe graag Nederland het op enig moment mogelijk anders zou willen, Nederland is met handen en voeten gebonden aan de wijze waarop deze overheidsfuncties daar worden uitgeoefend. Wanneer de uitoefening van deze functies onder de maat blijft, is het Koninkrijk verplicht daar wat aan te doen, dat is statutair vastgelegd. Maar ook daarnaast zijn er aangelegenheden aan te wijzen die voor Nederland van toenemend belang zijn geworden, denk aan het onderwijs, de sociale zekerheid, de migratie, de drugssmokkel ('*bolletjes*'). Dat Aruba in 1998 te kennen heeft gegeven het zonder financiële steun van Nederland te willen doen, wil niet zeggen dat volgens Aruba daarmee de relatie beëindigd kan worden. Integendeel, Aruba zegt met veel nadruk deel te willen blijven van het Koninkrijk, het heeft daar veel belang bij.

In de optiek van het toegenomen gemeenschappelijke belang is het raadzaam óók de belangen van Nederland als Koninkrijkspartner - als partner voor onbepaalde tijd - niet te bagatelliseren. Daarbij moet worden afgerekend met welbewuste en hardnekkige misverstanden. De Antillen en Aruba zijn geen wingewest voor Nederland en zijn dat ook nooit geweest, niettegenstaande hardnekkige tegengestelde opvattingen over de opbrengsten van transacties in de Caribische regio in de koloniale tijd. Oostindie wijst in dit verband op het in de West zo graag beleden geloof dat de Amsterdamse grachtengordel kon worden gebouwd dank zij de uitbuiting van de West-Indische slaven "*terwijl die stadsuitbreiding al tientallen jaren vóór de kolonisatie van de Antillen en Suriname goeddeels was voltooid*".**[xxvii]** Heden ten dage zouden de Caribische landen als springplank naar Latijns Amerika voor het Nederlandse bedrijfsleven van groot economisch belang (kunnen) zijn volgens een in 1991 daarover gepubliceerd advies.**[xxviii]** Bijna tien jaar later, in 2000, wordt onderzoek gedaan naar de interesse van het Nederlandse bedrijfsleven om te participeren in de economie van de Nederlandse Antillen. Deze studie komt tot negatieve conclusies.**[xxix]** Ontdaan van

diplomatieke wikkels bestaat bij het Nederlandse bedrijfsleven over Curaçao een somber beeld. Een heldere economische ontwikkelingsstrategie ontbreekt, de overheid is niet altijd even voorspelbaar en consistent, de uitvoering van goede voornemens komt vaak niet van de grond en *“van eerdere plannen is ook weinig terechtgekomen”*.**[xxx]** Het afhaken van de KLM is exemplarisch, na jarenlange samenwerking met de ALM geeft de KLM er in 2000 de brui aan. Het bedrijf is bereid de 25% aandelen in de ALM als verloren te beschouwen.**[xxxii]**

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

Ontwikkelingssamenwerking onder druk

Het toegenomen gemeenschappelijk belang zet de vrijwillige samenwerking tussen de landen onder druk. In de periode toen er nog sprake was van toekomstige onafhankelijkheid is de toenmalige minister, De Koning, van mening dat ook wanneer de Antillen er een rotzooi van maken, Nederland terughoudendheid moet betrachten: *“het is immers hun rotzooi”*. In die dagen zijn politiek en bestuur in Nederland het erover eens dat de eigen verantwoordelijkheid van de Antillen voorop staat. Een paar jaar later komt zijn ambtsopvolger Hirsch Ballin tot de conclusie dat een blijvend Koninkrijk minder vrijblijvend kan zijn. Door zijn toedoen wordt het vraagstuk van de autonomie van

de landen scherp aan de orde gesteld. Waar houdt deze op en waar begint het medebewind van het Koninkrijk? Het wordt al snel duidelijk dat de ogenschijnlijke eenvoud van het onderscheid tussen autonomie en medebewind wordt gecompliceerd door de kwaliteit van het bestuur. Wat te doen wanneer het lokale bestuur niet bij machte blijkt te zijn de autonome aangelegenheden naar behoren te verzorgen?

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

Het ontwikkelingsmodel impliceert dat de samenwerking uiteindelijk wordt beëindigd. In de periode dat - althans verbaal - op onafhankelijkheid wordt aangestuurd kon zodoende een logische aansluiting met de internationale

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

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

Wanneer het uiteindelijk niet lukt de samenwerking te beëindigen, wordt de indruk gewekt dat ergens iets fout is gegaan. Voor nieuwkomers op het

werkterrein biedt dit gefundenes Fressen om zich tegen af te zetten wanneer een nieuwe start moet worden gemaakt. Ook anno 2000 wordt het nog expliciet en met nadruk gesteld, de ontwikkelingshulp behoort een tijdelijk karakter te hebben, het doel van de hulp is het ontvangende land te helpen de eigen verantwoordelijkheid te dragen, het kan nooit de bedoeling zijn dat via ontwikkelingshulp reguliere uitgaven van het ontvangende land permanent voor rekening komen van een donor. De kwestie is dat dit niet opgaat voor de inzet van rijksmiddelen op vitale overheidsfuncties in de Caribische landen. Lange tijd is niet duidelijk aangegeven welke functies wél en welke functies niet onder het eindige samenwerkingsregime vallen.**[xxxviii]** Het begrippenstelsel van de samenwerking heeft nooit adequate aangrijpingspunten voor dit onderscheid geboden. Met het perspectief van beëindiging van de samenwerking wordt een fictie aangehangen die voor de Antillen en Aruba, en ook voor Nederland, niet relevant is. De samenwerking wordt met een hypotheek belast waarvan insiders weten dat die niet zal worden afgelost. Dit laat overigens onverlet dat de samenwerking wel effectief moet zijn. Wanneer met Nederlandse steun een zwaarlijvig ambtenarenapparaat op Curaçao in stand wordt gehouden, staat niet de eindigheid van de hulp ter discussie maar wél de effectiviteit ervan. Pas rond de eeuwwisseling wordt een indicatie gegeven van taken die op blijvende financiering kunnen rekenen, het betreft taken die van belang zijn voor het Koninkrijk. In het kader van de afspraken die met Aruba worden gemaakt zijn dit de Kustwacht, het Recherche samenwerkingsteam en de Belastingrechters. Verder meent de werkgroep Biesheuvel dat ook de financiering van de bijstand rechterlijke macht en de toeslag op pensioenen na 2009 dienen te worden gecontinueerd. Financiering van de Koninkrijkstaken (zoals buitenlandse betrekkingen en defensie) zal vanzelfsprekend worden voortgezet.**[xxxix]**

Met het aantreden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998) als beheerder van de portefeuille, wordt de centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners. Daarmee wordt bedoeld dat de landen overzee de overheidshuishouding zodanig op orde hebben, dat kan worden volstaan met een reguliere bestuurlijke en financiële verhouding.**[xl]** Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Er dient nog veel te gebeuren, de verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zijn allerminst geregulariseerd. In juli 2000 worden de achterstallige apothekersrekeningen van het eilandgebied Curaçao met rijksmiddelen betaald. Nog maar kort geleden

deden zich heftige incidenten voor naar aanleiding van berichten dat Antilliaanse instanties welbewust zouden meewerken aan het vertrek van jongeren die op het eiland problemen maken. Dit project krijgt bekendheid als *'enkele reis Nederland'*. De bestuurlijke strapatsen rond de inburgering van Antilliaanse jongeren zijn een pijnlijk voorbeeld van uit de hand gelopen verhoudingen. Ook de zogeheten ombuiging van de projectenportefeuille ten behoeve van *'nieuw beleid'* in 2000 is een voorbeeld van ad hoc bestuur en getuigt allerminst van reguliere verhoudingen. De beperking van de samenwerking tot een financiële dimensie, althans in de toekomstige situatie als de landen zelfredzaam zijn, staat mijlen ver af van de actualiteit en contrasteert scherp met de intensieve samenwerking op verschillende terreinen en op diverse niveaus die intertijd - 1991 - Hirsch Ballin voor ogen stond. Is hier een sterke wens de vader van een wat slordige gedachte? De overdracht van middelen is slechts bij uitzondering van groot belang geweest voor de Koninkrijksverhoudingen. **[xli]** De belangrijkste legitimatie van het voortbestaan van het Koninkrijk ligt in de verzorging van een toegenomen gemeenschappelijk belang. Een complexe wederzijdse afhankelijkheid vormt het werkelijke speelveld van de onderlinge verhoudingen. Het is illusoir te denken dat dit veld het beste bespeeld kan worden door de overdracht van financiële middelen van de ene kant naar de andere, al dan niet onder een eindige horizon. Niet zelfredzaamheid van de landen is het bindmiddel van het Koninkrijk maar veeleer een adequate bewindvoering met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen in Koninkrijksverband. Het bestuurlijk instrumentarium van de ontwikkelingssamenwerking schiet tekort om dit belang naar behoren te verzorgen.

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

Daarentegen kan uit oogpunt van de medeverantwoordelijkheid van Nederland voor de democratische rechtsstaat in de Nederlandse Antillen goed worden verdedigd dat deze oog en oor functie een primaire taak van het kantoor ter plaatse zou moeten zijn.

Spagaat van ongelijkheid uitgerekt

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

Er is sprake van een paradox. Men zou mogen verwachten dat de grote mate van statutaire autonomie van de Caribische landen een ontspannen relatie met Nederland met zich brengt. Het tegendeel is het geval. De royaal bemeten autonomie leidt tot verkrampte verhoudingen vanwege onvoldoende bestuurskracht, allereerst van de Caribische landen inzake de aangelegenheden waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn en voorts ook van Nederland in het kader van het Koninkrijksverband. Nederland heeft een beperkt instrumentarium om te kunnen (bij-)sturen. Wanneer dat wel gebeurt, is het een moeizaam traject, langs omwegen. Slagvaardig handelen is uitgesloten. De Caribische landen zijn

autonoom. Wanneer zij evenwel tekort schieten adequate overheidsvoorzieningen te treffen dan wel te onderhouden, zal Nederland zich daarmee kunnen bemoeien, met name wanneer het gaat om behoorlijk bestuur, democratie en mensenrechten. De autonomie komt dan onder druk te staan en de onderlinge verhoudingen raken verkrampd. Toch is de essentie van het Koninkrijksbestel dat Nederland de andere partners in voorkomende gevallen met raad en daad, wet en regel terzijde staat en soms de wet voorschrijft. In de loop van de bijna vijftig jaar sinds de installatie van de liberale orde van het Statuut, is wel gebleken dat het besturingsmodel van het Koninkrijk in slechte tijden onvoldoende slagvaardig is.

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

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

Nederland gaat er soms vanzelfsprekend vanuit de bovenhand te hebben in de onderlinge verhoudingen terwijl het formele decorum dat anders voorschrijft. Op soms verrassende momenten valt Nederland uit de boot die statutair zo fraai met de vlag van gelijkwaardigheid is gepavoiseerd. Daarvan moet worden

onderscheiden dat op andere momenten Nederland inderdaad formeel de overhand heeft, zoals dat statutair is afgesproken. En tenslotte zijn er de momenten van een zodanige afhankelijkheid dat de Antillen wel moeten buigen voor Nederlandse raad en daad, wet en regel. Deze drievoudige mix van rollen biedt de Antillen ampel gelegenheid om allerlei soorten van kolonitus in het geding met Nederland te brengen. Dat is onderdeel van de complexiteit van de verhoudingen.

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

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

De integratie van KabNA in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leidt tot nieuw beleid. De beleidsnota '*Toekomst in Samenwerking*' wordt eenzijdig geconcipeerd. Bespreking van het nieuwe beleid met de partners overzee wordt klungelig aangepakt. De presentatie is ongelukkig.

Daarenboven wordt op de werkvloer ervaren dat Nederland zijn verplichtingen niet lijkt na te komen. Niet alleen kunnen er geen nieuwe projecten meer met Nederland worden afgesproken, maar ook datgene wat reeds was afgesproken, wordt opnieuw aan de orde gesteld en leidt dientengevolge tot uitstel, fasering, ja zelfs annulering. Dit had men nog nooit meegemaakt.

Regularisering of bezwering van de complexiteit

Met ingang van de benoeming van het werkterrein als Koninkrijksrelaties in 1998 streeft Nederland naar een reguliere bestuurlijke verhouding. De Antillen moeten zich ontwikkelen tot zelfredzame bestuurlijke eenheden. In concreto zou dit bijvoorbeeld voor de Antilliaanse belastingdienst kunnen betekenen dat aan de Nederlandse ondersteuning - op termijn - een einde moet komen. Evenwel, zelfredzaamheid, uiteindelijk leidend tot volledige Antilliaanse bezetting zou wel eens irreëel kunnen zijn. Voorts is volgens deze visie in een reguliere bestuurlijke verhouding geen plaats voor afzonderlijke relaties met de eilandgebieden. Meer in het algemeen wenst Nederland meer afstand te nemen. Daartoe zal een deel van de huishouding van het Koninkrijk aan derden worden uitbesteed. De vraag daarbij is binnen welk kader deze uitbesteding zal plaats vinden, met andere woorden, wat zijn de standaarden, de terms of reference (TOR) van het Koninkrijk dat gaat komen? Zou het kunnen dat de bedoelde regularisering neerkomt op een wat simplistische bezwering van de complexiteit van het werkterrein?

Restauratie van het land de Nederlandse Antillen

Aan het einde van de jaren '90 wordt aan de verregaande zelfstandigheid van de eilanden in hun relatie met Nederland een einde gemaakt. Het ligt voor de hand dat de landsregering de zeggenschap over de samenwerking met Nederland verwelkomt. Mede door toedoen van Nederland zijn in het verleden de landsregering en -departementen gepasseerd. Nu Nederland anders wenst, ligt niet voor de hand dat de landsregering hiervoor bedankt. Het is niet zonder betekenis dat bij de kabinetsformatie van Pourier III, de minister-president de portefeuille van ontwikkelingssamenwerking op zich neemt. De Antillen realiseren zich dat zij in deze barre tijden sterk afhankelijk van Nederlandse steun en goodwill zijn. De centrale coördinatie van de samenwerking moet worden versterkt. Het departement Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen moet dat in de praktijk waarmaken. Al rap worden evenwel dezelfde mankementen die zich in eerdere tijden voordeden, ook nu weer zichtbaar. Het departement Ontwikkelingssamenwerking blijkt niet in staat, door haar beperkte

capaciteit en horizon, om andere departementen aan te sturen en deze processen vorm te geven. De weerstand tegen het departement neemt toe en de uitvoering loopt daardoor vertraging op. De effectiviteit van het samenwerkingsbeleid wordt belemmerd en Nederland dreigt een gevangene worden van haar eigen beleidslijn en haar doel voorbij schieten. Juist vanwege deze mankementen in de centrale coördinatie van de samenwerking is in het verleden op pragmatische wijze met afzonderlijke eilandgebieden en departementen overleg geëntameerd.

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

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

TOR van het Koninkrijk

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

en instanties op de Antillen en Aruba aan de andere.**[xliv]**

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

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

Ook het alternatief van een sterkere positionering en integratie in de regio staat niet expliciet op de agenda. Aangenomen mag worden dat met name de

internationalen in Nederland (internationale samenwerking en buitenlandse zaken) voorstander zijn van een verdergaande regionalisering.**[xlviii]** Wat is vergeleken met de rest van de wereld waar Nederland ontwikkelings-samenwerking mee bedrijft, nu zo bijzonder aan deze eilanden? De nota *'Toekomst in Samenwerking'* is op dit punt niet expliciet.**[xlix]** Wellicht omdat explicitering van een dergelijk beleid teveel weerstanden zal opwekken. Binnen de Antillen zal een beleid van actieve regionalisering associaties van downgrading oproepen: goed genoeg voor de regio maar niet goed genoeg voor Nederland.**[l]** Daarentegen zijn er zeker wel positieve argumenten aan te dragen zoals versterking van eigen identiteit, versterking van de autonomie, verlossing van het koloniaal verleden, ontwikkeling meer in de pas met de regio. Het ligt voor de hand dat Antilliaanse politici vanwege deze positieve lading lippendienst aan een verdergaande regionalisering zullen bewijzen - 't staat goed - maar ondertussen de deur naar Nederland wagenwijd open willen houden, uit eigen belang maar ook omdat de bevolking dat wil. De burgerij ziet meer heil in het Koninkrijk mede als gevolg van de sterke banden met familie in Nederland en ook op grond van het paradijs overzee syndroom.**[li]** De migratiecijfers van de laatste jaren zijn hier een sprekend voorbeeld van.

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

van het Koninkrijk probeert uit te besteden aan internationale instanties.

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

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

Bezwering van de complexiteit

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

worden uitgevoerd terwijl een pas de deux zoveel makkelijker en ook fraaier zou zijn. Toch, een liefhebber kan ook op dit complexe werkterrein heel wat arbeidsvreugde beleven.

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

De ongewisse moraal van het Koninkrijk

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

middenstandswoningen omhoog door de vraag van de uitgezonden Nederlandse bijstanders.

Afspraken over een andere doelstelling en inrichting van de samenwerking worden niet gemaakt, Nederland is beducht weerstanden op te roepen. Oud beleid wordt op nieuw beleid gestapeld. De samenwerkings-portefeuille barst uit zijn voegen, KabNA wordt opgeheven. De benaming van het werkterrein wordt aangepast, het heet voortaan Koninkrijksrelaties. De Nederlandse bewindspersoon voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken maakt plaats voor een staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met zoveel woorden brengt dit tot uitdrukking dat het Nederland voortaan om de koninkrijksrelaties gaat en niet om Antilliaanse en Arubaanse aangelegenheden, deze zijn een vanzelfsprekende zorg van de resp. landelijke en eilandelijke overheden in het Caribische gebied. De betrekkelijkheid hiervan wordt zichtbaar wanneer de sociale kwestie op Curaçao zich in Nederland manifesteert in de gedaante van Antillengemeenten. Antilliaanse zaken blijken in toenemende mate, meer dan voorheen, ook Nederlandse aangelegenheden te zijn.

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

De voortdurende sociaal-economische malaise in de tweede helft van de jaren '90 - met name op Curaçao - heeft in brede kring twijfel doen ontstaan aan de wil en capaciteit van de Nederlandse Antillen om het getij te keren. In de Antillen heeft

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

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

De moraal van het Koninkrijk is niet meer zo helder als voorheen. **[lxi]** Dat leidt er toe dat zich in de praktijk wisselvalligheid voordoet en onzekerheid groeit. De afgelopen jaren valt met name in de Antillen nogal eens de verzuchting te beluisteren: wat stelt het Koninkrijk eigenlijk voor? Is deze verandering van zeden en gewoonten in de verhouding tussen de Koninkrijkspartners van bijzondere aard? In de periode die hier onder de loep wordt genomen zijn er elders in de

wereld ook nogal wat ingrijpende wisselingen van de wacht geweest. **[lxii]** Toch is de vraag naar de helderheid van de moraal van het Koninkrijk niet zonder betekenis. Het Koninkrijksverband is bedoeld om op bepaalde punten stabiliteit te garanderen, o.a. op het punt van de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de deugdelijkheid van het bestuur. Inmiddels zijn de tijden veranderd en is ook op andere terreinen het gemeenschappelijk belang toegenomen.

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

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

De bestuurskracht van het Koninkrijk is in het geding. Versterking hiervan impliceert vormgeving van nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en de Caribische landen. Dit zal een pentimento **[lxvi]** zichtbaar maken van de verhoudingen in de tijden van weleer toen de Antillen nog koloniën van Nederland waren. Op een in april 2000 gehouden conferentie '*Comparing Colonialisms in the Caribbean in the 21st Century*', belegd door het *Institute of Commonwealth Studies* (ICS) van de University of London, komt het vraagstuk van een meer eigentijdse benaming van de verhouding tussen moederland en overzeese gebiedsdelen in zijn algemeenheid aan de orde. Het begrip *new colonialisms* zoals

dat op de conferentie wordt gevoerd, voldoet niet. Een nieuwe begripsaanduiding wordt node gemist gezien de sterke verschillen in achtergrond en drijfkracht van de koloniale verhoudingen en structuren van weleer enerzijds en de hedendaagse legitimering van de nog bestaande afhankelijkheidsstructuren aan de andere kant.

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

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

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

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

NOTEN

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

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

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

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

v. Zo ook Helen M. Hintjes: 'For a long time, the French Caribbean was a haven of relative calm and prosperity in the Caribbean. The Dutch Antilles and Aruba and the British dependent territories (now renamed UK Overseas Territories) have also generally shared this good fortune. Today the relative prosperity of the non-independent territories is becoming more marked as independent Caribbean states slit into economic recession and growing poverty, so that their political systems and leaders face an endemic crisis of political legitimacy'. In: *Itinerario*, volume xxv, 'What is Freedom? Competing Notions of Rights & Responsibilities in the French Caribbean', pag. 23. *European Journal of Overseas History*, 2/2001.

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

vii. Borman (1998), pag. 73.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

xxi. Verklaring. Curaçao, 7 januari 2000.

xxii. In de nota Migratie Antilliaanse jongeren wordt gesteld: 'Uit de inhoud van die bijlage (bijlage bij de nota) moge blijken dat in juridische zin een toelatingsregeling voor Antillianen mogelijk is. Uit het subsidiariteitsbeginsel vloeit voort dat tot een toelatingsregeling pas kan worden overgegaan nadat andere, minder ingrijpende instrumenten geen oplossing hebben kunnen bieden', pag. 5. Tweede Kamer, 1998-1999, 26 283, nr. 1. In juni 2001 wordt bekend dat de Nederlandse regering definitief afziet van een toelatingsregeling voor

Antillianen. Volgens minister Van Boxtel van Grotesteden- en Integratiebeleid zitten er teveel haken en ogen aan zo'n regeling. Bovendien is lang niet zeker of daarmee de komst van kansloze jongeren naar Nederland voorkomen kan worden. Uit: de Volkskrant, 13 juni 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

november 2000.

xxxiii. Amigoe, 1 november 2000.

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

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

xxxvi. Wawoe (1997), pag. 15.

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

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

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

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

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

xlii. Zie ook David Jessop voor een meer algemene probleemstelling: 'It is the question of where the Caribbean belongs. Should the region continue to pursue postcolonial relationships with a Europe geographically distant but marginally

more sympathetic to its interests than the US and in doing so try to retain its hitherto strong ties to African Caribbean and Pacific group of states? Or is it to become a part of the Americas, perhaps with its sovereignty weakened, but within the inter-American trading system through the Free Trade Area of the Americas (FTAA)? Alternatively, is the Caribbean to chart a course - perhaps through the Association of Caribbean States - which will defend a separate identity in a fully integrated multilingual region?' In: *The Week in Europe*, 7 september 2001.

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

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

xl.v. Netherlands Antilles, Elements of a strategy for economic recovery and sustainable growth. Interim Report, World Bank Mission, December 5-20, 200, page 10: 'Technical assistance has been provided on a large scale, from both public and private sources in the Netherlands, over many year. This assistance has contributed to a relatively high level of development of key institutions, the legal system, social services, and education. The assistance has inevitably also contributed to a strong European (Dutch) orientation in the development of systems and programs in the Netherlands Antilles'. The World Bank. Latin America and the Caribbean Region, January 2001.

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

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

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

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

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

2001.

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

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

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

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

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

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

lvii. Paul Sutton, Two Steps Forward, One Step Back: Britain and the Commonwealth Caribbean: 'The major effect (...), along with reduced British interest, is an inevitable further erosion of the British 'special relationship' with the Commonwealth Caribbean. The direction is clear: the Caribbean is in the

Americas and for British foreign policy it will increasingly be seen, as it is in the EU, as part of Latin America', pag. 56. In: *itinerario*, volume xxv. *European Journal of Overseas History*, 2000/2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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