

De werkvloer van het Koninkrijk I.

Inleiding



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTEN

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

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

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