

# De werkvloer van het Koninkrijk II

## - Kernbegrippen



In 1645 wordt door de vergadering van de Heren XIX, het bestuur van de West-Indische Compagnie verzocht dat het behouden van Curaçao een te grote last betekent voor de Compagnie. Het zou veel voordeliger voor de Compagnie zijn om Curaçao te verlaten *“maar (...) werd daaraan toegevoegd, dat dit niet bereikt zou kunnen worden zonder toestemming van de Staten-Generaal”*.**[i]** Ruim 250 jaar later adviseert Koentze, kapitein der Mariniers in West Indië, om Curaçao en de onderhorigheden (*“door ons niet productief te maken”*) van de hand te doen. Met de daardoor vrijkomende middelen zou Suriname tot bloei kunnen worden gebracht, *“hetwelk (...) zeer productief zal zijn en wel niet minder dan Java”*.**[ii]** Het is anders, heel anders gelopen. Suriname is een onafhankelijk land geworden dat niet zeer productief is, de Antillen en Aruba zijn als autonome landen deel geworden en gebleven van het Koninkrijk der Nederlanden. Maar de stemmen om de eilanden van de hand te doen zijn nog steeds niet verstomd, zij het dat tegenwoordig daarvoor een ander vocabulaire wordt gebruikt.

Tegenwoordig (2002) wordt in de media in Nederland meer aandacht geschonken aan de Nederlandse Antillen en Aruba dan eerder het geval is geweest. Toch is over die landen van het Koninkrijk en over de verhouding van Nederland met die landen maar weinig bekend. Hirsch Ballin constateerde toen hij minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken was dat op de school van zijn kinderen weinig of geen aandacht voor de overzeese rijkdelen bestond. Hij kwam toen met de Nederlandse Onderwijs televisie overeen daar wat aan te doen. In vlot tempo werd in 1993 een onderwijs televisie project Antillen/Aruba gerealiseerd en in de programmering van de NOT opgenomen.

Veel van het nieuws in de Nederlandse media betreft problemen van allerlei soort en omvang, zoals criminaliteit bij de politie, orkanen op de Bovenwinden, corruptie bij de overheid, bij de douaniers, problemen met Antilliaanse jongeren in Nederland, financiële tekorten, overvolle gevangenissen, onbetrouwbare gevangenebewaarders, leegloop en migratie naar Nederland. Overigens schuwt de

Antilliaanse pers deze zaken evenmin. De negatieve beeldvorming in de Nederlandse media is de Antilliaanse bestuurders een gruwel. Dit is in het overleg met Nederlandse bestuurders meerdere keren aan de orde gesteld, zij het tegen beter weten in. Immers, de vrijheid van meningsuiting regeert. Net als elders hebben positieve aspecten van de handel en wandel in de Nederlandse Antillen en Aruba minder nieuwswaarde dan de kommer en kwel die zich ook daar voordoet. In dit hoofdstuk worden wetenswaardigheden vermeld die een beeld geven van de relatie tussen Nederland en de overzeese rijkdelen. Een volledig beeld valt niet te geven, de één zal dit missen, een ander dat. De keuze is gemaakt in relatie tot het onderwerp van dit boek: het wel en wee van de samenwerking tussen Nederland en de landen overzee.

### *Koloniale restanten: Nederland-moederland*

De Nederlandse Antillen en Aruba worden wel koloniale restanten genoemd, samen met de overzeese gebiedsdelen van Frankrijk en Groot-Brittannië in het Caribisch gebied.**[iii]** Ook wordt in verband met de landen overzee wel gesproken van 'stagnerende' dekolonisatie.**[iv]** Groot-Brittannië heeft een tiental overseas territories met in totaal bijna 200.000 inwoners, het merendeel in het Caribisch gebied (waarvan Bermuda ruim 60.000).**[v]** Ook Frankrijk heeft overzeese gebiedsdelen in het Caribisch gebied, Frans Guyana met 157.000 inwoners, Guadeloupe met ruim 400.000 inwoners en Martinique met bijna 400.000.**[vi]**

Al met al gaat het om een paar stippen op de globe, meestal eilanden van geringe afmetingen en met geringe bevolkingsomvang. Het land de Nederlandse Antillen telt ca. 200.000 inwoners en Aruba ca. 90.000. De Antillen en Aruba behoren tot de meest welvarende gemeenschappen van de landen en gebieden overzee.

Met het begrip landen en gebieden overzee wordt uitgedrukt dat het om landen en gebieden gaat die overzee liggen en niet behoren tot het grondgebied van de landen in Europa waarmee ze een staatkundige relatie hebben, de Europese moederlanden. Een zee scheidt Nederland van de Nederlandse Antillen en Aruba, ze liggen op zo'n 9000 km van het Europese moederland. De landen en gebieden overzee zijn geen onafhankelijke staten, de aanduiding moederland wijst op postkoloniale staatkundige betrekkingen van de betreffende Europese staten. Ooit waren de Nederlandse Antillen een kolonie van Nederland net als Indonesië en Suriname dat geweest zijn. Deze landen zijn onafhankelijk geworden, de Antillen en Aruba niet. Zij hebben weliswaar een eigen regering en parlement en tal van andere eigen bestuursinstellingen, tegelijkertijd hebben zij een constitutionele

band met Nederland. De Koninkrijksband heeft meerdere betekenissen, het gaat zowel om lusten als lasten, om kosten en baten, om wederzijdse en gemeenschappelijke belangen. Het Koninkrijk vormt een rechtseenheid. Tegen uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba, kan beroep worden aangetekend bij de Hoge Raad der Nederlanden. Antillianen en Arubanen beschikken over eenzelfde paspoort als Europese Nederlanders. Het Koninkrijk biedt daarmee de burgers van de Nederlandse Antillen en Aruba in principe onbelemmerde toegang tot Nederland en daarmee ook tot de andere landen van de Europese Unie. Defensie en Buitenlandse Zaken worden door het Koninkrijk behartigd, ook voor de Caribische rijkdelen. Op veel terreinen is sprake van samenwerking tussen de landen, tussen diensten en instellingen met overeenkomstig werkterrein en ook tussen particuliere instellingen. Nederland heeft hiervoor middelen op de rijksbegroting beschikbaar. Daar staat tegenover dat Nederland in de landen overzee in bepaalde gevallen ook wat te vertellen heeft. Dat geldt met name wanneer democratie en rechtszekerheid te kort schieten. Het Koninkrijk dient deze zaken te waarborgen, óók in de landen overzee. Nog niet zo lang geleden was het de bedoeling dat de Nederlandse Antillen en Aruba onafhankelijk zouden worden. Tegenwoordig wordt ervan uitgegaan dat zij nog lange tijd blijven deel uitmaken van het Koninkrijk.

### *Wat is het Koninkrijk?*

Bij de totstandkoming van het Statuut in 1954 is geregeld dat de Antillen, Suriname en Nederland gelijkwaardige gebiedsdelen vormen binnen het Koninkrijk met voor elk land autonomie in interne zaken. De rijksaangelegenheden betreffen het Nederlanderschap, de buitenlandse betrekkingen, defensie en het handhaven van de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Alle andere zaken zijn voorbehouden aan de regeringen van de afzonderlijke delen. **[vii]**

Het Koninkrijk omvat tegenwoordig drie landen: Nederland in Europa en in het Caribisch gebied Aruba en de Nederlandse Antillen. De staatsrechtelijke figuur van het Koninkrijk verschilt van elders bestaande configuraties. Het Koninkrijk der Nederlanden is uniek. “Het Statuut is wel gekarakteriseerd als een staatsrechtelijk contract tussen zelfstandige landen (...): een vrijwillig samengaan van autonome landen in een boven die landen geplaatst soeverein Koninkrijk, waarbij de organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met die van het grootste land, op het niveau van het Koninkrijk slechts enkele taken worden

verricht en vanwege het Koninkrijk een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het autonome bestuur in de kleinere landen”.**[viii]** Als hoofdelementen van deze staatkundige constructie worden wel genoemd: vrijwillige aanvaarding, gelijkwaardigheid van de landen, zelfstandige behartiging van de eigen belangen, beperkte bevoegdheden op Koninkrijksniveau, onderlinge bijstand en samenwerking, gebaseerd op de beginselen van de democratische rechtsstaat.**[ix]**

Nederland neemt in het Koninkrijk een bijzondere positie in. Het is één van de drie landen, als zodanig een gelijkwaardige partner van de andere landen. Tegelijkertijd neemt Nederland een positie in die boven de landen uitstijgt. Dat is het geval wanneer het Koninkrijk samenvalt met Nederland, dat wil zeggen wanneer Nederlandse organen en instellingen tevens de functie van Koninkrijksorganen hebben. Bijvoorbeeld, alle Nederlandse ministers fungeren tevens als minister van het Koninkrijk. De ‘*rijksministerraad*’ bestaat uit de Nederlandse ministerraad en de gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba.

### *Koning en Gouverneur*

De Koning is het staatshoofd van het Koninkrijk. De Antillen beroemen zich op een bijzondere band met het huis van Oranje. Memorabel is de uitroep van de gezaghebber van Sint Eustatius tijdens een bezoek van de Koningin in de tijd toen er nog sprake was van toekomstige onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen: “*Please Majesty, keep us as a souvenir*”. Koningin Wilhelmina heeft de Antillen nooit bezocht. Juliana is er wel op bezoek geweest en Koningin Beatrix brengt regelmatig een bezoek aan de Antillen en Aruba. In geval van politiekbestuurlijke onenigheid met autoriteiten in Nederland beroepen de Antillen zich op hun volwaardige plaats in het Koninkrijk. Zo werd Nederland eens door Juancho Evertsz, minister-president van de Nederlandse Antillen van 1973-1977, gekscherend gewaarschuwd: “*We kick you out of the Kingdom*” daarmee aangevend dat het Koninkrijk geen exclusief Nederlandse instelling is. “*Het is óók mijn Koningin!*” voegde jaren later mevrouw Suzy Römer, toen minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, een Nederlandse journalist toe.

De Gouverneur in de Nederlandse Antillen alsook de Gouverneur in Aruba vertegenwoordigt de Koning als hoofd van de Koninkrijksregering. De Gouverneur is tevens vertegenwoordiger van de Koning als hoofd van de landsregering. De Gouverneur heeft dus twee hoedanigheden, hij is constitutioneel hoofd van de landsregering van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba en is tevens

Koninkrijksorgaan. De Gouverneur wordt benoemd door de Koninkrijksregering. In de praktijk gebeurt dat op de voordracht van de regering van het betreffende land. Sinds de jaren '60 is het gebruik dat het ambt wordt vervuld door een Antilliaan of Arubaan. De Gouverneur is als geen ander de spin in het web van het Koninkrijk. Hij is uit hoofde van zijn functie uitstekend geïnformeerd over politiek en bestuur in de landen overzee. In de regel laat hij zich uitvoerig informeren over het beleid van Nederland met betrekking tot de andere landen in het Koninkrijk. Nadat zijn ambtsperiode is verstreken is de voormalige Gouverneur weer gewoon Antilliaans of Arubaans burger.

### *Zelfbeschikkingsrecht en status aparte*

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben zelfbeschikkingsrecht. Er is een tijd geweest dat Nederland er naar streefde de overzeese gebiedsdelen zo spoedig mogelijk onafhankelijk te laten worden om zo af te komen van de stempel van koloniale mogendheid. **[x]** Een van de redenen om Suriname in 1975 zo snel de onafhankelijkheid te verlenen, was de Nederlandse vrees betrokken te geraken bij militaire operaties in de voormalige koloniën. **[xi]** Na de onafhankelijkheid van Suriname wordt duidelijk dat de Antillen deze uitkomst van het zelfbeschikkingsrecht niet zonder meer zullen volgen. Wanneer een land onafhankelijk wil worden is dat een autonome beslissing. Het Statuut moet dan weliswaar worden gewijzigd, maar dit moet worden gezien als de juridische bezegeling van deze beslissing. **[xii]** Ook de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben zelfbeschikkingsrecht wanneer zij voor onafhankelijkheid zouden kiezen. Het zelfbeschikkingsrecht wordt ook wel zo geïnterpreteerd dat elk eiland van de Nederlandse Antillen kan opteren voor de status van afzonderlijk land binnen het Koninkrijk. Deze visie werd en wordt overigens niet door alle terzake kundige geleerden gedeeld. **[xiii]** Wanneer een eilandgebied een andere status binnen het Koninkrijk wenst, is instemming van elk van de drie landen vereist. Dat was in de jaren '80 het geval met Aruba. Aruba wilde een zogeheten status aparte, het wilde zijn eigen zaken regelen en dat doen zonder enige tussenkomst van de regering van de Nederlandse Antillen. De status aparte verkreeg de instemming van Nederland en de Nederlandse Antillen. In 1986 vallen de Nederlandse Antillen uiteen, Aruba wordt een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk.

Het land de Nederlandse Antillen telt sindsdien nog vijf eilandgebieden. De afscheiding van Aruba is voor de grotere eilanden van de Nederlandse Antillen in

de jaren '90 een voorbeeld om te volgen. Het politieke establishment van Curaçao wil zelf zijn zaken regelen zonder te worden gehinderd door een landsregering waaraan ook andere eilandgebieden deelnemen. De voorstanders van een status aparte voor Curaçao krijgen bij het referendum van 1993/1994 evenwel te maken met een meerderheid van de bevolking die voor het behoud van het Antilliaanse staatsverband van de vijf eilandgebieden kiest. Sint Maarten streeft sinds kort naar een soortgelijke status binnen het Koninkrijk als Aruba. Een meerderheid heeft zich hiervoor bij een referendum in 2000 uitgesproken. In geval van Aruba en Sint Maarten gaat het om een afscheiding uit een staatsverband verband waarin Curaçao dominant wordt geacht. In geval van Curaçao gaat om bevrijding van de last van de andere eilandgebieden. Bondig samengevat, de landsregering van de Nederlandse Antillen wordt door de andere eilandgebieden geïdentificeerd met zeggenschap van Curaçao, terwijl het eilandgebied Curaçao zich wil onttrekken aan de zeggenschap - en ook de financiële lasten - van de andere eilandgebieden.

#### *Het Koninkrijk en de autonomie van de landen*

Het uitgangspunt van het Statuut is dat de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen. De landen zijn autonoom. Elk van de landen verzorgt zijn eigen zaken door eigen organen en instellingen en doet dat op democratische grondslag. De autonomie van de landen is in principe onbegrensd en onbepaald.**[xiv]** Aan de autonomie zijn de Antillen en Aruba zeer gehecht. Ook de Koninkrijksband wordt geapprecieerd, het betreft een vrijwillig samengaan. Daarvoor zijn uiteenlopende redenen te geven. Van betekenis is dat de landen in het Caribisch gebied door hun band met het moederland toegang hebben tot een veel groter potentieel van overheidszorg. De rechtszekerheid neemt daarbij een bijzondere plaats in evenals het Nederlanderschap en de vrije toegang tot Nederland. Evenzeer wordt de samenwerking met tal van maatschappelijke organisaties in Nederland van grote betekenis geacht.**[xv]** Tenslotte wordt het financieel-economisch draagvlak van de Caribische landen door de Koninkrijksband versterkt.

Het Koninkrijk verzorgt een aantal aangelegenheden voor de landen overzee, dit worden Koninkrijksaangelegenheden genoemd, het zijn onderwerpen van wet en bestuur die vanwege het Koninkrijk worden behartigd. Een belangrijk gezichtspunt bij de aanwijzing van een onderwerp als Koninkrijks-aangelegenheid is indertijd geweest de eenheid van het Koninkrijk in internationaal verband.**[xvi]**

De Koninkrijk aangelegenheden worden in het Statuut limitatief opgesomd. Alle niet als Koninkrijksaangelegenheid aangeduide onderwerpen zijn landsaangelegenheden en vallen onder de autonome bevoegdheden van de landen zelf. Het Koninkrijk is geroepen de beginselen van de democratische rechtsstaat in de landen te waarborgen. De landen overzee dragen zélf de zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Echter, het Koninkrijk staat er borg voor dat dit gebeurt. Nederland steunt de landen desgevraagd bij de uitoefening van deze functies. In voorkomende gevallen zijn de landen tot samenwerking verplicht. Het Koninkrijk kan ingrijpen wanneer de zorg voor democratische rechtsstaat in de overzeese landen onvoldoende is. Omdat nergens is aangegeven wat dit precies inhoudt, ontstaan in voorkomende gevallen spanningen tussen Nederland en het betreffende andere land in het Koninkrijk. **[xvii]**

### *Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Het onderhouden van de betrekkingen met de Nederlandse Antillen en Aruba en het coördineren van het Nederlandse beleid is sinds 1 augustus 1998 opgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een staatssecretaris is speciaal belast met de zorg voor de koninkrijksrelaties. Hij wordt daarin bijgestaan door het directoraal-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties, in het bijzonder de directie Koninkrijksrelaties. Voordien kende het werkkterrein geen fulltime bestuurder aan Nederlandse zijde. Eén van de ministers in het Nederlandse kabinet was belast met de toentertijd zogeheten Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In de tijdspanne die in dit boek wordt behandeld had minister J. de Koning (mei 1982 - november 1989) **[xviii]** als hoofdportefeuille Landbouw en Visserij en later Sociale Zaken en Werkgelegenheid, E.M.H. Hirsch Ballin (1989-1993) Justitie en J.J.C. Voorhoeve (1994-1998) Defensie, naast de zorg voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Voor dit onderdeel van hun werkzaamheden werden zij bijgestaan door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In het Haagse ambtelijke circuit werd dit in omvang nogal bescheiden departement ook wel ministerie genoemd.

In toenemende mate zijn in de jaren '90 Nederlandse (vak-)departementen betrokken geraakt bij de behartiging van (onderdelen van) de relaties tussen de landen in het Koninkrijk. Om de coördinatie van de diverse departementale inzet

te waarborgen is 1999 een interdepartementale coördinatie commissie Koninkrijksrelaties ingesteld. De leiding hiervan berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### *Vertegenwoordiger van Nederland in de Caribische landen*

Nederland heeft een Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen en ook in Aruba. De functie van de Vertegenwoordiger is te vergelijken met die van een ambassadeur. De Vertegenwoordiging is een ambtelijke dienst, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan het hoofd staat de Vertegenwoordiger van Nederland.

De Vertegenwoordiger vertegenwoordigt de Nederlandse regering, niet die van het Koninkrijk. In de Nederlandse Antillen is de Vertegenwoordiging gevestigd op Curaçao en heeft een vestiging te Philipsburg op Sint Maarten. Samen met de Vestiging op Sint Maarten telt de Vertegenwoordiging 20 medewerkers waarvan 10 afkomstig uit Nederland (de zogeheten uitgezonden).

De Vertegenwoordiging van Nederland op Aruba telt 6 medewerkers waarvan 3 uitgezonden. In totaal zijn er dus drie kantoren die een gezamenlijke formatie tellen van 26 personen. In het verleden lag het zwaartepunt van de taak van de Vertegenwoordiging op de advisering over ontwikkelingssamenwerking. De Vertegenwoordiging was namens de minister belast met de voorbereiding van beslissingen over samenwerkingsvoorstellen. **[xix]** Nadien is ook de oog-, oor- en mondfunctie van Nederland in de Nederlandse Antillen en Aruba aan de Vertegenwoordiging opgedragen. Sinds 2001 beschikt de Vertegenwoordiger in de Nederlandse Antillen over een dienstauto, een besluit daarover was al in 1983 genomen. De Vertegenwoordiging heeft geen formeel mandaat besluiten te nemen over financieringsvoorstellen in het kader van de samenwerking tussen Nederland en de landen overzee. Den Haag beslist daarover.

### *Gevolmachtigde Minister*

De Gevolmachtigde Minister is een vertegenwoordiger van de Antilliaanse of Arubaanse regering die namens zijn regering een functie vervult bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden. Hij is lid van de rijksministerraad. Uit de bepalingen van het Statuut volgt niet dat de Gevolmachtigde Minister een politieke functionaris is. In de praktijk heeft de functie dat karakter wel gekregen. Gevolmachtigde Ministers plegen benoemd te worden en af te treden bij de kabinetsformatie respectievelijk het aftreden van het kabinet in hun land.



Anderzijds is hun lot niet verbonden aan dat van het Nederlandse kabinet. Zij blijven bij het aftreden van dat kabinet gewoon in functie.**[xx]** Wanneer de Nederlandse bestuurder belast met Koninkrijksrelaties een bezoek brengt aan de landen overzee wordt hij volgens goed gebruik begeleid door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. Het kantoor van de Gevolmachtigde Minister in Den Haag staat bekend als het Antillenhuis onderscheidenlijk het Arubahuis.

### *Vrijwillige samenwerking*

Het Statuut handelt vooral over taken en bevoegdheden van het Koninkrijk. Dit kan de indruk wekken dat de relatie tussen het Koninkrijk en de landen zich voornamelijk binnen het kader van die bepalingen afspeelt. Dat is allerm minst het geval. Een groot deel van de contacten tussen Nederland en de beide landen overzee heeft betrekking op samenwerking inzake onderwerpen die vallen binnen het uitgestrekte terrein van de eigen aangelegenheden van de landen. Er zijn tal van terreinen van overheidszorg die door Nederland worden ondersteund. Het gaat hier om vrijwillige samenwerking.**[xxi]** Daaronder wordt begrepen 'hulp en bijstand', 'overleg en samenwerking', de eertijds geheten 'ontwikkelingshulp', daarna 'ontwikkelingssamenwerking' genoemd en tegenwoordig 'samenwerking' zonder verdere aanduiding. Naast de beschikbaarstelling van middelen om projecten en programma's te financieren, is de inzet van deskundigheid een veel voorkomend kenmerk van deze samenwerking. In veel gevallen wordt deskundigheid ingezet door samenwerking tussen vergelijkbare organisaties in de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en instellingen in Nederland anderzijds, twinning geheten. Bijvoorbeeld in geval van de Belastingdiensten, de Rechterlijke Macht, de Veiligheidsdiensten, de Algemene Rekenkamers, de Kadasters, de Sociaal-Economische Raden, de diensten voor Milieubeheer, de Bureaus voor de Statistiek, de Accountantsdiensten, de Koninklijke Marechaussee en het Korps Politie Nederlandse Antillen, de gemeente Rotterdam en het eilandgebied Curaçao (havenbeheer, onderwijs, stadsvernieuwing), en zo meer.**[xxii]** Op deze wijze wordt het beperkte kader van ervaring en deskundigheid in de Caribische landen versterkt met het potentieel in Nederland.

### *Projecten, veel projecten*

Nederland financiert overheidsprojecten, activiteiten van particuliere organisaties en personele samenwerking. Daarvoor is elk jaar een budget beschikbaar. Dit budget wordt besteed aan een zeer groot aantal projecten. Een opsomming van

alle projecten die in 1998 in uitvoering zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba telt 467 activiteiten. Het overzicht beslaat 11 fijn bedrukte pagina's en is gespecificeerd naar de categorieën: Rechtshandhaving, Bestuursondersteuning en Overheidsorganisatie, Economische Ontwikkeling, Natuur, Milieu en Infrastructuur, Volkshuisvesting en Wijkverbetering, Sociale Ontwikkeling en Gezondheidszorg, Onderwijs, Cultuur. Van de 467 activiteiten worden 281 geclassificeerd als personele samenwerking en 186 als overheidsprojecten. Het overzicht omvat zowel projecten waarvan de instemming met (mede-)financiering reeds voor 1998 plaatsvond als activiteiten waarvan de instemming tot (mede-)financiering in 1998 tot stand kwam. Het totaal van deze (mede-)financieringen belooft meer dan een 0,5 miljard gulden (Hfl 596 miljoen).**[xxiii]** Hier moet nog bij worden geteld de financiering van projecten van non-gouvernementele organisaties. Het beheer van de projecten portefeuille vergt veel capaciteit van de directie Koninkrijksrelaties en de Vertegenwoordigingen van Nederland in de West. Herhaaldelijk zijn pogingen gedaan om te komen tot een minder gedetailleerde financiële relatie, bijvoorbeeld door een stelsel van programmafinanciering in te voeren. Daarmee wordt bedoeld dat een programma van met elkaar samenhangende onderdelen wordt gefinancierd zonder dat de onderdelen onderwerp van Nederlandse besluitvorming zijn. In het verleden zijn daar goede ervaringen mee opgedaan. Zo is in de jaren '80 de volkswoningbouw op Aruba, Bonaire en Curaçao op programmabasis gefinancierd. Dat geldt ook voor de sociaal-educatieve en culturele sector in die jaren. In de jaren '90 is een stelsel van programmafinanciering gehanteerd voor de stadsvernieuwing op Curaçao.

Door Han Lammers, wederopbouwcoördinator Sint Maarten (1996/ 1997), is voorgesteld om naar analogie van het Gemeentefonds de bijdrage van Nederland aan de Antillen en Aruba in een fonds te storten waaruit doel- en algemene uitkeringen aan de landen worden verstrekt. Ook Hans Dijkstal, VVD fractievoorzitter in de Tweede Kamer, heeft zich in 2001 op overeenkomstige wijze uitgelaten.**[xxiv]** Een nog verder gaande optie om de mate van detaillering van de Nederlandse besluitvorming terug te dringen - of te wel de meest ongebonden middelenoverdracht - is begrotingssteun. Vooralsnog leidt het fenomeen van de projectfinanciering een hardnekkig leven in de samenwerking binnen het Koninkrijk. Veel ambtenaren hebben er daaraan een dagtaak.

*Particuliere fondsen in Nederland*

In Nederland zijn op tal van terreinen particuliere fondsen actief die allerlei projecten van financiering voorzien. Het werkterrein van een aantal van deze fondsen strekt zich uit tot de Nederlandse Antillen en Aruba. De belangrijkste particuliere fondsen in Nederland met bestedingen in de Nederlandse Antillen en Aruba zijn het Juliana Welzijn Fonds, de Stichting Katholieke Noden, de Stichting Kinderpostzegels Nederland, de Stichting Bernard van Leer Foundation, de Stichting Prins Bernhard Fonds, Jantje Beton (Nationaal Jeugdfonds) en de Stichting Zonnige Jeugd. Geschat wordt dat in 1999 ca. Hfl 3.2 mln door de Nederlandse fondsen in de Nederlandse Antillen en Aruba is toegekend aan NGO-activiteiten. **[xxv]**

### *Bestuurlijk en ambtelijk verkeer vanuit Nederland*

Het bestuurlijke en ambtelijke verkeer binnen het Koninkrijk is intensief. Begeleiding van bezoek uit Nederland is een van de taken van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Caribische landen. Een registratie van de Vertegenwoordiging in Willemstad leert dat in 1998 het aantal bezoeken van Nederlandse bewindslieden 9 bedroeg. In totaal kwamen in 1998 63 missies naar de Nederlandse Antillen. Voor het eerste half jaar van 1999 was de stand 7 bezoeken van bewindslieden (idem voor Aruba); in totaal telde de Vertegenwoordiging in de eerste zes maanden van 1999 44 bezoeken van delegaties (iets minder voor Aruba). De volgende bewindslieden brachten in die periode (1998 t.e.m. eerste helft 1999) één of meermalen een bezoek aan de Caribische landen: Dijkstal, Tommel, Voorhoeve, Sorgdrager, De Vries (staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Vermeend, Van Boxtel, De Grave, Korthals, Van Aartsen. In vergelijking met de bestuurlijke bezoekfrequentie vanuit Nederland aan HM Ambassades in het buitenland, vergt dit aspect van het werkterrein van de Vertegenwoordiging van Nederland veel capaciteit.

De andere missies zijn van zeer diverse pluimage, teveel en te bont om allemaal op te noemen. Een greep uit het overzicht: de directeur-generaal belastingdienst, plaatsvervangend secretaris-generaal Binnenlandse Zaken, directeur integratie minderhedenbeleid, Het Expertise Centrum, directeur Politie/Binnenlandse Zaken, de president van de Algemene Rekenkamer, een wethouder van de gemeente Rotterdam, een wethouder van de gemeente Amsterdam, de ambassadeur van het Verenigd Koninkrijk, ambtenaren van de directie Koninkrijksrelaties, etc. **[xxvi]** Deze laatste categorie bezoekende ambtenaren

spant de kroon (sic). Een golf van dienstreizen van medewerkers uit Den Haag naar de Antillen en Aruba heeft in 1999 en 2000 de Vertegenwoordiging overspoeld. In 1999 maken medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties zo'n 30 maal de oversteek en in 2000 is dat bijna 40. Deze aantallen zijn exclusief de reizen van de directeur-generaal naar de West en die van medewerkers van andere afdelingen van het directoraat-generaal en van andere departementen.

### *Personenverkeer*

Per 1 januari 2001 wonen er ca. 115.000 Antillianen in Nederland. **[xxvii]** In de voorafgaande jaren zijn grote aantallen Antillianen naar Nederland vertrokken. In 1998 waren dat er 7675, in het jaar daarop ruim 8000 en in 2000 vestigden zich ruim 10.000 Antillianen in Nederland. **[xxviii]** In de eerste helft van 2001 neemt de migratie iets af, 4600 personen vestigen zich dan in Nederland, tegenover 4931 personen in dezelfde periode van het vorige jaar.

Onder de personen die zich in Nederland vestigen, bevinden zich elk jaar honderden studenten in spe, de zogeheten bursalen. In augustus 2001 vertrekken van alle eilanden van de Nederlandse Antillen in totaal ongeveer 450 bursalen naar Nederland. Op Aruba zijn dat er ca. 280. Op Curaçao, Sint Maarten en Aruba is het bursalen vliegtuig een begrip geworden. De studenten worden omstandig uitgeleide gedaan, door familie, vrienden, soms de minister van Onderwijs, ook wel door de gedeputeerde. Het vertrek naar het moederland is voor menigeen een emotionele aangelegenheid. De wegen naar het vliegtuig zijn uren voor het vertrek van het vliegtuig al verstopt. In Nederland worden de bursalen opgevangen door de Stichting Studiefinanciering van de Nederlandse Antillen en van Aruba. De studenten rekenen erop dat voor onderdak wordt gezorgd. Het bursalen vliegtuig is exemplarisch voor tegengestelde krachten in Koninkrijksverband. Het vervoert studenten naar onderwijsinstellingen in Nederland waar het eiland van herkomst niet over kan beschikken. Omgekeerd keren heel weinig studenten na voltooiing van hun opleiding terug naar hun geboortegrond. Dit is zeker het geval in de jaren dat de vooruitzichten op het eiland slecht zijn en tegelijkertijd de arbeidsmarkt in Nederland grote spanning vertoont. In de jaren rond de eeuwwisseling wordt op Curaçao behalve van brain drain ook van een kapitaalvlucht gesproken. De vooropleiding van deze vertrekkende studenten is door het eilandgebied gefinancierd. Het rendement hiervan vliegt letterlijk weg.

Onder degenen die vertrekken bevinden zich ook kansarme Antilliaanse jongeren.

Een aantal daarvan komt in Nederland in moeilijkheden. Ze hebben weinig of geen werkervaring en beheersen de Nederlandse taal onvoldoende. Deze jongeren hebben in Nederland een meer dan proportioneel aandeel in de bepaalde vormen van criminaliteit.**[xxix]** Dit heeft geleid tot afspraken tussen Nederland en de Nederlandse Antillen over een voogdijregeling die moet voorkomen dat minderjarigen alleen en onbegeleid naar Nederland vertrekken. Bovendien wordt de migrant verplicht zich uit te schrijven uit het bevolkingsregister. De nieuwkomer is verplicht zich in Nederland te doen inschrijven. Laat hij dit na dan kan hij geen aanspraak maken op voorzieningen en verstrekkingen van overheidswege zoals studiefinanciering en bijstand.**[xxx]** Over de verplichting van een jeugdige migrant een inburgeringstraject te volgen waarmee op de Antillen al een aanvang wordt gemaakt, kon geen overeenstemming worden bereikt. De volksvertegenwoordiging van de Antillen wilde hier niet aan.

De migratie van Nederland naar Curaçao schommelt al jaren tussen de 2000-3000 personen per jaar, voor Bonaire is dat tussen 200-600 personen en voor Sint Maarten tussen de 150-300 personen.**[xxxii]** Niet valt aan te geven welk deel hiervan retourmigratie is van eerder in Nederland gevestigde Antillianen. Vrije toelating van Europese Nederlanders die zich in de Antillen willen vestigen, is lang een heet hangijzer geweest. De regelgeving die dit eerst verbood, wordt na aandringen door Nederland vervangen door nieuwe regelgeving. In de toekomst zullen deze Nederlanders van rechtswege worden toegelaten wanneer zij beschikken over een verklaring van goed gedrag en beschikken over huisvesting en voldoende middelen van bestaan. Ook zullen zij geen werkvergunning meer nodig hebben, tenzij door een eilandsbestuur wordt bepaald dat om redenen van economisch belang Europese Nederlanders toch aan een werkvergunning worden gebonden.**[xxxiii]** Het valt op dat na de overdracht van Hong Kong zich in het Verenigd Koninkrijk andere ontwikkelingen voordoen. Daar is het voornemen 'new rights of citizenship' (vrije vestiging) te formaliseren voor bewoners van overzeese gebiedsdelen in Groot-Brittannië. Expliciet is aangegeven dat deze vrije vestiging in Groot-Brittannië niet wordt gekoppeld aan het recht van Europese Britten op vrije vestiging in de overzeese gebiedsdelen. Er zal geen sprake zijn van reciprociteit.**[xxxiii]**

Het vliegverkeer tussen Nederland en de Antillen is frequent. Een indicatie van de hoge frequentie op deze route is het aantal vluchten dat door de KLM wordt uitgevoerd. In het boekjaar 1998-1999 heeft de KLM op de diverse routes naar de

Antillen in totaal 770 vluchten uitgevoerd (naar Curaçao via Aruba, via Bonaire en via Sint Maarten en de route naar Aruba en Sint Maarten).**[xxxiv]** Vanaf eind 2000 krijgt de KLM concurrentie op deze route van een Antilliaanse luchtvaartmaatschappij.

## NOTEN

- i.** Mr. J.A. Schiltkamp, Bestuur en rechtspraak in de Nederlandse Antillen ten tijde van de West-Indische Compagnie, pag. 139. In: Honderd jaar codificatie in de Nederlandse Antillen. NV Uitgeversmaatschappij S. Gouda Quint/D. Brouwer en Zoon. Het huis Crabbe. Arnhem 1969.
- ii.** K.H. Koentze, Het eiland Curaçao en Onderhoorigheden, pag. 249/250. Uit: Vragen van alle dag. Jaargang 15, aflevering 9, september 1900. Opgenomen in: Breekbare Banden. Feiten en visies over Aruba, Bonaire en Curaçao na de Vrede van Munster 1648-1998. Stichting Libri Antilliani, 1998.
- iii.** Vice Versa, themaverhaal, 'Koloniale restanten. De laatste kruimels van het Britse, Franse en Nederlandse imperium', jaargang 35, 2e kwartaal 2001.
- iv.** Gert Oostindie, Caribische dilemma's in een 'stagnerend' dekolonisatieproces. Leiden, KITLV Uitgeverij 1994.
- v.** Partnership for Progress and Prosperity. Britain and the Overseas Territories, pag. 19. Foreign and Commonwealth Affairs, maart 1999.
- vi.** Vrijheid, gelijkheid en afhankelijkheid. De Franse bestuurs- en ontwikkelingsrelatie met hun Départements en Territoires d'Outre-mer. M. Unck. DGCZK/directie Koninkrijksrelaties, 28 maart 2000.
- vii.** J. van Goor, De Nederlandse Koloniën, Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975, pag. 353. Sdu Uitgeverij.
- viii.** Mr. C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, pag. 23. Studiepockets staats- en bestuursrecht (34). Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.
- ix.** Borman (1998), pag. 20-22.
- x.** J.M. Saleh, Naar nieuwe dimensies en impulsen voor samenwerking binnen het Koninkrijk, pag. 4. Rede bij de opening van het academisch jaar van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit in Utrecht. D.d. 1 september 2000.
- xi.** J. van Goor, De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975, pag. 357. Sdu Uitgeverij.
- xii.** C. Borman (1998), pag. 27.
- xiii.** J.M. Saleh (2000), pag. 4.
- xiv.** C. Borman (1998), pag. 72.
- xv.** J.M. Saleh (2000), pag. 11.

- xvi.** Borman (1998), pag. 73.
- xvii.** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Toekomst in Samenwerking: 'Uit het Statuut blijkt niet helder wat de waarborgfunctie van het Koninkrijk exact inhoudt (...) het Statuut geeft geen 'ondergrens' aan (...) beneden welke een Koninkrijksverantwoordelijkheid ontstaat. Dit betekent dat er bij elk onderwerp in dit verband besluitvorming moet zijn over de te hanteren grens en de daaraan te verbinden gevolgen', pag. 6. Den Haag, 1999.
- xviii.** De ambtsperiode De Koning omvat drie kabinetten: Van Agt III (mei 1982-november 1982), Lubbers I (november 1982-juli 1986) en Lubbers II (juli 1986-november 1989).
- xix.** Protocol van Afspraken, 1987.
- xx.** Borman (1998), pag. 91/92.
- xxi.** Borman (1998), pag. 187.
- xxii.** Overzicht van institutionele samenwerkingsverbanden ('twinning'). In: De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, bijlage 4. KabNA, september 1997.
- xxiii.** Rijksbegroting 2000, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, bijlage 11 Samenwerkingsprojecten. Voor 1999 zijn deze aantallen: 309 activiteiten waarvan 117 personele samenwerking en 192 overheidsprojecten. Het totaal van deze financieringen belooft in 1999 ruim Hfl 600 mln. Begroting Koninkrijksrelaties 2001, bijlage 11 Samenwerkingsprojecten. In deze begroting komt de classificatie naar sector van overheidszorg niet meer voor.
- xxiv.** Hans Dijkstal: 'Gemeentefonds constructie voor Antillen. (...) De landsregeringen van de Antillen en Nederland moeten zo'n fonds, dat door een bank op de Antillen kan worden beheerd, voeden. Nederland kan dan hulp leveren, maar in principe zonder voorwaarden vooraf. (...) De verdeelsleutel vanuit het fond naar de eilanden kan analoog zijn aan die van het Gemeentefonds, met diverse wegingsfactoren'. In: VNG Magazine. Weekblad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, pag. 18. Jaargang 55, 17/ 24 augustus 2001.
- xxv.** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Documentatiemap donorconferentie, 16 juni 2000.
- xxvi.** Uit: Overzicht Werkbezoeken 1998/1999. De Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen.
- xxvii.** CBS Nederland. Uit: Mededeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 20 augustus 2001.
- xxviii.** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Overzicht van de migratie van Antillianen naar Nederland t/m juli 2001. Gegevens afkomstig van het Nederlands

Vestigingsregister. In vergelijking met voorgaande jaren is de stijging aan het einde van de jaren '90 spectaculair: in 1996 vestigen zich 3736 personen in Nederland, in 1997 zijn dat er 4597. Uit: bijlage bij brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk KR99/U088571, d.d. 8 oktober 1999.

**xxix.** Migratie Antilliaanse Jongeren, pag. 5. Tweede Kamer, 1998-1999, 26283, nr. 1. D.d. 10 november 1998.

**xxx.** Migratie Antilliaanse Jongeren. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, d.d. 6 april 2001. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2000-2001, 26283, nr. 9.

**xxxi.** Uit: Schets van de sociaaleconomische situatie in de Nederlandse Antillen, augustus 2000. Deze migratiegegevens zijn ontleend aan de registratie van de Bevolkingsbureaus.

**xxxii.** Migratie Antilliaanse Jongeren. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, pag. 10/11, d.d. 6 april 2001. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2000-2001, 26283, nr. 9.

**xxxiii.** Partnership for Progress and Prosperity. Britain and the Overseas Territories. Foreign and Commonwealth Office. Londen, maart 1999.

**xxxiv.** 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.