

# De Werkvloer van het Koninkrijk

## III - Spagaat van ongelijkheid



Sinds het begin van de jaren '90 zijn de verhoudingen binnen het Koninkrijk moeizaam geworden. [i] De bon ton van voorgaande jaren is verstomd. Aan Nederlandse zijde is sprake van een toenemend bewustzijn medeverantwoordelijk te zijn voor Antilliaanse en Arubaanse zaken. Als gevolg hiervan neemt de bemoeienis toe terwijl in de overzeese landen als reactie hierop de autonomie steeds sterker wordt benadrukt. Nederland zou in de Antilliaanse visie de autonomie van de Caribische landen, zoals die statutair is vastgelegd, onvoldoende respecteren. Anderzijds hebben vanuit Nederlandse optiek de Nederlandse Antillen en Aruba hun zaken niet goed op orde. Met name onderwijs, rechtshandhaving en behoorlijk bestuur worden door Nederland hoog op de agenda geplaatst. Daarnaast zijn de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen ernstig in het ongereede geraakt. De Nederlandse Antillen raken aan het einde van de jaren '90 in toenemende mate financieel afhankelijk van Nederland. Met Aruba lijkt dat anders te liggen, afspraken zijn gemaakt om tot een afbouw van de financiële relatie met Nederland te komen. Na de eeuwwisseling blijkt ook Aruba de overheidsfinanciën niet op orde te hebben.

De bemoeienis van Nederland met interne aangelegenheden van de Nederlandse Antillen en Aruba kent verschillende oorsprong en legitimering. Nu eens is het uit hoofde van de waarborg van het Koninkrijk dat Nederland optreedt, bijvoorbeeld op het terrein van de rechtshandhaving of behoorlijk bestuur. Een andere keer omdat Nederland van mening is dat verkeerd beleid wordt gevoerd, bijvoorbeeld inzake de marktwerking ('*afbouw marktbescherming*'). Ook komt het voor dat Nederland hinder heeft van bepaalde ontwikkelingen in de Caribische landen, dan wel in zijn belangen wordt geschaad. Dat was aan het einde van de jaren '90 het geval toen een deel van de Antilliaanse jongeren die naar Nederland migreert daar als probleemjongeren wordt geklassificeerd. In een ander geval is het de belastingwetgeving van de Nederlandse Antillen die door Nederland niet wordt geapprecieerd. Door migratie van Nederlandse pensionados, met name naar

Curaçao, loopt de Nederlandse schatkist belastinginkomsten mis. Meer in het algemeen wil Nederland niet meewerken aan schadelijke belastingconcurrentie. In internationaal verband wordt Nederland aangesproken op wat er op dat punt in de overzeese landen van het Koninkrijk gebeurt. Bijstelling van de belastingwetgeving naar eigentijdse internationale normen heeft gevolgen voor de economische activiteit in de Antillen. De deviezenstroom vermindert en de belastingafdracht van de internationale financiële dienstverlening neemt af. De Antillen hebben zich aanvankelijk tegen deze aanpassing verzet maar later wel ingezien dat een buitenbeentje in deze sector geen recht van bestaan heeft.

Voor een buitenstaander zijn de heftige reacties op ogenschijnlijk goed bedoelde of voor de hand liggende Nederlandse passen in de autonome arena van de Nederlandse Antillen vaak onbegrijpelijk. De spreekwoordelijke *'gevoeligheid'* en *'lange tenen'* van de Antillen worden als kinderachtig afgedaan. Gezamenlijke inspanningen om eigentijdse problemen in het Caribisch deel van het Koninkrijk het hoofd te bieden, komen slechts met veel moeite van de grond. Met een beroep op de autonomie wordt weerstand geboden tegen een al te grote bemoeizucht van Nederland. Pavlov-achtige reflexen worden als bescherming rond de autonomie opgetrokken. Deze te beschermen lijkt soms wel de hoofdzaak van het politieke bestaan van de Nederlandse Antillen uit te maken. Nederland wast de handen in postkoloniale onschuld, het is immers in haar visie met de beste bedoelingen bezielde, het wil graag met raad en daad terzijde staan. Waarom kan men daar zó emotioneel over worden?

Aan Nederlandse zijde wordt houding en gedrag tegenover de Antillen nogal eens bepaald door de onderliggende gedachte dat de openbare orde op de Caribische eilanden ietwat poreus is. *"Waar het niet pluis is"*, roept Bolkestein onbezonnen uit toen zijn partijgenoot De Vries in 1998 aantrad als de eerste staatssecretaris belast met de portefeuille Koninkrijksrelaties. De moeizame bestuurbaarheid van het Koninkrijk is een gruwel voor het Nederlandse bestuur. Irritaties over de beperkte sturingsmogelijkheden lopen in Nederland hoog op. De reacties op dit onvermogen variëren van *'inlijven'* tot *'ervan afwillen'*. In meer diplomatieke termen heeft einde jaren '90 in Nederland het begrip *'regularisering van de verhoudingen'* aan marktwaarde gewonnen, daarmee zou de overzeese openbare (wan-)orde kunnen worden bezworen. Impliciet wordt als maatstaf van deze regularisering de Nederlandse - en in toenemende mate de internationale - publieke orde gehanteerd.**[ii]** En daar wringt de schoen, Nederland kan de

reguliere orde niet opleggen en ook niet zonder meer afdwingen. In veel gevallen moet moeizaam worden onderhandeld, elke keer weer opnieuw, om tot afspraken te komen die hooguit op punten deze regularisering bevorderen.

Op het eerste gezicht wekt de kommer en kwel in de verhoudingen verbazing. Wat is de ratio van het Koninkrijksverband voor de deelnemende landen, waarom werkt het niet beter? De landen zijn gelijkwaardige partners, dat wel, maar Nederland is naar verhouding toch zoveel groter, zoveel machtiger, vanwaar deze besturingsproblemen? Bovendien, de Antillen en Aruba hebben zelf voor het Koninkrijk gekozen, juist vanwege de meerwaarde van de voorzieningen die het Koninkrijk biedt, i.c. het vrije verkeer, het Nederlandse paspoort en - wanneer nodig - de steunverlening. Kennelijk is voor andere zaken deze meerwaarde niet acquis maar moet deze steeds weer onder luid gekrakeel over gelijkwaardigheid, verantwoordelijkheid en autonomie van de partners worden aangetoond. De retoriek van het Koninkrijksverband wordt manifest wanneer de partners op verschillende golflengtes zitten. Wanneer de in november 1989 aangetreden minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, de agenda van prioriteiten van de samenwerking drastisch wil omgooien en duidelijk maakt dat hem dat menens is, blijkt dat de Antillen niet anders kunnen doen dan zich hierin te schikken, niettegenstaande hun gelijkwaardigheid in het staatkundig verband. Bij gelegenheid van de Toekomstconferentie in 1993 weidt Hirsch Ballin uitvoerig uit over de belangrijkste actuele vraagstukken van het Koninkrijk. Op zich zijn de kwesties die hij aan de orde stelt, behoorlijk bestuur en rechtshandhaving, niet nieuw. Nieuw was dat de tolerantie voor afwijkende praktijken in de Caribische landen niet langer vanzelfsprekend meer is. De Konings adagium "*kennis vermeerdert smart*" slaat om in het tegendeel. De onderste steen moet boven. Het meedeinen op de tumba getuigt niet meer van verlicht postkoloniaal gedrag. Integendeel, deze fraternisering maskeert een gebrek aan durf om misstanden aan de kaak te stellen. Er moet wat aan gedaan worden.

Ook in slechte tijden slaat het jargon van de gelijkwaardigheid in zijn tegendeel om. Wanneer in 1999 Curaçao in een financieel-economische dal geraakt en extra steun van Nederland nodig heeft, worden hieraan door Nederland allerlei voorwaarden verbonden die regelrecht betrekking hebben op de autonomie van de Antillen. In goede tijden was dit onvoorstelbaar geweest. Het is de spagaat van gelijk en ongelijk, van macht en onmacht die in dit hoofdstuk aan de orde komt als

één van de omstandigheden die het ongemak en de verkramping van de onderlinge relaties bepaalt. De formele regeling van de verhouding tussen de landen ademt een liberale orde die wordt gekenmerkt door een grote mate van autonomie van de deelnemende landen. In goede tijden wordt die autonomie vanzelfsprekend gerespecteerd. In slechte tijden ligt dat anders. Met name in die tijden interfereren de historische en culturele dimensies van kolonialisme en slavernij met de beleving van de (on-)gelijkheid van de Koninkrijkspartners, soms welbewust en strategisch gekozen, maar ook wel per ongeluk en zonder vooropgezette bedoeling. Zij rekken de spagaat als het ware nog verder uit. Daarmee wordt dit hoofdstuk besloten.

### *Gelijkwaardigheid*

De gelijkwaardigheid van de landen als partners in het Koninkrijk wordt in documenten, politieke uitspraken en bestuurlijk overleg van allerlei aard en soort, voortdurend benadrukt. In bepaalde opzichten zijn de landen inderdaad gelijkwaardig. Zo kan het Statuut niet worden gewijzigd dan met instemming van alle partners. Anderzijds ligt in de dagelijkse omgangspraktijk de ongelijkheid voor het oprapen en met regelmaat doen zich hiervan manifestaties voor. Juist op de werkvloer wordt de ambivalentie tussen wat formeel wordt beleden en wat zich in werkelijkheid afspeelt, scherp ervaren, zij het niet door iedereen. Het verschil schuilt in *the eye of the beholder*. De gelijkwaardigheid van de partners wordt geaccentueerd. Daarmee wordt dan vaak tegelijkertijd impliciet aangegeven dat dit niet betekent dat er sprake is van gelijkheid van de partners. Het begrippenpaar '*wel gelijkwaardig, niet gelijk*' biedt in de praktijk ruimte aan zeer uiteenlopende interpretaties en gedragingen.

Voor een goed begrip van de verhoudingen tussen de Koninkrijkspartners is het onderscheid van belang tussen de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk aan de ene kant en de verantwoordelijkheden van de partners in het Koninkrijk aan de andere. Nederland is in dat verband evenzeer een partner als de andere landen. Hoewel het Koninkrijk als zodanig valt te onderscheiden van Nederland, heeft Nederland de overhand in Koninkrijksverband. De formele besluitvorming van de Koninkrijksorganen is in hoge mate een Nederlandse aangelegenheid. Er is sprake van een democratisch deficit wanneer het gaat over de zeggenschap van de andere partners. Het Koninkrijk heeft wel een regering maar geen controlerend parlement. Op gezette tijden wordt - ook door Nederlandse parlementariërs - één of andere oplossing voor dit deficit bepleit, bijvoorbeeld in

de vorm van een Koninkrijksparlement waarin ook de Nederlandse Antillen en Aruba een vertegenwoordiging hebben. Indertijd is hier welbewust van afgezien. Klinkers vermeldt dat bij totstandkoming van het Statuut als het belangrijkste pragmatische bezwaar tegen een Koninkrijksparlement en een veelheid van andere Koninkrijksorganen werd gezien, het te grote beroep dat hiermee gedaan zou worden op het beperkte kader in de Antillen en Suriname. **[iii]** Hoe dan ook, een vertegenwoordiging van de Nederlandse Antillen en Aruba in de besluitvormende organen van het Koninkrijk zal altijd slechts een fractie zijn van die van Nederland.

Bepaalde aangelegenheden zoals defensie, buitenlandse zaken en het Nederlandschap zijn formeel de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, de facto heeft Nederland het op die terreinen voor het zeggen zij het dat met de wil van de landen overzee rekening wordt gehouden. Zaken als onderwijs, sociale zekerheid, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, jeugdbeleid zijn aangelegenheden die vallen onder de eigen autonome verantwoordelijkheid van de overheden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dat geldt ook voor vitale overheidsfuncties als de zorg voor goed bestuur, democratie en rechtszekerheid. Maar voor deze laatstgenoemde functies geldt dat het Koninkrijk medeverantwoordelijk is. Wanneer de lokale overheden hier onvoldoende invulling aan geven en het landsbestuur daar niet genoegzaam op reageert, heeft het Koninkrijk een aanvullende verantwoordelijkheid. In bijzondere gevallen kan de vervulling van deze taken onder het regime van toezicht van het Koninkrijk worden geplaatst, ja, zelfs kan de zorg voor - onderdelen van - deze vitale overheidsfuncties door het Koninkrijk worden overgenomen. In het Nederlandse bestuursrecht wordt het begrip medebewind onderscheiden van het begrip autonomie in relatie tot lagere overheden, met name de gemeenten. Vertaald naar de verhoudingen binnen het Koninkrijk zou kunnen worden gesteld dat een aantal overheidsfuncties in de Caribische landen valt onder het medebewind van het Koninkrijk. **[iv]** Of dit staatsrechtelijk zuiver is gesteld, moet nader worden gezien.

Deze driedimensionale structuur van de verdeling van de verantwoordelijkheden legt de onzelfstandigheid van de Caribische landen bloot, niettegenstaande de zo vaak in Koninkrijksverband beklemtoonde autonomie van deze landen. De uitvoering van een aantal taken laten die landen aan het Koninkrijk over en in voorkomende gevallen kan Nederland corrigerend optreden. De partners zijn indertijd - in 1954 - deze constructie welbewust overeengekomen. Daarmee is de

autonomie van de Caribische landen afgebakend en is in feite tegelijkertijd afgesproken dat Nederland wel degelijk iets te zeggen heeft in de overzeese rijkdelen. Voor bepaalde zaken zullen de landen zich feitelijk naar Nederland moeten schikken, dat is de afspraak die toen gemaakt is. Anderzijds zijn de Caribische landen wel degelijk autonoom, maar niet ten volle en niet over de hele linie van alle eigentijdse overheidsfuncties. In de praktijk geeft dit spanningen, de afspraak wordt verschillend uitgelegd.

### *'De grote jas van het Statuut'*

De ongelijkheid in schaal, inwonertal, capaciteit e.d. van de deelnemende landen gaat gepaard met volstrekte gelijkwaardigheid in andere hoedanigheden. Op belangrijke punten zijn Koninkrijkspartners gelijkwaardig en hebben gelijke stem en inbreng. In haar proefschrift *De weg naar het Statuut* heeft Klinkers aangetoond dat het staatkundig verband zoals in het Statuut is vastgelegd, een overeenkomst tussen gelijkwaardige partijen is. Wijziging van deze statutaire overeenkomst behoeft de instemming van alle partijen. Geen van de partijen kan de andere haar wil opleggen. Nederland heeft bij de totstandkoming van het Statuut geen bevoegdheden geclaimd om eigenmachtig wijzigingen in de verhoudingen aan te brengen. Klinkers beschrijft het gevoel van leidende Nederlandse politici in die tijd dat *“van Nederlandse zijde wel erg veel werd toegegeven”*.<sup>[v]</sup> Als verklaring voor deze Nederlandse toegevendheid wijst zij erop dat het Statuut in eerste instantie voor het beoogde postkoloniale staatkundige verband tussen Nederland en het voormalig Nederlands-Indië was bedoeld. Om Nederland en Nederlands-Indië in het postkoloniale tijdperk bijeen te houden, werd in het ontwerp-Statuut de autonomie van de overzeese gebiedsdelen royaal bemeten. Klinkers citeert een betrokken ambtenaar die betreurt *“dat de regeering indertijd niet de moed heeft gehad om in de beroemde radiorede van de koningin (Wilhelmina, 6 december 1942) over de meerdere autonomie van de overzeese gebiedsdelen met zoveel woorden te laten uitkomen dat dit in de eerste en voornaamste plaats voor Nederlands-Indië was bedoeld”*. De formele regeling van het Koninkrijk, het Statuut, was erop gericht om Indonesië voor het Koninkrijk te behouden. Dit is niet gelukt. *“Tegen de tijd dat de breuk met Indonesië onvermijdelijk was geworden lag het dekolonisatieproces in ‘de West’ al zozeer op koers, dat de ruimte om naar radicaal andere vormen te zoeken vrijwel nihil was. In het bijzonder de optie van incorporatie van beide voormalige koloniën (Suriname en de Nederlandse Antillen) in het Koninkrijk als overzeese provincies (...) was kennelijk vrijwel ondenkbaar en in ieder geval niet*

*bespreekbaar*".**[vi]** Nederland had onbedoelde verwachtingen gewekt bij de Antilliaanse en Surinaamse onderhandelaars en deze waren niet van zins hierop in te leveren. In vergelijking met andere Caribische dekolonisatiemodellen genieten de Caribische Koninkrijksdelen een hoge mate van bestuurlijke autonomie, althans op het papier van het Statuut. Volgens Klinkers gaf Nederland vrijwel alle bevoegdheden om te interveniëren in de interne zaken van de Nederlandse Antillen en Aruba uit handen.**[vii]** Van alle (voormalige) kolonistoren legde Nederland waarschijnlijk de meeste nadruk op het principe van juridische gelijkwaardigheid - ontleend aan de Uniegedachte met Indonesië - en de formele gelijkberechtigdheid van de partners.**[viii]** Daarbij zal ook van betekenis zijn geweest dat de Antillen in de jaren '50 welvarende eilanden waren. In het midden van de jaren '50 lag het per capita inkomen op Aruba en Curaçao anderhalf maal hoger dan in Nederland.**[ix]**

Klinkers kwalificeert het resultaat als een Statuut *"met (...) uitdagingen die voortvloeiden uit de combinatie van een zo groot mogelijke autonomie van de betrokken landen en een daarboven gesitueerde Koninkrijksregering, met zijn onopgeloste problematiek van een slechts bij benadering aan te duiden scheidslijn tussen de eigen en de gezamenlijke verantwoordelijkheden, met zijn in zekere zin fictieve principes van wederkerigheid en gelijkwaardigheid"*.**[x]** Deze ficties en vaagheden hebben sindsdien nogal wat fricties veroorzaakt. De uitdagingen waar Klinkers van spreekt hebben over en weer in slechte tijden tot groot ongemak en hoog oplopende irritaties geleid.**[xi]** Vele jaren na de totstandkoming van het Statuut, in 1999, zou een Antilliaanse minister hierover binnenskamers opmerken dat het Statuut een wel erg grote jas is geworden voor de verhoudingen tussen Nederland en de kleine Caribische landen.

### *Afhankelijkheid van Nederland*

De statutaire en institutionele markerings van de verantwoordelijkheden wordt gecompliceerd door andere - politieke en ambtelijke - afhankelijkheidsrelaties. Statutair zijn de interventie mogelijkheden van Nederland beperkt. In de praktijk blijkt evenwel dat Nederland via andere hoedanigheden kan interveniëren in de autonome aangelegenheden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland is stand-by voor de Caribische landen met financiële steun, hulp bij calamiteiten, personele ondersteuning, kortom met raad en daad. Eertijds werd deze steun ontwikkelingssamenwerking genoemd. Daarmee wordt een netwerk van betrekkingen aangeduid dat in de loop der jaren een sterk gevarieerde inhoud

heeft gekregen en ook met andere benamingen wordt aangeduid. Deze samenwerking is gemodelleerd op het principe dat de besteding van de middelen die voor de Nederlandse Antillen bestemd zijn, in overleg tot stand komt. Nederland kan niet op eigen houtje de bestemming van de gelden oormerken, aan de bestemming dient een verzoek van de Nederlandse Antillen vooraf te gaan. Door Antilliaanse bestuurders en ambtenaren worden de rijksmiddelen nogal eens gepercipieerd als ons geld. In de praktijk is deze Nederlandse raad en daad niet altijd belangeloos, integendeel, op de vleugels van de (ontwikkelings-)samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba weet Nederland invloed op interne aangelegenheden uit te oefenen waar het anders niet zou kunnen. Door aan de gouden koorden te trekken kan Nederland zich in de Antilliaanse arena doen gelden (sic). Al naar gelang de behoefte aan financiële ondersteuning wordt de financiële relatie als middel aangewend om over andere zaken overeenstemming af te dwingen. Dat gebeurt hier net als elders in de wereld: *'(...) de hand die ontvangt bevindt zich altijd in een lagere positie dan de hand die geeft'*. **[xii]**

De mate van afhankelijkheid van Nederlands raad en daad is geen objectieve toestand. Dezelfde behoeftige omstandigheden zullen voor de één meer afhankelijkheid creëren dan voor de ander. Door steun te vragen maakte het kabinet-Pourier III zich in 1999 en volgende jaren van Nederland afhankelijk en kreeg te maken met allerlei voorwaarden van die kant, dan wel bij monde van het door Nederland geïnviteerde Internationaal Monetair Fonds. Het voorgaande kabinet-Römer stelde een bedelgang naar Nederland zo lang mogelijk uit en was binnenskamers trots op deze zelfredzaamheid, zij het dat daardoor ondertussen de financiële problemen alleen maar groter werden. Ook het kabinet-Römer wist dat wel. Römer verklaarde binnenskamers, en soms ook wel daarbuiten, het belang van de autonomie van de Nederlandse Antillen hoger te stellen dan het gebedel om Nederlandse steun die met allerlei bemoeienis gepaard zou gaan. Zij zou daarbij accepteren dat dit leidde tot een lagere levensstandaard, dat was de prijs die de Antillen in haar ogen voor de autonomie moesten betalen. **[xiii]** Deze Prinzipienreiterij doet het in de kringen van de autonomistisch goed, maar blijkt in de praktijk nogal eens te worden gecompromitteerd. Römer was daaropvolgend minister in het kabinet Poeier III en zodoende mede verantwoordelijk voor de steun die aan Nederland werd gevraagd. Veel eerder, einde jaren '80, maakte de toenmalige directeur van Department voor Ontwikkelingssamenwerking, George Curiël, overeenkomstige opmerkingen en wel met verwijzing naar de



wisselvalligheid van het Nederlandse gedrag en beleid. Liever baas in eigen huis, weliswaar een kleiner huis, dan overgeleverd te zijn aan de grilligheid van Nederland was toen zijn mening.

Is sprake van afhankelijkheid van Nederland, dan kunnen de statutair gelijkwaardige verhoudingen zich in de praktijk heel anders voordoen. Door voorwaarden te stellen aan de benodigde financiële steun probeert Nederland te bepalen wat er gebeurt, bijvoorbeeld wat betreft de in 2000 'overeengekomen' inburgeringsplicht voor jeugdige migranten naar Nederland. Formeel en naar buiten toe wordt deze emigratievoorwaarde gepresenteerd als overeengekomen met de Antilliaanse regering. De Antilliaanse partner stemde aanvankelijk in - wellicht *contre coeur* - met de door Nederland gewenste maatregel. De gelijkwaardigheid wil immers dat Nederland niet eenzijdig zijn wil oplegt. Deze overeenstemming kan worden bereikt door invloed uit te oefenen uit hoofde van de financiële relatie. Hiertegen kan weliswaar weerstand worden geboden maar dan wel met als mogelijk gevolg dat men aan het kortste eind trekt. Minister Van Boxtel gaf in 2000 te kennen dat afwijzing van de inburgeringsplicht door de Antilliaanse regering gevolgen zou hebben voor de ontwikkelings-samenwerking. Het overleg daarover werd in de persberichten als een "*pittig gesprek*" gekwalificeerd. De Antilliaanse regering ging overstag. Toen de daarop volgende besluitvorming vertraging opliep - de Staten waren tegen - werd van Nederlandse zijde gezegd dat hieraan politieke gevolgen zouden worden verbonden. Voor de goede verstaander was duidelijk dat met deze gevolgen een toelatingsregeling werd bedoeld. Daarmee zou een einde komen aan het vrije verkeer van de Caribische landen naar Nederland. In een later overleg met de Tweede Kamer gaf de Nederlandse regering overigens aan dat hiervan voorhands geen sprake zal zijn.

In een ander geval in diezelfde periode wenst de Antilliaanse minister van Justitie Martha zich aan eventuele Nederlandse bemoeienis te onttrekken door af te zien van een door Nederland toegezegde financiering voor de verbetering en uitbreiding van Koraal Specht, de roemruchte gevangenis op Curaçao. Hij geeft er de voorkeur aan deze financiering bij een particuliere bank te betrekken. Met andere woorden, Martha wenste zich liever in de schulden te steken dan een schenking van Nederland te accepteren met bijbehorende voorwaarden en dát op een moment waarop de Antilliaanse regering met Nederland onderhandelde om extra financiële steun. Martha werd overigens door de Antilliaanse regering

teruggefloten.

De gelijkwaardigheid van de partners en de statutaire afbakening van de autonomie van de deelnemende landen laten onverlet dat zich omstandigheden voordoen dat Nederland de dienst uitmaakt, althans dat probeert te doen, op terreinen die binnen de autonome sfeer van de Nederlandse Antillen en Aruba vallen. Deze interventies, die door de Antillen en Aruba als bemoeizucht wordt aangemerkt, moeten elk voor zich ad hoc worden beredeneerd en gelegitimeerd. Dat lukt met het Statuut in de hand niet altijd waardoor de verhoudingen onder druk komen te staan.

### *Goede tijden, slechte tijden*

Aruba maakt in de jaren '90 voorspoedige jaren door, geheel anders dan de Nederlandse Antillen. Afbouw van de financiële relatie over een periode van tien jaar wordt overeengekomen, vanaf 2010 zal Aruba financieel zelfstandig kunnen zijn. Minister-president Eman prijst zich gelukkig niet meer naar Nederland te hoeven reizen met verzoeken om financiële steun. Hij betoogt dat nu een volwassen relatie tussen de Koninkrijkspartners Nederland en Aruba binnen handbereik ligt. Voor Aruba blijft de deelname aan het Koninkrijk een vanzelfsprekende zaak, de meerwaarde van Aruba als lid van het Koninkrijk ligt vooreerst in de waarborg van de rechtsorde, een waarborg die van vitaal belang is voor het investeringsklimaat. Ook de betekenis van het Nederlandse burgerschap is voor Aruba reden van harte deel te blijven uitmaken van het Koninkrijk.

In geval van de Nederlandse Antillen is einde jaren '90 sprake van een sterke financiële afhankelijkheid waardoor Nederland in tal van zaken vanzelf nauw wordt betrokken in interne aangelegenheden. Nederland stelt extra financiële steun afhankelijk van een overeenkomst van de Nederlandse Antillen met het Internationaal Monetair Fonds over een structureel aanpassingsprogramma. Ingevolge de IMF-voorwaarden moeten honderden ambtenaren worden ontslagen, moet het begrotingstekort veel lager, de schulden gesaneerd, de arbeidsmarkt geliberaliseerd. Kortom, langs de weg van het Internationaal Monetair Fonds wordt in feite bewerkstelligd dat Nederland zich roert in de autonome aangelegenheden van de Nederlandse Antillen. De extra financiële hulp wordt aldus afhankelijk gesteld van allerlei voorwaarden: flexibilisering van de arbeidsmarkt, afschaffing van de marktbescherming, privatisering, vrije

toetreding Europese Nederlanders en verregaande liberalisering van het werkvergunningenbeleid. Ook een samenwerkingsprotocol over sociale ontwikkeling tussen Nederland en de Antillen wordt aanvankelijk gekoppeld aan overeenstemming met het Internationaal Monetair Fonds over de sanering van de Antilliaanse overheidsfinanciën.**[xiv]** Over de inhoud van dit protocol was al overeenstemming bereikt. Achteraf blijkt deze koppeling niet zo bedoeld en het werk te zijn geweest van een overijverige ambtenaar die zonder bestuurlijke opdracht hiertoe had gehandeld. De totstandkoming van de nieuwe Belastingregeling voor het Koninkrijk lijkt aanvankelijk eveneens te zijn gekoppeld aan een akkoord met het IMF. Al vanaf 1993 wordt daarover onderhandeld. Volgens de minister-president van de Nederlandse Antillen had dit niets te maken met het IMF. Hij lucht herhaaldelijk zijn ongenoegen over *“dat voortdurende gedoe met het IMF”*.**[xv]** Later blijkt dat het Nederlandse beleid ten aanzien van schadelijke belastingconcurrentie wordt verscherpt. De immer meedenkende Vermeend, staatssecretaris van Financiën in Nederland en graag gezien op de Nederlandse Antillen, is in 1999 opgevolgd door Bos. Juist ten tijde van de wisseling van de wacht wordt door verschillende internationale instanties scherp ongenoegen geuit over het fenomeen van schadelijke belasting concurrentie, óók in de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland voelt zich aangesproken en Bos bereidt een beleidswijziging voor, in feite een breuk met het verleden van het regime van Vermeend en met ingrijpende gevolgen voor de Antilliaanse overheidsfinanciën en economie.

De autonomistas in de Nederlandse Antillen weten niet wat ze meemaken: wat in andere tijden vanzelfsprekend tot het domein van de Antilliaanse autonomie werd gerekend, is nu onderdeel geworden van een voorwaardenpakket ten behoeve van extra financiële steun van Nederland aan de Antillen. Nederland handelt in de overtuiging dat het Antilliaanse beleid op tal van punten moet worden gecorrigeerd. In de Nederlandse visie zou er geen sprake kunnen zijn van economisch herstel wanneer deze maatregelen uitbleven, de extra Nederlandse steun zou in een onveranderde situatie geen herstellend effect hebben. Kortom, Nederland wil niet dweilen met de kraan open. Voorts wordt in die periode door Nederland een poging gedaan de bestaande projectenportefeuille te saneren. In het verleden waren zóveel verplichtingen aangegaan dat een verplichtingenstop moest worden afgekondigd. Dat betekende dat de Antillen geen nieuwe projectvoorstellen konden doen. Evenmin konden nieuwe financieringen worden toegezegd door de Nederlandse staatssecretaris, met andere woorden, hij kon zijn

nieuw beleid niet met financiële middelen aan de man brengen. Door in de bestaande portefeuille te schrappen (of te faseren) zouden middelen kunnen worden vrijgemaakt voor nieuw beleid. Nederland probeert de Antillen van de juistheid van het nieuwe beleid te overtuigen en bovendien de regie voor deze operatie bij de Antilliaanse instanties te leggen. Er worden herhaalde pogingen gedaan de Antillen zélf deze sanering te laten uitvoeren. Immers, wanneer Nederland dit eigenhandig zou doorzetten ligt de tegenwerping van onbehoorlijk bestuur voor de hand. In dat geval komt Nederland zijn eerder aangegane verplichtingen niet na. Maar wanneer de Antillen ertoe bewogen kunnen worden zélf in de bestaande projectenportefeuille te schrappen, kan Nederland verwijzen naar Antilliaanse besluitvorming. Aanvankelijk bestaat grote weerzin om hieraan mee te werken maar uiteindelijk geven de ambtelijke en bestuurlijke instanties toe. De ambiance van deze operatie is onmiskenbaar *'wie betaalt, bepaalt'* terwijl nota's en brieven bol staan van begrippen als samenwerking en overleg.

Ook voor de nieuw aangetreden regering van de Nederlandse Antillen is van belang dat Nederlandse middelen beschikbaar komen om projecten te financieren, juist nu op de eigen begroting zwaar moet worden bezuinigd. Om hiervoor middelen vrij te maken moet het bestedingsoverleg met Nederland zoals dat te doen gebruikelijk is, worden voorafgegaan door een saneringsoperatie van de lijst van eerder met Nederland overeengekomen projecten. Dit hadden de Antillen nog nooit meegemaakt. De landsregering wilde echter geen moeilijkheden, zij stond in feite met de rug tegen de muur omdat het van Nederland afhankelijk was voor extra kredieten om de financieel-economische crisis het hoofd te kunnen bieden. De saneringsoperatie moet worden gecentraliseerd. Het landsdepartement voor Ontwikkelings-samenwerking ziet zich weer in de oude glorie hersteld als centrale coördinator van de samenwerking met Nederland. Alle eilandgebieden worden hieraan (weer) ondergeschikt en hebben het departement als zodanig (weer) te erkennen en te respecteren. Dit geldt ook voor Curaçao en Sint Maarten die eerder zelf hun zaken met Nederland konden behartigen (zie hoofdstuk 4). De hartelijkheid waarmee het departement Ontwikkelingssamenwerking deze recentralisatie verwelkomt, wordt uiteraard gevoed door het hartzeer waarmee het eerder de centrale rol is kwijtgeraakt. Sint Maarten en Curaçao protesteren. Gedeputeerde Chong van Curaçao uit heftige kritiek op de wijze waarop deze recentralisatie tot stand is gekomen, het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao had naar zijn zeggen geen enkele inspraak gehad. **[xvi]**

In dezelfde tijd dat de supervisie van het Internationaal Monetair Fonds wordt opgelegd bij de begrotingssanering en dat Nederland de sanering van de projectenportefeuille forceert, is sprake van een door Nederland gepousseerde ombouw van projectfinanciering naar programmafinanciering. De motivatie voor deze ombouw is: *'De programma's kunnen als basis dienen voor een meer gelijkwaardige en zakelijke samenwerkingsrelatie, waarbinnen voor detailbemoeienis geen plaats is.'* [xvii] In dit geval wordt andermaal de gelijkwaardigheid als motivatie opgevoerd terwijl het onmiskenbaar duidelijk is dat daarvan in de praktijk weinig terecht komt. De Nederlandse machtspolitiek kent zijn eigen merites en doeleinden. Dit neemt echter niet weg dat het retorisch gehalte van het samenwerkingsjargon hiermee voor de zoveelste keer wordt bevestigd. De geloofwaardigheid van de goede bedoelingen van de partners wordt aangetast en de verhoudingen komen onder druk te staan.

### *Muis baart olifant*

De gelijkwaardigheid van de Caribische partners in het Koninkrijk is in hoge mate fictief en wordt in de praktijk regelmatig geweld aangedaan. In reactie hierop wordt aan Antilliaanse zijde publiekelijk duidelijk gemaakt dat Nederland het niet zonder meer voor het zeggen heeft. In sommige gevallen gaat men terecht dwars liggen om het gewicht van de eigen positie tot uitdrukking te brengen. In andere gevallen baart de muis een olifant, ook in gevallen waar door zakelijk overleg een oplossing gevonden had kunnen worden. Soms zijn de reacties slechts dwars en nukvig, maar ook wel eens heftig en met destructieve gevolgen voor het eigen porselein.

### *Rituele dansen rond het bestedingsoverleg*

In de jaren '80 en '90 heeft dit machtsvertoon uiteenlopende gezichten. Zo waren daar toen de rituele dansen rond het bestedingsoverleg. Dit wordt op bestuurlijk niveau gevoerd, aan Nederlandse zijde door de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en aan Antilliaanse kant door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit overleg moet ambtelijk worden voorbereid. De Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen krijgt daartoe instructies uit Den Haag. Aan Antilliaanse zijde heeft de Regeringsvoorlichtingsdienst de organisatie in handen, de inhoudelijke agendering is een aangelegenheid van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking. Aanvankelijk wordt overleg gepleegd tussen de Vertegenwoordiging en het departement voor Ontwikkelingssamenwerking in

aanwezigheid van de Voorlichtingsdienst. Dit overleg leidt vrijwel altijd tot strubbelingen, daar kan zonder mankeren op worden geanticipeerd, ook al omdat aan Nederlandse zijde datering en agenda als gegeven worden ingebracht. In reactie daarop komt de datering van het bezoek niet goed uit, komt die nooit goed uit. Het agendavoorstel deugt niet, deugt nooit. De duur van het bezoek is veel te kort, is altijd te kort. Op elk eiland moet tenminste één nacht worden doorgebracht, anders zou men zich daar tekort gedaan voelen. De wens om de omvang van de wederzijdse delegaties beperkt te houden wordt genegeerd. Enzovoort, enzovoort, enzovoort. Het hoofd van de Voorlichtingsdienst, Heerenveen, kent zijn pappenheimers en weet uit ervaring dat tussen de Vertegenwoordiging en het departement altijd uitvoerige rituele dansen moeten worden opgevoerd alvorens zaken kunnen worden gedaan. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking wil laten zien dat het niet naar het pijpen van Nederland danst en de Vertegenwoordiging moet een Haagse instructie zien uit te voeren. Na hiermee enige malen ervaring te hebben gehad, biedt Heerenveen aan het programma te verzorgen in afzonderlijk bilateraal overleg met het departement respectievelijk met de Vertegenwoordiging. Daarmee is de kou uit de lucht.

Ook tijdens het bestedingsoverleg is sprake van machtsvertoon. In de jaren '80 is het bestedingsoverleg een hoogtepunt in de samenwerkingsrelatie. Lopende projecten worden doorgenomen en nieuwe projectvoorstellen komen ter tafel. De voorbereiding ervan vereist hard werk, goede afstemming met 'Den Haag' alsook met de betrokken instanties in de Nederlandse Antillen. De Nederlandse minister voert het overleg niet alleen op hoofdlijnen maar is ook geïnteresseerd in de details van de projectvoorstellen. Tevoren wordt een zogeheten reismap gemaakt waarin, naast algemene informatie, van elk voorstel een korte samenvatting en aansluitend advies is opgenomen. Het is zaak dat de Antilliaanse voorstellen op tijd worden ontvangen om gelegenheid te hebben een deugdelijk advies in de reismap te kunnen opnemen. Nagekomen voorstellen worden door de Vertegenwoordiging - zo goed en zo kwaad als het ging - tijdens de periode van het overleg van advies voorzien en via de ambtelijke hiërarchie naar de minister geleid, liefst geperforeerd zodat het document op ordelijke wijze aan de reismap kan worden toegevoegd.

Met het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen wordt de agenda van het overleg vastgesteld. De volgorde van deze

agenda bepaalt de volgorde in de reismap. Bij aankomst van de Nederlandse delegatie blijkt nogal eens dat de agenda is omgegooid en dat nieuwe onderwerpen zijn toegevoegd met als gevolg dat tijdens het overleg onhandig met papier moet worden geschoven om de adviezen bij het betreffende onderwerp bij de hand te hebben. Aan Nederlandse zijde wordt als irritant ervaren dat sommige voorstellen dan voor het eerst aan de orde komen. Ondanks herhaalde bevestiging van de agenda tijdens het voorbereidende overleg, worden regelmatig overvallen gepleegd op de Nederlandse bewindsman door hem met nieuwe voorstellen te confronteren. Hoewel binnen de Nederlandse delegatie als richtlijn is afgesproken deze voorstellen te verwijzen naar toekomstige datum is het de eer van de minister te na om er niet zélf het één en ander over te berde te brengen. Na afloop klemt een ieder zich op eigen wijze aan deze uitspraken vast en krijgen zij het aureool van orakeltaal. Tekst en uitleg variëren waarbij in de regel het verschil wordt bepaald door de delegatie waarvan men deel uitmaakt. Het verslag van de bespreking biedt geen uitkomst omdat er geen eensluidend verslag wordt opgemaakt. Elke delegatie maakt haar eigen verslag. Door schade en schande wijzer geworden, worden zogeheten actiepunten ingevoerd die gezamenlijk - unisono - moeten worden vastgesteld. In beide delegaties maken de ambtenaren zich sterk om deze lijsten met actiepunten gereed te hebben voor het vertrek van de Nederlandse delegatie om in geval van verschil van mening opheldering van de Nederlandse bewindsman in te kunnen roepen. Deze gaat hier niet altijd op in, met een bondig 'daar word jij voor betaald' stuurt hij zijn ambtenaar terug naar het overleg over de actiepunten.

### *Partijdig Nederland*

Op de Antillen wordt op ambtelijk niveau, met name bij het departement voor Ontwikkelingssamenwerking, bij tijd en wijle de voorkeur uitgesproken voor internationale organisaties zoals de Europese Unie en het United Nations Development Program boven Nederlandse instanties. Deze zouden met al hun regels en voorschriften zoveel objectiever zijn dan Nederlandse instanties waaronder het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Om die reden was het departement er geen voorstander van dat een evaluatie van de personele samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zou worden uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland[xviii], niettegenstaande de uitstekende reputatie die de Inspectie geniet op grond van zijn evaluaties van (onderdelen van) de Nederlandse internationale ontwikkelingssamenwerking

elders in de wereld. Ook in de Antillen heeft deze Inspectie een aantal programma's geëvalueerd, met instemming en tot volle tevredenheid van de betrokken Antilliaanse instanties. Het departement voor Ontwikkelings-samenwerking suggereerde dat de Inspectie als Nederlandse instantie mogelijk partijdig zal kunnen zijn: de Inspectie zou met het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken onder één hoedje kunnen spelen. Voorhoeve, op dat moment minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, bestrijdt deze partijdigheid maar gaat moeilijkheden uit de weg en stemt in met het Antilliaanse voorstel in de evaluatie op te dragen aan het United Nations Development Program op voorwaarde dat de Antillen dan een deel van de kosten dragen. Het departement Ontwikkelingssamenwerking voelt zich beter thuis bij United Nations Development Program en denkt daar meer zeggenschap te kunnen uitoefenen over de inrichting van de evaluatie. Nederland gaat om, tegen beter weten in. De Antillen krijgen hun zin omdat Voorhoeve uit beleefdheid een confrontatie uit de weg gaat.

### *Égards*

Met de aan Nederland bewezen égards wordt machtsvertoon bedreven, tot op het hoogste niveau. Dat was o.a. het geval in een vergadering van de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen met minister De Koning in 1986. Voor de reorganisatie van het ambtelijk apparaat en een bezuinigingsoperatie op personeelskosten zou het adviesbureau Berenschot worden ingeschakeld. Kottman, directeur van Berenschot, is met De Koning meegereisd om de Raad van Ministers uit te leggen welke aanpak Berenschot bij deze operatie voor ogen staat. Kennelijk was hierover tevoren onvoldoende informatie met de betreffende Antilliaanse instanties uitgewisseld. Kottman stond tijdens het beraad onder leiding van mevrouw Liberia-Peters, minister-president, op de gang te wachten. De heer Chance, toen minister van Sociale Zaken en Arbeid, merkt onverdroten op dat de minister van Justitie, Navarro, zijn werk zou moeten doen wanneer Berenschot tot de vergadering wordt toegelaten, hij had geen werkvergunning en zou onmiddellijk uitgezet moeten worden, uit het land, wel te verstaan. De Koning wordt gedwongen de directeur van Berenschot te laten weten dat hij onverrichter zake terug op het vliegtuig moet. De Koning vraagt om schorsing en legt in de gang de gerezen perikelen aan Kottman uit. Deze vertrekt daarop naar het vliegveld en de Koning keert terug naar de vergaderzaal, ogenschijnlijk onberoerd door deze nogal botte behandeling.



Ook met de ontvangst van Nederlandse bewindslieden wordt machtsvertoon bedreven. Niet alle Nederlandse ministers worden bij een bezoek aan de Antillen met dezelfde égards behandeld. In de tijd van De Koning loopt het meestal op rolletjes en is de logistiek van zo'n bezoek geen probleem. De Voorlichtingsdienst van de Antillen organiseert het tot in de puntjes, auto's staan klaar, één voor de minister en vaak ook nog één voor meereizende ambtenaren, bagagevervoer van luchthaven naar het hotel wordt verzorgd, paspoorten worden door toedoen van de Voorlichtingsdienst afgestempeld. In de regel wordt een uitnodiging voor een lunch of een diner bij aankomst van de delegatie op het vliegveld overhandigd. Ook bij aankomst midden in de nacht staat een delegatie klaar voor ontvangst waarbij de gezaghebber van het eilandgebied Curaçao, ministers en hoge ambtenaren niet ontbreken. Vaak wordt er gezamenlijk gedineerd en wanneer de echtgenotes van de ministers meereizen, wordt er gefeest, gedanst en gezongen. Het hoofd van de regeringsvoorlichtingsdienst, Edward Heerenveen, en de echtgenote van de Gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen in Nederland [19], Norma Jesurun, excelleren als duet. In het weekeinde zorgt het eilandgebied dat gastheer is voor ontspanning en vermaak, snorkelen, een bezoek aan Klein Curaçao, respectievelijk aan Klein Bonaire, een vaartocht van Sint Maarten naar een naburig buitenlands eiland (Anguilla), de beklimming van Mount Scenery op Saba of The Quill op Sint Eustatius. Tijdens het carnaval zitten de delegaties door elkaar op de eretribune en later zonder onderscheid rond de barbecue in de tuin van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen.

Tijdens de activiteiten en marge van het overleg loopt de Nederlandse delegatie een enkele keer het risico dat de gastheer met verkeerde vrienden komt opdraven. Zo wordt voor een zondagse vaartocht, aangeboden door het bestuurscollege van Sint Maarten, gebruik gemaakt van het jacht van de Italiaanse zakenman en hoteleigenaar Spadaro. Deze is zelf niet aanwezig. Spadaro wordt een paar jaar later veroordeeld voor valsheid in geschrifte. Ook de toenmalige gezaghebber van Sint Maarten, de gastheer van de Nederlandse delegatie, wordt later veroordeeld voor hetzelfde delict en krijgt 18 maanden celstraf. De verhoudingen worden in deze periode gekenmerkt door een ontspannen *'leef en laat leven'* sentiment.

Met de komst van Hirsch Ballin komt hieraan een einde. Hij noemt krom wat krom is en is een uitgesproken exponent van de medeverantwoordelijkheid van

het Koninkrijk voor de gang van zaken in de overzeese rijkdelen. Hirsch Ballin houdt welbewust afstand van mogelijk dubieuze omstandigheden. Dat uit zich o.a. in de keuze van de hotels waar wordt overnacht. Er geraakt zand in de wielen van de logistiek van de ontvangsten. Eerst wordt door de Antilliaanse regering bezuinigd op de auto's met chauffeur. Een volgende keer worden helemaal geen auto's meer beschikbaar gesteld. Voorgewend wordt dat het slechte tijden zijn. Op Sint Maarten blijkt de VIP-room op de luchthaven niet ontsloten te zijn, er is ook daar geen auto beschikbaar. Hirsch Ballin moet in de krakende tweedehands auto van het hoofd van de vestiging van de Vertegenwoordiging op Sint Maarten naar zijn hotel worden gebracht. De tijdsbesteding en marge van het overleg moet sindsdien door de Vertegenwoordiging van Nederland worden bedacht en verzorgd, daarin bijgestaan door de Commandant Zeemacht die op Curaçao is gestationeerd met als gevolg dat veel minder dan voorheen de delegaties gezamenlijk optrekken. Meestal is de Nederlandse delegatie in de vrije tijd op zichzelf en de Koninklijke Marine aangewezen. In de tijd van Voorhoeve als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken staat de Commandant Zeemacht vanzelfsprekend aangetreden om Voorhoeve als minister van Defensie te begroeten. De mannen (en een enkele vrouw) van de marine nemen maar al te graag de honneurs waar. De logistiek komt weer goed op orde. De marinebusjes en -auto's rijden dagen tevoren de route met als gevolg dat het programma daarna punctueel kan worden afgereden. Graag ontfermt de echtgenote van de Commandant Zeemacht zich over een eventuele meereizende echtgenote van de bewindsman. Het damesprogramma is in die tijd geen zaak voor de Vertegenwoordiging of de Antilliaanse gastheer. Toen de Vertegenwoordiging dit programma later weer claimde, moest zij in de clinch met *'mevrouw Zeemacht'*. Voorhoeve's gevolmachtigde, Hoekman, oudambassadeur van Nederland te Paramaribo en later te Londen, eerder directeur-generaal Internationale Samenwerking van Buitenlandse Zaken, wordt door de Voorlichtingsdienst van de Antillen als een ambtelijke functionaris gekwalificeerd die niet op speciale égards hoeft te rekenen. Hoekman staat dus gewoon in de rij voor de immigratie loketten op de luchthaven.

Ook het parlementair contactplan krijgt te maken met nogal bot machtsvertoon. Deze bijeenkomst van vertegenwoordigers uit de parlementen van de drie landen van het Koninkrijk vindt beurtelings in het land van één van de parlementen plaats. Wanneer de ontvangst in 2000 Nederland te beurt valt, wensen de Antilliaanse vertegenwoordigers overleg met de ministerraad, i.c. met ministers

die Koninkrijkszaken in hun pakket hebben. Dit wordt door hen gezien als een welbestede uitbreiding van het parlementaire overleg. Hierop wordt op formele gronden negatief gereageerd, het Antilliaanse parlement kan geen Nederlandse bewindslieden optrommelen. 'Een voorgenomen contact met leden van de Koninkrijksministerraad heeft geen doorgang gevonden', meldt de slotverklaring van het parlementaire Contactplan. [xx] Een uitnodiging van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Vries, en de minister voor Grote Stedenbeleid en Integratie, Van Boxtel, wordt vervolgens afgeslagen, zij zijn niet goed genoeg. Dit spierballengedrag wordt in de media, zowel de Nederlandse als de Antilliaanse, breed uitgemeten.

### *Heb je geld niet nodig!*

De minister van Financiën van de Nederlandse Antillen neemt een curieuze positie in met betrekking tot de financiële samenwerking met Nederland. Een deel van de door Nederland verstrekte middelen kwam in het verleden beschikbaar in de vorm van zachte leningen, een ander deel á fonds perdu. Over de bestemming van de middelen heeft de minister van Financiën niets te zeggen, dat behoort tot de portefeuille van zijn collega de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Toch blijft Financiën niet onberoerd door de samenwerking met Nederland. De in de loop der jaren verstrekte leningen resulteren in de forse schuld aan Nederland. Volgens de daartoe gesloten leningsovereenkomsten is de minister van Financiën gehouden de hieruit voortvloeiende schuldendienst te voldoen. Intern geldt de afspraak dat Curaçao zijn portie van de schuldendienst voldoet aan de minister van Financiën. Voor de andere eilanden is geen overeenkomstige afspraak van kracht. In feite wordt de schuldendienst van die eilandgebieden stilzwijgend doorgestuurd naar de minister van Financiën van de landsregering terwijl deze over de gefinancierde projecten niets te vertellen heeft gehad. Ook met de exploitatielasten wordt de minister van Financiën geconfronteerd. De exploitatielasten van ontwikkelingsprojecten op de kleine eilanden komen deels - indirect - voor rekening van de landsregering als gevolg van de regeling dat in geval van begrotingstekorten van die eilandgebieden, de Staten van de Nederlandse Antillen de begroting moet vaststellen waarmee de landsregering opdraait voor het tekort. Deze regeling brengt met zich mee dat de exploitatielasten van ontwikkelingsprojecten in zekere zin buiten de financiële huishouding van de betreffende eilandgebieden worden gehouden en zodoende door het eilandsbestuur weggewuifd kunnen worden.

De minister van Financiën van de Nederlandse Antillen is de facto wel degelijk een partner in de financiële samenwerking met Nederland maar heeft hierover niets te vertellen. Dit geeft wrijvingen die ertoe hebben geleid dat op gezette tijden de minister van Financiën zijn aanwezigheid kenbaar maakt bij het overleg van zijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse delegatie over de bestemming van de ontwikkelingsfondsen, meestal zwijgend omdat hij in dat gezelschap formeel geen rol heeft. Ook komt het voor dat hij draalt om projecten waarvoor door Nederland middelen beschikbaar zijn gesteld, in uitvoering te doen nemen. Met uitzondering van de projecten van het eilandgebied Curaçao, is het de minister van Financiën die opdracht tot uitvoering geeft. Het dralen van de minister van Financiën wordt hem door niemand in dank afgenomen, niet door de eilandgebieden, niet door zijn collega van Ontwikkelingssamenwerking en evenmin door Nederland die de middelen beschikbaar heeft gesteld. In de regel houdt hij zijn bezwaren niet lang vol. De politieke partijen die in de bestuurscolleges van de eilandgebieden zijn vertegenwoordigd, zijn vaak coalitiepartners in het landsbestuur. De minister van Financiën moet zich dan voegen naar het voortbestaan van de coalitie en het hoofd buigen voor remonstraties van de eilandgebieden tegen zijn beleid, contre coeur en knarsetandend.

Begin jaren '90 wenst de toenmalige Antilliaanse minister van Financiën, Smits, niet mee te werken aan het diligent afhandelen van de schuldendienst van de Nederlandse Antillen aan Nederland. Uit hoofde van de leningsovereenkomsten zijn de Nederlandse Antillen jaarlijks een bedrag van ca. Hfl 30 mln per jaar voor rente en aflossing aan Nederland schuldig. Deze zogeheten schuldendienst moet voor het einde van het jaar worden voldaan, anders moet de inkomstenkant van de Nederlandse begroting voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken met dit bedrag worden gecompenseerd. Anders gezegd, het budget voor ontwikkelingssamenwerking wordt dan met dit bedrag gekort. Smits is als minister van Financiën gefrustreerd door de financiële implicaties van de samenwerking met Nederland en leeft deze uit door Nederland zoveel mogelijk dwars te zitten. Hij rebelleert en traineert zo lang hij kan, tot 31 december wacht hij met de overboeking. In afwachting van de betaling van de schuldendienst worden door Nederland diverse projectfinancieringen opgeschort. Ondertussen suggereert Smits dat de projecten die zijn opgeschort eigenlijk met geld van de Antillen worden gefinancierd. Eerst moet hij immers Hfl 30 mln naar Nederland overmaken voordat financiering beschikbaar komt voor deze projecten. Smits eist

in het verlengde van deze redenering zeggenschap in de keuze van prioriteiten. Hij krijgt dat niet. In de pers wordt daaropvolgend Smits de uitlating in de mond gelegd "*heb je geld niet nodig*". Deze uitspraak, gedaan of niet, schiet met name de kleinere eilanden in het verkeerde keelgat. Zij hebben geen behoefte aan Curaçaose spierballentaal ten opzichte van Nederland. Bovendien zijn ook enige van hun projecten door Nederland opgeschort en wel met nadrukkelijke verwijzing naar de nalatigheid van de Antilliaanse regering. Smits heeft zijn hand overspeeld. Uiteindelijk komt hij niet terug in een volgende regering, hij heeft het verbruid bij de kleine eilandgebieden. Een *éminence grise* uit de coalitie, De Paula, wordt door de landsregering uitgenodigd om in overleg met de Vertegenwoordiging van Nederland de opgelopen spanningen te kanaliseren. Dat lukt hem. Eenmaal minister af kan Smits zich nog steeds niet inhouden. Wanneer Voorhoeve in 1998 duidelijk maakt dat er nog tientallen miljoenen gulden aan Nederland moeten worden afgelost, verklaard Smits publiekelijk: "*Dat een stinkend rijk land als Nederland zó omgaat met een mini-staatje in financiële problemen vind ik ongehoord*". [xxi] Nota bene, het gaat hier om een reguliere schuldendienst van een land dat grosso modo tot de hoge inkomenslanden wordt gerekend, het betreft zachte leningen van Nederland aan de Antillen waarmee in het verleden een deel van de ontwikkelingssamenwerking is gefinancierd en de betreffende leningsovereenkomsten zijn formeel vastgelegd.

Deze incidenten kunnen met een veelvoud worden uitgebreid: zoals de aanvankelijke onwil om de directeur van het bureau Buitenlandse Economische Betrekkingen van Nederland, Engering, op bestuurlijk niveau te ontvangen. Als ambtenaar zou hij door ambtenaren moeten worden ontvangen. Ook het pleidooi om aan Antilliaanse zijde de portefeuille koninkrijkszaken te laten behartigen op het niveau van een staatssecretaris, net zoals Nederland dat doet, valt in dit resumé van machtsvertoon te plaatsen. [xxii] Elders is het gedrag verhaald van de Antilliaanse minister van Justitie, Römer, die tijdens een conferentie voor de ogen van Lubbers en Hirsch Ballin, een door Lubbers ingebracht document in snippers scheurt. [xxiii] Bij tijd en wijle baart de muis een olifant. Waarover gaat het? Kleinigheden nietwaar! Wie zich dáár druk over maakt, maakt zich belachelijk, toch? Die indruk is gauw gevormd wanneer dergelijke incidenten afzonderlijk en op zichzelf staand worden gereleveerd. Zonder het bredere verband van de statutaire verhoudingen, de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen, de afhankelijkheid van Nederland, de ongelijke machtsbalans, de geschiedenis van slavernij en kolonialisme en zonder het 'meesterlijke' gedrag dat aan

Nederlandse zijde ook heden ten dage nog wordt vertoond, is dit gedrag, deze spierballentaal, inderdaad niet goed te duiden.

### *Meesterlijk gedrag*

De bestuurders in de West zijn collega's van de bestuurders in Nederland, zij noemen elkaar bij de voornaam en gaan collegiaal met elkaar om. Zij zijn elkaars counterpart. Klinkers beschrijft hoe in de eerste jaren na de totstandkoming van het Statuut in Nederland de West-Indische vertegenwoordigers niet zelden met een zekere argwaan en soms met enig *dédain* werden behandeld. Vaak moesten Nederlandse hoofdrolspelers zich inspannen om de vertegenwoordigers van de West te zien en te behandelen als collega's "*al bevonden zich in dat gezelschap veel personen die qua intellectuele capaciteiten en uitstraling niet onder hoefden te doen voor de Nederlanders*".**[xxiv]** Zij spreekt in dit verband van de "*arrogantie van de macht*". Prominenten over wie eerder geringschattend was gerapporteerd dienden nu niet slechts met *égards* te worden behandeld, men moest ook werkelijk een zeker vertrouwen in hen leren stellen. Dit leerproces zou lang duren, zo het al ooit is voltooid.**[xxv]** Uiteraard is dit proces niet voltooid, ook niet bijna vijftig jaar na dato van de totstandkoming van het Statuut. Met regelmaat wordt de fictie van de collegialiteit geweld aangedaan, Nederland valt dan uit de voorgeschreven rol. Toch is de bewering dat Caribische ministers hun Nederlandse collega's niet aan de telefoon kunnen krijgen, bezijden de werkelijkheid van De Koning, Hirsch Ballin en Voorhoeve.**[xxvi]** Deze bewindslieden zijn ieder voor zich herhaaldelijk en zonder kenbaar gemor 's nachts wakker gebeld, ook al omdat met het tijdsverschil tussen Nederland en de Antillen niet altijd rekening werd gehouden.

Ook in de jaren '90 komt het voor dat Nederland zich als heer en meester gedraagt. Het decorum van de gelijkwaardigheid bezwijkt in die gevallen onder het gewicht van de werkelijkheid van de verhoudingen. Daarbij komt dat de uitspraak van een Brits politicus: "*The Dutch are always right but never relevant*" in verhouding tot de overzeese rijkdelen niet opgaat.**[xxvii]** Integendeel, daar geldt '*Right or wrong, the Dutch are always relevant*'. En dat is moeilijk te verteren.

### *Op bezoek bij de Gouverneur*

Bij de Gouverneur loop je niet zomaar naar binnen. Zijn residentie wordt - licht - bewaakt en met mooi protocollair vertoon wordt bezoek aangekondigd. De Gouverneur van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigt H M de Koningin, het

hoofd van het Koninkrijk, de Gouverneur is tevens hoofd van de landsregering. De Gouverneur bekleedt het hoogste ambt. Hij houdt regelmatig overleg met de Antilliaanse ministers, net als de Koningin dat doet met Nederlandse ministers. Ook wordt de Gouverneur regelmatig geraadpleegd door Nederlandse bewindslieden. Hij kan zijn ambt het beste vervullen wanneer hij het volledige vertrouwen van alle partijen, de Antilliaanse en de Nederlandse, geniet.

Begin jaren '90 lopen de sentimenten rond de Kustwacht hoog op. De drugshandel in het Caribisch gebied vereist een grondige aanpak en stevige bestrijding. De Verenigde Staten vinden dat naast de Amerikaanse Coast Guard het Koninkrijk der Nederlanden ook zijn bijdrage moet leveren. Er moet een Kustwacht komen, daarover zijn de Arubaanse, Antilliaanse en Nederlandse partijen het wel eens. Maar over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn ze het grondig oneens. Nederland wil er in eerste instantie een Koninkrijksaangelegenheid van maken, de Antillen zijn het daarmee niet eens, daarmee zouden alle bevoegdheden uit handen worden gegeven. De Raad van State had kritisch geoordeeld over de staatsrechtelijke inbedding van het ontwerpbesluit. Volgens de Raad van State worden de aangelegenheden van het Koninkrijk in het Statuut limitatief opgesomd. De Koninkrijkssfeer kan niet tegen de wil van de landen worden uitgebreid. De Raad van State oordeelt dat de Kustwacht moet worden gezien als een onderling tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba te treffen regeling.**[xxviii]** Defensie is evenwel niet van zins om de bevelstructuur te delen met Antilliaanse instanties.

De Kustwacht raakt verstrikt in - en daarmee vertraagd door - een hoog oplopend debat over de autonomie van de Antillen. Een overeenkomst tussen Voorhoeve, toen minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, tevens minister van Defensie, en de Antilliaanse regering, wordt in een emotionele vergadering van de Staten van de Nederlandse Antillen laat in de nacht afgewezen. De Vertegenwoordiger van Nederland zit daarbij op de tribune en een enkele spreker voert voor zijn goede begrip van de zwaarwegende bezwaren het woord in het Nederlands. Uiteindelijk is de Kustwacht er wel gekomen. De Zeemacht in het Caribisch gebied wordt uitgebouwd met Kustwacht functies. De Commandant Zeemacht wordt qualitate qua ook de Commandant van de Kustwacht. De alarmbel die de autonomie bewaakt, had luid geklingeld en de verhoudingen op scherp gezet.

Voorhoeve heeft zijn uiterste best gedaan de partijen tot overeenstemming te

brengen. Tijdens één van zijn bezoeken bereikt Voorhoeve over bepaalde onderdelen overeenstemming met de Antilliaanse regering. Bij het verlaten van het gebouw van de Raad van Ministers geeft hij te kennen de Gouverneur hierover te willen inlichten. Zijn directeur voegt zijn daad bij het woord van de minister en sprint de trappen naar de residentie van de Gouverneur op, met verbijstering nagekeken door de Antilliaanse delegatie. Ook de bewaking weet niet wat de doen. Op het bordes aangekomen maakt hij zijn aanwezigheid kenbaar door op de deur te bonzen. De residentie van de Gouverneur kent geen bel. De Gouverneur zit in de hal te lezen. Hij verdwijnt schielijk om zich om te kleden wanneer hem duidelijk wordt dat Voorhoeve hem wil bezoeken. De Voorlichtingsdienst van de Antillen leidt uiteindelijk deze overrompeling in goede banen. Voorhoeve, immer voorkomend en immer correct, had er ongewild voor gezorgd dat alle decorum met de voeten wordt getreden. **[xxix]** De omgangsvormen van de Nederlandse delegatie degraderen een audiëntie bij het hoogste ambt van de Nederlandse Antillen tot een burenvizite. Onder de ogen van de op de binnenplaats van het Fort verzamelde Antilliaanse bewindslieden en ambtenaren wordt - letterlijk - een loopje genomen met het decorum van de gelijkwaardigheid van de verhoudingen.

### *De Commandeur*

De Commandant der Zeemacht in het Caribisch gebied, ook wel genoemd de Commandeur, is belast met de defensie taak van het Koninkrijk in de overzeese gebiedsdelen. Daarnaast is de Commandeur sinds 1998 tevens Commandant Kustwacht. De presentie van de Zeemacht is met name op Curaçao letterlijk onmiskenbaar en springt bij bepaalde gelegenheden sterk in het oog als de meest indrukwekkende manifestatie van het Koninkrijk en in feite dus van Nederland. In geval van orkaanrampen bieden de manschappen van de Zeemacht als eerste hulp en bijstand. Vliegtuigen en schepen worden ingezet om de helpende hand te bieden, soms versterkt met vanuit Nederland ingevlogen materieel. Deze assistentie is niet belast met een postkoloniale discussie over autonomie en zelfredzaamheid, neen, in alle lagen van samenleving en bestuur wordt deze dienstverlening met erkentelijkheid begroet.

De overdracht van het commando van de vertrekkende Commandeur aan zijn opvolger vindt met groot en feestelijk ceremonieel plaatst, muziek, heren in wit uniform, dames met hoeden. Daarbij wordt breed uitgenodigd. In de regel zijn alle overheden van de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoerig vertegenwoordigd,



niet alleen de zittende bestuurders maar ook voormalige ministers zijn geziene gasten en laten zich graag zien. Dat ligt anders in 1998. De voltallige regering van de Nederlandse Antillen, met uitzondering van de Gouverneur, laat verstek gaan. De scheidende Commandeur had het in de ogen van de regering geheel verbruid. Wat was het geval?

Met de commandant Zeemacht die als eerste ook de functie van commandant Kustwacht vervulde, komt het tot een scherp conflict toen hij desgevraagd weigerde informatie te verstrekken aan de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen over een publicitair breed uitgemeten cocaïne smokkel van Curaçao naar Nederland waarbij Nederlandse mariniers waren betrokken en vliegtuigen van de Koninklijke Marine waren gebruikt voor het transport. De Marine wist hiervan en had het drugstransport naar Nederland laten doorgaan om *“de hele lijn op te rollen”*. [xxx] Formeel is de Commandant Kustwacht geen verantwoording schuldig aan de Antilliaanse minister van Justitie maar de wijze waarop hij dit kenbaar maakt, zet alle stekels overeind en geeft de Antilliaanse regering ampel reden deze weigering als schofferend te ervaren. De Commandeur weigert eveneens in te gaan op vragen van de minister van Justitie over de hoeveelheid drugs die in 1998 zijn onderschept en de wijze waarop die zijn vernietigd. In de Nederlandse pers had de Commandeur gesuggereerd dat alle marinemensen door de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, Martha, over één kam werden geschoren (*“door het slijk halen”*). Het wordt hard gespeeld.

Martha reist af naar Nederland om zich daar te laten informeren en zijn beklag te doen over de houding van de Kustwacht leiding. [xxxi] De regeringsvoorlichter van de Nederlandse Antillen laat weten dat er sprake is van grove zelfoverschatting aan de kant van de Commandeur. Fractieleden in de Staten van de Antillen vinden de houding van de Commandeur onacceptabel. Bij de commando overdracht besluit men weg te blijven. Aan de opvolger van de vertrekkende commandant, biedt de Antilliaanse regering schriftelijke excuses aan voor haar absentie en vraagt daarvoor begrip. In de Antilliaanse en Nederlandse pers wordt dit incident uitvoerig belicht. [xxxii]

Ook bij andere gelegenheden zijn er in die periode aanvaringen geweest met de Commandeur. Eens wordt de gezaghebber van Curaçao bruusk achtergesteld in het protocol van ontvangst van Voorhoeve als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken op het militaire gedeelte van de luchthaven,

omdat de Commandant Zeemacht als eerste Voorhoeve in zijn hoedanigheid als minister van Defensie wenst te begroeten. Daarbij moet worden bedacht dat deze plichtplegingen door menigeen in de ontvangende delegatie als een tijdrovend corvee worden gezien. Bij een andere gelegenheid doet zich een soortgelijk incident voor toen de Antilliaanse delegatie van ontvangst door de Commandeur niet op het platform wordt toegelaten. Voorhoeve heeft daarvoor later zijn excuses aangeboden. Dit zijn maar kleinigheden, zeker, maar hoe daar mee om te gaan is vaak bepalend voor de ambiente van de verhoudingen. Door de combinatie van de functies van Commandant Zeemacht en Commandant Kustwacht wordt het optreden van de Commandeur onderdeel van het eindeloze discours over de Antilliaanse autonomie. Het gedrag waarmee deze functie in de praktijk wordt gebracht, stelt daardoor hogere eisen en wordt in de Antillen kritischer gevolgd dan het formele meesterschap waarmee Koninkrijkstaken wordt behartigd. Zelden of nooit roept dit meesterschap discussie op, deze dimensie van de Koninkrijksverhoudingen wordt door de Caribische landen vanzelfsprekend gewaardeerd. Echter, wanneer zich raakvlakken met de autonomie van der Antillen voordoen, is het voor de verhoudingen van groot belang dat met deze nuances in het dagelijkse functioneren rekening wordt gehouden. De lange uitschuifbare tenen en gevoeligheden waarmee volgens menigeen de Antillen zijn behept, kunnen met evenveel recht als haarscherpe antennes worden gezien die nauwkeurig registreren wanneer zich meesterlijk gedrag voordoet dat niet meer van deze tijd is. Het is maar hoe je het bekijkt.

### *Identiteit, 't eigene en cultuur als hulptroepen*

De huidige ongelijkheid staat op zichzelf en is tegelijkertijd een vervolg op de in de koloniale samenleving formeel gesanctioneerde maatschappelijke en institutionele ongelijkheid. De toenmalige ongelijkheid wordt vervolgd. In de koloniale samenleving was racisme een kenmerkend aspect van de onderlinge verhoudingen, de bestaande ongelijkheid werd bovendien racistisch gelegitimeerd. Dat ligt nu anders. Achtergronden en drijfkrachten van de heden ten dage nog bestaande internationale afhankelijkheidsstructuren verschillen van die van de vroegere koloniale verhoudingen en structuren. De voormalige koloniën zijn gelijkwaardig geworden maar in de machtsbalans met het voormalige moederland zijn ze dat niet, verre van dat.

Het spierballengedrag van de Antillen kan worden gezien als een onbeheerste uiting van een gefrustreerde partner die zijn formeel vastgelegde

gelijkwaardigheid in de verhouding met Nederland, in de praktijk op de werkvloer niet gereflecteerd ziet. In de ongelijke machtsbalans worden door de Antillen de identiteit en het culturele erfgoed nogal eens ingezet als hulptroepen. Deze eigenheden zijn daartoe bij uitstek geschikt en goed bruikbaar, althans op korte termijn. Het appelleert allereerst aan de kwetsbaarheid van deze gemeenschappen in een zoveel grotere, machtiger en vooral snellere wereld. De machtsbalans is zeer ongelijk. Juist deze ongelijkheid vraagt om bescherming en verdediging van het eigene, de identiteit en cultuur, als het ware als last resort, een vluchtheuvel waarop een veilig onderkomen wordt gezocht. Dit appèl wordt versterkt door de beeldvorming die ten aanzien van de eilandelijke gemeenschappen in het Caribisch gebied domineert.

Walcott, zelf afkomstig van St. Lucia, heeft hierover met compassie geschreven. In zijn Nobel-prijs lezing *'The Antilles, Fragments of Epic Memory'* beschrijft Walcott de contouren van de beeldvorming van 'the Antilles': "(...) *the way that the Caribbean is still looked at, illegitimate, rootless, mongrelized*" en citeert Froude: "*no people there, in the true sense of the word*". Walcott herhaalt: "*No people. Fragments and echoes of real people, unoriginal and broken*" en refereert hiermee aan de toon van de reisbeschrijvingen van Froude en Conrad. **[xxxiii]** Elke culturele manifestatie wordt conform deze beeldvorming verkleind en gekwalificeerd als imitatie, van architectuur tot muziek. Ondanks alle uitbundigheid en vitaliteit van het carnaval op Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn het volgens deze optiek juist evenzovele uitingen van *'Tristes Tropiques'*. Zo kan ook het ritueel van de formele opening van het academisch jaar van de Universiteit van de Nederlandse Antillen te kijk worden gezet. Of de opening van de Staten van de Nederlandse Antillen. Ook een carnavalsgroep die Delftsblauw als thema voert, kan zo worden gezien. De perceptie van *'doen alsof'* en *'net echt'* met betrekking deze rituelen is gauw gevormd. Deze rituelen worden dan nadrukkelijk niet beschouwd als culturele verworvenheden van eigen bodem maar - inderdaad - als imitaties zonder culturele betekenis. Walcott zet welbewust de bril op van de reiziger, de passant, niet de meest oppervlakkige, en komt daarmee tot een bepaling van het identiteitsprobleem van de Antillen als een probleem van *'the eye of the beholder'*.

Walcott is een dichter en als zodanig zijn voor hem de prestaties en verworvenheden van de geschiedenis ("*History*") van minder belang: "(...) *the fate of poetry is to fall in love with the world, in spite of History*". De Antilliaan is door

zijn geschiedenis een “*stripped man*” die terug is gevallen op zijn meest elementaire kracht: zijn geest als een drager en vertolker van “*fragments of an epic memory*” die “*the Middle Passage*” en “*the Fatel Rozack*” heeft overleefd. Walcotts beeld van the Antilles is: “(...) *the reality of light, of work, of survival. I mean a house on the side of a country road, I mean the Caribbean Sea, whose smell is the smell of refreshing possibility as well as survival.*” Dit beeld contrasteert met de beeldvorming van passanten en toeristen: “(...) *the benign blight that is tourism can infect all of those island nations, not gradually but with imperceptible speed*”. Walcotts beeld van ‘*the Antilles*’ is een expressie van dichterlijke liefde van en voor eigen bodem en van een selectief en fijnzinnig “*epic memory*”. Het is daarmee fundamenteel anders dan de passanten die zeggen “*they love the Caribbean, meaning that someday they plan to return for a visit but could never live there, the usual benign insult of the traveller, the tourist*”. Poëzie en passanten zien verschillende beelden die elk voor zich van betekenis zijn voor de identiteit van de Antilliaan, voor zijn plaatsbepaling in de tegenwoordige tijd.

Niettegenstaande de betekenis van “*epic memory*” van allerlei soort (Afrikaans, Indiaas, Joods, Arabisch, Europees) domineren in het weefsel van de nationale identiteit van de Antillen harde realiteiten zoals zijn geschiedenis: “(...) *since the history of the Antilles was genetically corrupt, so depressing in its cycles of massacres, slavery, and indenture, a culture was inconceivable (...)*”, het economisch potentieel (“*windfall economies*”), de geringe omvang van de bevolking, de extreme afhankelijkheid van het buitenland. Het tourisme in de regio is niet verheffend, het is “*one huge U.S. recreational slum*”. [xxxiv] Het cruise toerisme heeft in de volksmond als doelgroep: “*the newly wed, the nearly dead and the overfed*”. [xxxv] Binnen de begrenzing van het eiland, de eigen groep, erf en huis zijn deze harde realiteiten van weinig betekenis. In het verkeer van land tot land, met derden, i.c. Nederland, ligt dat anders, dan worden ze eerder nog versterkt. Op de prestatieschaal van wat Walcott “*History*” noemt, doen de Antillen amper mee.

In relatie met Nederland wordt deze complexiteit nog versterkt door de koloniale oorsprong van de verhouding. Nederland kent de glorie van de Gouden Eeuw en is een Europese koloniale mogendheid van belang geweest, de West-Indische Compagnie was prominent aanwezig in de slavenhandel. De eilanden van de Nederlandse Antillen waren volgens de Spanjaarden *islas inutiles*. Diverse koloniale regimes volgden elkaar op, daaronder was Nederland de hekkensluiter.

Eens was Nederland heer en meester op de eilanden en haarscherp (sic) te onderscheiden van het merendeel van de lokale bevolking door ras, slavenhandel en slavernij. Anil Ramdas geeft de mening van een Afrikaanse zegsman weer dat de bewoners van het Caribisch gebied veel sterker met de overheersing van de Europese cultuur zijn geconfronteerd dan de Afrikaanse wereld. Daar was het contact veel oppervlakkiger. [xxxvi] Het begrip van eigen identiteit en cultuur van de eilandelijke gemeenschappen wordt hierdoor mede bepaald. Toen éénmaal de autonomie was verworven, bleef een nauwe band met Nederland bestaan, er was geen sprake van onafhankelijkheid. Deze keuze was voor de Antillen en Aruba welbewust, bij gebrek aan beter, maar juist daardoor zijn de eigen cultuur en identiteit zo goed bruikbaar wanneer men redenen denkt te hebben zich bedreigd te voelen in de verhouding met Nederland. Op het tussenstation van de autonomie staat als het ware altijd iemand gereed om de koloniale bagage van Nederland uit te pakken. Dit kan worden aangeduid met het begrip kolonitus, daarmee wordt bedoeld de aanwending van koloniale symbolen en referenties om de eigen positie ten opzichte van Nederland te versterken. Koloniale beelden worden dan welbewust op het hedendaagse gedrag en de eigentijdse werkelijkheid geprojecteerd en dringen daarin door. [xxxvii] Daarmee worden de tenen van de Antilliaanse partner als het ware uitgeschoven om de Nederlander erop te laten trappen.

Kolonitus wordt bij tijd en wijle gehanteerd als welbewuste strategie om het machtsevenwicht ten opzichte van Nederland te corrigeren. Als zodanig wordt het lang niet altijd herkend. Wordt het wel herkend dan zijn uiteenlopende reacties mogelijk. Het komt voor dat de Nederlandse partij een en al aandacht heeft voor de Antilliaanse claims omdat het elke verdenking van new colonialism wil uitsluiten. Een voorbeeld hiervan is een Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen die veel ruimte geeft aan de Antillen bij de programmering en agendering van het bestedingsoverleg en daardoor zelf in moeilijkheden komt met zijn opdrachtgevers in het Haagse hoofdkantoor waarvan hij zijn instructies krijgt. Anderzijds wordt er soms ritueel meegedanst zonder dat de claims serieus worden genomen. Een houding van *'hier moeten we nu eenmaal doorheen'* wijst dan de weg. Ook komt het voor dat Nederland kolonitus wil uitsluiten door zich door een andere partij te laten vertegenwoordigen, bijvoorbeeld het Internationaal Monetair Fonds. De Antillen realiseren zich dat kolonitus in internationaal verband veel minder effect sorteert en zijn daarom dan ook tegen deze internationalisering, met als argument dat in het Koninkrijk broeders

samenwonen, een derde heeft daar niets te zoeken. De Koning, pragmatisch als hij was, merkte daarover op dat het beter is dat broeders geen herrie maken en dat daarom een ingehuurde derde goede diensten kan bewijzen voor het oplossen van heikele kwesties. Overigens komt het ook voor dat de Antillen juist de tussenkomst van een derde voorstaan, omdat deze onpartijdiger zou zijn.

Het spreekt vanzelf dat Nederland gevoelig is voor Antilliaanse kolonitus, niettegenstaande de gewenste zakelijkheid en volwassenheid die het onderlinge verkeer met de voormalige koloniale gebieden betaamt. Geen enkele Nederlandse bestuurder, ambtenaar of captain of industry wil als nekoloniaal worden geafficheerd en kiest al gauw eieren voor zijn geld wanneer hij in dat vaarwater terecht dreigt te komen. Het kan dan vreemd aflopen. De casus van de mislukte poging van PTT Telecom een voet in de West aan de grond te krijgen is een illustratie van machtsvertoon aan Antilliaanse zijde waarbij cultuur en identiteit als hulpstroepen worden ingezet. In het geval van de samenwerking KLM-ALM loopt het eveneens bevreemdend af. De ALM dreigt failliet te gaan op het moment dat de KLM de samenwerkingsovereenkomst opzegt. In beide gevallen is het niet gelukt om tot een voor de Antillen vruchtbare samenwerking te komen.

### *PTT Telecom*

Einde jaren '80 onderneemt PTT Telecom een poging te participeren in telefoonbedrijven op de eilanden van de Nederlandse Antillen. Dit heeft de volle instemming van de Antilliaanse regering. Deze poging is op niets uitgelopen. De lotgevallen van deze mislukking zijn verslagen en geanalyseerd door Alfons van Marrewijk. **[xxxviii]** Deze casus illustreert in schrille kleuren hoe een betrekkelijke grootmacht als PTT Telecom zijn oren moest laten hangen naar lokale belangengroepen die een welbewuste strategie voerden om deze bedrijfsparticipatie te saboteren. De toenmalige algemeen directeur van PTT Telecom, Verwaayen, geeft enige jaren nadien te kennen dat deze afloop de grootste mislukking in zijn carrière is geweest: *“That was all the energy we have put in the Netherlands Antilles. We haven't been able to convert the 87 verbal agreements into real projects. That has been the most intense feeling of powerlessness I have experienced in recent years (...) everybody says 'yes' and still you are not able to succeed.”* **[xxxix]** Van Marrewijk concludeert dat in dit geval individuele overlevingsstrategieën van korte termijn de overhand hebben gehad boven een lange termijnontwikkeling van de telecommunicatie sector in de Nederlandse Antillen. *“In the meantime, the 'golden eggs' of the Curaçao*

*chicken have turned into stones. Many of the informants acknowledge that Curaçao has missed the boat (...).*”**[xl]** Bij de aanvang van dit traject zijn de meeste partijen in de Nederlandse Antillen ervan overtuigd dat de participatie van PTT Telecom tot voordeel zou strekken van de lokale telecommunicatiebedrijven. Voor PTT Telecom is het initiatief een eerste stap om tot internationale verbreding van het bedrijf te komen. De keuze voor de Antillen wordt ingegeven door de historische, culturele en economische banden met Nederland. De samenwerking met de communicatie bedrijven in de Antillen zal voor PTT Telecom mogelijk een opstap kunnen vormen naar Latijns Amerika. Het heeft niet zo mogen zijn.

PTT Telecom wordt samen met een aantal andere internationale telecommunicatie bedrijven door de Antilliaanse regering uitgenodigd een offerte te doen voor een participatie van 49% in Telem, het telecommunicatie bedrijf op Sint Maarten. In de participatie overeenkomst wordt gestipuleerd dat de internationale partner voor een aantal jaren verantwoordelijk zou zijn voor het management van Telem. Een inspanningsverplichting geldt met betrekking tot het in Antilliaanse handen brengen van het management. Op Sint Maarten wordt de participatie geblokkeerd door *“the power behind the throne at St. Maarten”*, door Claude Wathey.**[xli]** Deze ziet zijn machtsbasis wankelen door de steeds sterker oprukkende aandacht van Nederland voor behoorlijk bestuur. Zijn persoonlijk bewind wordt hierdoor aangetast. Hij weet de in brede kring levende anti-Nederlandse gevoelens te mobiliseren en kan op het laatste moment bewerkstelligen dat de Antilliaanse minister de participatie overeenkomst niet tekent.**[xlii]** Hij geeft daarmee tegelijkertijd een signaal af aan de Antilliaanse regering dat Sint Maarten zelf wel zal uitmaken wat het met Telem wilde doen. Ondertussen is de top van PTT Telecom in gezelschap van de Nederlandse minister voor Verkeer en Waterstaat voor de ceremonie naar Sint Maarten getogen. De receptie kan niet meer worden afgezegd. Tijdens de receptie brengt een zeer teleurgestelde Verwaayen het nieuws dat de participatie op het laatste moment is afgeblazen.

Op Curaçao treft PTT Telecom een verdeeld kamp aan. De regering van de Nederlandse Antillen en het bedrijfsleven zijn voorstander van de participatie van PTT Telecom evenals een deel van de vakbeweging. Tegenstanders zijn te vinden bij een ander deel van de vakbeweging en het bestuur en de werknemers van de Landsradiodienst. Deze tegenstanders verenigen zich op het voetstuk van het

Patrimonio Nashonal en gebruiken anti-makamba sentimenten als katalysator van hun actie. De participatie van PTT Telecom wordt geafficheerd als uitverkoop van het nationaal erfgoed. De beoogde participatie wordt geafficheerd als de zoveelste expressie van Nederlandse dominantie. Een protestdemonstratie weet honderden mensen op de been te brengen. Verwaayen wordt in zijn hotel begroet door demonstranten met banieren en protestliederen. Daarnaast wordt PTT Telecom beschuldigd van omkoperij, ten onrechte zo blijkt later. Resultaat van dit alles is dat PTT Telecom de Letter of Intent intrekt en een einde maakt aan de poging commerciële activiteiten in de Nederlandse Antillen op te zetten.

Van Marrewijks analyse wijst allereerst op de aanvankelijke misvatting van PTT Telecom dat het met de Antillen makkelijker zaken doen zou zijn vanwege de geringe culturele verschillen in 'business practices' tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. De bestaande verschillen worden derhalve genegeerd met als resultaat dat op tal van punten PTT Telecom mistast, o.a. over het gebruik van de Nederlandse taal, de perceptie van tijd, het uitoefenen van kritiek, het belang van personele netwerken en de wederzijdse beeldvorming. Terwijl PTT Telecom de verschillen negeert, worden deze door de Antilliaanse tegenstanders juist uitvergroot. PTT Telecom wordt geafficheerd als een dominant en machtig Nederlands bedrijf met een westerse management stijl, geld, expertise, internationale ervaring en hoogwaardige technologie. Bij veel van de betrokken Antilliaanse partijen ontstaat vrees voor het verlies van verworven posities, economische belangen, banen en het overwicht van een dominante Nederlandse management stijl.

De ongelijke verhouding tussen de partijen die betrokken waren bij het PTT Telecom project, vertoont volgens Van Marrewijk veel overeenkomsten met de ongelijke verhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Hoewel in formeel opzicht de Nederlandse Antillen en Nederland gelijke partners in het Koninkrijk zijn, is de verhouding tussen de twee landen ongelijk, moeizaam en gevoelig. **[xliii]** Als verklaring hiervoor verwijst hij naar de koloniale geschiedenis ("*the Netherlands Antilles are still sensitive to paternalistic behaviour, dominance and discrimination*"), de hedendaagse bemoeienis van Nederland met tal van interne aangelegenheden en ten derde, de slechte economische situatie in de jaren '90 waardoor het Nederlandse bedrijfsleven dominant dreigt te worden in de Nederlandse Antillen. Dit wordt door menig Antilliaan als een vorm van hernieuwde Nederlandse kolonisatie gezien. **[xliv]**



### *Samenwerking KLM-ALM*

Al geruime tijd opereert de KLM op de Nederlandse Antillen, niet alleen in de vorm van een frequente vliegdienst van Schiphol naar Curaçao, Aruba, Bonaire en Sint Maarten, maar tot voor kort ook door middel van samenwerking met de ALM, de Antilliaanse Luchtvaartmaatschappij. In 1934 wordt het West-Indische Bedrijf (WIB) van de KLM opgericht met als basis Curaçao. Dit bedrijf was toen onderdeel van de KLM. Later, in 1964, wordt als voortzetting daarvan de ALM opgericht. De KLM blijft vooralsnog 100% aandeelhouder. In 1969 verwerft de regering van de Nederlandse Antillen 96% van de aandelen in de ALM en neemt de volledige verantwoordelijkheid voor het benoemen van de directie. In de daarop volgende jaren ontstaan diverse vormen van samenwerking tussen KLM-ALM. **[xlv]** In juni 2000 concludeert het plaatsvervangend hoofd van het Bureau Buitenlandse Betrekkingen van de KLM dat de participatie van de KLM in de ALM het tegendeel van een succes story is. De aanzienlijke inkomsten die de ALM over een periode van 20 jaar uit de samenwerking met de KLM op de Midatlantische route heeft ontvangen, zijn verdampt en nooit aangewend voor een structurele versterking van het eigen vliegbedrijf van de ALM. De samenwerking KLM-ALM eindigt in een treurige mislukking.

Het door de KLM geventileerde resumé van deze samenwerking is een opeenstapeling van frustraties en onmacht. Nadat de Antilliaanse regering in 1969 96% van de aandelen had verworven, behoudt de KLM één zetel in de Raad van Commissarissen. Deze zetel wordt ingenomen door de heer De Soet, president-directeur van de KLM. In 1984 neemt de Antilliaanse regering het initiatief tot overname van het nog resterende 4% aandelenbelang van de KLM en verzoekt de zetel in de Raad van Commissarissen vrij te maken met als motivering van de toenmalige minister-president: *“ALM moet op zakelijker basis geleid worden”*. De heer De Soet viel van zijn commissarisstoel. Tegen de achtergrond van structurele verliezen en zonder uitzicht op verbetering stelt in 1989 de minister-president van de Antillen de KLM voor om wederom een aanmerkelijk belang in de ALM te nemen. Op basis van een Memorandum of Understanding wordt hiertoe besloten. De KLM neemt in 1991 een belang van 40% in ALM met gelijktijdige storting van Naf 16 mln en krijgt twee zetels in de Raad van Commissarissen en één zetel in de directie. Het in overleg tussen KLM en ALM opgestelde Business Plan voorziet in een teruggang van de verliezen van de ALM, resulterend in break-even in het jaar 1993/94. Dat komt er niet van. In de periode 1991-1994 nemen de verliezen toe tot ca. Naf 20 mln per jaar. De financiële

inbreng in 1991 van KLM en de Antilliaanse regering, samen Naf 40 mln, is vervlogen. In 1994 verzoekt de Antilliaanse regering om een additionele financiële injectie. De KLM is hiertoe bereid, echter gekoppeld aan strikte nakoming van de in 1990 overeengekomen uitgangspunten en de aanstelling van een nieuw directie. Dit laatste blijkt een struikelblok. In het coalitieberaad van de nieuwe regering is afgesproken dat de directie vooralsnog blijft zitten. De KLM haakt af, het doet niet mee aan verliesfinanciering. Het aandeel van KLM in ALM 'verwatert' tot 25% als gevolg van een extra Antilliaanse financiële injectie waarna de KLM akkoord gaat met het verzoek van de Antilliaanse regering tot terugtrekken van commissarissen en het directielid. De KLM is bereid 25% aandeelhouder te blijven (o.a. van belang voor verzekeringen), evenwel zonder enige nadere financiële verplichting jegens de ALM. Ondertussen stapelen de verliezen van de ALM zich op. De bedrijfssituatie verslechtert dramatisch en de urgentie tot privatisering neemt hand over hand toe. Een cumulatieve schuld van enige honderden miljoenen guldens wordt zichtbaar. Liquiditeitsproblemen zijn aan de orde van de dag, pensioenpremies worden wel ingehouden maar niet afgedragen, dit geldt ook voor de loonbelasting. De rechter stelt een vakbond in gelijk. Uitvoering van het vonnis wordt bezworen, het zou het faillissement van ALM betekenen.

De samenwerking tussen KLM en ALM is gekoppeld aan een luchtvaartprotocol (1981) tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Dit luchtvaartprotocol is gebaseerd op voorkeur voor geregelde diensten van KLM en ALM tussen de rijksoverheden. In de praktijk worden deze diensten uitgevoerd door de KLM waarbij cockpit- en cabine personeel door de ALM beschikbaar wordt gesteld. De rechten van de ALM worden als het ware weggekocht door winstdeling en compensatie. Op het politieke circuit in de Antillen alsook in de media is menigmaal de monopolie positie van de KLM belicht waardoor veel te hoge vliegtarieven zouden worden berekend op deze route. Nog in juni 2000 wordt door de Vereniging de Vrije Vogel in de Nederlandse Antillen geklaagd over de beschermde positie van de KLM op de route naar de West. Dit zou leiden tot hoge tarieven, de toeristische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen belemmeren en massale emigratie bevorderen. De mid-atlantische route zou voor de KLM een melkkoe zijn. Van de KLM-zijde is dit altijd ontkend. Het rendement op deze route zou niet verschillen van het gemiddelde rendement op andere routes. In 2000 concludeert de Nederlandse Mededingingsautoriteit dat de tarieven van de KLM voor vluchten naar de Nederlandse Antillen niet extreem hoog zijn. **[xlvi]** Uit het onderzoek

blijkt dat de KLM aan deze route niet of nauwelijks meer verdient dan het gewone rendement in de luchtvaart. Maar ook in dat geval is deze route in de achterliggende jaren, gezien de hoge vliegfrequenties, van navenante betekenis voor het bedrijfsresultaat van de KLM geweest. Het aantal vluchten dat door de KLM in het boekjaar 1998-1999 naar de Antillen is uitgevoerd bedraagt 770 in totaal. **[xlvii]** De KLM heeft op deze route tot voor kort geen concurrentie gehad en kon het aantal stoelen nauwkeurig afstemmen op de gebleken behoefte. Het was geen uitzondering dat vluchten een half jaar tevoren al waren volgeboekt. Wachtlijsten werden aangelegd en bij voldoende bezetting werden extra vluchten ingezet. Door het aantal reguliere vluchten te beperken en extra vluchten te koppelen aan de gebleken behoefte (wachtlijsten) kon een zeer hoge bezettingsgraad worden bereikt.

Overeenkomstig de wens van de Antilliaanse regering is in januari 2000 een liberaal luchtvaartprotocol (open sky) met Nederland overeengekomen. De tijd van marktbescherming is dan voorbij en de markt moet gaan doen wat de markt goed vindt om te doen. Dit protocol treedt in werking op 1 april 2001. Het nieuwe protocol zal mogelijkheden bieden voor nieuwe vervoerders. **[xlviii]** Voor de KLM vervalt daarmee de economische en commerciële redegeving van de samenwerking KLM-ALM. Voor diezelfde datum is dan ook de samenwerkingsovereenkomst door de KLM opgezegd. Dit was bij de Antilliaanse regering bekend. Al met al wordt door de ALM een netto verlies uit de diverse geannuleerde samenwerkingsactiviteiten geleden van naar schatting jaarlijks Naf 6-8 mln per jaar. De toekomst zal uitwijzen welke gevolgen de open sky politiek voor de KLM op de mid-atlantische route heeft. Het luchtvaartprotocol van 1981 heeft de belangen van de KLM goed gediend. Daar staat tegenover dat de daaraan gekoppelde samenwerking met de ALM de KLM ook het één en ander heeft gekost.

Waarom heeft de KLM de ALM niet kunnen redden? Waarom heeft de ALM zich zo in de vingers gesneden? De KLM zelf zegt zich onzakelijk te hebben gedragen. De KLM gedraagt zich royaal ten opzichte van deze dochter, minder streng dan anders, onzakelijk, zoveel kost het nu ook weer niet. KLM's drijfveren voor de samenwerking met de ALM zijn goed bedoeld en ietwat paternalistisch, in zekere zin niet anders dan de sentimenten die toentertijd elders in postkoloniaal Nederland domineren ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba. Winstoogmerken zijn niet toonaangevend. Dat de midatlantische route goed

rendeerde was voor de KLM een reden temeer om zich als grote broer voor de ALM te willen inspannen. Pure zakelijkheid had daarmee weinig van doen. Dit wordt in 2001 door bronnen zowel binnen de KLM als ALM bevestigd. Naar eigen zeggen van de KLM is het werkterrein in de (voormalige) rijksdelen veel moeizamer dan elders, ook moeizamer dan in landen van overeenkomstige omvang als de Antillen. Het is niet slechts een kwestie van groot versus klein waardoor de stekels overeind worden gezet. In dit geval betreft het samenwerking in een postkoloniaal kader, tussen een grote Nederlandse en een kleine Antilliaanse overheidsmaatschappij. De complicaties die hieraan inherent zijn, worden vaak niet door de betrokken partijen herkend, laat staan dat een strategie wordt bedacht hoe er mee om te gaan. Het financiële rendement voor de ALM van deze samenwerking is niet gering geweest. Het heeft evenwel niet geleid tot een financieel-economisch gezond luchtvaartbedrijf, integendeel, de ALM staat er slechter voor dan ooit en wordt in de uitverkoop gedaan. De inkomsten en winst die door samenwerking met de KLM voor de ALM zijn gegenereerd, zijn vervlogen evenals de financiële inbreng van de KLM. Uiteindelijk worden de inkomsten uit deze samenwerking aangewend voor verliesfinanciering. Het business plan van 1991 heeft in de praktijk gefaald. De KLM had toen twee zetels in de Raad van Commissarissen en een zetel in de directie. De afspraken gemaakt in het Memorandum of Understanding in 1990 blijken losse flodders. Onverlet de medeverantwoordelijkheid van de KLM voor de mislukking van de samenwerking, buiten kijf staat dat de ALM er toen niet in is geslaagd zich te ontwikkelen tot een levensvatbaar luchtvaartbedrijf. Een gezagvoerder van de ALM ventileert in augustus 2000 zijn woede in een ingezonden brief: *“De huidige ALM-ellende is in hoge mate veroorzaakt doordat de ALM jarenlang een politieke speelbal is geweest. Bij dit door vele politiek verantwoordelijke personen gespeelde spel waren politieke en persoonlijke belangen vaak zwaarder dan het voeren van een deskundig en verantwoord bedrijfsbeleid. Dit blijkt (...) uit het aanstellingsbeleid van de directieleden. Ervaring in de complexe luchtvaartindustrie werd en wordt immers niet vereist (...). De enkeling die dergelijke ervaring wel meebracht, werd zelf een speelbal van de politiek en kon vertrekken”*. [xliv]

De participatie van een krachtige partner als de KLM is als bedreiging ervaren. In de Antilliaanse beleving is een grootmacht opgestaan die niet heeft toegestaan dat de ALM zelf op de midatlantische route kon gaan vliegen om daar - net als de KLM dat doet - goud te verdienen. Misschien is dat ook wel zo. Maar dat laat

onverlet dat de inkomsten uit de samenwerking zijn gebagatelliseerd en aangewend voor verliesfinanciering. De zakelijke samenwerking werd overschaduwd door de bekende parameters van de ongelijke machtsbalans tussen de partners in het Koninkrijk. In de spagaat van ongelijke partners is de ALM er op korte termijn wel financieel beter van geworden maar op langere termijn zijn de belangen van de ALM er niet mee gediend geweest. Integendeel, de ruimere financiële jas heeft de urgentie van de sanering van de personeelsformatie van de ALM uitgesteld. De rendementen van de samenwerking zijn niet aangewend voor structurele bedrijfsverbetering. Politiek en vakbeweging stonden niet toe dat een kolossale overformatie werd gesaneerd. De regering van de Antillen heeft in lengte van jaren de verliezen gefinancierd totdat de financieel-economische crisis op Curaçao van eind jaren '90 dit niet meer toestaat. De ALM is nagenoeg failliet en kampt daardoor met allerlei problemen. In augustus 2000 staan vier van de zeven toestellen aan de grond als gevolg van technische problemen. Het vluchtverkeer is totaal ontregeld geraakt en overal zijn reizigers gestrand, zowel op de Antillen als in het buitenland. [1] De KLM zegt hartzeer te hebben.

### *Dubieuze hulptroepen*

Zowel in het geval van PTT Telecom als wat betreft de ommekomst van de samenwerking KLM-ALM worden over een weer de gebruikelijke stereotypen bevestigd. Aan Nederlandse zijde wordt herhaald: *“het wordt daar toch niks, ze kunnen het niet, ze willen het niet eens!”* Aan Antilliaanse kant wordt daarentegen bevestigd dat de eilanden nog steeds wingewesten voor Nederland zijn, een moderne vorm van slavernij ligt op de loer, het 'eigene' wordt bedreigd en moet worden verdedigd. Hulpstroepen worden ingezet. Aart G. Broek heeft in zijn Cola Debrotlezing een historische analyse gegeven van de verhouding tussen de lokale samenleving (en het eigene daarvan) en de moderne westerse wereld. [2] In vogelvlucht behandelt hij een aantal uiteenlopende concepties: het evolutionisme met als eindbestemming het niveau van de westerse wereld, de culturele versmelting (creolisering) van Afrikaanse en andere culturen met een eigenstandig eindproduct naast de westerse 'verlichting en beschaving' en tenslotte de cultivering en markering van het eigene tegenover en buiten de westerse wereld. Broek waarschuwt voor de schizofrenie het eigene te willen cultiveren terwijl een actieve en kritische deelname aan de moderniteit onvermijdelijk is. De Benedenwindse eilanden vormen een integraal onderdeel van de zich almaar uitbreidende moderniteit waardoor een culturele afscheiding illusoir is. Broek dringt zijn toehoorders de vraag op wat uit het Afro-Antilliaanse

volkse eigene nog bruikbaar is voor het heden en de toekomst van deze gemoderniseerde samenlevingen. Oostindie wijst naar de heftigheid van de culturele globalisering (door middel van massamedia, onderwijs, migratie, toerisme) waaraan deze relatief kleine en open gemeenschappen bloot staan. Hij stelt de vraag hoe lang de Caribische cultuur nog identificeerbaar eigen zal kunnen blijven en wijst op het dilemma hoe het eigene te verzoenen met op westerse leest geschoeide ontwikkeling en modernisering. **[lii]** Römer noemt het gevaar dat het eigene als lichtbaken blijft steken in het bejubelen van elkaars middelmatigheid, *“een verschijnsel dat nu helaas te veel hoogtij viert”*. **[liii]** Mario Vargas Llosa tenslotte spreekt van maatschappelijke degradatie wanneer de culturele identiteit als een vesting wordt beschermd. *“In theorie kan een land wellicht zijn ‘culturele identiteit’ intact houden, mits dat land net als afgelegen stammen in Afrika of de amazone compleet geïsoleerd leeft, alle vormen van uitwisseling met andere naties afsnijdt en strikt zelfvoorzienend is”*. **[liv]**

De hulptroepen die worden ingezet zijn niet van deze tijd en roepen contra-productieve reacties op. De inzet van de autonomie als hoogste goed van de natie getuigt van vervreemding van een wereld die wordt gekenmerkt door een toenemende mate van interactie en onderlinge competitie. Hirsch Ballin kwalificeert in 2001 de gehechtheid van de Nederlandse Antillen en Aruba aan hun autonomie als een opmerkelijk verschijnsel in een wereld waarin veel grotere landen een deel van hun autonomie afstaan. **[lv]** Ook elders in de wereld van eilandstaten doet dit sentiment van zich spreken. **[lvi]** De machtspositie kan door het gebruik van deze sleetse hulptroepen weliswaar even worden opgekrikt maar wordt vervolgens onderuit gehaald door de feitelijke machtsverhoudingen. Er is sprake van een paradox van de remmende waarborg. Dankzij de waarborgen van de Koninkrijksband zijn de Antillen beter af. Tegelijkertijd remmen deze waarborgen echter het eigen initiatief, schiet het gevoel van eigen verantwoordelijkheid tekort, viert kolonitus hoogtij en wordt de eilandelijke wereld afgesloten van de rest van de wereld. **[lvii]** Voor de waarborgen die het Koninkrijk biedt wordt wel een prijs betaald. **[lviii]** Het zijn moeizame verhoudingen, voor alle partijen.

## NOTEN

**i.** Ook de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zit in een spagaat: ‘Nederland bemoeid zicht te veel met de Antillen. Of te weinig. Waar

hij ook is, de staatssecretaris zit in een voortdurende spagaat. Eén been schraagt de morele en politieke gelijkwaardigheid, het andere de financiële ongelijkwaardigheid en afhankelijkheid'. Aldus: VNG Magazine, pag. 15. Jaargang 55, 17/24 augustus 2001.

**ii.** Zie ook: Theo E. Korthals Altes, Koninkrijk aan Zee. De lange vlucht van liefde in het Caribisch-Nederlands bestuur, pag. 119 e.v.: 'Nederland prefereert altijd orde'. Walburg Pers 1999

**iii.** Inge A.J. Klinkers, De weg naar het Statuut. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben (1940-1954) in vergelijkend perspectief, pag. 213. Proefschrift. Universiteit van Utrecht, 1999.

**iv.** De Grondwet stipuleert in art. 124, tweede lid: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens wet'. In art 132, vijfde lid, wordt voor het in gebreke blijven hiervan het volgende geregeld: 'De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien regeling en bestuur, gevorderd krachtens art. 124, tweede lid'. Dit wordt eveneens medebewind genoemd. In de gemeentewet is dit nader geregeld onder titel III, De bevoegdheid van het gemeentebestuur, art. 108, 123 en 124. Vertaald naar de verhoudingen binnen het Koninkrijk kan onderscheid worden gemaakt tussen de autonomie van de landsoverheid en het medebewind van het Koninkrijk. Onder de autonomie vallen alle overheidsfuncties met uitzondering van de zogeheten Koninkrijksaangelegenheden. Een aantal van deze autonome overheidsfuncties valt ook onder het medebewind van het Koninkrijk. Dit zijn allereerst de functies die statutair door het Koninkrijk worden gewaarborgd, het Koninkrijk staat borg voor een adequate uitvoering. Art 43, eerste lid van het Statuut wijst dit als volgt aan: 'Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur'. Daar wordt in het tweede lid aan toegevoegd: 'Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur is een aangelegenheid van het Koninkrijk'.

**v.** Klinkers, pag. 138.

**vi.** Klinkers, pag. 138.

**vii.** Klinkers, pag. 396.

**viii.** Klinkers, pag. 222.

**ix.** Klinkers, pag. 133

**x.** Klinkers, pag. 139/140.

**xi.** Zie hierover Fijnaut en Schalken: '(...) dat de werkelijke oorzaak van de problemen gezocht moet worden in de manier waarop Nederland naar het

Koninkrijk kijkt. Wie dat eens goed analyseert, komt tot de ontdekking dat Nederland herhaaldelijk in strijd handelt met het Statuut, de grondwet van het Koninkrijk. Daarin is afgesproken dat alle landen van het Koninkrijk gelijkwaardig aan elkaar zijn. In werkelijkheid doet Nederland alsof Aruba- maar ook de Nederlandse Antillen - niet meer zijn dan een gemeente in eigen land. Zelfs nog minder dan dat'. In: de Volkskrant, 26 augustus 1996.

**xii.** Gezegde in Mali. Uit: Lieve Joris, Dans van de luipaard, pag. 380. Meulenhoff Amsterdam, 2001.

**xiii.** Zie ook Aart G. Broek, Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag: 'De vraag is eenvoudig: welke conclusie verbind je aan de constatering dat de mogelijkheden en draagkracht van de Antillen beperkt zijn. Voor Suzy R. (Römer) is het antwoord: wij gaan voor minder (...). En als beloning voor de keuze 'minder' strijkt de politieke elite 'autonomie' op', pag. 11.

**xiv.** Algemeen Dagblad, 17 mei 2000.

**xv.** Algemeen Dagblad, 18 mei 2000.

**xvi.** Algemeen Dagblad, 'Chong laakt overleg met Nederland', 15 december 1999.

**xvii.** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Memorandum. Samenwerkingsprogramma's, d.d. 12 mei 2000.

**xviii.** Tegenwoordig geheten: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

**xix.** Papy (Edsel A.V.) Jesurun, Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland vanaf 1988 tot 1994.

**xx.** Amigoe 7 juni 2000.

**xxi.** Algemeen Dagblad, Caribische editie, 5 februari 1998.

**xxii.** Wini Poulo, lid van de Staten van de Nederlandse Antillen, in een brief aan Miguel Pourier, minister-president van de Nederlandse Antillen. The Daily Herald, 23 mei 2000.

**xxiii.** Theo E. Korthals Altes, Koninkrijk aan Zee. De lange vlucht van liefde in het Caribisch-Nederlands bestuur, 59. Walburg Pers 1999.

**xxiv.** Klinkers, pag. 247.

**xxv.** Klinkers, pag. 229.

**xxvi.** Hierover Fijnaut en Schalken: 'De behandeling van Caribische ministers door Nederland staat toch wel in schril contrast met de wijze waarop Nederlandse ministers overzee worden ontvangen. Te vaak wordt de klacht gehoord dat Caribische ministers hun Nederlandse collega's niet eens aan de telefoon kunnen krijgen. Als zij in Nederland langskomen, mogen ze blij zijn als ze met een ambtenaar kunnen praten'. de Volkskrant, 26 augustus 1996.



**xxvii.** De vader van Schelto Patijn wisselde deze uitspraak uit met minister Luns 'who was not amused'. Volkskrant Magazine, no. 60, pag. 18. D.d. 21 oktober 2000.

**xxviii.** Raad van State, No. WO7.95.0142/K, 's-Gravenhage, 2 juni 1995.

**xxix.** In het begin van zijn ambtsperiode als minister van Defensie is het voorgekomen dat Voorhoeve de adjudant die hem begeleid voor wil laten gaan wanneer hij zich ergens aandient.

**xxx.** Algemeen Dagblad (Caribische editie), 'Marine wist van drugslijn', 11 juli 1998.

**xxxi.** Algemeen Dagblad (Caribische editie), 'Martha naar Nederland', 14 juli 1998.

**xxxii.** In het Algemeen Dagblad (Antilliaanse editie) van 15 juli 1998 wordt verslag gedaan van de ontstemming van de Antilliaanse regering: 'Een commandant op een van de laagste treden in de hiërarchie van ministers en staatssecretarissen kan zich dergelijke uitspraken over een minister niet permitteren'. De Commandant Zeemacht had op zijn beurt in de Nederlandse pers laten weten dat de Antilliaanse minister van Justitie zich onbehoorlijk over de Koninklijke Marine had uitgelaten.

**xxxiii.** Derek Walcott, *The Antilles. Fragments of epic memory*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 1992.

**xxxiv.** Martin Amis, *Experience. A Memoir*, pag. 207, waar Saul Bellow wordt geciteerd. New York, talk miramax books, HYPERION, 2000.

**xxxv.** Gehoord tijdens de ontschepping van cruise toeristen. Sint Maarten, 1998.

**xxxvi.** Anil Ramdas, *In mijn vaders huis*, pag. 113/114. Mets, Novib, VPRO. 1993.

**xxxvii.** Het begrip 'kolonitus' dank ik aan drs. J. Slangen, als eerste belast met de opdracht tot de geschiedschrijving van het Nederlandse dekolonisatiebeleid. Dit werk is later door prof.dr. G. Oostindie en dr. I. Klinkers verricht en onder de titel 'Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000' verschenen bij de Amsterdam University Press, 2001.

**xxxviii.** Alfons van Marrewijk, *Internationalisation, Co-operation and Ethnicity in the Telecom Sector. An Ethnographic Study of the Cross-cultural Co-operation of PTT Telecom in Unisource, the Netherlands Antilles and Indonesia*. Eburon Delft, 1999. Zie hoofdstuk 8 'Unsuccessful Cross-cultural Co-operation in the Netherlands Antilles: Unbalanced Power Relations', pag. 188-231.

**xxxix.** Van Marrewijk (1999), pag. 230.

**xl.** Van Marrewijk (1999), pag. 232.

**xli.** Van Marrewijk (1999), pag. 220.

**xlii.** Voor de handelswijze van Claude Wathey worden ook wel andere beweegredenen genoemd.

**xliii.** Van Marrewijk (1999), pag. 190.

**xliv.** Van Marrewijk (1999), pag. 191/192.

**xlv.** De samenwerking tussen de KLM-ALM in de jaren '90 ziet er als volgt uit:

- beschikbaarstelling cockpit- en cabinepersoneel (80 à 100 personeelsleden), opbrengst voor ALM gemiddeld ca. Naf 15 mln per jaar;
- winstdeling van de als 'Joint Venture' uitgevoerde vluchten tussen Nederland en de Antillen;
- compensatie aan ALM voor de uitoefening van regionale rechten van/naar de Antillen door KLM;
- General Sales Agency overeenkomst door ALM tbv KLM in de Antillen;
- vluchtafhandeling en cateringleverantie tbv KLM vluchten in Curaçao.

**xlvi.** Algemeen Dagblad, Caribische editie, 'Kartelpolitie: KLM-tarief deugt'. 9 november 2000. Zie ook: Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit, zaak nr. 273 en 906; Vereniging Vrije Vogel/KLM en Swart/KLM, 8 november 2000.

**xlvii.** Besluit Nma, paragraaf 96: aantal vluchten naar Curacao via Aruba (398 vluchten), via Bonaire (166 vluchten), via Sint Maarten (162 vluchten) en naar Aruba en Sint Maarten (44 vluchten).

**xlviii.** Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor de ALM om zélf op de midatlantische route te gaan vliegen. Eind 2000 werd hiermee een begin gemaakt, tegen alle verwachtingen in van een succesvolle operatie, althans aanvankelijk. Voor de ALM was deze operatie een noodsprong om de neergaande spiraal te doorbreken. Dreiging van faillissement was toen permanent.

**xliv.** Jules C. de Windt (gezagvoerder MD-80 Air ALM) in brief in Amigoe, 'Schaap intellect', 10 augustus 2000.

**i.** 'Groot deel ALM ligt stil'. Algemeen Dagblad, 14 augustus 2000.

**ii.** Aart G. Broek, Onenigheid is een genoegen. Omtrent Identiteit Beneden de Wind. Uitgeverij Amigoe N.V. Curaçao 1994.

**iii.** Gert Oostindie, Caraibische dilemma's in een 'stagnerend' dekolonisatieproces, pag. 40. KITLV Uitgeverij. Leiden 1994.

**iiii.** Rene A. Römer, Cultuurbehoud en cultuurverandering. Een Caraïbisch dilemma, Kristóf, 8-3.

**iv.** Mario Vargas Llosa, Mondialisering is een grote stap voorwaarts, de Volkskrant, 27 mei 2000.

**v.** Hirsch Ballin tijdens voordracht op LGO conferentie. Den Haag, 20-21 juni

2001.

**lvi.** O.a. in the Marshall Islands in de Pacific met ca. 50.000 inwoners en onafhankelijk sinds 1979. Alvin Jacklick, minister van Buitenlandse Zaken: 'The people of the Marshall Islands want to be the sole masters of their own situation; of their own destiny (...) On the other hand, the reality is that we have become totally dependent on the United States, even in our own mentalitiess'. In: 'A Pacific puzzle: connecting dots into a nation'. The New York Times, 30 juni 2001.

**lvii.** Zie ook Aart G. Broek: 'Als zodanig is het verder afschermen en barricaderen van de 'autonomie' geen uniek Antilliaans verschijnsel. Ook elders in de regio streefden intellectuelen en politici naar een overeenkomstig afsluiten van de rest van de wereld (Broek 2000: 162-186). Het afsluiten van de buitenwereld werd door de Westerse wereld bovendien loyaal gesteund en zelfs aangemoedigd door het decennialang politiek correcte 'cultuurrelativisme'. Hiervan zijn de beangstigende tekortkomingen allang en ruimschoots bloot gelegd (o.a. door Lemaire, 1976; zie ook Broek (1994: 26-30), maar er wordt nog steeds mee geschermd'. In: Voordracht: 'Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag'. Willemstad, 15 en 16 juni 2001.

**lviii.** Zie ook Helen M. Hintjes, What is Freedom? Competing Notions of Rights & Responsibilities in the French Caribbean. Met het begrip 'Free-DOM' verwijst zij naar de Free-DOM radio en televisie stations en de politieke beweging die in de jaren '90 in Réunion, één van de Franse overzeese gebiedsdelen (DOM), ontstonden. In: Itinerario, volume xxv, pag. 29 en 39. European Journal of Overseas History, 2001/2.