

Vergaderjaar 1998–1999

**26 605**

## Toekomstige samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba

**Nr. 2**

**NOTA**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>	<b>8.</b>	<b>Een analyse van de actuele situatie</b>	<b>16</b>
			8.1	<i>De Nederlandse Antillen</i>	16
<b>2.</b>	<b>Verantwoording</b>	<b>2</b>	8.2	<i>Aruba</i>	17
			8.3	<i>De relatie met de Caraïbische regio</i>	18
<b>3.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>	8.4	<i>De rol van NGO's</i>	19
			8.5	<i>Het Solidariteitsfonds</i>	20
<b>4.</b>	<b>Langdurige banden</b>	<b>3</b>			
<b>5.</b>	<b>De formele basis van het samenwerkingsbeleid</b>	<b>4</b>	<b>9.</b>	<b>De realisatie van de doelstellingen</b>	<b>21</b>
5.1	<i>Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden</i>	4	9.1	<i>Vernieuwing van de samenwerkingsrelatie</i>	21
5.2	<i>De verantwoordelijkheden van de Koninkrijkspartners</i>	4	9.2	<i>Het toekomstige beheer van de samenwerkingsmiddelen</i>	22
5.3	<i>De waarborgfunctie</i>	6	9.3	<i>De samenwerkingsprogramma's</i>	23
5.4	<i>De coördinatie van de Nederlandse actoren</i>	6	9.3.1	Inleiding	23
		7	9.3.2	De kwaliteit van het bestuur	24
			9.3.3	Duurzame economische ontwikkeling	25
			9.3.4	Onderwijs	26
<b>6.</b>	<b>De noodzaak voor een nieuw samenwerkingsbeleid</b>	<b>8</b>	9.4	<i>Sanering van de overheidsfinanciën als voorwaarde</i>	28
6.1	<i>Historische schets</i>	8			
6.1.1	Algemeen	8	9.5	<i>Rechtshandhaving</i>	29
6.1.2	Economische ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen		9.5.1	Inleiding	29
6.1.3	Bestuurlijke ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen	9	9.5.2	Ter beschikking stellen rechters en leden openbaar ministerie	30
6.1.4	Economische ontwikkelingen in Aruba	10	9.5.3	Recherchecapaciteit	30
6.1.5	Bestuurlijke ontwikkelingen in Aruba	11	9.5.4	Kustwacht	30
6.2	<i>Waarom een nieuw samenwerkingsbeleid?</i>	12	9.5.5	Gevangeniswezen	31
		12			
<b>7.</b>	<b>De doelstellingen van het nieuwe samenwerkingsbeleid</b>	<b>16</b>	<b>10.</b>	<b>Toekomst in samenwerking</b>	<b>31</b>
			Bijlage 1:	Lijst met afkortingen	33
			Bijlage 2:	Literatuuroverzicht	34
			Bijlage 3:	De foto	35

# TOEKOMST IN SAMENWERKING

## 1. Inleiding

In deze nota staan de voornemens van de Nederlandse regering voor een samenwerkingsbeleid van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba. De relaties tussen de Koninkrijkspartners moeten op een moderne leest geschoeid worden. Deze nota schetst een nieuw kader voor samenwerking. Het belangrijkste doel is een effectievere inzet van de samenwerkingsmiddelen.

De nota start met een korte beschrijving van de relatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarna volgt de formele basis van het samenwerkingsbeleid. Vervolgens geeft de nota aan waarom er een nieuw samenwerkingsbeleid moet komen en wat de doelstellingen ervan moeten zijn. Na een analyse van de actuele situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba eindigt de nota met voorstellen voor verwezenlijking van de doelstellingen. In de bijlage is een overzicht («foto») van de actuele situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba opgenomen.

## 2. Verantwoording

In de memorie van Toelichting bij Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting 1999 is aangekondigd dat een kaderstellende inventarisatie over de toekomstige samenwerking van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba zou worden opgesteld.<sup>1</sup>

Tijdens het eerste werkbezoek van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Nederlandse Antillen en Aruba in september 1998 werd geconstateerd dat zowel aan Antilliaanse en Arubaanse als aan Nederlandse zijde de coördinatie van de samenwerking niet optimaal is. Deze constatering bracht met zich mee dat de regering voor zich een belangrijke taak zag weggelegd om aan deze coördinatie een belangrijke impuls te geven. In het licht van het grote aantal in uitvoering zijnde projecten, het geconstateerde gemis aan coördinatie en het ontbreken van een duidelijke beleidsvisie kondigde de regering destijds aan op afzienbare termijn te willen overgaan tot het uitzetten van beleidslijnen<sup>2</sup>. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit voornemen destijds besproken met enkele Arubaanse bewindspersonen en de Antilliaanse minister van Ontwikkelingssamenwerking.

Tijdens de begrotingsbehandeling van Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting in november 1998 heeft de regering nogmaals expliciet aangekondigd in het voorjaar van 1999 een nota uit te brengen waarin het toekomstige samenwerkingsbeleid zal worden uiteengezet.<sup>3</sup> De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit voornemen in december 1998 en in maart en april 1999 tijdens zijn werkbezoeken aan de Nederlandse Antillen en Aruba besproken met personen uit zowel de politiek als het bedrijfsleven.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 IV, nr. 2.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 IV, nr. 4.

<sup>3</sup> Handelingen Tweede Kamer 1998–1999, p. 20–1293.

<sup>4</sup> *Ontwikkeling in Vertrouwen*, eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten, Den Haag, 30 juni 1997; *Op Eigen Benen*, Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland, Den Haag, 30 juni 1997.

Wat de inhoud van de nieuwe beleidslijn betreft, sluit de regering aan bij de inhoud van de rapporten van onder andere de commissies Wawoe en Biesheuvel<sup>4</sup>. Beide rapporten spreken onder andere over het op afstand plaatsen van de Nederlandse bemoeienis bij de besteding van de samenwerkingsmiddelen en bevelen aan de Nederlandse samenwerkingsmiddelen in de toekomst in de vorm van programmafinanciering te verstrekken. In zijn gesprekken met onder andere de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba heeft de staatssecretaris van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties geconstateerd, dat voor dit voornemen brede steun bestaat bij de regeringen van beide landen.

### **3. Samenvatting**

In deze nota worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- het moderniseren van de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba en het verbeteren van de effectiviteit van de samenwerkingsrelatie is gewenst;
- het bijdragen van de Nederlandse middelen aan structurele verbeteringen in plaats van aan ad hoc maatregelen. De Nederlandse inzet mag niet in de plaats komen van kapitaalsinvesteringen die de Nederlandse Antillen en Aruba zelf zouden moeten financieren;
- het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners is de centrale doelstelling van het nieuwe samenwerkingsbeleid;
- het in de toekomst concentreren van de samenwerkingsmiddelen op een beperkt aantal terreinen, te weten:
  - kwaliteit van bestuur («good governance»);
  - duurzame economische ontwikkeling;
  - onderwijs.
- het in de toekomst zoveel mogelijk verstrekken van de samenwerkingsmiddelen in de vorm van programmafinanciering. De samenwerkingsmiddelen zullen hiertoe voor een groot gedeelte in fondsen worden gestort en worden beheerd en gealloceerd door onafhankelijke instanties;
- het gezamenlijk overeenkomen van samenwerkingsprogramma's die de kern zullen vormen van het nieuwe samenwerkingsbeleid;
- het afzonderen van de middelen die voor de rechtshandhaving nodig zijn van de fondsen die voor samenwerkingsprogramma's beschikbaar worden gesteld.

In de nota wordt tevens aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat het nieuwe samenwerkingsbeleid ingevoerd kan worden. De belangrijkste daarvan zijn:

1. een gezond financieel-economisch beleid;
2. de kwaliteit van bestuur («good governance»).

### **4. Langdurige banden**

De band tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba gaat terug tot in de 17e eeuw. Deze band is in de loop der eeuwen wel steeds veranderd. Belangrijke kenmerken van de huidige relatie zijn eigenheid, een gedeelde taal en cultuur en samenwerking op de meest uiteenlopende terreinen. Deze band moeten we koesteren. De eigenheid van de landen in het Caraïbisch gebied uit zich in een gediversificeerde cultuur en het spreken van verschillende eigen talen. Het gebruik van Papiaments, Nederlands en Engels, maar ook Spaans laat zien dat er een multiculturele samenleving is ontstaan. Dit heeft positieve kanten, maar stelt ook bijzondere eisen aan het openbaar bestuur.

Aruba profileert zich als een zelfbewuste, jonge natie. Dit geldt niet voor de Nederlandse Antillen. Daar domineert het eilandgevoel. De geografische positie van de twee eilandgroepen die het land vormen verklaart dit voor een deel. De bovenwindse eilanden en de benedenwindse eilanden liggen ruim 900 kilometer uit elkaar. Daarnaast is er meertaligheid binnen het land. Op de benedenwinden wordt Papiaments gesproken, terwijl op de bovenwinden Engels de voertaal is. De Antilliaanse politiek dient vooral de belangen van de afzonderlijke eilandgebieden. De toegevoegde

waarde van het land de Nederlandse Antillen wordt eerder voor dat doel ingezet dan voor het scheppen van een natiegevoel.

De band tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba heeft een positieve invloed op het aanzien van het Koninkrijk in het Caraïbisch gebied. De Nederlandse aanwezigheid in deze regio heeft een positieve invloed op de betrekkingen met de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Brittannië. Er is een intensieve samenwerking tussen deze staten in internationale drugsbestrijdingsoperaties. De aanwezigheid van eenheden van de krijgsmacht in de West maakt Nederland in de regio tot een factor van betekenis. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn daardoor rustpunten in de woelige Caraïbische wateren.

Ondanks de verschillen in staatkundige structuren, delen de inwoners van Puerto Rico, de Amerikaanse Virgin Islands, de Franse Départements d'Outre-Mer, de resterende Britse dependent territories, de Nederlandse Antillen of Aruba in meerderheid de wens niet onafhankelijk te worden. In deze landen ligt de levensstandaard duidelijk hoger dan elders in de regio. De vrije toegang tot het moederland is verzekerd en het functioneren van democratie en rechtsstaat is overwegend goed geregeld. In zo'n context komt een strijdbaar nationalisme niet bepaald gemakkelijk tot bloei<sup>1</sup>.

Juist vanwege de langdurige banden gaan de problemen waarin vooral de bevolking van de Nederlandse Antillen zich bevindt Nederland zeer aan het hart. De werkloosheid is hoog. Er is armoede. Veel jongeren dreigen tussen de wal en het schip te raken of zijn daar al terechtgekomen. Deze problemen vragen om snelle en effectieve oplossingen. De regering wil de Nederlandse Antillen graag bijstaan om een kentering aan te brengen in de neerwaartse economische spiraal, al is het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Antillen om hiervoor de benodigde beleidsinspanningen te leveren.

## **5. De formele basis van het samenwerkingsbeleid**

### *5.1 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*

Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden beheerst in formele zin het samenwerkingsbeleid.

In het Statuut staat dat alle landen binnen het Koninkrijk autonoom zijn in het uitoefenen van hun taken, met uitzondering van een limitatief opgesomd aantal Koninkrijkstaken. De autonomie van de landen vormt daarmee het centrale element van de verhouding tussen de drie landen in het Koninkrijk. Dit heeft zowel gevolgen voor de wijze waarop het samenwerkingsbeleid tot stand komt, namelijk in overleg tussen en met de instemming van de landen, als voor de inhoud van het samenwerkingsbeleid. Inhoudelijk moet in het samenwerkingsbeleid de verantwoordelijkheid van de landen in het Koninkrijk jegens elkaar tot uitdrukking komen, waarbij de autonomie en de beperkte bevoegdheden op Koninkrijksniveau moeten worden gerespecteerd.

Het samenwerkingsbeleid vindt zijn formele grondslag vooral in artikel 36 e.v. van het Statuut. Daar wordt gesproken over de hulp en bijstand die de landen van het Koninkrijk elkaar verlenen.

Het Statuut dateert van 1954. Het is sindsdien niet fundamenteel gewijzigd, afgezien van de onafhankelijkheid van Suriname en de zelfstandige positie van Aruba als land binnen het Koninkrijk. Dat wil niet zeggen dat sinds 1954 niet meer over de statutaire verhoudingen is nagedacht. Zoals bekend is er in de jaren tachtig en negentig uitvoerig gediscussieerd over de Koninkrijksverhoudingen. Uiteindelijk resultaat

---

<sup>1</sup> Gert Oostindie, *Het Paradijs Overzee*, Bert Bakker, Amsterdam (1997), p. 185.

daarvan is dat het bestaande Statuut is gehandhaafd met drie autonome landen binnen het Koninkrijk.

Deze nota wil opnieuw richting geven aan de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk. De bestaande, in het Statuut neergelegde verhoudingen, zijn daarbij uitgangspunt.

In de Nederlandse Antillen vindt discussie plaats over de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Er lijkt, althans in politieke kringen, sprake van een afnemende steun voor de Antillen van de «Vijf». Onduidelijk is in hoeverre onder de bevolking een duidelijke voorkeur bestaat voor een ander model. De geschiedenis leert dat de uitkomst van (eventuele) referenda in de Nederlandse Antillen zich moeilijk laat voorspellen.

Het is van belang dat een hernieuwde discussie over de verhoudingen binnen het Koninkrijk niet de aandacht afleidt van de urgente problemen waarmee de Nederlandse Antillen intern te kampen hebben. Het zijn immers vooral deze financieel-economische problemen die ten grondslag liggen aan de onvrede over de statutaire verhoudingen. Een debat ten principale over de organisatie van het Koninkrijk bergt het gevaar in zich dat de aandacht voor hervorming van economie en financiën verflauwt en doortastende maatregelen op deze terreinen opnieuw enige jaren vooruit worden geschoven.

Behoeft aan staatkundige vernieuwing bestaat er vooral wat betreft de verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen. Modernisering van de relatie tussen land en eilanden zou de bestuurlijke daadkracht in de Nederlandse Antillen aanzienlijk kunnen vergroten. De nadelen die verbonden zijn aan het functioneren van twee elkaar gedeeltelijk overlappende bestuurslagen worden ook in de Antillen als steeds knellender ervaren. Vraagstukken als een doelmatiger verdeling van taken tussen land en eilandgebieden, herziening van bevoegdheden tot belastingheffing en de verdeling van opbrengsten tussen land en eilandgebieden<sup>1</sup>, en privatisering van overheidsinstellingen verdienen een centrale rol in het politieke debat in de Nederlandse Antillen.

In het verleden zijn discussies over deze onderwerpen sterk verbonden geweest met de staatkundige discussie over de positie van het Land en de zelfstandigheid van de eilanden. Bezien zou kunnen worden of een nieuwe benadering van de taakverdeling tussen het land en de eilanden met het oog op een doelmatiger en doeltreffender bestuur nieuwe perspectieven kan opleveren. Hierbij is met name van belang dat beleid en uitvoering van beleid zoveel mogelijk in één hand worden gebracht. Indien hetzelfde bestuur dat voor het beleid verantwoordelijk is, ook verantwoordelijk wordt voor de uitvoering, kan dat de bestuurskracht aanmerkelijk vergroten. Aangezien voor de uitvoering van beleid het eilandsniveau in het algemeen het meest aangewezen zal zijn, ligt het voor de hand zoveel mogelijk beleid en uitvoering op dit niveau in één hand te krijgen. Dit spoort ook met het uitgangspunt van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen, waarin wordt uitgegaan van een beperkt aantal in de regeling opgesomde taken van het Land. Vanuit de doelstelling om te komen tot een meer doelmatiger bestuur, zou bij verdergaande decentralisatie tevens de wijze van financiering van de taken moeten worden bekeken, waarbij afwenteling van tekorten op een ander bestuur wordt voorkomen, en kunnen worden gezien op welke wijze staatkundige herstructurering kan bijdragen aan effectievere besluitvorming.

<sup>1</sup> Deze aanbeveling is genoemd in het Rapport van de tripartiete commissie schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba (Cie Van Lennep), «Schuld of Toekomst», januari 1996.

Het zal duidelijk zijn dat de Nederlandse regering de discussies over de staatkundige vernieuwing met grote betrokkenheid volgt. Zij doet dit niet alleen vanwege haar medeverantwoordelijkheid voor de inhoud van het Statuut, maar vooral vanwege de consequenties voor het bestuur en de

bevolking van de Nederlandse Antillen en de bijdrage die dit kan leveren aan een effectievere besteding van de samenwerkingsmiddelen op langere termijn.

### *5.2 De verantwoordelijkheden van de Koninkrijkspartners*

Een belangrijke voorwaarde voor een effectief samenwerkingsbeleid is duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de verschillende partners bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

Bij het aanduiden van de verantwoordelijkheden staan de uitgangspunten van het Statuut voorop. Dit betekent dat de autonomie en daarmee de zeggenschap van de landen over onderwerpen die tot de autonome sfeer worden gerekend, moeten worden gerespecteerd. Zoals aangegeven zijn onderwerpen die tot de autonome sfeer worden gerekend, alle onderwerpen die in het Statuut niet nadrukkelijk als Koninkrijksaangelegenheid zijn aangewezen.

Samenwerking zal dus altijd een onderwerp van overleg tussen de regeringen moeten zijn en zal altijd met de instemming van de betrokken landen tot stand moeten komen. Dit geldt niet alleen bij de ontwikkeling van het beleid en de keuze van onderwerpen voor samenwerking. De autonomie komt ook tot uitdrukking in de manier waarop de samenwerkingsrelatie in de praktijk wordt uitgevoerd. Bij het verlenen van hulp en bijstand kan en mag de Nederlandse regering niet de verantwoordelijkheden van de regering van de Nederlandse Antillen of van Aruba overnemen.

Dit betekent dat eisen aan de uitvoering van het samenwerkingsbeleid moeten worden gesteld. In een volwassen en open relatie maken partners goede afspraken. Zij kunnen ook nagaan of beide partners zich aan de afspraken houden.

Helderheid over de gemaakte afspraken en duidelijkheid over de beoogde resultaten van het beleid zijn nodig. Anders is het onmogelijk om te kunnen beoordelen of het beleid tot de gewenste resultaten heeft geleid en of het beleid bijstelling behoeft. Helderheid over de bereikte resultaten is ook van belang voor de verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering voor een doelmatige en doeltreffende besteding van haar eigen begrotingsmiddelen.

Wederzijdse betrokkenheid en gebondenheid staan centraal in de samenwerkingsrelatie. Gelijkwaardigheid en autonomie komen tot uitdrukking in het, met respect voor ieders verantwoordelijkheden, gezamenlijk ontwikkelen van beleid en het maken van afspraken over concrete resultaten. Vervolgens moet helder zijn hoe kan worden nagegaan of alle betrokken partijen de afspraken uitvoeren en of de beoogde doelstellingen worden bereikt.

### *5.3 De waarborgfunctie*

In de discussie over het samenwerkingsbeleid wordt vaak gewezen op de verantwoordelijkheid die in Koninkrijksverband bestaat voor het waarborgen van de democratische rechtsstaat in de landen van het Koninkrijk. Deze verantwoordelijkheid staat in artikel 43 van het Statuut, waarin is bepaald dat «de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur» allereerst de zorg is van de landen van het Koninkrijk. Het is echter aan het Koninkrijk deze rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen.

Uit het Statuut blijkt niet helder wat de waarborgfunctie van het Koninkrijk

exact inhoudt. Met andere woorden: het Statuut geeft geen «ondergrens» aan de in artikel 43 genoemde onderwerpen, beneden welke een Koninkrijksverantwoordelijkheid ontstaat. Dit betekent dat er bij elk onderwerp in dit verband besluitvorming moet zijn over de te hanteren grens en de daaraan te verbinden gevolgen.

De uitoefening van de waarborgfunctie is dus niet meer een uitsluitende autonome aangelegenheid van het betrokken land. Het Koninkrijk heeft daarnaast een eigen verantwoordelijkheid. Om zoveel mogelijk helderheid te scheppen in de relaties in het samenwerkingsbeleid, wil de regering het nemen van maatregelen op grond van de waarborgfunctie van het Statuut duidelijk onderscheiden van het verlenen van hulp en bijstand, oftewel de reguliere samenwerkingsrelatie op grond van artikel 36 e.v. van het Statuut.

Het feit dat er een formeel onderscheid is tussen het verlenen van hulp en bijstand en de waarborgfunctie van het Statuut, wil echter niet zeggen dat er geen verband tussen beide soorten relaties binnen het Koninkrijk bestaat.

Bij het ontwikkelen van het samenwerkingsbeleid is het vanzelfsprekend dat de landen zich rekenschap geven van de verantwoordelijkheden die zij op grond van het Statuut hebben. Dit betekent dat de zorg voor een bepaald onderwerp als bedoeld in artikel 43 van het Statuut aanleiding vormt om daaraan in het kader van het samenwerkingsbeleid bijzondere aandacht te geven en daar (ex artikel 36 e.v.) financiële middelen voor te bestemmen. Daarbij gaat het primair om aangelegenheden waarvoor het Land zelf verantwoordelijk is. Het Koninkrijk staat voor de taak de onderwerpen, bedoeld in artikel 43 Statuut, te waarborgen met gebruikmaking van de middelen die het Koninkrijk daarvoor krachtens het Statuut ten dienste staan. Voordat het Koninkrijk bijvoorbeeld enigerlei vorm van hoger toezicht kan instellen, zal het eerst met gebruikmaking van alle minder ver in de autonomie van de Landen ingrijpende middelen moeten hebben geprobeerd de problemen op te lossen. Het ligt voor de hand dat het samenwerkingsbeleid op grond van artikel 36 e.v. van het Statuut hier het eerst voor in aanmerking komt.

#### *5.4 De coördinatie van de Nederlandse actoren*

Sinds het aantreden van dit kabinet ligt de verantwoordelijkheid voor de Koninkrijksrelaties bij de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in het bijzonder met dit beleidsterrein is belast. Tot nu toe was een minister verantwoordelijk voor dit beleidsterrein, maar die combineerde deze verantwoordelijkheid met een andere portefeuille. Dit was onder meer van invloed op de wijze waarop de beheersmatige aspecten van de samenwerkingsrelatie zich hebben ontwikkeld. Deze situatie is met de integratie van het beleidsterrein in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beëindigd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt verantwoordelijkheid voor het beleid voor de Koninkrijksrelaties. Dit uit zich vooral op de meer grondwettelijke en statutaire aspecten van het beleidsterrein. De zorg voor het Statuut, de uitvoering ervan en daarmee samenhangend de discussie over koninkrijksverhoudingen maken daar deel van uit.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, binnen de grenzen van het beleid zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat heeft vastgesteld, de taak om de samenwerkingsrelaties tussen de landen vorm te geven. Ook bereidt hij



het Nederlandse beleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba voor en heeft hij op dat punt een coördinerende functie. De staatssecretaris is dus eerste aanspreekpunt voor het overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba over zaken die met samenwerking te maken hebben.

Met de integratie van het beleidsterrein wil de regering méér bereiken dan alleen versterking van de politieke en ambtelijke aandacht. De verandering laat ook zien hoe groot het belang is dat wordt gehecht aan de relaties met de landen binnen het Koninkrijk. Dat belang is de basis van het beleidskader dat in deze nota wordt geschetst. Het kader geeft richting aan het samenwerkingsbeleid binnen het Koninkrijk en dus tussen de Koninkrijkspartners op de langere termijn. Een eenduidig beleid verschaft de Nederlandse Antillen en Aruba helderheid over de inzet van Nederland in de Koninkrijksrelaties. Dit is een absolute voorwaarde om bestendigheid en stabiliteit in de onderlinge relaties te verzekeren.

Bij het samenwerkingsbeleid zijn vele maatschappelijke partijen betrokken, zoals gemeenten, universiteiten en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Zij benaderen de Nederlandse Antillen en Aruba ieder vanuit hun eigen zienswijze en vanuit een specifiek maatschappelijk belang. Dat maakt het geheel van het vanuit Nederland gevoerde beleid zeer complex van aard. Het nieuwe beleidskader, zoals deze nota dat voorstelt, moet daar verbetering in aanbrengen.

Daarnaast moet goede inhoudelijke afstemming en informatievoorziening plaatsvinden. Daar is in 1998 een start mee gemaakt met een nieuwe interdepartementale coördinatiestructuur, waar een Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties deel van uitmaakt. Deze ambtelijke commissie levert een bijdrage aan het ontwikkelen van het algemene beleid. Daarnaast bespreekt de commissie de beleidsvoornemens van de verschillende departementen op het terrein van de Koninkrijksrelaties en stemt deze op elkaar af.

Tenslotte besteedt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bijzondere aandacht aan coördinatie, afstemming, voorbereiding en verslaglegging van ambtelijke en politieke bezoeken. De Nederlandse Vertegenwoordigingen in de Nederlandse Antillen en Aruba spelen hierbij een belangrijke rol. Doel hiervan is dat bij het maken van afspraken prioriteiten zorgvuldig worden gewogen en de uitvoering ervan is verzekerd.

## **6. De noodzaak voor een nieuw samenwerkingsbeleid**

### *6.1 Historische schets*

#### 6.1.1 Algemeen

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het samenwerkingsbeleid in alle delen van het Koninkrijk lange tijd gericht geweest op de uiteindelijke onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en later ook Aruba. De andere Koninkrijkspartners gingen op de Ronde Tafel Conferentie van 1983 akkoord met de Arubaanse wens om een status aparte binnen het Koninkrijk te verwerven. Daar was de voorwaarde aan verbonden dat deze status aparte, ingaande in 1986, zou gelden als overgangperiode op weg naar de onafhankelijkheid van Aruba in 1996. Het denken over onafhankelijkheid van de rijkdelen is echter na de Ronde Tafel Conferentie van 1983 geleidelijk veranderd, mede onder invloed van de gebeurtenissen in Suriname. Begin jaren '90 verlaat Nederland zijn jarenlange beleid om de Nederlandse Antillen en Aruba op den duur onafhankelijk te laten worden.



Zo wordt het Aruba toegestaan om ook na 1996 voor onbepaalde tijd als autonoom land binnen het Koninkrijk te blijven.

In de in 1993 en 1994 op de Nederlandse Antillen gehouden referenda, werd een duidelijke voorkeur uitgesproken voor handhaving van de Nederlandse Antillen in de bestaande vorm. Daaruit bleek ook dat de wens om volledig onafhankelijk te zijn niet leefde. De gedachte dat verdere ontwikkeling vanuit een koloniale situatie naar volledige zelfstandigheid zou moeten leiden, is daarmee niet langer vanzelfsprekend. Het perspectief is sindsdien gericht op een bestendiging van de huidige staatkundige banden.<sup>1</sup>

Dit betekende ook een andere invulling van de hulprelatie. Niet langer werden alleen kapitaalsinvesteringen in met name de zachte sectoren – cultuur en sociale ontwikkeling – en harde sectoren – infrastructuur en volkshuisvesting – gefinancierd. De hulp richtte zich ook op een meer bestuurlijk niveau. Nederland gaf steeds meer invulling aan de waarborgtaken uit het Statuut door met financiële en personele hulp rechtshandhaving en deugdelijkheid van bestuur te ondersteunen.

### 6.1.2 Economische ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen

De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen kenmerkt zich sinds 1945 door perioden van uitbundige groei afgewisseld met perioden van zware economische neergang.

Tot het midden van de jaren '50 kenden de Nederlandse Antillen een hoog welvaartsniveau. De inkomsten uit de olie-industrie waren hoog – bijna 10% van de wereld-olieproductie werd op de Nederlandse Antillen verwerkt – en de toestand van de overheidsfinanciën was florissant. In de periode 1955–1969 nam door de automatisering in de olie-industrie de werkloosheid fors toe. Ondanks de investeringen in de toeristische sector – onder meer gefinancierd door Nederlandse ontwikkelingssteun – zette de economische krimp vanaf het begin van de jaren zestig door. In 1969 vertoonden de overheidsfinanciën voor het eerst sinds decennia een tekort. Oorzaak was het fors toegenomen ambtenarenapparaat, terwijl de overheidsinkomsten daarmee geen gelijke tred hielden. Daarnaast bleek het onderwijssysteem niet in staat te voldoen aan de veranderende vraag naar scholingsprogramma's op toeristisch en technisch gebied. De grote economische en sociale problemen leidden in mei 1969 tot een volksoptstand. Op verzoek van de Antilliaanse regering bood het Koninkrijk militaire ondersteuning; mariniers moesten de rust herstellen.

In de eerste helft van de jaren '70 was er weer sprake van economische groei, veroorzaakt door een toename van het toerisme en de uitvoering van diverse infrastructurele projecten. In 1978 leidt het overheidsgedrag evenwel tot een situatie van overbesteding als gevolg van de hoge en niet gedekte overheidsuitgaven. Er ontstaat een groot tekort op de betalingsbelans, waardoor de regering zich uiteindelijk gedwongen ziet af te treden<sup>2</sup>.

Na een succesvolle periode begin jaren '80 kreeg de Antilliaanse economie vanaf 1983 een aantal klappen te verwerken die nu nog steeds doorwerken. Dat zijn onder andere:

- het vertrek van Shell uit Curaçao;
- devaluaties in Zuid-Amerika, waardoor het kooptoeerisme inzakte;
- Amerikaanse belastingmaatregelen die het vestigingsklimaat voor financiële offshore-maatschappijen deden verslechteren.

<sup>1</sup> Het onderzoek *Ki Sorto Di Reino* uit 1998 gaf eveneens als resultaat dat een overgrote meerderheid van de bevolking van de Nederlandse Antillen de banden met Nederland wil behouden.

<sup>2</sup> T.J. Haan, *Antilliaanse Instituties, de Economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba 1969–1995*, Labyrint Publications, Capelle a/d IJssel, 1998, p. 30.

Het Antilliaanse overheidsapparaat was groot en bureaucratisch en de lonen waren in vergelijking met de regio hoog. Ondernemingen werkten inefficiënt, mede ten gevolge van subsidies door of participatie van de overheid. Het uittreden van Aruba in 1986 leidde tot een economische en bestuurlijke verzwakking van de Nederlandse Antillen. In 1987 ontwikkelde de Antilliaanse regering een ruime lump-sum regeling om het vertrek van duizend ambtenaren te begeleiden. Deze regeling kostte vooral in 1988 veel geld. De werkloosheid op Curaçao steeg tegelijkertijd naar 30%, de jeugdwerkloosheid zelfs naar 54%.

Eind jaren '80 keerde de economische groei terug. Oorzaken waren de stijgende wereldhandel en het economisch herstel in Zuid-Amerika. In de jaren '90 zakte de groei fors in. De orkanen Luis en Marilyn, die Sint Maarten in 1995 troffen, en de orkaan Georges, die de Bovenwinden in 1998 trof, versterkten die ontwikkeling. Het IMF adviseerde bij het weer op orde krijgen van de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen. De met het IMF in 1996 en 1997 gemaakte afspraken werden echter niet uitgevoerd. Tot op heden duren de economische en financiële problemen van de Nederlandse Antillen voort.

### 6.1.3 Bestuurlijke ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen

Twee aspecten domineren de bestuurlijke ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen. Ten eerste de dubbele bestuurslaag. Daarnaast de natuurlijke kleinschaligheid. Beide aspecten spelen een rol bij de bestuurlijke problemen in de Nederlandse Antillen. Het is van belang een onderscheid te maken tussen het politiek-bestuurlijke bestel en het ambtenarenapparaat. Vanzelfsprekend beïnvloeden deze twee delen van het openbaar bestuur elkaar.

Het Nederlands-Antilliaanse politiek-bestuurlijke bestel kenmerkt zich door twee factoren: er is een veelheid aan politieke partijen en er is sprake van een bestuurslaag op Lands- en op eilandniveau. De verdeling van bestuursbevoegdheden is juridisch vastgelegd in de Eilandsregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Deze geeft een limitatieve opsomming van de onderwerpen die niet tot de zorg van de eilandgebieden behoren en waarvoor dus het Land verantwoordelijk is. Op basis van dit uitgangspunt heeft de verdeling van bevoegdheden zich in de loop van de tijd ontwikkeld tot de huidige vorm. Die verdeling, maar ook de politieke constellatie, maken de besluitvorming door het Land bijzonder complex. Omdat de landsregering afhankelijk is van coalities, waarin de belangen van de afzonderlijke eilanden een belangrijke rol spelen, komen besluiten vaak pas na intensieve consultaties tot stand. Ook daardoor mist het land de nodige bestuurskracht.

Het ambtenarenapparaat van het land, maar ook van de eilandgebieden is lange tijd kwantitatief overbezet, maar kwalitatief onderbezet geweest. Er waren politieke benoemingen van ambtenaren. Sommigen trokken zelfs de conclusie dat de overheidsdienst fungeerde als een verkapt sociaal verzekeringsstelsel. Door de kleinschaligheid van de Nederlandse Antillen kon er gemakkelijk een vermenging ontstaan van het politiek-bestuurlijke bestel en het ambtenarenapparaat. De kleinschaligheid leidde tot een cultuur van onderlinge afhankelijkheid, waardoor checks en balances in het systeem werden en worden gemist.

Op het eiland Sint Maarten faalde het eilandsbestuur ernstig en structureel op velerlei fronten. Bij voorlopige maatregel van 22 juni 1992 stelde de Koninkrijksregering het bestuur van Sint Maarten onder Hoger Toezicht. De voorlopige voorziening werd op 23 februari 1993 vervangen door een Algemene Maatregel van Rijksbestuur. Die hield in dat alle

daden van wetgeving en bestuur met belangrijke bestuurlijke en financiële consequenties aan voorafgaande toestemming van de Gouverneur waren gebonden. Per 1 maart 1996 kon, dankzij verbeteringen, het bijzonder preventief Hoger Toezicht worden vervangen door een tripartiet Bestuursakkoord tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Sint Maarten. Het Bestuursakkoord had een looptijd van drie jaar en is per 1 maart 1999 voor een belangrijk deel beëindigd. Evaluatie vindt momenteel plaats.

Ook in en ten behoeve van de andere eilandgebieden in de Nederlandse Antillen en op Landsniveau startten de afgelopen jaren verschillende projecten voor systematische verbetering van het bestuurs- en ambtenarenapparaat door training, opleiding, stageprogramma's, functiewaardering en efficiencybevordering door middel van vaststelling van kerntaken en verzelfstandiging van overheidsdiensten.

Ook het feit dat de Nederlands-Antilliaanse overheid momenteel geen pensioenpremies afdraagt aan het APNA weerspiegelt de zorgelijke situatie in de Nederlandse Antillen.

De situatie in de Koraal Specht gevangenis op Curaçao komt ook voor een deel door een gebrek aan bestuurlijke daadkracht en ambtelijke kwaliteit. De gevangenis kent grote problemen. Het Europese Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing bracht negatieve rapporten uit over de situatie. Omdat de Antilliaanse regering de problemen lange tijd onvoldoende onderkende, heeft Nederland bij herhaling aangedrongen op verbetering. Daarbij stond steeds de autonome verantwoordelijkheid van de Nederlandse Antillen voorop. Samenwerkingsconstructies en technische bijstand konden tot nu toe voorkomen dat moest worden overgegaan tot enige vorm van Hoger Toezicht. In maart 1999 diende de regering van de Nederlandse Antillen plannen in voor nieuwbouw van de gevangenis en een flankerend beleid. De Rijksministerraad heeft de plannen bekrachtigd. Ze zullen deels in samenwerking met Nederland worden uitgevoerd.

#### 6.1.4 Economische ontwikkelingen in Aruba

De economische ontwikkeling van Aruba deed in de jaren zeventig niet onder voor die van Curaçao. Alleen in 1974 en 1980 ging het minder goed, als gevolg van de oliecrises. In de jaren 1970–1978 ontving Aruba van de eilanden binnen de Antillen de meeste verblijfstoeristen: zo'n 50% meer dan Curaçao in dezelfde periode.

De eerste helft van de jaren tachtig verliep voor Aruba hectisch. Eerst vond een winstexplosie plaats bij de Lago-raffinaderij. Die had, door gemaakte afspraken, ruime belastingafdrachten tot gevolg. Vervolgens trad een ernstige crisis op als gevolg van de sluiting van dit bedrijf. Met de sluiting viel een kwart van het Arubaanse BNP weg.<sup>1</sup> De jaren 1985–1986 waren dan ook crisisjaren. Ook bezochten vanaf 1981 beduidend minder toeristen Aruba dan Curaçao.

Vanaf 1986, toen Aruba de status aparte verkreeg, ontwikkelde de Arubaanse economie zich zeer sterk. Tussen 1987 en 1991 was de groei het grootst (13% per jaar), daarna vlakke deze, door de capaciteitsgrenzen van de toeristen-industrie, wat af. De gemiddelde reële groei van het Arubaanse BNP bedroeg in de periode 1986–1995 7,6% per jaar. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking was hierdoor in 1997 opgelopen tot circa US\$ 18 000 per jaar. Dit niveau wordt in het Caraïbische gebied alleen overtroffen door Bermuda.

<sup>1</sup> T.J. Haan, *Antilliaanse Instituties, de Economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba 1969–1995*, Labyrint Publications, Capelle a/d IJssel, 1998, p. 50.

## 6.1.5 Bestuurlijke ontwikkelingen in Aruba

Het Arubaanse politieke systeem is sterk gepolariseerd. De in de Nederlandse Antillen geconstateerde kleinschaligheid en het gemis aan ambtelijke checks en balances golden lange tijd in nog sterkere mate voor Aruba. Deze politieke en ambtelijke problemen hebben geleid tot een aantal negatieve ontwikkelingen.

Toen vast stond dat het bestuursapparaat niet goed functioneerde, heeft de Arubaanse regering de werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur ingesteld. Het rapport van deze werkgroep verscheen in 1997 onder de titel «Calidad» (Kwaliteit). In het rapport doet de werkgroep aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit en de integriteit van het bestuur in Aruba. De werkgroep gaat onder meer in op de financiering en aansprakelijkheid van politieke partijen, de integriteit bij ambtelijke en politieke ambtsvervulling en de versterking van de Algemene Rekenkamer van Aruba. De huidige regering heeft in het regeerprogramma gesteld dat het rapport integraal binnen een periode van één jaar wordt uitgevoerd. Het rapport geeft concrete maatregelen, die gezamenlijk invulling geven aan het begrip «deugdelijkheid van bestuur». Die maatregelen worden nu uitgevoerd.

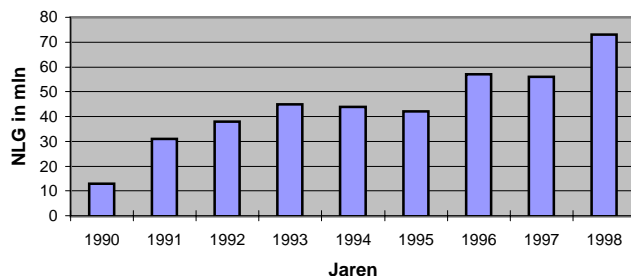
De overheidsfinanciën waren lange tijd zorgelijk. Aruba heeft geruime tijd grote problemen gehad binnen een aanvaardbare termijn haar betalingsverplichtingen na te komen. Het liquiditeitsprobleem is destijds opgelost door geblokkeerde rekeningen uit te putten, geen afdrachten te doen aan het algemeen pensioenfonds Aruba en het aantal investeringen te verminderen.

### 6.2 Waarom een nieuw samenwerkingsbeleid?

Toen begin jaren '90 vast stond dat de staatkundige banden gehandhaafd zouden blijven, is er gezocht naar een adequate invulling van het Nederlandse beleid. Dit had onder meer een verschuiving in de als prioritair aangemerkte sectoren tot gevolg.

De vorm van de hulp veranderde ook. In eerste instantie betaalde Nederland projecten en regelde ook de uitvoering daarvan. Langzamerhand werd de verantwoordelijkheid voor projecten meer bij de Nederlandse Antillen en Aruba gelegd. De projecten werden aanvankelijk door externe consultants uitgevoerd. Later is overgestapt op het uitzenden van Nederlandse ambtenaren die formeel in dienst van de Antilliaanse overheid waren, de technische bijstanders. Vooral na 1990 is er een enorme groei te zien in het aantal uitgezonden technische bijstanders.

#### Uitgaven aan personele samenwerkingsprojecten



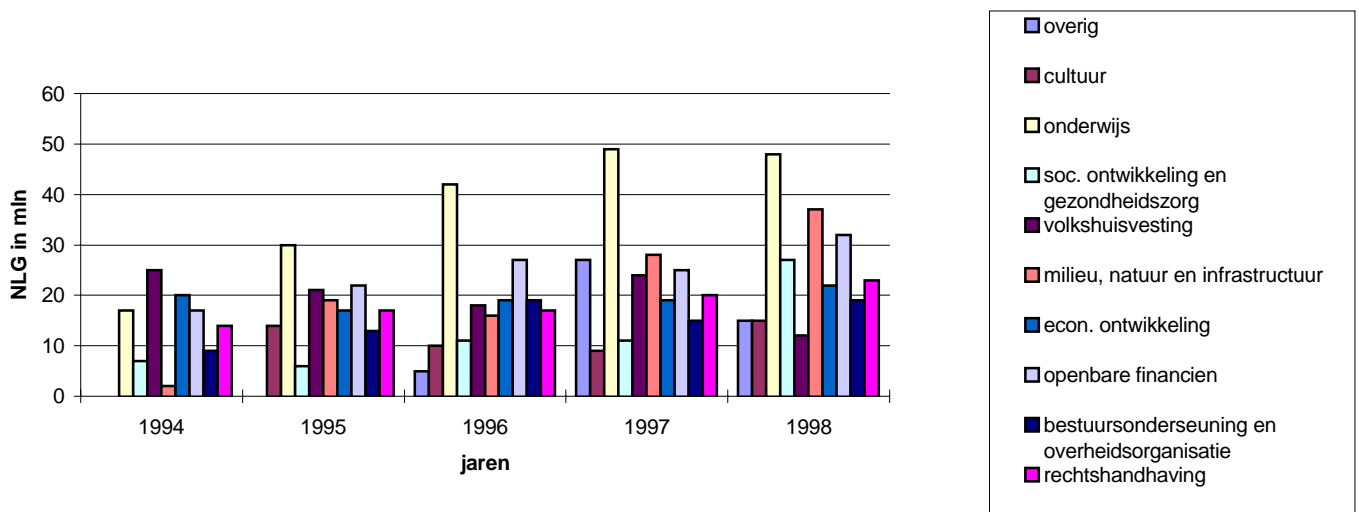
De huidige vormgeving van het samenwerkingsbeleid is neergelegd in de Procedureregels. Die stammen uit 1987. Indertijd is vastgelegd dat deze

procedureregels om de vier jaren zouden worden geëvalueerd. Dat is tot nu toe niet gebeurd. Zo'n evaluatie zal dit jaar alsnog worden uitgevoerd.

Later in de jaren negentig werkte Nederland om goede hulp te kunnen bieden samen met niet-gouvernementele organisaties. Ook kwamen er raamovereenkomsten. Toen de samenwerking in de jaren '90 steeds intensiever werd, nam de weerstand tegen de daaraan verbonden Nederlandse detailbemoeienis toe. Dat was aan Nederlands-Antilliaanse zijde bij verschillende gelegenheden de aanleiding om te verzoeken tot aanpassing van de werkwijze en procedures voor de projectfinanciering. De vervolgens ingestelde commissies Wawoe en Biesheuvel hebben in 1997 rapporten uitgebracht en bepleitten meer programmatische financieringsvormen in plaats van projectfinanciering.

In de loop van de jaren is een verschuiving zichtbaar geworden in de als prioritair aan te merken sectoren. Thans wordt aan een groot aantal sectoren budget toegekend en is er een zekere versnippering van de samenwerkingsmiddelen. Dat blijkt uit het overzicht van de volgende sectoren die Nederland in de jaren 1994–1998 als prioriteit heeft aange-merkt:

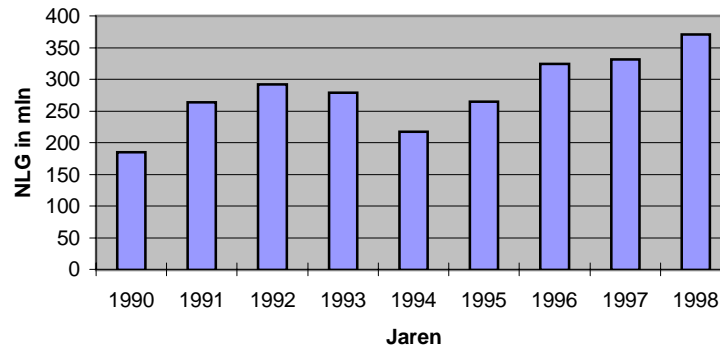
**Besteding samenwerkingsmiddelen tussen 1994–1995**



De afgelopen jaren is de Nederlandse ontwikkelingssteun voor de Nederlandse Antillen en Aruba sterk in omvang gestegen. Het totaal van de samenwerkingsmiddelen in 1998 bedroeg NLG 310 miljoen<sup>1</sup>. Voor 1999 wordt een totaal aan uitgaven verwacht van NLG 251 miljoen.

<sup>1</sup> Waarvan in 1998 incidenteel bij de voorjaarsnota een bedrag van NLG 47 miljoen werd toegevoegd aan de samenwerkingsmiddelen.

### Totale uitgaven samenwerkingsmiddelen



Niet alleen stegen de kosten van het medefinancieren van allerlei ontwikkelingsprojecten, ook de kosten van uitzending van Nederlanders, die voor kortere of langere tijd in dienst van de Antilliaanse en Arubaanse overheid werkzaamheden verrichten, namen toe. De uitgaven aan personele samenwerking bedroegen in 1998 NLG 73 miljoen. Dat is een stijging ten opzichte van 1994 van 57%.

Onderzoek naar de economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba in de periode 1969–1995, toont aan dat de ontwikkelingssteun vanuit Nederland een aantal negatieve gevolgen heeft gehad. Enerzijds zijn dat verdringingseffecten («crowding out»), anderzijds het «rent-seeking»-effect: het voor eigen belang misbruiken van de overheid door bedrijven, instellingen en particulieren.<sup>1</sup>

De Nederlandse samenwerkingsmiddelen nemen een zeer groot deel van de (noodzakelijke) overheidsinvesteringen voor hun rekening en versterken hierdoor het op zich al defensieve sociaal- en financieel-economisch beleid van de Nederlandse Antillen. De overheidsinkomsten kunnen hierdoor consumptief besteed worden aan bijvoorbeeld overheidssalarissen. In de loop van de tijd heeft de hulprelatie ertoe geleid dat kapitaalsinvesteringen in de Nederlandse Antillen vrijwel geheel door Nederland zijn gefinancierd. In Aruba gaat het om meer dan 50%.<sup>1</sup> Daarnaast heeft substitutie geleid tot de facto begrotingssteun door Nederland, maar met de nadelen van projectbemoediging. Deze situatie is onwenselijk.

Recent onderzoek van de Wereldbank toont aan dat het inzetten van ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen in landen met «good governance», tot aanmerkelijk betere resultaten leidt dan in landen zonder goed bestuur. Hoe deugdelijker het bestuur, hoe beter financiële hulp werkt. Alleen in ontwikkelingslanden met gezond economisch management leidt financiële steun tot snellere groei, armoedereductie en winst op de sociale indicatoren. In landen met een slecht politiek en economisch klimaat daalt de effectiviteit van gegeven hulp naar minder dan een derde ten opzichte van landen met een gezond en effectief economisch beleid.<sup>2</sup>

Effectieve hulp aan landen die een goed economisch beleid voeren, vult private investeringen aan. De hulp vervangt de private investeringen niet, maar fungeert als trekker. In landen met gezond economisch management betekent dit volgens de Wereldbank dat het bedrag dat aan hulp wordt gegeven, gevolgd wordt door het dubbele van dit bedrag aan private investeringen. In een land met een slecht en verstoord politiek klimaat verdringt hulp de private investeringen juist.

<sup>1</sup> T.J. Haan, *Antilliaanse Instituties, de Economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba 1969–1995*, Labyrinth Publications, Capelle a/d IJssel, 1998.

<sup>2</sup> *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, a World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1998.

Ook toont het onderzoek aan dat ontwikkelingsprojecten waarde hebben bij het versterken van de instituties en het beleid, zodat diensten zich effectief kunnen ontwikkelen, omdat hulp kennis en fondsen met zich meebrengt.

De internationale visie dat «good governance» een noodzakelijke basis is voor een effectieve en efficiënte inzet van ontwikkelingshulp, ligt ten grondslag aan het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Nederlandse regering. Hoewel de Nederlandse Antillen en Aruba niet meer gekwalificeerd kunnen worden als «echt» ontwikkelingsland – in paragraaf 8.3 wordt hier op ingegaan – is de regering van oordeel dat deze visie ook van toepassing kan worden verklaard op de samenwerkingsrelatie binnen het Koninkrijk. De kwaliteit van het bestuur dient niet alleen leidraad en voorwaarde te zijn in de donor-ontvanger relatie tussen Nederland en ontwikkelingslanden, maar is in algemene zin binnen het Koninkrijk een toetsteen voor het gewenste bestuursniveau van de landen van het Koninkrijk. In de context van deze nota is een verdere verbetering van de kwaliteit van het bestuur dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor de zelfredzaamheid. Hoofdstuk 9 gaat hier verder op in.

De omvang van de samenwerkingsmiddelen van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting is door de jaren heen almaar gegroeid zonder dat er specifieke beleidsconcepties aan ten grondslag lagen. De afgelopen jaren is het aantal projecten zeer sterk toegenomen. Er zijn nu meer dan 1000 projecten in uitvoering. Monitoring en evaluatie bleven vaak achterwege. Bovendien wijzen de rapporten van de commissies Wawoe en Biesheuvel terecht op de grote detailbemoeyenis die samenhangt met deze vorm van projectfinanciering.

Zoals aangegeven ging het voornamelijk om zogenaamde projectsteun, zowel in de investeringssfeer, als in de vorm van technische bijstand op bijna het gehele terrein van overheidszorg. De projectmatige vorm van de hulpverlening leidt vaak tot een verregaande detailbemoeyenis van Nederland met de landen overzee. Ook brengt projectsteun de nodige bureaucratische rompslomp met zich mee. Veelal werden projecten zonder onderlinge inhoudelijke afstemming of behoorlijke coördinatie in de West ingediend en vervolgens in Nederland goedgekeurd. Subsidieafhankelijkheid, zo blijkt ook in de relaties tussen de Koninkrijkslanden, wekt weerstanden op, zowel aan de kant van de donor, als aan de kant van de ontvanger.

Toepassing van het beleidskader van deze nota moet een effectievere samenwerkingsrelatie tot stand brengen. Niet alleen door concentratie op een beperkt aantal prioriteiten, maar ook door gebruik te maken van de ervaringen in de Ontwikkelingssamenwerking en de deskundigheid op dit terrein van OESO, Wereldbank en andere internationale organisaties.

Het administratieve beheer van de projectfinanciering en personele samenwerking zijn de afgelopen tijd al verbeterd. Vooral in het verbeteren van de verplichtingen- en kasramingen is voortgang geboekt. De regering wil alle administratieve procedures en informatiesystemen doorlichten en moderniseren. Ook in het overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba over de besteding van de samenwerkingsmiddelen komt het beheer aan de orde. Beide landen moeten zich inspannen om de administraties op orde te brengen. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van Hoofdstuk IV voor het jaar 2000 zal hierop verder worden ingegaan.



## 7. De doelstellingen van het nieuwe samenwerkingsbeleid

De eerder beschreven autonomie van de Koninkrijkspartners betekent dat elk van de landen zijn eigen bestuur op een deugdelijke wijze vorm en inhoud moet geven. De grondgedachte van het Statuut is immers dat autonomie gepaard gaat met eigen verantwoordelijkheid. Deze eigen verantwoordelijkheid is het fundament van de autonomie.

Het samenwerkingsbeleid tussen de Koninkrijkspartners moet dan ook gericht zijn op het versterken van de kracht van de ontvangende landen. Steunverlening mag er bijvoorbeeld niet toe leiden dat beleid wordt gefinancierd, waaraan het ontvangende land zelf uit eigen middelen geen financiële prioriteit toekent. Het verlenen van hulp en bijstand moet tot doel hebben de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba in staat te stellen hun eigen verantwoordelijkheden waar te maken. Zo wordt recht gedaan aan de autonomiegedachte waarop het Koninkrijk is gebaseerd.

Vanuit dit perspectief is de centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners. Dat betekent dat de landen overzee de overheids-huishouding zodanig op orde hebben, dat kan worden volstaan met een reguliere bestuurlijke en financiële verhouding met Nederland. Daarmee wordt het bestaan van een Statutaire band tussen de Koninkrijkspartners geenszins ontkend. De Nederlandse overheid heeft op basis van het Statuut een verplichting tot het verstrekken van hulp en bijstand en zal die verplichting naar vermogen nakomen.

Om de zelfredzaamheid op termijn te kunnen realiseren, is de regering ook in de toekomst bereid in bepaalde gevallen de uitvoering van een bepaalde autonome taak te faciliteren. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben daarom gevraagd. De huidige project-financieringsstructuur is daarvoor echter niet het geschikte instrument gebleken. De regering wil de projectfinancieringsstructuur dan ook vervangen door een modern instrumentarium.

## 8. Een analyse van de actuele situatie

Uit het overzicht van de actuele situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba (zie de als bijlage toegevoegde «foto») blijkt dat er vooral op de Nederlandse Antillen grote problemen bestaan. De intensieve en omvangrijke steun vanuit Nederland heeft dat niet kunnen voorkomen. De regering vindt dat zeer zorgelijk. Ook Aruba kent aanzienlijke problemen, maar de financieel-economische situatie ontwikkelt zich voorspoediger. Daardoor zijn de problemen van een andere orde dan die op de Nederlandse Antillen.

### 8.1 De Nederlandse Antillen

Onlangs heeft het IMF opnieuw een zogenaamde artikel IV-consultatie gehouden naar de financiële positie en de economische vooruitzichten van de Nederlandse Antillen. De regering ziet de uitkomsten van deze consultatie met zorg tegemoet.

De huidige financieel-economische situatie op de Nederlandse Antillen is alarmerend. Dit blijkt vooral uit de deplorabele positie van de overheids-financiën<sup>1</sup>. De tekorten worden veroorzaakt door steeds olopende uitgaven en tegenvallende (belasting)inkomsten. De economie stagneerde voor het vierde achtereenvolgende jaar<sup>2</sup>. Voor een groot deel worden de problemen afgewenteld op de toekomst: noodzakelijke premies aan het APNA (ambtenarenpensioenfonds) worden niet betaald, tekorten in de

<sup>1</sup> De gezamenlijke begrotingstekorten van het Land en de Eilandgebieden over 1998 bedragen Nafl. 323,8 mln (=7,4% van het BBP). Bron: BNA. Indien tevens rekening zou worden gehouden met de achterstallige aflossing van schulden aan Nederland, dan zou het tekort oplopen tot Nafl. 419,8 mln. De gezamenlijke schuldpositie is per einde 1998 Nafl. 3,4 miljard (=78,3% van het BBP).

<sup>2</sup> Reële groei BBP: 1995 -1,4%; 1996 -1,1%; 1997 -1,8%. De inflatie schommelde in 1997 rond de 2,5% à 3%. Bron: BNA. Thans bedraagt de inflatie 1,0% (januari 1998 t.o.v. januari 1999, bron: CBS Nederlandse Antillen). De importen dalen, de exporten stabiliseren zich enigszins.

Per saldo is er een tekort op de handelsbalans. De deviezenreserves bedragen ongeveer 1,8 à 2 maanden goederenimport. Bron: BNA.

sociale verzekeringsfondsen niet aangezuiverd, schulden op geldleningen worden niet afgelost en leveranciers worden niet betaald.

De sociale problematiek verergert en uit zich in armoede, drugsverslaving, schooluitval en hoge werkloosheid. Op Curaçao is het werkloosheidspercentage 16,7 en op Sint Maarten 17,2. De jeugdwerkloosheid ligt veel hoger (meer dan 35%).

Als gevolg van de slechte economische omstandigheden op de Nederlandse Antillen vertrekken veel Antillianen (vooral jongeren) naar Nederland. Uit een recente enquête blijkt dat circa 20 000 Antillianen overwegen om naar Nederland te emigreren.<sup>1</sup> De integratie van een deel van de al in Nederland woonachtige jonge, slecht opgeleide Antillianen in de Nederlandse samenleving verloopt moeizaam (vooral in de grote steden).<sup>2</sup> Als de economische omstandigheden verbeteren, zullen minder Antillianen naar Nederland vertrekken. Ook de nu groeiende stroom migranten uit het middenen hoger kader, de zogenaamde «braindrain», zal dan afnemen.

De Nederlandse Antillen hebben te kampen met een opeenstapeling van factoren die elkaar negatief beïnvloeden. De slechte financieel-economische situatie, de hoge werkloosheid, de problemen in het onderwijs en de kwaliteit van het openbaar bestuur hangen nauw met elkaar samen.

Het onvermogen van de Antilliaanse politiek om de overheidsfinanciën op orde te brengen betekent, afgezien van de financiële lasten die de hoge schulden voor de overheid opleveren, dat er bij burgers en bedrijven weinig vertrouwen in de toekomst bestaat. Hierdoor verslechtert het investeringsklimaat. De overheidsinkomsten blijven achter bij een onverkort (te) hoog uitgavenniveau. Het gebrek aan financiële middelen van de overheden beperkt de mogelijkheden om noodzakelijke investeringen te doen, bijvoorbeeld in goed onderwijs.

Door slecht onderwijs en schooluitval is er een gebrek aan goed geschoolde arbeidskrachten. Werkloosheid en leegloop leiden tot meer criminaliteit. Dat beïnvloedt de ontwikkeling van de economische groei weer negatief. Ook de enorme bureaucratie en de ontoereikende kwaliteit van het openbaar bestuur werken negatief op de economische ontwikkeling.

Omdat deze problemen al jaren niet structureel worden aangepakt, blijft het rendement van de Nederlandse steun als geheel te gering. Ondanks dat losstaande projecten soms succesvol zijn en externe deskundigen vaak goede resultaten boeken.

De Commissie Wawoe onderstreepte dit geringe rendement. In haar eindrapport concludeerde de commissie dat steunverlening door middel van projectfinanciering een negatieve invloed heeft gehad op de Antilliaanse overheidsfinanciën.<sup>3</sup> De commissie was op grond van deze en andere afwegingen dan ook van mening dat de huidige wijze van steunverlening niet langer moest worden voortgezet.<sup>4</sup>

## 8.2 Aruba

De financieel-economische problemen op Aruba zijn minder groot dan op de Nederlandse Antillen. Aruba heeft een bloeiende economie, een geringe inflatie en een bijna volledige werkgelegenheid. De inkomsten uit het toerisme vormen de kurk waar de Arubaanse economie op drijft. De regering van Aruba onderkent dat deze situatie niet geheel zonder risico is.

<sup>1</sup> Enquête van de Permanente Commissie voor Bevolkingsvraagstukken, maart 1999.

<sup>2</sup> Het kabinet heeft in de Nota migratie Antilliaanse jongeren een aantal maatregelen aangekondigd om de toestroom te reguleren. Medio 1999 vindt een evaluatie van deze maatregelen plaats.

<sup>3</sup> «Ontwikkeling in vertrouwen», p. 34.

<sup>4</sup> «Ontwikkeling in vertrouwen», p. 35.

Positief zijn de economische groei, het financieringstekort over 1998 (1,5%), de lage inflatie (1,9%) en de vrijwel volledige werkgelegenheid. Ook het IMF constateerde deze positieve ontwikkelingen tijdens de consultatie van januari 1999. Het IMF prees de voornemens van minister Croes van Financiën. Als de minister zijn voornemens ook uitvoert ligt volgens het IMF begrotingsevenwicht binnen bereik. Het IMF heeft echter ook een aantal zorgen uitgesproken. Die liggen in de verlening van de tax holidays, de open-einde verplichtingen die voortvloeien uit de invoering van de Algemene ziektekostenverzekering en de hoge ambities van de Arubaanse regering voor een algemeen ouderdomspensioen.

De Nederlandse regering vindt de term «ontwikkelingssamenwerking» geen adequate omschrijving meer voor de relatie tussen Nederland en Aruba. De economische voorspoed in Aruba maakt Nederlandse steun steeds minder nodig. De Arubaanse regering onderneemt serieuze stappen om te komen tot een «balanced budget». Dan is de Arubaanse regering niet meer aangewezen op externe steun, maar kan zelf investeringen in de samenleving plegen. Medefinanciering door Nederland van Arubaanse investeringen wordt steeds minder noodzakelijk.

In het rapport «Calidad» formuleert de Arubaanse regering een aantal ambitieuze doelstellingen voor de noodzakelijke vergroting van de kwaliteit van het openbaar bestuur. De voortgangsrapportage van februari 1999 laat zien dat de eerste stappen van uitvoering zijn gezet. De Arubaanse regering heeft aangekondigd de nog benodigde ontwerp-wetgeving voor 1 mei 1999 aan de Raad van Advies te zullen voorleggen. Nederland ondersteunt de voorbereiding van deze wetgeving door het ter beschikking stellen van twee gespecialiseerde wetgevingsjuristen.

Met de hiervoor aangegeven activiteiten voor sanering van de openbare financiën en Calidad heeft de regering van Aruba de voorwaarden geschapen voor het uitvoeren van de voorstellen van de commissie Biesheuvel.

### *8.3 De relatie met de Caraïbische regio*

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn onderdeel van de Caraïbische regio. Deze regio kenmerkt zich door eenheid in verscheidenheid. Vergelijkbare historische achtergronden, migratiestromen binnen het gebied en familiebanden hebben een eenduidige Caraïbische cultuur gevormd. Aan de andere kant is er binnen dezelfde regio een grote verscheidenheid aan talen, onderwijssystemen en staatkundige structuren.

De geografische ligging van de Nederlandse Antillen en Aruba in het Caraïbisch gebied maakt de eilanden tot een natuurlijk tussenstation in de drugsstroom van Latijns Amerika naar de Verenigde Staten en Europa. Dit veroorzaakt niet alleen op de eilanden zelf grote problemen, maar heeft ook een negatieve invloed op de relaties met de Verenigde Staten en Europese landen.

De meeste landen in de Caraïben vinden een vergelijking met de «moedercontinenten» Afrika of Azië, of met het geografisch en historisch zo nabije Latijns-Amerika, niet relevant. Liever vergelijkt men zich met de oude moederlanden in Europa, en met de dominerende «nieuwe» macht, de Verenigde Staten.<sup>1</sup> Vooral Aruba vindt de relatie met de Verenigde Staten heel belangrijk.

---

<sup>1</sup> Gert Oostindie, *Het Paradijs Overzee*, Bert Bakker, Amsterdam (1997), p. 183.

De staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen en Aruba is uniek in de Caraïbische regio. De federale structuur van het Koninkrijk, waarin de Nederlandse Antillen en Aruba, net als Nederland, autonome landen zijn, is niet vergelijkbaar met de staatkundige structuur van vergelijkbare (ei)landen binnen de Caraïbische regio. De structuur brengt onder andere met zich mee dat internationale organisaties het Koninkrijk der Nederlanden als een geheel beschouwen. Daardoor komen de Nederlandse Antillen en Aruba niet in aanmerking voor bepaalde soorten van dienstverlening door deze organisaties.

Gebieden als Frans Guyana en Guadeloupe, waar Frans Sint Maarten een onderdeel van is, horen bij Frankrijk. Zij hebben nauwelijks autonome bevoegdheden en kennen geen eigen staatsstructuur. Omdat zij onderdeel zijn van Frankrijk, maken zij deel uit van de Europese Unie.

Eilandgroepen als Bermuda, de Kaaimaneilanden en de Britse Maagdeneilanden vallen daarentegen wel onder de Britse soevereiniteit, maar zijn geen onderdeel van de Britse Staat.

Barbados – tot 1966 een Britse kolonie – is van de Caraïbische eilanden, qua omvang en economische structuur, het meest te vergelijken met Curaçao. Uit recente publicaties blijkt dat Barbados de openbare financiën op orde heeft en een adequaat economisch beleid voert. Hoewel het inkomen per hoofd van de bevolking ruim beneden dat van de Nederlandse Antillen ligt, ontvangt Barbados nauwelijks ontwikkelingshulp<sup>1</sup>.

Hoewel de eilanden in de Caraïbische regio een vergelijkbaar economisch potentieel hebben wat kleinschaligheid, geografie en klimaat betreft, bestaan er feitelijk grote verschillen in welvaart. Voorbeelden zijn Haïti, het armste land van het Westelijk Halfrond, dat een Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking van US\$ 400 heeft, en Bermuda waar datzelfde inkomen per hoofd US\$ 30 000 bedraagt.<sup>2</sup>

Het inkomen per hoofd op de Nederlandse Antillen bedraagt ruim US\$ 10 000; dat van Aruba zelfs US\$ 18 000. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn hiermee in vergelijking met de rest van de regio relatief tot zeer welvarend. Naar verwachting zal de OESO de Nederlandse Antillen en Aruba met ingang van het jaar 2000 dan ook afvoeren van de lijst van zogenaamde ODA-landen. Het inkomen per capita is zo hoog, dat de OESO de Nederlandse Antillen en Aruba niet meer als «echt» ontwikkelingsland beschouwt. Beide landen zijn «gepromoveerd» tot transitie-landen.

In economisch opzicht hebben Aruba en de Nederlandse Antillen een aantal sterke troeven in handen, zoals hun geografisch gunstige ligging, de talenkennis van – een gedeelte van – de bevolking en de monetaire en politieke stabiliteit. Het is echter vooral de Koninkrijksband met Nederland die de Antillen en Aruba een voorsprong geeft op andere landen binnen de Caraïbische regio.

#### *8.4 De rol van NGO's*

Niet-gouvernementele organisaties (NGO) – het particuliere initiatief – zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba van oudsher actief op het terrein van de maatschappelijke ontwikkeling. In de loop der jaren is een breed netwerk van NGO's ontstaan van instellingen en fondsen. Op veel fronten staat dit netwerk ter discussie. Vooral de effectiviteit ervan wordt betwijfeld. De fondsen overlappen elkaar in sterke mate. Beleidsmatige sturing schiet tekort.

<sup>1</sup> Zie hiervoor o.a. T.J. Haan, *Antilliaanse Instellingen, de Economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba 1969–1995*, Labyrint Publications, Capelle a/d IJssel, 1998.

<sup>2</sup> De cijfers zijn afkomstig uit het Regio-beleidsdocument Caraïbisch gebied d.d. augustus 1998.

Tegen de achtergrond van een steeds maar hogere sociale urgentie is in de jaren '90 een wirwar van activiteiten, NGO-fondsen en instellingen ontstaan naast reguliere overheidsdiensten als sociale zaken, jeugdzaken, gezondheidszorg, sport. Zo onstonden allerlei quasi overheidsdiensten en fondsen die met betrekkelijk veel geld reguliere overheidstaken uitvoerden. Dat gebeurde naast, maar ook in plaats van sociaal beleid van de overheid zelf.

Zeer recent heeft het departement van Welzijn, Gezins- en Humanitaire Zaken van de landsregering van de Nederlandse Antillen samen met departement voor Ontwikkelingssamenwerking (DEPOS) een analyse van de bestaande fondsen gemaakt en de regering geadviseerd een periodiek structureel overleg met de eilandgebieden en de fondsen voor sociale ontwikkeling te beleggen. Ook de subsidiënten in Nederland van het NGO-netwerk in de Nederlandse Antillen beraden zich.

Mede-financieringsorganisaties als de Stichting Katholieke Noden (SKN), het Bernard van Leer Fonds en het Juliana Welzijns Fonds zullen op korte termijn kijken naar de effectiviteit van de NGO-activiteiten die zij subsidiëren.

Het particuliere initiatief functioneert als luis in de pels van de overheid en verzacht daarnaast een deel van de sociale consequenties van het overheidsbeleid. Dat is de kern van de oorspronkelijke NGO-filosofie. Die is in de Antillen vervormd. De bemiddelingsorganisatie Sede Antia was indertijd de belichaming van deze filosofie. Nederland voorzag deze organisatie royaal van middelen.

In de jaren '90 is daarnaast een netwerk van stichtingen en instanties ontstaan dat vrijwel geheel met overheidsmiddelen wordt gefinancierd, deels ten laste van de begroting van de overheden van de Nederlandse Antillen en deels ten laste van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. De effectiviteit en coördinatie van dit netwerk is een probleem op zich geworden. De inzet, energie en goede bedoelingen van betrokkenen staan buiten kijf. De rol van de overheid als beleidsmaker én goed functionerende overheidsdienst schoot tekort en is gedeeltelijk overgenomen door een public-private-arrangement dat nu onbestuurbaar lijkt te zijn.

In opdracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een onderzoek gestart naar de toekomstige rol van NGO's in het samenwerkingsbeleid.

### *8.5 Het Solidariteitsfonds*

Het Solidariteitsfonds is in 1986 ingesteld als gevolg van de status aparte van Aruba en is bedoeld als aanvulling van de zogenaamde landsbijdrage aan de begroting van de minder draagkrachtige eilanden van de Nederlandse Antillen (Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Het fonds wordt jaarlijks ten bedrage van Naf 21,8 miljoen gevuld door bijdragen van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland in een verhouding 55-25-20. Aruba heeft zijn bijdrage gemaximeerd tot 1,5% van de inkomstenkant van de begroting. Nederland heeft in de jaren 1988 tot en met 1992 het verschil tussen de geplande bijdrage van 25% van Aruba en de feitelijke beperking tot 1,5% van de Arubaanse begroting aangezuiverd.

Om het Solidariteitsfonds een wettelijke grondslag te geven is sinds 1992 een ontwerp van een rijkswet Solidariteitsfonds bij de Tweede Kamer ahangig. Het gaat hier om een vrijwillige rijkswet, dat wil zeggen een rijkswet die niet een Koninkrijksaangelegenheid regelt. Over zulke rijkswetten moet gedurende de gehele procedure, dus tot en met de parlementaire behandeling, overeenstemming blijven bestaan tussen de drie regeringen. De Rijksministerraad kan hierover niet bij meerderheid beslissen.

Eind 1997 heeft de regering van de Nederlandse Antillen meegedeeld de werking van het fonds in het licht van de precaire financiële situatie te willen herijken en tevens een aantal onderdelen van de ontwerp-rijkswet Solidariteitsfonds opnieuw ter discussie te willen stellen. De Arubaanse regering heeft laten weten geen bezwaren te hebben, maar heeft nog steeds geen formele reactie op het ontwerp van rijkswet ingezonden. De opstelling van de Antilliaanse regering komt voort uit het verlangen de huidige verdeling van het Solidariteitsfonds, die ook in de ontwerp-rijkswet is neergelegd, aan te passen. De Nederlandse regering ziet daarentegen geen aanleiding de verdeling aan te passen via een hogere bijdrage van Nederland.

De voorgestelde rijkswet bepaalt dat de ontvangende eilandgebieden uit het fonds het nadelig saldo ontvangen van de goedgekeurde begroting. Dit bepaalt tevens de omvang van het fonds. Er is dus geen sprake van een indexering van een bepaald bedrag, maar van een uitkering naar werkelijke behoefte. Men kan aannemen dat de som van de tekorten nu groter zal zijn dan de huidige omvang van het fonds. Een en ander betekent dat bij invoering van de wet het fonds (en daarmee de bijdragen van de landen) zullen moeten toenemen. Indexering is bij inwerking-treding van de Rijkswet dus niet noodzakelijk.

De commissie Van Lennep heeft in 1996 aangegeven dat het bestaan van het Solidariteitsfonds kan worden heroverwogen wanneer een begrotingsevenwicht is gerealiseerd en de belastingstructuur van de Nederlandse Antillen is geherstructureerd (inclusief een verdeel-mechanisme – «eilandenfonds» – tussen de verschillende overheden van de Nederlandse Antillen)<sup>1</sup>. De Nederlandse regering heeft dit advies in april 1996 overgenomen. De genoemde situatie is tot op heden niet gerealiseerd. Naar het zich laat aanzien, zal die situatie ook in de nabije toekomst niet worden bereikt.

In het licht van het in deze nota uitgezette traject naar zelfredzaamheid wil de regering de structurele begrotingssteun aan de kleine eilanden inschuiven in de nieuwe fondsconstructie zoals die voor de Nederlandse Antillen zal worden opgericht. In paragraaf 9.2 wordt die beschreven. In dit fonds moet een bedrag ter waarde van het gehele huidige Solidariteitsfonds geormerkt worden voor begrotingssteun aan de kleine eilanden. De Antilliaanse en Arubaanse bijdragen aan het huidige Solidariteitsfonds zouden hierbij verevend kunnen worden met de door hen vanuit Nederland te ontvangen samenwerkingsmiddelen. Dit dient te worden vastgelegd in de Rijkswet ten behoeve van het Solidariteitsfonds.

## **9. De realisatie van de doelstellingen**

### *9.1 Vernieuwing van de samenwerkingsrelatie*

De wens te komen tot een meer gelijkwaardige en zakelijke samenwerkingsrelatie waarin voor onnodige detailbemoeienis geen plaats meer is staat niet op zichzelf. Deze wens sluit aan bij de gedachte dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen ontwikkelingslanden meer zijn. Ook om die reden vindt de regering een andere benadering van beide landen gerechtvaardigd.

Gezamenlijk overeengekomen, voortschrijdende samenwerkingsprogramma's moeten op de korte en middellange termijn de kern vormen van het samenwerkingsbeleid. Dit sluit aan bij de hoofdgedachten uit de rapporten van de commissies Wawoe en Biesheuvel. Net als de beide commissies vindt de regering dat de samenwerkingsmiddelen in de toekomst zoveel mogelijk in de vorm van programmafinanciering moeten

---

<sup>1</sup> Rapport van de tripartiete commissie schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba (Cie Van Lennep), «Schuld of Toekomst», januari 1996.



worden verstrekt. De samenwerkingsmiddelen zouden hiertoe in fondsen moeten worden gestort en worden beheerd en gealloceerd door een onafhankelijke, regionale instantie, bijvoorbeeld een ontwikkelingsbank. De invoering van een dergelijke bekostigingswijze is een eerste stap op weg naar een reguliere bestuurlijke en financiële verhouding op de lange termijn.

Aan de hand van deze programma's zullen in onderling overleg meerjarige afspraken worden gemaakt over het door Nederland beschikbaar stellen van financiële middelen. De onafhankelijke instantie zal ook de beoordeling van individuele projectdossiers en de allocatie van middelen over de projecten, de evaluatie en de monitoring op zich nemen. Deze instantie moet haar werkzaamheden uitvoeren binnen het raamwerk van de samenwerkingsprogramma's en de procedureafspraken, zoals die in het onderling overleg zijn vastgelegd. Op de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen zal vervolgens controle plaatsvinden. Daarbij moet zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de volgende uitgangspunten:

- *de betrokkenheid van Nederland moet er op gericht zijn zoveel mogelijk de autonomie van de landen overzee te ondersteunen;*
- *kwaliteit van het bestuur («good governance»);*
- *de effectiviteit en efficiency van de inzet van de samenwerkingsmiddelen moet veel beter. Toetsingsmechanismen hiervoor moeten worden geëxpliciteerd, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de ervaringen opgedaan in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de expertise van de OESO en Wereldbank;*
- *de samenhang bij de keuze van te financieren projecten en de inzet van technisch personeel moet dusdanig zijn dat de diverse activiteiten elkaar ondersteunen en versterken;*
- *middelen moeten bijdragen aan structurele verbeteringen in plaats van aan ad hoc maatregelen;*
- *de inzet mag niet in de plaats komen van kapitaalsinvesteringen die de Nederlandse Antillen en Aruba zelf moeten financieren.*

De hierna volgende voorstellen voor vernieuwing van de samenwerkingsrelatie kunnen financieel binnen de meerjarencijfers van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting worden ingevoerd.

Er zullen gescheiden trajecten worden gevolgd voor Aruba en voor de Nederlandse Antillen. De na te streven eindsituatie – zelfredzaamheid zoals beschreven in hoofdstuk 7 – komt overeen; de transitieperiode verschilt. Dat komt omdat Aruba al aan het merendeel van de hiervoor beschreven uitgangspunten lijkt te voldoen.

Wat de Nederlandse regering betreft, is een naar internationale standaarden gezonde overheidshuishouding een basisvoorwaarde voor een vernieuwde financiële verhouding waarin beter wordt aangesloten bij de eigen verantwoordelijkheden van de Antilliaanse regering. Voor de noodzakelijke vernieuwing van het financieel-economische beleid dienen door Nederland impulsen te worden gegeven, teneinde de effectiviteit van de Nederlandse hulp te vergroten.

Voorwaarde voor de uitvoering van de nieuwe beleidslijn voor de Nederlandse Antillen is daarom dat met het IMF overeenstemming is bereikt over het uitvoeren en monitoren van een saneringsprogramma.

### *9.2 Het toekomstige beheer van de samenwerkingsmiddelen*

Het heeft een groot aantal voordelen het beheer en de allocatie van de samenwerkingsmiddelen over te dragen aan een onafhankelijke, regionale



instantie. Eén van die voordelen is dat een dergelijke instantie een grote ervaring met en kennis van zaken heeft over een effectieve en efficiënte besteding van samenwerkingsmiddelen. Zo'n inzicht is logischerwijs in Den Haag moeilijker te verkrijgen dan in de regio zelf. Wanneer het inzicht van een onafhankelijke instantie wordt betrokken bij het inzetten van de samenwerkingsmiddelen, zal eerder in een regionale context naar problemen worden gekeken. Het hanteren van een regionale context zal vanzelfsprekend in nauw overleg met de betrokken landen plaats moeten vinden. De Nederlandse Vertegenwoordigingen kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

Op 11 maart 1999 vond in Den Haag een politieke beleidsdialoog plaats tussen Nederland en Aruba. Daar is afgesproken dat Nederland in de periode 2000–2009 een bedrag van NLG 490 miljoen zal reserveren voor steun aan Aruba. Het bedrag is opgebouwd uit NLG 220 miljoen voor overheidsprojecten en NLG 270 miljoen voor overige activiteiten. De positieve economische ontwikkeling van Aruba, de goede resultaten bij de sanering van de overheidsfinanciën en de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur zijn voor de Nederlandse regering daarnaast voldoende aanleiding om over gaan tot fondsvorming en – zodra begrotingsevenwicht is bereikt – schuldsanering.

Op basis van een door beide regeringen vastgesteld samenwerkingsprogramma – waarin de beleidsmatige prioriteiten van zowel de Nederlandse als de Arubaanse regering zijn opgenomen – zal de Arubaanse regering een eigen verantwoordelijkheid krijgen in het besteden van de middelen van het op te richten fonds. De onafhankelijke Aruban Investment Bank gaat het fonds beheren. Vanaf 2010 beëindigt Nederland de steun aan Aruba. Dan staat Aruba financieel op eigen benen.

Tijdens de beleidsdialoog is besloten om een gezamenlijke werkgroep Nederland-Aruba in te stellen. Deze werkgroep moet de voorbereidingen treffen voor het oprichten van een fonds. In dat fonds zal Nederland met ingang van 2000 over een periode van 10 jaar in totaal NLG 220 miljoen voor overheidsprojecten storten. De Arubaanse regering zal eenzelfde bedrag ter beschikking stellen. De werkgroep zal de voorwaarden voor monitoring, evaluatie en financiële verantwoording verder uitwerken.

In oktober 1999 zal opnieuw een beleidsdialoog plaatsvinden. Daar worden onder meer de resultaten van deze werkgroep besproken. Met deze afspraken krijgt de gewenste zelfredzaamheid van Aruba een belangrijke impuls. Vanaf 2010 zal Aruba daadwerkelijk zelfredzaam zijn.

De regering vindt dat op dit moment geen enkele onafhankelijke instantie op de Nederlandse Antillen in staat is het beheer en de allocatie van de samenwerkingsmiddelen op zich te nemen. De komende tijd wordt gezocht naar een geschikte instantie naar analogie van de AIB. Het kan zijn dat een nieuwe instantie moet worden opgericht. De voorwaarden voor oprichting staan in paragraaf 9.4.

### *9.3 De samenwerkingsprogramma's*

#### *9.3.1 Inleiding*

Zoals aangegeven moeten de regeringen in onderling overleg samenwerkingsprogramma's opstellen. Op basis van die programma's kan allocatie van de samenwerkingsmiddelen plaatsvinden.

In het overleg met de Antilliaanse en Arubaanse regering over de inhoud van de samenwerkingsprogramma's zal Nederland voorstellen prioriteit te

geven aan een aantal beleidsterreinen. Het gaat om die beleidsterreinen waar de Nederlandse regering een gezamenlijk belang van de Koninkrijkspartners ziet. Een gezamenlijke inspanning op die terreinen kan voor alle betrokken partijen voordelen hebben en de centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid, het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid, dichterbij brengen.

De regering ziet de volgende beleidsterreinen als voorwaardenscheppend voor de zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en Aruba:

- de kwaliteit van het bestuur (good governance);
- duurzame economische ontwikkeling;
- onderwijs.

### 9.3.2 De kwaliteit van het bestuur

De regering beschouwt de kwaliteit van het bestuur oftewel «good governance» als de belangrijkste voorwaarde voor zelfredzaamheid. Dit mede in het licht van artikel 43 van het Statuut.

De centrale doelstelling van het Nederlandse beleid voor de kwaliteit van het bestuur is het bevorderen van de transparante en verantwoordelijke aanwending van gezag en middelen door de overheid in dialoog met de bevolking. In de samenwerkingsverhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba is de kwaliteit van het bestuur enerzijds een beleidsdoelstelling, anderzijds een criterium voor de wijze waarop de samenwerking gestalte kan krijgen.

Van deugdelijk bestuur is sprake wanneer de overheid op rechtmatige en doelmatige wijze beleid ontwikkelt, dat is gericht op vergroting van het menselijk welzijn in de samenleving. De normen voor goed bestuur zijn de kernelementen van een democratische rechtsstaat: respect voor de rechtsstaat, mensenrechten, democratische besluitvorming, een doorzichtige overheid, een beleid gericht op een open economie met gezonde concurrentieverhoudingen, een evenwichtig financieel, economisch en sociaal beleid en maatregelen ter bevordering van integriteit.

Van rechtmatig beleid en rechtmatige beleidsuitvoering is sprake wanneer de overheid het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel hanteert. Van doelmatig beleid en doelmatige beleidsuitvoering is sprake bij heldere verdelingen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuur en ambtenaren, deskundigheid van bestuurders en ambtenaren, een transparante voortgaande meerjarige begrotingscyclus met onafhankelijke controle en democratische verantwoording. Rechtmatigheid en doelmatigheid liggen hier in elkaars verlengde. De positieve samenhang tussen effectieve besluiten en de mate waarin de bevolking van een land zichzelf en anderen aan het gezag van de overheid gebonden acht, is hierbij van groot belang.

In deze nota slaat het begrip «kwaliteit van het bestuur» ook op beheersing van de openbare financiën: een transparant overheidsbeleid, gebaseerd op gezonde economische en sociale verhoudingen, dat is gericht op een beheersing van inkomsten en uitgaven met behulp van een meerjarige begrotingscyclus met onafhankelijke controle en democratische verantwoording. Een goed functionerende Belastingdienst is een van de hoekstenen van deugdelijk bestuur.

Het rapport Calidad van Aruba ziet de Nederlandse regering als een directe bijdrage aan de kwaliteit van het bestuur. Nederland wil de verdere

ontwikkeling graag stimuleren en zal hieraan in het samenwerkingsprogramma uitgebreid aandacht besteden.

De Arubaanse regering wil ook de overheidsfinanciën saneren en een begrotingsevenwicht bereiken. De regering juicht deze initiatieven toe, maar hecht sterk aan concrete resultaten op beide terreinen.

Politieke wil in het land zelf is een belangrijke voorwaarde voor bevordering van de kwaliteit van het bestuur. Het ontbreken van een duurzaam financieel-economisch beleid van de regering van de Nederlandse Antillen is een voorbeeld van een ontwikkeling die haaks staat op de kwaliteit van het bestuur. Daarom houdt de regering onverkort vast aan de voorwaarde dat eerst een saneringsprogramma moet worden opgesteld conform de aanbevelingen van het IMF.

De Nederlandse regering hecht daarnaast sterk aan andere maatregelen die de kwaliteit van het bestuur bevorderen. Een gerichte beleidsinspanning om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren, zoals bijvoorbeeld door de Arubaanse regering beschreven is in het rapport *Calidad*, wordt hierbij van belang geacht.

De beleidsdoelstellingen van Nederland zijn het bevorderen van de kwaliteit van het overheidsapparaat en het bevorderen van de kracht van instanties als de Rekenkamers, de Centrale Banken, de Raden van Advies en de SER. Het aanbieden van gerichte cursussen, het bevorderen van «twinning» met gemeenten, andere overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties, en het systematisch gebruik maken van de personele samenwerking voor meer bestuurskwaliteit (bijvoorbeeld samenwerking tussen de Rekenkamers) kunnen helpen bij bevordering van de kwaliteit van het overheidsapparaat.

### 9.3.3 Duurzame economische ontwikkeling

Analyses van de Antilliaanse economie leiden tot een opvallend uniform beeld van de zwakke plekken in de economische structuur.<sup>1</sup> Op vrijwel alle terreinen werken de markten slecht en is er teveel bureaucratie. De gevolgen zijn: hoge prijzen (kapitaal, energie, water, luchtvaart), lage kwaliteit (telecom), aansluitingsproblemen (arbeidsmarkt), achterblijvende vernieuwing (bijvoorbeeld bij telecom-voorzieningen) en een algemeen gebrek aan aanpassingsvermogen (arbeidsmarkt). Dat leidt tot een zeer matig investeringsklimaat in de Nederlandse Antillen. Herstel van vertrouwen in de economische perspectieven bij binnenlandse en buitenlandse investeerders is een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een structurele werkgelegenheid in de Nederlandse Antillen.

In september 1997 heeft de Inter-American Development Bank (IDB) een rapport over de economische ontwikkeling in de Nederlandse Antillen uitgebracht<sup>1</sup>. Het IDB-rapport noemt een aantal factoren die de economische groei belemmeren. Complexe administratieve procedures moeten eenvoudiger of worden afgeschaft. De hoge arbeidskosten in vergelijking met de rest van het Caraïbisch gebied moeten, zowel voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden als voor verlaging van de lastendruk, worden bestreden. Inflexibele arbeidsmarktregels om werkgelegenheid te beschermen ten koste van productie en efficiency moeten worden geliberaliseerd. Daarnaast wijst het rapport op een gebrek aan concurrentie. Markten moeten open staan voor een vrijere invoer van goederen, diensten en kapitaal. Ook de enorme bureaucratie vormt een belemmering voor de economische ontwikkeling. Procedures zijn ondoorzichtig en duren lang (voorbeeld: inklaringsprocedures). Ook de inefficiënte en ineffectieve institutionele structuur werkt belemmerend.

<sup>1</sup> Rapport van de Inter-American Development Bank, *Policies and strategies for promoting sustainable growth and development in the Netherlands Antilles*, Washington, 4 september 1997.

Uit het rapport komt naar voren dat het toerisme een belangrijke mogelijkheid is voor duurzame economische ontwikkeling in de Nederlandse Antillen. De Nederlandse Antillen kunnen een gedifferentieerde toeristische bestemming worden, door te profiteren van de gevarieerde geografische ligging.

Het IDB-rapport hecht veel belang aan de inbedding van het economische structuurbeleid in een evenwichtig macro-economisch beleid en aan een adequate uitvoeringsstructuur. Dit geldt zowel voor het overleg, de planning, de coördinatie en de uitvoering als voor de evaluatie en monitoring. De IDB richt zich op verbeteringen in de infrastructurele sfeer, maar ook op institutionele hervormingen zoals aanpassing van de arbeidsweten regelgeving, privatisering van overheidsbedrijven, hervormingen in de dure gezondheidszorg, vergroting van de efficiency van de publieke sector en wijziging van de belastingstructuur.

Ook wijst de IDB een aantal sectoren aan als speerpunt voor verdere economische ontwikkeling. Het gaat om de sectoren toerisme, internationale financiële dienstverlening, olieraffinage, vervoer en logistiek. In deze sectoren zullen een aantal maatregelen de nu geldende beperkingen moeten opheffen. Deze beperkingen zijn gedeeltelijk infrastructureel van aard, maar zijn grotendeels afkomstig uit de wet- en regelgevings sfeer (vestiging, belasting, tarieven). Op basis van de IDB-adviezen zijn voorbereidingen getroffen om een fonds voor economische structuurversterking op te richten.

Voor een positieve, duurzame economische ontwikkeling is volgens de IDB versterking van de private sector nodig. Privatisering van overheidsbedrijven is daarvoor een belangrijk instrument. Bevordering van marktwerking en vermindering van bureaucratie zullen bijdragen aan verbetering van het investeringsklimaat.

Al eerder is gesteld dat Aruba op dit moment een gezonde economische ontwikkeling doormaakt. Er is een aanzienlijke economische groei, het inflatiecijfer is laag, de werkgelegenheid is bijna volledig en het inkomen per hoofd van de bevolking is het op één na hoogste in het Caraïbisch gebied. Juist in deze economisch voorspoedige tijden mag het economisch beleid niet verslappen. Aruba moet van het gunstige tij gebruik maken om de economie verder te diversificeren en daarmee minder kwetsbaar te maken voor fluctuaties in de toeristische sector.

Voor zowel de Nederlandse Antillen als Aruba geldt dat de economische groei moet passen in een duurzame ontwikkeling, waarbij economische groei hand in hand gaat met een beter beheer van ruimte, natuur, biodiversiteit en een daling van de milieubelastende emissies. Voor toeristische bestemming is bescherming van milieu en natuur onontbeerlijk.

Bevordering van de dialoog tussen Nederlands-Antilliaanse overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, en dergelijke («civil society») is hierbij noodzakelijk. Ook goede relaties tussen sociale partners zijn van belang. «Samen in de markt» is een voorbeeld van een dergelijk initiatief. Het is van belang deze partijen bijeen te brengen, zowel binnen de Nederlandse Antillen en Aruba als tussen de drie Koninkrijkspartners onderling. Nederland zal dit proces actief ondersteunen.

#### 9.3.4 Onderwijs

Onderwijs is een belangrijke sector in de samenwerking. Dat blijkt uit het gegeven dat Nederland de samenwerkingsmiddelen vooral wil concentreren op programma's op het gebied van onderwijs. Het blijkt ook uit de nota Migratie Antilliaanse Jongeren, waarin de regering beleidsintensive-

ringen op de terreinen onderwijs, jeugd en jongerenbeleid – waaronder de jeugdhulpverlening – heeft aangekondigd.<sup>1</sup>

De afgelopen jaren hebben Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba intensief samengewerkt op het onderwijsterrein. De keuzes van de Nederlands-Antilliaanse en de Arubaanse partners zullen de toekomstige samenwerking op onderwijsgebied vooral bepalen. Dat zijn niet alleen strikt onderwijsinhoudelijke keuzes, maar ook keuzes op strategisch niveau. Een belangrijke keuze is of men streeft naar directe aansluiting bij of een kopie van het Nederlandse onderwijs, of dat men ook de voordelen van een oriëntatie op het Caraïbisch gebied laat meewegen. Het is duidelijk dat deze vraag verder reikt dan alleen de onderwijsproblematiek op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Bij het maken van een dergelijke keuze kan een objectieve beoordeling van de positie van het Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse onderwijsterrein behulpzaam zijn. Deze beoordeling kan het eindresultaat zijn van een extern onderzoek, dat een analyse geeft van de sterktes en zwakten van het huidige onderwijsbestel, zowel inhoudelijk als bestuurlijk.

Deze analyse zal ook aandacht besteden aan de economische positie van de Nederlandse Antillen en Aruba, hun positie in de regio, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt etc. Bij het uitvoeren van een extern onderzoek zal op uitnodiging van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse regering, gebruik worden gemaakt van de expertise van de OESO op dit gebied. Het onderzoek zal een beoordeling geven van de huidige staat van het Antilliaanse en Arubaanse onderwijs. Op basis van dit onderzoek zal vervolgens worden aangegeven wat, gegeven de specifieke situatie van de Nederlandse Antillen en Aruba, de meest succesvolle onderwijsstrategie voor de toekomst is.

De ministers van Onderwijs van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zijn dit op 10 tot en met 12 mei 1999 overeengekomen in een tripartiet overleg op Aruba.

Daarnaast is het van belang lessen te trekken uit de samenwerking op onderwijsterrein in het verleden. In de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk IV van de Rijksbegroting is medegedeeld de ervaringen die zijn opgedaan en de resultaten die zijn geboekt op onderwijsgebied te objectiveren door middel van een externe evaluatie.

De evaluatie zal zich op de volgende vragen richten:

- In hoeverre heeft de samenwerking op onderwijsterrein geleid tot een stelsel dat in beginsel door de Nederlandse Antillen en Aruba gedragen en onderhouden kan worden? Welke verbeteringen en aanpassingen zijn nodig?
- Voor welke specifieke vraagstukken op onderwijsterrein is juist in Nederland expertise beschikbaar die voor de Nederlandse Antillen en Aruba van belang is en hoe kan deze worden ingezet?
- Welke overige vraagstukken doen zich voor en in welke overige landen kan daarvoor expertise worden gevonden en beschikbaar worden gesteld?

De vragen in de evaluatie zullen in gemeenschappelijk overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba worden geformuleerd. Een Nederlandse en een Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse onderzoeker kan de evaluatie uitvoeren. Hij of zij kan daarbij gebruik maken van zelfevaluaties van betrokken partijen aan beide zijden.

Elke keuze, voor welk uiteindelijk scenario dan ook, zal mede moeten worden ingegeven door de opvattingen van de respectievelijke regeringen over de samenwerking en de staatkundige verhouding tussen Nederland

---

<sup>1</sup> Nota Migratie Antilliaanse Jongeren, TK 1998–1999, nr. 26 283.

en de Nederlandse Antillen en Aruba. Vooralsnog treden twee leidende beginselen op de voorgrond:

- Streven naar optimale ontplooiingsmogelijkheden voor de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse scholieren, studenten en afgestudeerden in eigen land of in eigen regio;
- Streven naar een onderwijsstructuur die binnen de reguliere kaders «onderhouden» en gefinancierd kan worden.

Het onderzoek en de evaluatie dienen als bouwstenen voor toekomstig beleid. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba moeten deze bouwstenen vertalen in een programma dat als basis dient voor de samenwerking met Nederland.

Dit betekent niet dat alle beslissingen over de verdere samenwerking op onderwijsterrein moeten wachten tot evaluatie en onderzoek gereed zijn. De Nederlandse regering wil het basis- en beroepsonderwijs blijven steunen totdat de uitkomsten van de evaluatie en het onderzoek bekend zijn, uiteraard binnen het daarvoor beschikbare budget van samenwerkingsmiddelen op hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

#### *9.4 Sanering van de overheidsfinanciën als voorwaarde*

De eis tot sanering van de overheidsfinanciën is een voorwaarde voor de storting van de samenwerkingsmiddelen in een nieuw samenwerkingsfonds, zoals beschreven in paragraaf 9.2. De Nederlandse Antillen moeten een met het IMF overeen te komen structureel aanpassingsprogramma uitvoeren bij het saneren van de overheidsfinanciën. Aanvullende voorwaarden zijn institutionele versterking, afdoende verantwoording, controle, monitoring en evaluatie en voldoende waarborgen voor democratische besluitvorming en ministeriële verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de vernieuwing van de financiële verhouding met de Nederlandse Antillen alleen doorgaat, als de kwaliteit van het bestuur beter wordt.

Het macro-economische traject moet bij de invoering van het Antilliaanse Nieuw Fiscaal Raamwerk (NFR) een belangrijke rol spelen. Dit zal moeten passen in een structureel aanpassingsprogramma. De aanpassing van de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK) is complementair aan het Nieuw Fiscaal Raamwerk. Een verlaging van de belasting op deelnemingsdividenden is voor Nederland slechts acceptabel als een structureel aanpassingsprogramma tot stand komt, waarin de invoering van het NFR is verdisconteerd. Het IMF moet achter het programma staan en het monitoren. Het belangrijkste is echter een adequate heffing en inning van belastingen. Het belang daarvan kan niet genoeg worden benadrukt.

Overigens heeft de Nederlandse regering al in 1996 een aanvullend pakket steunmaatregelen in het vooruitzicht gesteld, als de Antilliaanse regering de op dat moment met het IMF afgesproken maatregelen (vastgelegd in het Structureel Aanpassingsprogramma) zou uitvoeren. Het betrof de volgende steunmaatregelen:

- een kredietlijn van NLG 100 miljoen;
- de concessionele herfinanciering van de schuldaflossingen over 1996, 1997 en 1998 (totaal NLG 96 miljoen);
- een storting (over 3 tot 5 jaar gespreid) in het Sociaal Noodfonds van NLG 75 miljoen;
- een fonds voor economische structuurversterking waarin de Nederlandse regering een eerste storting van 25 miljoen gulden zou doen, en dat administratief zou worden beheerd door een nog nader te bepalen instelling. De IDB zou technische assistentie verlenen bij het uitwerken



van een economisch actieprogramma, en zou binnen het kader van dit actieprogramma adviseren over de allocatie van de fondsmiddelen. De IDB zou verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke toetsing van projecten die voor financiering zouden worden aangeboden. Bij een positief advies van de IDB zou de instelling belast met het administratieve beheer overgaan tot uitbetaling.

Al in het eerste jaar van de uitvoering van het SAP bleek dat de overeengekomen tussenresultaten niet werden gerealiseerd. Daarom heeft Nederland deze flankerende maatregelen moeten opschorten, met uitzondering van de stortingen in het Sociaal Noodfonds ter waarde van NLG 42,3 miljoen.

Ondanks het feit dat dit proces tot nu toe zonder resultaat bleef, geldt het aanbod van de Nederlandse regering nog steeds. Zodra de Antilliaanse regering met het IMF tot overeenstemming komt over een saneringsprogramma en dit programma ook daadwerkelijk uitvoert onder monitoring van het IMF, ligt het in de lijn der verwachting dat Nederland een soortgelijk pakket aan flankerende maatregelen zal aanbieden waarbij de exacte vormgeving nader zal worden bepaald mede in het licht van de actuele budgettaire situatie van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

De regering is ervan overtuigd dat het laten vallen van de IMF-eis geen enkele oplossing zou bieden voor een blijvend herstel van Antilliaanse economie. Ook het onconditioneel kwijtschelden van de schulden van de Nederlandse Antillen zal een structurele sanering van de overheidsfinanciën niet bevorderen. Dat zal eerder een averechts effect hebben.

De regering stelt ook hoge eisen aan de overheidsfinanciën en de deugdelijkheid van bestuur van Aruba. Aruba verkeert op dit terrein echter in een andere situatie dan de Nederlandse Antillen. De positieve economische ontwikkeling van Aruba, de resultaten van de sanering van de overheidsfinanciën en de voortgang van de uitvoering van het rapport «Calidad» geven aan dat Aruba grotendeels aan de gestelde eisen voldoet. Dit heeft er dan ook onder andere toe geleid dat voor Aruba de storting van de samenwerkingsmiddelen in een fonds met ingang van 2000 kan doorgaan.

## *9.5 Rechtshandhaving*

### 9.5.1 Inleiding

De centrale doelstelling van het nieuwe samenwerkingsbeleid, het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners, zal worden gerealiseerd door een zo groot mogelijk gedeelte van de samenwerkingsmiddelen in de nabije toekomst beschikbaar te stellen via de hiervoor genoemde fondsconstructies. De regering wil echter een deel van de samenwerkingsmiddelen een specifieke bestemming geven.

Die specifieke bestemming ligt op het terrein van de rechtshandhaving. De regering wil de huidige, projectmatige inzet van Nederland op een aantal onderdelen continueren. Het gaat daarbij om middelen die ingezet worden op het terrein van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de rechtersamenwerking, de Kustwacht en het gevangeniswezen.

De regering vindt een bijzondere positie voor deze onderwerpen gerechtvaardigd vanwege het belang van ontwikkeling en instandhouding van de rechtsstaat binnen de landen van het Koninkrijk. Ook vanuit de waarborgplicht van het Koninkrijk voor de kwaliteit van het bestuur, de



zorg voor de fundamentele rechten van de mens en de rechtszekerheid ingevolge het Statuut vindt de regering dat het hier gaat om een bijzondere categorie van onderwerpen. Die leent zich niet om zomaar op te nemen in de reguliere prioriteitstelling en posterioriteitstelling van de samenwerkingsprogramma's.

De genoemde onderwerpen raken daarnaast aan internationale verplichtingen en belangen waarvoor het Koninkrijk – mede op grond van het Statuut – verantwoordelijkheid draagt.

#### 9.5.2 Ter beschikking stellen rechters en leden openbaar ministerie

De Rechterlijke Macht en het Openbaar Ministerie zijn fundamenten van de democratische rechtsstaat. De kwalitatieve normstelling van die fundamenten moet binnen het Koninkrijk gelijk zijn. De betrokkenheid van het Koninkrijk bij deze instituties blijkt ook uit het feit dat de Koninkrijks-regering de rechters en de procureurs-generaal in de Nederlandse Antillen en Aruba benoemt. Het is te verwachten dat er, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht, binnen afzienbare tijd in de Nederlandse Antillen en Aruba onvoldoende capaciteit zal zijn om deze instanties te bemensen. Personele inzet vanuit Nederland zal gedurende jaren nodig blijven. De Nederlandse Antillen en Aruba kunnen, als gevolg van het relatief kleine aantal inwoners en de kleine afstand tussen de leden van de zittende en staande magistratuur en de rechtssubjecten, niet genoeg gekwalificeerde mensen vinden voor deze functies. De functies worden dan voor een periode van maximaal vijf jaar vervuld door tijdelijk toegevoegde mensen uit Nederland.

#### 9.5.3 Recherchecapaciteit

Vooraf door ontwikkelingen op het terrein van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit besloten de landen in 1996 een rechersamenwerkingsteam voor de Nederlandse Antillen en Aruba op te richten. Nederland stelde mensen en middelen beschikbaar voor dit team, dat opereert in de Nederlandse Antillen en Aruba. Het team werd vanuit het KLPD georganiseerd. Medefinanciering kwam vanuit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Gegeven de verwachte criminaliteitsontwikkeling en het ontbreken van voldoende specialistische kennis bij het KPNA en het KPA zal deze bijstand worden voortgezet. Nu de bijstand zeker voor de middellange termijn een structureel karakter krijgt, moeten in 1999 structurele afspraken worden gemaakt over dit rechersamenwerkingsteam. Voor het overige wordt er van uitgegaan dat de Nederlandse Antillen en Aruba zorgen voor een aanvaardbaar niveau van politiezorg.

#### 9.5.4 Kustwacht

De geografische positie van de Nederlandse Antillen en Aruba en de daarmee samenhangende gevolgen voor de drugscriminaliteit in de landen, maken een effectief functionerende Kustwacht noodzakelijk. De huidige drugsproblematiek bezwaart de voor de landen zo belangrijke relatie met de Verenigde Staten, getuige de opname van de Nederlandse Antillen en Aruba op de Amerikaanse *Watchlist*. De bestrijding van deze omvangrijke problematiek blijft dan ook een voortdurende zorg voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De landen hebben over de noodzaak van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba afspraken vastgelegd in een algemene maatregel van rijksbestuur. De landen onderschrijven het belang van de kustwacht voor de maritieme rechtshandhaving en de overige taken die aan de Kustwacht zijn opgedragen. Op grond van de jaarlijkse operationele en justitiële beleidsplannen zal de inzet worden geoptimaliseerd. De jaarlijkse begroting, die de rijksministerraad goedkeurt, bepaalt de omvang van de

activiteiten. De financiering van de organisatie is vastgelegd in afspraken tussen de drie landen van het Koninkrijk.

#### 9.5.5 Gevangeniswezen

De situatie in het gevangeniscomplex Koraal Specht en de internationaal onderschreven noodzaak tot het treffen van voorzieningen op velerlei terrein zijn voor Nederland aanleiding tijdelijk middelen ter beschikking te stellen om onder verantwoordelijkheid van de Nederlands-Antilliaanse regering te komen tot spoedige en structurele verbeteringen. Vooral de bejegening van de gedetineerden is binnen het Koninkrijk niet aanvaardbaar. Dat rechvaardigt de gevraagde tijdelijke en substantiële inzet van Nederlandse begrotingsmiddelen. De ministerraad van de Nederlandse Antillen heeft in maart 1999 maatregelen goedgekeurd op de volgende terreinen.

Op het terrein van personeel en organisatie zal er een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden komen. Daarnaast zal een intensief programma voor her- en bijscholing voor het personeel worden uitgevoerd. Dat is vooral gericht op het hanteren van geweldsituaties en op verbetering van het management. Daarnaast wordt de veel voorkomende afwezigheid onder het personeel aangepakt. Er zijn ook voorstellen gedaan voor tijdelijke overbrenging van gedetineerden naar Nederland om de bezettingsdruk in de gevangenis te beperken. Dit geldt voor de duur van de nieuwbouw van de gevangenis. Er zullen maatregelen worden getroffen om de leefomstandigheden te verbeteren. Een gemengde commissie gaat de voortgang van de maatregelen volgen. De commissie zal om de twee maanden verslag uitbrengen over de verbeteringen. De nieuwbouw van de gevangenis, waarvoor in een eerder plan van aanpak een periode van 2,5 jaar is uitgetrokken, zal versneld worden uitgevoerd. Door middel van prefab-bouw zal de gevangenis binnen 14 maanden klaar kunnen zijn. De regering van de Nederlandse Antillen rekent ermee dat met de bouw medio 1999 start. De inzet van de middelen moet leiden tot een aanvaardbaar niveau van gedetineerdzorg. Dit wordt bereikt door een aantal maatregelen die direct een positief effect hebben op de huidige situatie en maatregelen die over een langere periode hun beslag krijgen.

Het voorgaande betekent dat een belangrijke rol voor de Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Arubaanse overheid blijft weggelegd op het terrein van de rechtshandhaving. Op het terrein van de Koninkrijks-aangelegenheden zal Nederland invulling geven aan de taken op het terrein van defensie en buitenlandse betrekkingen.

### **10. Toekomst in samenwerking**

De toekomst van de Nederlandse Antillen en Aruba is voor Nederland van groot belang. Het heden vormt met name wat betreft de Nederlandse Antillen een bron van zorg. Vanuit deze zorg en uit verbondenheid met de landen overzee is deze nota geschreven.

Samenwerking tussen gelijkwaardige partners, met respect voor de eigen autonomie en met begrip voor de wederzijdse belangen. Samenwerking tussen partners met betrokkenheid voor elkaars noden. Dit zijn de achterliggende gedachten van de regering bij dit beleidskader.

Dit beleidskader voor de samenwerking betekent een verdere stap op weg naar zelfredzaamheid. De meerwaarde van het beleidskader is duidelijk. Meer beleidsruimte om eigen keuzes te maken en prioriteiten te stellen; een betere aansluiting op de primaire beleidsprocessen; meer en meerjarige financiële zekerheid over en weer.

Vanuit deze optiek nodigt de Nederlandse regering de regeringen van Aruba en van de Nederlandse Antillen uit een dialoog te starten over de toekomstige samenwerkingsrelatie. Het perspectief voor Aruba is goed. Ook voor de Nederlandse Antillen moet het perspectief, ondanks huidige tegenslagen, positief worden. Beide landen beschikken immers over een groot potentieel en over goede mogelijkheden om de zelfredzaamheid te vergroten. Het scheppen van de voorwaarden daarvoor en het treffen van de noodzakelijke maatregelen vergen politieke moed en volharding, maar ook dat is een opdracht die het Statuut aan ieder van de Koninkrijkspartners geeft.

In de komende maanden zal Nederland het initiatief nemen om met de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse regering te overleggen. De regering gaat ervan uit dat de Nederlandse Antillen en Aruba de mogelijkheden zullen aangrijpen om het beleidskader in gezamenlijk overleg verder uit te werken.

De regering informeert de Kamer over de uitkomsten van dit overleg in de memorie van toelichting bij hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Daarnaast is het de bedoeling om jaarlijks aan de Kamer te rapporteren over inhoud en uitvoering van de samenwerkingsprogramma's.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. M. de Vries

APFA	Algemeen Pensioen Fonds Aruba
BBP	Bruto Binnenlands Product
BNP	Bruto Nationaal Produkt
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DAC	Development Assistance Committee
IDB	Inter American Development Bank
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KPA	Korps Politie Aruba
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
NA	Nederlandse Antillen
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RMR	Rijksministerraad
SKN	Stichting Katholieke Noden
SAP	Structureel Aanpassingsprogramma

**Literatuuroverzicht**

- *Ontwikkeling in Vertrouwen*, eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten, Den Haag, 30 juni 1997;
- *Op Eigen Benen*, Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland, Den Haag, 30 juni 1997;
- *Schuld of Toekomst*, rapport van de tripartiete commissie Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba, Den Haag, januari 1996;
- *Assessing Aid*, A World Bank Policy Research Report, Washington, 1998;
- *Regiobeleidsdocument Caraïbisch gebied*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1998;
- *Policies and Strategies for Promoting Sustainable Growth and Development In the Netherlands Antilles*, rapport van de Inter-American Development Bank, Washington, september 1997;
- P. Verton, *Match and Mismatch*, onderzoek en beleidsadvies in opdracht van het SOEB, Curaçao, september 1998;
- Memories van Toelichting bij hoofdstuk IV van de Rijksbegroting 1989–1999;
- T.J. Haan, *Antilliaanse Instituties*, Labyrinth Publications, Cappelle aan de IJssel, 1998;
- G. Oostindie en P. Verton, *Ki Sorto di Reino/What Kind of Kingdom*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998;
- G. Oostindie, *Het Paradijs Overzee*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1997;

<b>Inhoudsopgave</b>		7.1	Algemeen	53	
		7.2	Talen in het onderwijs	54	
1.	Staatsbestel	36	7.3	Primair onderwijs	55
1.1	Algemeen	36	7.4	Voortgezet onderwijs	56
1.2	Openbaar bestuur	36	7.5	Middelbaar beroepsonderwijs en leerlingwezen	57
1.3	Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	38	7.6	Hoger onderwijs	58
1.4	Rechtsorde: algemeen	39			
<b>2.</b>	<b>Demografie</b>	<b>40</b>	<b>8.</b>	<b>Gezondheidszorg</b>	<b>58</b>
2.1	Omvang bevolking	40	8.1	Algemeen	58
2.2	Migratie	42	8.2	Verslavingszorg	60
<b>3.</b>	<b>Sociale problematiek</b>	<b>43</b>	<b>9.</b>	<b>Infrastructuur</b>	<b>61</b>
3.1	Nederlandse Antillen	43	9.1	Algemeen	61
3.2	Aruba	45	9.2	Scheepvaart	62
			9.3	Luchtvaart	63
			9.4	Openbaar Vervoer	64
<b>4.</b>	<b>Economie</b>	<b>45</b>	9.5	Telecommunicatie en Post	65
4.1	Nederlandse Antillen	45	9.6	Meteorologie	65
4.2	Aruba	46	9.7	Overige	66
<b>5.</b>	<b>Openbare financiën</b>	<b>47</b>	<b>10.</b>	<b>Volkshuisvesting en stadsvernieuwing</b>	<b>66</b>
5.1	Nederlandse Antillen	47	10.1	Volkshuisvesting	66
5.2	Aruba	48	10.2	Monumentenzorg en stadsvernieuwing	67
5.3	Fiscaliteit	48	<b>11.</b>	<b>Milieubeheer</b>	<b>68</b>
<b>6.</b>	<b>Sectoren van de Rechtshandhaving</b>	<b>49</b>	11.1	Nederlandse Antillen	68
6.1	Rechterlijke Macht	49	11.2	Aruba	68
6.2	Opsporingsdiensten	49	<b>12.</b>	<b>Natuurbeheer</b>	<b>69</b>
6.3	Kustwacht	50	12.1	Nederlandse Antillen	69
6.4	Ondersteuning wetgevingsproces	50	12.2	Aruba	69
6.5	Gevangeniswezen	51	<b>13.</b>	<b>Cultuur en Media</b>	<b>70</b>
6.6	Vreemdelingenbeleid	52	<b>14.</b>	<b>Regionale en internationale samenwerking</b>	<b>71</b>
6.7	Voogdijproblematiek, preventie, jeugdbescherming en sanctiebeleid	52			
6.8	Veiligheidsdiensten	53			
<b>7.</b>	<b>Onderwijs</b>	<b>53</b>		Lijst met afkortingen	72

## **1. STAATSBESTEL**

### **1.1 Algemeen**

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn autonome landen van het Koninkrijk der Nederlanden. De twee landen hebben ieder een eigen regering waarbij een Gouverneur de Koningin vertegenwoordigt als hoofd van de landsregering. De Gouverneur is daarnaast tevens vertegenwoordiger van het Koninkrijk als geheel.

In Nederland worden de landen vertegenwoordigd (ook in de Raad van Ministers van het Koninkrijk) door de Gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen, respectievelijk Aruba.

Zowel de regering van de Nederlandse Antillen als die van Aruba worden gevormd door de Gouverneur en de Raad van Ministers. De regering van de Nederlandse Antillen zetelt in Willemstad op Curaçao, de regering van Aruba zetelt te Oranjestad.

De Gouverneurs waken over het algemeen belang van het Koninkrijk en zien erop toe dat door wetgevings- en bestuursorganen zowel in hun land geen beslissingen worden genomen die de eenheid van het Koninkrijk kunnen schaden of die in strijd zijn met de bepalingen van het Koninkrijksstatuut of met een internationale regeling. De uitvoerende macht berust bij de Gouverneur in samenwerking met de Raad van Ministers.

De ministers worden na overleg met de Staten door de Gouverneur benoemd. Traditioneel levert elk eiland van de Nederlandse Antillen bewindspersonen voor de centrale regering. De ministers zijn verantwoordig schuldig aan de volksvertegenwoordiging, de Staten.

Voor zowel de Nederlandse Antillen als voor Aruba geldt dat de Staten de hele bevolking vertegenwoordigen. Zij worden bij algemene verkiezingen voor vier jaar gekozen. De volksvertegenwoordiging van de Nederlandse Antillen bestaat uit 22 leden (Curaçao 14, Bonaire 3, Sint Maarten 3 en Saba en Sint Eustatius elk 1). Samen met de Gouverneur vormen zij de wetgevende macht. De volksvertegenwoordiging heeft het recht van amendement, van enquête en van interpellatie. Zij heeft eveneens het recht van initiatief. De landsbegroting dient door haar te worden goedgekeurd.

De Nederlandse Antillen kent twee bestuurslagen: het Land en het eilandgebied. Elk eilandgebied heeft een eigen bestuur dat bestaat uit de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Door decentralisatie in de jaren '70 en '80 ligt het zwaartepunt van het bestuur bij de vijf eilandgebieden. De (centrale of decentrale) taken en bevoegdheden van de bestuurslagen zijn omschreven in de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen en de Staatsregeling.

De Staten van Aruba hebben 21 leden. Samen met de Gouverneur vormen zij de wetgevende macht. De volksvertegenwoordiging heeft het recht van amendement, van enquête en van interpellatie. Zij heeft eveneens het recht van initiatief. De landsbegroting dient door haar te worden goedgekeurd.

### **1.2 Openbaar bestuur**

#### *De Nederlandse Antillen*

De staatsinrichting van de Nederlandse Antillen wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van twee bestuurslagen: het Land en het eilandgebied.



Door decentralisatie in de jaren '70 en '80 ligt het zwaartepunt van het bestuur bij de vijf eilandgebieden. De (centrale of decentrale) taken en bevoegdheden van de bestuurslagen staan op zich duidelijk omschreven in de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen en de Staatsregeling. Geconstateerd kan worden dat er zich niettemin competentieproblemen voordoen tussen het eilandelijk niveau en het Landsniveau. Bij het eilandgebied Curaçao speelt dat dit het grootste is en het verreweg de meeste inwoners telt, zodat de bestuurslaag van het Land vaak als overbodig wordt gevoeld. In het op een na grootste eilandgebied, Sint Maarten, stelt men het Land en Curaçao aan elkaar gelijk en ervaart men het Landsbestuur, dat zich fysiek op grote afstand bevindt, als bemoeizuchtig. Op Curaçao doet de mening opgeld dat de andere eilandgebieden een grote financiële last betekenen, terwijl op Sint Maarten een stemming bestaat dat de kosten-batenrekening in het nadeel van het eilandgebied uitvalt.

In 1993–1994 heeft de Antilliaanse bevolking zich per referendum nog duidelijk uitgesproken voor handhaving van de huidige banden met Nederland en daarmee voor een Landsregering met een eigen ambtelijk apparaat. Thans is een brede ondersteuning van de «Antillen van de vijf» onwaarschijnlijk. Sint Maarten streeft naar meer rechtstreekse banden met Nederland. Dit jaar wordt op Sint Maarten een referendum gehouden, waarbij de optie «status aparte» naar verwachting de meeste steun zal krijgen.

De dubbele bestuurslaag heeft ertoe geleid dat er meer ambtenaren zijn aangesteld dan voor een effectief bestuur nodig zou zijn.

Bestuurlijke ontwikkeling valt uiteen in de ontwikkeling van het bestuurs- en de ontwikkeling van het ambtenarenapparaat. Uiteraard is er een nauwe samenhang omdat het ambtenarenapparaat is bedoeld om het bestuur te ondersteunen bij de beleidsvorming en -uitvoering, en afhankelijk is van de kundigheid van bestuurders tot aansturing. Er is een groeiende bewustwording van het feit dat goed bestuur alleen mogelijk is met een goed functionerend ambtelijk apparaat, het consequent volgen van vastgelegde procedures, het opstellen en naleven van langs democratische weg tot stand gekomen regelgeving en het inbouwen van «checks and balances».

De situatie van het ambtenarenapparaat zowel op het niveau van het Land, als van de eilandgebieden, heeft zich lange tijd laten vangen in de definitie: kwantitatieve overbezetting en kwalitatieve onderbezetting. Daarbij zijn nog steeds sporen te vinden uit een verleden met een vermenging van bestuurs- en ambtenarenapparaat: politieke benoemingen, een gepolitiseerd ambtenarenapparaat en politiek patronage. De begrotingsruimte in de Nederlandse Antillen gaat voor wel 2/3 deel op aan ambtenarensalarissen. Tot voor kort was niet altijd bekend hoeveel ambtenaren of contractanten een entiteit in dienst had. De kleinschaligheid is oorzaak van het kwalitatieve probleem, waarbij vooral specifieke juridische en financiële functies in het overheidsapparaat niet of slechts moeizaam met lokale krachten zijn te vullen. De Antilliaanse overheid verliest hier de concurrentieslag met het bedrijfsleven. Slechts 20% van Antillianen die in het buitenland zijn opgeleid, keert terug.

De groeiende bewustwording blijkt uit in de jaren '90 met Nederlandse financiële steun genomen maatregelen die zijn gericht op een verbetering van het bestuurs- en ambtenarenapparaat via onder meer training, opleiding, functiewaardering en efficiencybevordering door middel van vaststelling van kerntaken en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Tevens is veel aandacht besteed aan informatisering/automatisering, waarmee de kwaliteit van het overheidsapparaat en van de dienstverlening aan het publiek is toegenomen.

Bij het Land Aruba is er sprake van één bestuurslaag, waardoor bovenstaande competentieproblemen zich niet voordoen.

Ook in Aruba is een proces op gang gebracht ter verbetering van de kwaliteit en integriteit van het bestuur. Een werkgroep «Deugdelijkheid van Bestuur» heeft in mei 1997 in het rapport «Calidad» daartoe op velerlei terrein concrete aanbevelingen gedaan. Deze zijn thans integraal onderdeel van het programma van de Arubaanse regering.

Uit de gegevens die de Commissie Aarts de afgelopen jaren heeft verzameld en gepresenteerd, wordt duidelijk dat die herbezinning op het functioneren van de overheid en navenante maatregelen niet onnodig is. De grote omvang van het ambtelijk apparaat leidde in 1994 tot een afvloeiingsregeling, waarvan echter ook moeilijk misbare functionarissen gebruik maakten. De personeelsstop gold niet voor de bureaus van de ministers. Hierdoor steeg het aantal ambtenaren en arbeidscontractanten met méér dan 10%, namelijk van 3290 (eind 1995) tot 3704 (eind 1997). (Gegevens van het Personen Informatie Management Systeem, Dienst Personeelszaken en Organisatie). Vooral opvallend noemt Aarts het aantal van 186 arbeidscontractanten dat is ondergebracht bij de bureaus van de ministers voor de periode van het zittende kabinet. Vriendjespolitiek en nepotisme vieren hoogtij. Aarts in zijn laatste rapport van 8 maart 1998: «De praktijk is dat aanstelling in deze categorie veelal plaatsvindt op basis van partijverwantschap, terwijl ook opvalt dat bij enkele departementen naaste bloedverwanten op cruciale posten zijn geplaatst. Met de aanstelling van deze personen heeft de personeelsdienst geen bemoeienis.»

De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn samengevat aldus:

- Het aanzien van de politiek lijdt eronder en het politieke bedrijf wordt kwetsbaar.
- De politieke benoemingen zetten een trend ook voor kabinetten van andere signatuur.
- Dergelijke aanstellingen verstoren de ambtelijke hiërarchie.
- Zittende ambtenaren worden gedemotiveerd o.m. door de hoogte van de inschaling.

Aarts heeft erop gewezen dat de Arubaanse politici de staat ten eigen bate aanwenden. In 1997 kwam een zeer forse rechtspositieverhoging van ministers en Statenleden tot stand. Dit heeft mede geleid tot hoge looneisen van de vakbonden. De loonkosten van het overheidspersoneel zijn in 1998 zijn 44% hoger dan in 1994. Door deze toename belooft de loonpost nu meer dan de helft van de reguliere binnenlandse inkomsten van de overheid en is daardoor een van de hoofdoorzaken van liquiditeitsproblemen van Aruba.

### **1.3 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden**

Het Koninkrijk is een op basis van vrijwilligheid aangegaan samenwerkingsverband van drie autonome landen. Het Statuut regelt de rechtsorde van het Koninkrijk en de relaties tussen de landen die er deel van uitmaken. Het Statuut kan worden beschouwd als de gemeenschappelijke grondwet van de landen van het Koninkrijk. Het is daarmee van hogere orde dan de Nederlandse Grondwet en de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba. De landen behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden. Dat zijn alle terreinen van bevoegdheid die niet krachtens het Statuut tot de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk behoren. Deze laatstgenoemde taken, de zogenaamde Koninkrijksaangelegenheden, worden behartigd door de organen van het Koninkrijk,

waarin de drie landen zijn vertegenwoordigd, en zijn limitatief in het Statuut opgesomd. Nieuwe Koninkrijksaangelegenheden kunnen slechts worden aangewezen met instemming van de drie landen. De eigen aangelegenheden van de landen zijn kwantitatief verreweg het belangrijkste. Het betreft alle bevoegdheden die in het Statuut niet uitdrukkelijk als aangelegenheid van het Koninkrijk zijn aangewezen.

#### *Koninkrijksaangelegenheden*

De reden voor het in gezamenlijkheid uitvoeren van een aantal taken is tweërlei. In de eerste plaats wordt zo uitdrukking gegeven aan de gemeenschappelijke grondslag van het Koninkrijk, de gezamenlijke normen en waarden op basis waarvan overheid en maatschappij handelen, samengevat in de term democratische rechtsstaat. Dit begrip is het bindend element in het Koninkrijk. Art. 43, eerste lid, van het Statuut legt weliswaar de zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur bij de landen, maar het waarborgen daarvan is krachtens het tweede lid van dat artikel een aangelegenheid van het Koninkrijk. In de tweede plaats is de gemeenschappelijke uitvoering van taken bedoeld om in het internationale verkeer als volkenrechtelijke eenheid op te kunnen treden. Daarom zijn onderwerpen als buitenlandse betrekkingen en defensie als aangelegenheden van het Koninkrijk aangemerkt. De behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de organen van het Koninkrijk. De uitvoering van deze taken dient echter op grond van art. 6 Statuut zoveel mogelijk bij de landen zelf te worden gelegd.

In het Statuut is tevens aangegeven dat de landen kunnen besluiten om onderwerpen die tot de autonome sfeer van de landen behoren, gemeenschappelijk te regelen.

#### *Eigen aangelegenheden*

Art. 41 Statuut bepaalt dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen. Daarin komt de autonomie van de landen naar voren. De landen kunnen naar eigen goeddunken en op basis van de eigen politieke besluitvorming beleid bepalen en uitvoeren.

#### *De samenwerking tussen de landen*

De samenwerking tussen de landen vindt haar basis in hoofdstuk 3 van het Statuut, waar de verhouding tussen de landen van het Koninkrijk aan de orde komt. Art. 36 is het artikel dat specifiek over de hulprelatie gaat. In dit artikel is deze relatie slechts in zeer algemene zin beschreven. Er staat alleen dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba elkaar hulp en bijstand verlenen. Over aard, inhoud en omvang van de hulp zwijgt het Statuut.

De plaatsing in hoofdstuk 3 van het Statuut betekent dat het Koninkrijk of organen van het Koninkrijk hier geen rol spelen. Het gaat alleen om de drie landen, die hier in een gelijkwaardige verhouding tot elkaar staan. Deze constatering is van belang, omdat dit meebrengt dat in concrete gevallen tussen donor en ontvanger overeenstemming moet bestaan over nut en noodzaak van de hulp.

### **1.4 Rechtsorde: algemeen**

De rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden en van de afzonderlijke autonome landen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is gebaseerd op de beginselen van de democratische rechtsstaat. Op het

niveau van het Koninkrijk bestaat er onder meer verantwoordelijkheid voor defensie, buitenlandse betrekkingen, Nederlandschap en uitlevering. Dit brengt met zich dat tenminste de basisregelgeving op deze terreinen op Koninkrijksniveau tot stand komt. Voorbeelden hiervan zijn de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Defensiewet voor de Nederlandse Antillen en Aruba, rijkswetten voor het Nederlandschap en paspoort, alsmede rijksregelgeving voor uitlevering. Tevens kunnen op Koninkrijksniveau aan de landen algemene voorwaarden worden gesteld voor toelating en uitzetting van vreemdelingen. Voorts is voorgeschreven dat de landen het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, het industriële eigendom en het notarisambt zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze regelen. Daarnaast is statutair bepaald dat vonnissen en bevelen van rechters uit de onderscheiden landen in het gehele Koninkrijk ten uitvoer kunnen worden gelegd met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land waar de tenuitvoerlegging plaats vindt. Op grond van deze bepaling vindt tussen de landen bijvoorbeeld overdracht van strafexecutie plaats. De landen kunnen overigens in onderlinge overeenstemming privaatrechtelijke en strafrechtelijke onderwerpen van interregionale aard bij rijkswet regelen. Op het niveau van het Koninkrijk is thans onder meer regelgeving in voorbereiding met betrekking tot het voorzien in de mogelijkheid van cassatie van in de Nederlandse Antillen en Aruba gedane uitleveringsuitspraken, politieke samenwerking en interregionale strafrechtelijke samenwerking.

Met inachtneming van de statutaire kaders zijn de landen binnen het Koninkrijk zelfstandig bij het bepalen van de vormgeving van hun staatsinrichting en verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Dit betekent dat de Nederlandse Antillen en Aruba in overwegende mate zelf moeten zorgen voor een goede rechtshandhaving in al zijn onderdelen, zowel wat betreft beleid als uitvoering. Het ligt voor de hand dat de landen op het belangrijke terrein van overheidszorg zoals de rechtshandhaving nadrukkelijk invulling geven aan de statutaire opdracht tot verlening van hulp en bijstand. Tussen de landen van het Koninkrijk vindt dan ook frequent overleg plaats op justitieel en politieel gebied. Zo ontmoeten bijvoorbeeld de Procureurs-generaal en ook de ministers van Justitie van de drie landen elkaar regelmatig en zijn talrijke activiteiten op het terrein van de rechtshandhaving in de Nederlandse Antillen en Aruba de afgelopen jaren door Nederland (mede)gefinancierd.

## **2. DEMOGRAFIE**

### **2.1 Omvang bevolking**

De bevolking van de Nederlandse Antillen telde per oktober 1997 ruim 210 000 personen. De bevolking van Aruba telde in 1997 ruim 92 000 personen.

**Tabel 1: overzicht bevolking Nederlandse Antillen en Aruba (1997)**

Curaçao	152 035
Bonaire	14 172
Saba	1 466
St. Eustatius	2 609
St. Maarten	40 205
Totaal	210 487
Aruba	92 024

Bron: CBS

De bevolking van de Nederlandse Antillen is evenals die van Aruba relatief jong. Uit tabel 2 blijkt dat op de Nederlandse Antillen eenderde van de bevolking jonger is dan twintig jaar; in Aruba is dit 28%.

**Tabel 2: overzicht leeftijdsopbouw Nederlandse Antillen en Aruba (1997)**

Leeftijd	Ned. Antillen	Aruba	Nederland
0-19	33%	28%	24%
20-44	40%	44%	39%
45-64	20%	21%	23%
65+	7%	7%	13%

Bron: CBS.

### Vergrijzing

De met Nederland vergelijkbare omvang van de aandelen van de leeftijdscategorieën 20-44 en 45-64 leidt tot de conclusie dat ook de Nederlandse Antillen en Aruba op termijn te maken zullen krijgen met een sterke vergrijzing. De categorie die in de toekomst tot de zestigplussers zal behoren is immers zeer omvangrijk. Dit is het gevolg van de geboortegolf in de jaren zestig, de daling van het aantal geboorten in de jaren zeventig en tachtig en de emigratie van met name jongeren. In dit verband is een adequate pensioenopbouw, met name ook voor ambtenaren, van het grootste belang. De ontwikkelingen rondom het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA) beziet de Nederlandse regering in dit licht met toenemende zorg.

### Bevolkingsgroei 1992-1997

De bevolking van de Nederlandse Antillen groeit langzamer dan die van Aruba. Tussen 1993 en 1997 is de bevolking van de Nederlandse Antillen met 9% toegenomen. De Arubaanse bevolking is in dezelfde periode met 18% toegenomen.

**Tabel 3: overzicht bevolkingsgroei Nederlandse Antillen en Aruba 1993 tot en met 1997**

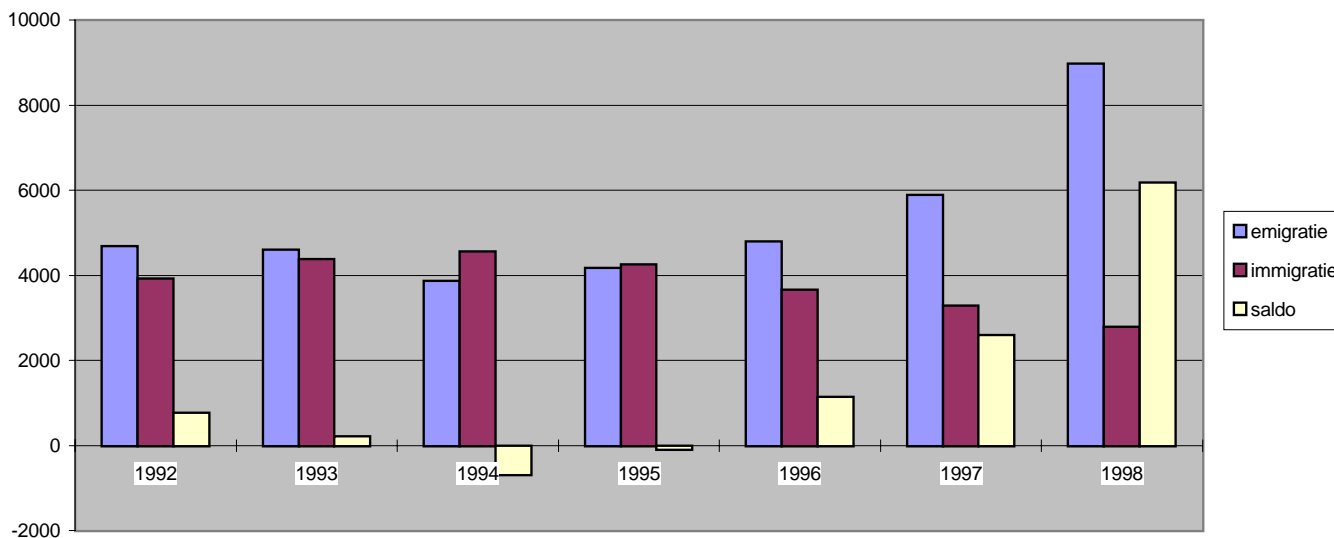
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
NA	n.b.	193 078	197 244	202 979	207 249	210 487
groei p.j.	-	n.b.	2,2%	2,9%	2,1%	1,6%
Aruba	71 304	77 973	80 333	83 652	87 971	92 024
groei p.j.	-	9,4%	3,0%	4,1%	5,2%	4,6%

Bron: CBS.

## 2.2 Migratie

Vanaf de jaren zestig is de netto-migratie vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba vele jaren beperkt van omvang geweest. In de periode 1960 tot 1980 emigreerden jaarlijks 3000 tot 5000 personen naar Nederland. Uit Nederland was er in deze periode een jaarlijkse retourmigratie van 2500 tot 3000 personen. In de jaren tachtig hadden de migratiebewegingen een grilliger verloop. Rond 1980 en 1985 bereikte het aantal emigranten pieken van 4000, respectievelijk 6000 personen, en kwam in 1990 uit op bijna 7000 personen. Tot 1995 nam de emigratie weer af, terwijl de retourmigratie uit Nederland steeg. De volgende grafiek geeft een overzicht van de migratiebewegingen vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland vanaf 1992.

Grafiek 1: overzicht migratie van Nederlandse Antillen naar Nederland vanaf 1992

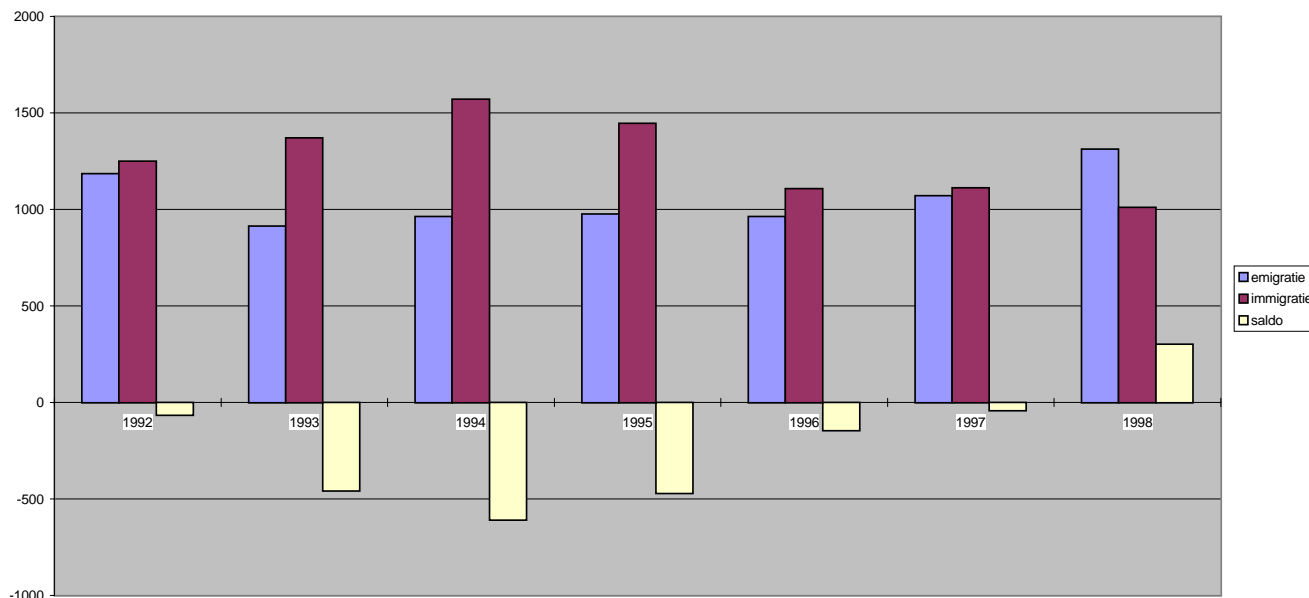


Bron: CBS



Uit grafiek 2 blijkt dat de migratie tussen Nederland en Aruba aanzienlijk minder omvangrijk is.

**Grafiek 2: overzicht migratie van Aruba naar Nederland vanaf 1992**



Bron: CBS

De omvang van de immigratie vanuit de Antillen naar Nederland is – zo leert de geschiedenis – afhankelijk van de economische situatie op de Antillen. Het patroon dat zich steeds herhaalt is dat wanneer de economie op de Antillen terugloopt, de emigratie vanuit de Antillen naar Nederland toeneemt. In de eerste helft van de jaren tachtig nam de emigratie naar Nederland geleidelijk af, om na 1985 toe te nemen. Deze toename hing samen met de verslechterende economische situatie op met name Curaçao: de sluiting van de raffinaderij in 1985, het teruglopen van het kooptoeisme uit Venezuela en de afname van de financiële offshore-inkomsten. Van 1988 tot 1995 nam de immigratie vanuit de Antillen naar Nederland weer af. Voor de periode van 1995 tot en met 1997 meldt het CBS dat het immigratiesaldo vanuit de Antillen is gestegen tot ruim 2600 in 1997. In 1998 is het saldo opgelopen naar ruim 6000 personen.<sup>1</sup>

### 3. SOCIALE PROBLEMATIEK

#### 3.1 Nederlandse Antillen

De werkloosheid in de Nederlandse Antillen liep de afgelopen jaren sterk op en bedraagt nu 16,7% van de beroepsbevolking. De jeugdwerkloosheid is ruim twee maal zo hoog, 35%, en in sommige wijken is ruim de helft van de jongeren werkloos.

De werkloosheid op Curaçao bedroeg in 1998 16,7%, die onder jongeren in de categorie 15 t/m 24 jaar bijna 30% en die onder jongeren in achterstandswijken tussen de 45 en 55%. Bonaire kent een behoorlijke werkgelegenheid (werkloosheidspercentage circa 6,0%), hoewel de jeugdproblematiek zich de laatste jaren steeds meer doet gelden

<sup>1</sup> Bron: CBS. Voor 1998 gaat het om voorlopige cijfers.

(drop-outs, tienermoeders) en de arbeidsmarkt wordt overspoeld door (Spaanssprekende) buitenlanders, vooral in de sectoren bouw en horeca.

Op Sint Eustatius bedraagt het werkloosheidspercentage ongeveer 11%. Op Saba is het werkloosheidspercentage circa 6%. De twee laatstgenoemde eilanden hebben eerder last van vergrijzing. Sint Maarten heeft met de gevolgen van de orkaan Luis in 1995 het werkloosheidspercentage zien groeien van 11,3 % naar ruim 17,2% in 1997. Velen verloren hun werk doordat verwoeste hotels niet meer heropend werden. Dat, ondanks de hoge werkloosheid, de sociale problematiek op Sint Maarten minder schrijnend is dan op Curaçao, heeft deels te maken met de relatief grote bedragen die Nederland in het kader van de wederopbouw in Sint Maarten investeert. Ook is de problematiek op het gebied van onderwijs en criminaliteit kleiner.

In de Nederlandse Antillen is een groot aantal niet-Antillianen werkzaam<sup>1</sup>. Op Curaçao is 15,3% van de werkenden niet-Antilliaan, op Sint Maarten is dit percentage zelfs 68,3%. Vergelijken met de hoge werkloosheidspercentages doet dit vreemd aan. Voor een deel is deze situatie te wijten aan de kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod van werk. Bepaalde specialistische functies moeten vervuld worden door gekwalificeerd buitenlands personeel.

De omstandigheden in veel achterstandswijken op Curaçao kenmerken zich door armoede, werkloosheid, onvolledige gezinnen, onvoldoende zorg voor kinderen, tekortschietend onderwijs, schooluitval, drugsgebruik, -handel en criminaliteit.

#### *Werkgelegenheidsbeleid*

De Nederlandse Antillen voeren beleid om onderstandstrekkers uit hun isolement te halen. Ban Barrio Bek («terug naar de wijken») is een project met als doel om in drie tot vier jaar tijd zes wijkbureaus op te richten waarin de functies van de Dienst Arbeidszorg (DAZ) en de Dienst Sociale Zaken (DSZ) integreren en worden geoptimaliseerd. Doel van het project is het optimaliseren van de dienstverlening, het mogelijk maken van individuele trajectbegeleiding voor onderstandstrekkers. Verder is er een aantal projecten die gesubsidieerde banen, een banenpool en basiseducatie mogelijk maken. Ban Barrio Bek wordt vanuit Nederland financieel ondersteund.

Het fonds voor Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid (SOEB) wordt voornamelijk met Nederlands geld gevuld. Dit fonds is in 1996 opgericht om de ergste sociale noden te lenigen. In 1997 werd door Nederland Naf 20 miljoen uitgekeerd, in 1998 was dit 25 miljoen.

Het beeld van het werkgelegenheidsbeleid is niet volledig zonder aandacht te besteden aan de informele sector, die zich met name op Curaçao manifesteert. Deze sector lijkt zich de laatste jaren uit te breiden. Naast de voor de hand liggende «beroepssectoren» als huishoudelijk werk, tuinieren en prostitutie, worden ook opengevallen arbeidsplaatsen bij reguliere ondernemingen door zwartwerkers ingevuld (als voorbeeld de autobranche). In het kader van het armoede-onderzoek dat door het fonds SOEB wordt gefinancierd, wordt ook onderzoek gedaan naar de omvang van de informele sector.

Het hierboven genoemde grote aantal buitenlanders dat werkzaam is in de Nederlandse Antillen, gecombineerd met de grote werkloosheid, geeft aan dat er sprake is van een slecht functionerende arbeidsmarkt.

---

<sup>1</sup> Zie hierover het rapport «Match and Mismatch» van Verton.

Het departement van Arbeid en Sociale Zaken schat het bestaansminimum voor 1995 op Naf 2000 per maand. Ook vele werkenden blijven onder dit minimum. Zo is het minimumsalaris voor huishoudelijk personeel circa Naf 450 per maand, voor personeel in handel en horeca rond Naf 1000 en in de industrie Naf 1100. Het gemiddelde inkomen per capita bedraagt ongeveer Naf. 17 200 per jaar (US\$ 10 000). De Nederlandse Antillen kennen een systeem van minimumlonen. Deze Minimumloonwet schrijft het minimale salaris voor van personen vanaf 21 jaar die in loondienst zijn. Iemand van 16 jaar krijgt 65% van het minimumloon, oplopend tot 90% voor een 20-jarige. De hoogte van de minimumlonen is per eiland gedifferentieerd.

Het bestand aan onderstandtrekkers op Curaçao bestaat uit circa 8300 personen die gemiddeld circa Naf 4000,- per persoon per jaar onderstand ontvangen.

### 3.2 Aruba

Tot de beroepsbevolking in Aruba worden bijna 45 000 personen gerekend.

Aruba kent een systeem van minimumlonen. Deze Minimumloonwet schrijft het minimale salaris voor van personen vanaf 21 jaar die in loondienst zijn. Zolang het toerisme blijft groeien, is werkloosheid geen issue in Aruba, hoewel de regering in het kader van het sociale beleid thans actiever bezig is werklozen aan te sporen zich in te schrijven en werk te vinden c.q. te accepteren. Het gaat, voor zover nu bekend, om slechts een paar honderd werklozen.

Niettemin vraagt de sociaal-economische problematiek van met name Spaanstaligen<sup>1</sup>, alsmede zo'n 2000 mensen uit voormalig Brits West-Indië (voornamelijk uit Jamaica), de aandacht. Deze groepen zijn ten tijde van de grote tekorten aan arbeidskrachten Aruba binnengekomen en verrichten over het algemeen laaggeschoold werk in het toerisme en de bouw. De inkomens in die groepen zijn zodanig laag, dat veel en lang moet worden gewerkt of dat zelfs dubbele banen moeten worden vervuld om de hoge kosten van levensonderhoud te kunnen dragen.

De Arubaanse overheid ontwikkelde tot voor kort geen beleid ten aanzien van deze problematiek, omdat werd verwacht dat het merendeel van deze groepen het eiland weer zouden verlaten. Nu blijkt dat het overgrote deel van deze groepen blijft, is men bezig met een inhaalslag.

## 4. ECONOMIE

### 4.1 Nederlandse Antillen

De economie stagneert voor het vierde achtereenvolgende jaar.<sup>2</sup> De inflatie schommelt rond de 2,5% à 3%.<sup>3</sup> De importen dalen, de exporten stabiliseren zich enigszins. Per saldo is er een tekort op de handelsbalans. De deviezenreserves bedragen ongeveer 1,8 à 2 maanden goederenimport. De minimum-eis is 3 maanden.

Naar verwachting zal 1999 een minimale groei te zien geven van plus 0,3%, als gevolg van een toevallige samenloop van een aantal grote projecten, die deels worden gefinancierd uit de gecumuleerde huuropbrengsten van de raffinaderij. De investeringsgroei op Curaçao is in 1997 negatief geworden.

Analyses van de Antilliaanse economie leiden tot een opvallend uniform beeld waar het gaat om zwakke plekken in de economische structuur.<sup>4</sup> Die

<sup>1</sup> Er wonen ongeveer 8000 Venezolanen, 7000 Colombianen en enkele duizenden mensen uit de Dominicaanse republiek en Jamaica. De aantallen zijn op basis van ramingen van aantallen Venezolanen en Colombianen, geschat door verdubbeling van het aantal legaal verblijvenden.

<sup>2</sup> Reële groei BBP: 1995 -1,4%; 1996 -1,1%; 1997 -1,8%.

<sup>3</sup> Cijfers van 1997.

<sup>4</sup> Policies and Strategies for Promoting Sustainable Growth and Development In the Netherlands Antilles, IDB-rapport september 1997.

zwakke plekken zijn vrij eenvoudig onder één noemer te brengen: op vrijwel alle terreinen is er sprake van slecht werkende markten en teveel bureaucratie. Dit is zichtbaar op het terrein van de buitenlandse handel, arbeidsmarkt, kapitaalmarkt, nutsvoorzieningen etc. De gevolgen zijn: hoge prijzen (kapitaal, energie, water, luchtvaart), lage kwaliteit (telecom), aansluitingsproblemen (arbeidsmarkt), achterblijvende vernieuwing (bijvoorbeeld zichtbaar bij de telecom-voorzieningen) en een algemeen gebrek aan aanpassingsvermogen (arbeidsmarkt). Op zijn beurt leidt dit tot een zeer matig investeringsklimaat op de Nederlandse Antillen.

Tegenover een lichte stijging van de export in 1997 stond een daling van de binnenlandse vraag, veroorzaakt door zowel een dalende consumptie als dalende investeringen. Fiscale maatregelen zijn een belangrijke consumptiebeperkende factor voor de burger, maar ook de overheid ziet zich gedwongen de consumptieve uitgaven te matigen. Deze verminderde vraag, maar ook de onzekerheid bij het bedrijfsleven over fiscale (stimulerings)maatregelen, zijn er de oorzaak van dat er minder wordt geïnvesteerd in de private sector. Daartegenover staan enkele belangrijke overheidsinvesteringen in de nutsvoorzieningen en in de toeristische sector.

De economie van de Nederlandse Antillen steunt voor een belangrijk deel op drie pijlers: het toerisme, de olie en de (financiële) dienstverlening. De invloed per sector verschilt echter sterk per eiland en ook de bewegingsrichtingen zijn verschillend. Zo groeit de zeer belangrijke toeristische sector op Sint Maarten, terwijl deze op de Benedenwinden in het slop zit (in de cijfers overigens verhuld door stijgend cruise-toerisme). De olie-industrie heeft vooral impact op de economie van Curaçao, evenals de vervoerssector, de havenactiviteiten en financiële dienstverlening. Gecombineerd met de slechte financiële positie van de overheid leidt een economische verkenning tot een weinig rooskleurig beeld. Enig lichtpuntje is een lichte daling van het betalingsbalanstekort. De economische neergang zorgt voor een daling van de import.

De problematiek spitst zich toe op Curaçao: hoge werkloosheid, een groot verschil tussen (heel) rijk en arm, drugsproblematiek en criminaliteit, met de daar achterliggende sociale factoren. De andere grote eilanden hebben zich gespecialiseerd in de toeristische sector en kennen daardoor in verhouding minder problemen. Sint Maarten kent het cruise- en verblijfs-toerisme en Bonaire het duiktoerisme. Curaçao kent een aantal relatief grote c.q. belangrijke sectoren: toerisme, olieraffinage, havenactiviteiten, commerciële dienstverlening en detailhandel. Industriële activiteiten zijn zeer beperkt en vaak beschermd door marktbeschermingsmaatregelen waardoor hoge binnenlandse prijzen gelden. Er is weinig export.

#### **4.2 Aruba**

Kernachtig geconstateerd gaat het sinds jaren goed met de private sector van de Arubaanse economie. De economische groei van gemiddeld 3% per jaar zet zich voort, het inflatiecijfer schommelt rond een gemiddelde van 2%, de werkgelegenheid is bijna volledig en het inkomen per hoofd van de bevolking is het op één na het hoogste in het Caraïbisch gebied (circa US\$18 000).

Dat de Arubaanse economie eenzijdig gericht is op het toerisme, blijkt uit het feit dat 45% van het BNP wordt verdiend met het toerisme of aan toerisme gerelateerde activiteiten. Daarin zit dan ook de sterkte en de zwakte van de Arubaanse economie. De Arubaanse toeristenmarkt bestaat voor 60% uit Noord-Amerikaans toerisme, 25% is van Venezolaanse, Colombiaanse, Braziliaanse en Argentijnse afkomst. Deze laatste categorie

toeristen is te rekenen tot de relatieve «big spenders». Enerzijds zijn de inkomsten uit de toeristenindustrie (bijna Afl. 1.2 miljard, dit is 70% van de lopende rekening) zeer aanzienlijk en vormen zij de kurk waarop de Arubaanse economie drijft. Anderzijds is daarmee de eenzijdigheid van de economische activiteit bepaald. Activiteiten om de economie te diversificeren worden wel door de regering gestimuleerd, maar komen slechts in beperkte mate tot stand. Diversificatie is wel gewenst voor de risicospreiding, maar moeilijk te bereiken omdat de arbeidsmarkt krap is en diversificatie aanzienlijke investeringen met zich meebrengt. De keuze van de Arubaanse overheid lijkt te zijn gericht op verbetering en uitbreiding van het toerisme.

De olieraffinage die lange tijd het gezicht van de Arubaanse economische activiteit heeft bepaald, is nog van beperkt economische belang voor de Arubaanse economie, maar is belangrijk voor de economie van San Nicolas.

In de vervoersector noch in de dienstverlening wordt veel vooruitgang geboekt. De Arubaanse vrije zone-activiteiten stabiliseren zich.

Een factor die een negatieve uitwerking zou kunnen hebben op de binnenlandse private sector is het slechte betaalgedrag van de Arubaanse overheid aan de private sector.

## **5. OPENBARE FINANCIËN**

### **5.1 Nederlandse Antillen**

De overheidsfinanciën verkeren in een deplorabele toestand. De gezamenlijke begrotingstekorten van het Land en de Eilandgebieden over 1998 bedragen Naf 323,8 mln (7,4% van het BBP). Indien tevens rekening zou worden gehouden met de achterstallige aflossing van schulden aan Nederland, dan zou het tekort oplopen tot Naf 419,8 mln. De gezamenlijke schuldpositie is per einde 1998 Naf 3,4 miljard (78,3% van het BBP) en aan latente verplichtingen en risico's staat ruim Naf 1,8 miljard uit. Bij ongewijzigd beleid, dus zonder verdere maatregelen, zullen de financieringstekorten in 2002 (inclusief aflossing van leningen) zijn opgelopen tot Naf 467,6 miljoen (9,9% van het BBP). Kort samengevat worden de tekorten veroorzaakt door steeds oplopende uitgaven en de tegenvallende (belasting)inkomsten. Voor een groot deel worden de problemen afgewenteld op de toekomst: noodzakelijke aflossingen van leningen worden niet betaald, tekorten in de sociale verzekeringsfondsen worden niet aangezuiverd, schulden op geldleningen worden niet afgelost en leveranciers worden niet betaald. Daarenboven worden geen premies afgedragen aan APNA en SVB.

#### *Afspraken met het IMF*

In het recente verleden heeft het vorige kabinet van de Nederlandse Antillen, onder leiding van de heer Pourier, afspraken gemaakt met het IMF over een Structureel Aanpassingsprogramma (SAP). Ook het eilandgebied Curaçao was hierbij betrokken, vanwege de verwevenheid van economieën van Land en eiland. Het doel van het programma was om op de middellange termijn de overheidsfinanciën structureel te saneren en de deviezenreserves te brengen naar een acceptabel niveau.

Door Nederland was financiële steun toegezegd onder de voorwaarde dat aan het einde van elk kwartaal de doelstellingen waren gehaald en de halfjaarlijkse evaluatie van het programma door het IMF positief was.

Deze steun bestond uit de concessionele herfinanciering van schuldaflossingen over de jaren 1996, 1997 en 1998, het beschikbaar stellen van een standby-krediet van NLG 100 miljoen en een storting van NLG 25 miljoen in een nog op te richten Fonds voor Economische Structuurversterking. Omdat de implementatie van het SAP offers zou vragen van de bevolking, heeft de Nederlandse regering daarnaast Naf 75 miljoen ter beschikking gesteld aan het Fonds voor Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid. Dit zogenaamde «Sociaal Noodfonds» heeft als doel de nood onder de sociaal-zwakkeren te verzachten.

Al vrij snel bleek dat de tussenresultaten die in het Structureel Aanpassingsprogramma waren overeengekomen, niet werden gehaald. Door allerlei omstandigheden, waaronder de verkiezingen in de Nederlandse Antillen en de daarop volgende kabinetsformatie, bleven aanvullende maatregelen uit. De uitvoering van het Structureel Aanpassingsprogramma (SAP) is derhalve niet of nauwelijks gerealiseerd.

In juni 1998 is het kabinet Römer geïnstalleerd. Dit kabinet voelt niets voor voortzetting van de lijn van het vorige kabinet. In het in december 1998 verschenen Herstelprogramma doet het kabinet-Römer voorstellen voor een aanpak van de financieel-economische problemen. Kort samengevat hebben de maatregelen het stimuleren van de economie tot doel en mede daardoor het saneren van de openbare financiën.

Na het verschijnen van het Herstelprogramma heeft de Antilliaanse regering Nederland verzocht om in overleg te treden over het uitwerken van de in het Herstelprogramma genoemde maatregelen. Nederland heeft hierop laten weten hiertoe alleen bereid te zijn nadat het IMF zijn oordeel over het Herstelprogramma heeft uitgesproken. Het IMF heeft de Nederlandse Antillen in maart 1999 voor zijn tweejaarlijkse audit bezocht.

## **5.2 Aruba**

De staf van het IMF was, op grond van de artikel IV-missie in februari 1999, positief over het Arubaanse beleid. Omdat midden 1998 de belastingdiscipline is hersteld en aan de uitgavenkant is gesneden, kwam het financieringstekort in 1998 uit op 1,5% van het BNP. In 1997 bedroeg het tekort nog 3%. Toch zijn er ook zorgen. De betalingsachterstanden aan leveranciers en het Algemeen Pensioenfonds van Aruba zijn er nog steeds. Aruba's streven naar begrotingsevenwicht in 2001 wordt bemoeilijkt doordat de financiering van de ziektekostenverzekering nog niet goed is afgedekt. In het regeringsprogramma wordt een algemene ouderdomsverzekering aangekondigd, maar financieel lijkt deze een open einde verplichting in te houden.

De liquiditeitspositie van de Arubaanse overheid is benard. Al geruime tijd heeft men grote problemen binnen een aanvaardbare termijn haar betalingsverplichtingen na te komen. Het liquiditeitsprobleem is op dit moment opgelost door gedeeltelijk geblokkeerde rekeningen uit te putten, verminderde afdrachten te doen aan het Algemeen Pensioenfonds van Aruba en het verminderen van de overheidsinvesteringen.

## **5.3 Fiscaliteit**

Het Statuut voor het Koninkrijk geeft landen van het Koninkrijk op het gebied van fiscaliteit volledige autonomie. Deze fiscale autonomie is geregeld in art. 25 van het Statuut. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn derhalve volledig vrij in het inrichten van hun belastingsysteem.

De Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba hebben zich internationaal geprofileerd als «tax haven». Nederland wordt in internationale gremia als

EU en OESO aangesproken op de belastingstelsels van de andere landen van het Koninkrijk.

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn inmiddels tot de conclusie gekomen dat zij af willen van hun reputatie als tax haven. Zij willen betere en modernere belastingstelsels invoeren, waardoor het ook mogelijk wordt met andere landen verdragen ter voorkoming van dubbele belasting te sluiten. Dit laatste is van belang voor het aantrekken van buitenlandse investeerders die het economische draagvlak kunnen verbreden en kunnen zorgen voor een toename van de werkgelegenheid. Nederland staat positief tegenover het voornemen tot invoering van nieuwe belastingstelsels. Hiermee dient wel gewaarborgd te zijn dat de nieuwe regelingen op de juiste wijze worden uitgevoerd en voorts dat de administratie in staat is om te voldoen aan de gebruikelijke uitwisseling van inlichtingen met toekomstige verdragspartners. De invoering van het nieuwe belastingstelsel in Aruba zal budgettair niet op veel problemen stuiten. In de Nederlandse Antillen zijn de negatieve financiële gevolgen op de korte termijn echter aanzienlijk groter.

## **6. SECTOREN VAN DE RECHTSHANDHAVING**

### **6.1 Rechterlijke Macht**

Er is een Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In eerste aanleg en hoger beroep wordt recht gesproken in de Nederlandse Antillen en in Aruba. In cassatie wordt voorzien door de Nederlandse Hoge Raad. De benoeming van de leden van de rechterlijke macht bij het Gemeenschappelijk Hof geschiedt op Koninkrijksniveau. Dit geldt eveneens voor de benoeming van de Procureurs-Generaal van de overzeese landen.

De Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zittende en staande magistratuur bestaat voor een aanzienlijk deel uit (tijdelijk toegevoegde) personen uit Nederland. Als gevolg van het relatief kleine aantal inwoners en door de kleine afstand tussen rechterlijke macht en de rechtssubjecten, kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba vooralsnog onvoldoende invulling geven aan de personele behoefte van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie. In het kader van de samenwerkingsrelatie stelt de Nederlandse regering in beginsel middelen ter beschikking om Nederlandse rechters en leden van het openbaar ministerie die daarvoor in aanmerking wensen te komen, in staat te stellen deze instituten te versterken. Daarnaast is in de afgelopen jaren een aantal parketsecretarissen voor langere duur uitgezonden naar de openbaar ministeries van de Nederlandse Antillen en Aruba.

### **6.2 Opsporingsdiensten**

Vanaf het begin van de jaren negentig is in het samenwerkingsbeleid in toenemende mate aandacht besteed aan de opsporingsdiensten, met name de recherche. Op 14 juli 1989 werd door Nederland en de Nederlandse Antillen het Protocol van samenwerking op het gebied van politieaangelegenheden ondertekend. Hieruit vloeide de Gemengde Commissie Politie voort, die adviseerde over de verschillende vormen van ondersteuning. Ook bij Aruba bestond animo voor een dergelijke samenwerking. Ondersteuning is gegeven in de vorm van materiële en personele hulp en opleidingsfaciliteiten. Daarnaast wordt sinds 1996 samen gewerkt aan de reorganisatie van de politiediensten van de Nederlandse Antillen en Aruba. Ten behoeve van dit proces zijn diverse deskundigen ter beschikking gesteld. Tevens lopen er door Nederland gefinancierde uitwisselingsprogramma's tussen het Nederlandse



regiokorps Amsterdam-Amstellanden, het Korps Politie Aruba (KPA) en het Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA). De projecten voor het vanuit Nederland aan de Nederlandse Antillen en Aruba ter beschikking stellen van geüniformeerde politieagenten zijn beëindigd.

Mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie-De Ruiter besloten de regeringen van het Koninkrijk in 1996 over te gaan tot de instelling van een gezamenlijk rechteam voor de bestrijding van de internationale en de georganiseerde criminaliteit in de Nederlandse Antillen en Aruba. Als uitvloeisel hiervan is een rechteamsamenwerkingsteam in oprichting (RST i.o.) geformeerd, bestaande uit Nederlands, Arubaans en Nederlands-Antilliaans personeel. Dit team verricht in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba rechteamonderzoek naar voornamelijk de georganiseerde, grensoverschrijdende en internationale criminaliteit. Het KLPD organiseert het team, dat opereert vanuit vestigingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Financiering van de activiteiten van het team geschiedt thans in overwegende mate vanuit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

### **6.3 Kustwacht**

Sinds januari 1996 is er een Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze vindt haar juridische basis in een algemene maatregel van rijksbestuur op basis van artikel 38 van het Statuut. Deze Kustwacht is in opbouw -dat wil zeggen dat nog niet al het materieel, personeel en infrastructuur ter plaatse is- en belast met toezichthoudende, opsporende en dienstverlenende taken op onder meer de binnenwateren, territoriale zeeën en economische zones van de Nederlandse Antillen en Aruba. De functie van Commandant Kustwacht wordt door de Commandant Zeemacht Caraïbisch Gebied uitgeoefend.

De financiering van de organisatie is vastgelegd in afspraken tussen de drie landen van het Koninkrijk. Mede gegeven de juridische basis van de Kustwacht zal slechts door de drie landen gezamenlijk tot aanpassingen kunnen worden besloten.

De Nederlandse Antillen blijven achter bij het verstrekken van de overeengekomen financiële bijdragen aan de beheerder van de Kustwacht, het ministerie van Defensie. Aruba heeft tot en met 1998 aan de financiële verplichtingen voldaan. De kosten van de Kustwacht worden thans in overwegende mate gedragen door Nederland uit de begroting van Defensie en uit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

In 1998 werden door de Kustwacht 86 op drugsvangst gerichte operaties uitgevoerd. Er was sprake van inbeslagnemen en van «soft kills» (het overboord zetten van drugs door smokkelaars bij detectie en/of achtervolging). In totaal is 1604 kg cocaïne en 740 kg marihuana gevangen. Naar schatting is er zo'n 500 kg cocaïne overboord gezet naar aanleiding van de acties van de Kustwacht. Verder heeft de Kustwacht taken uitgevoerd met betrekking tot het tegengaan van illegale immigratie, douanetoezicht en grensbewaking, visserij-, milieu- en scheepvaarttoezicht. Ook heeft de Kustwacht een aantal dienstverlenende taken zoals Search en Rescue.

### **6.4 Ondersteuning wetgevingsproces**

Met enige regelmaat blijkt dat de Nederlandse Antillen en Aruba behoefte hebben aan ondersteuning bij het opstellen van regelgeving. Zo is in de afgelopen jaren personele ondersteuning gegeven bij het opstellen van een nieuw eenvormig wetboek van strafvordering voor de Nederlandse Antillen en Aruba, inclusief de begeleiding tijdens het parlementaire proces, en zijn middelen ter beschikking gesteld om de invoering bij

rechterlijke macht, openbaar ministerie en politie te begeleiden. Tevens vinden met enige regelmaat uitzendingen plaats van wetgevingsjuristen voor algemene ondersteuning of bij het opstellen van specifieke regelgeving. Een voorbeeld van dit laatste is de uitzending van twee wetgevingsjuristen naar Aruba om te assisteren bij het opstellen van de uit het rapport Calidad voortvloeiende regelgeving. Ook voor regelgeving met betrekking tot de reorganisatie van de politie en het gevangeniswezen is aan Aruba deskundigheid ter beschikking gesteld.

Bij de strijd tegen witwaspraktijken speelt de Caribbean Financial Action Task Force on money laundering (CFATF) een rol. Met het bijeenroepen van een bijeenkomst van deskundigen in juni 1990 heeft Aruba aan de wieg gestaan van dit internationale samenwerkingsverband. Deze bijeenkomst is afgesloten met het aannemen van de 40 FATF-aanbevelingen en 19 aanvullende aanbevelingen. Vervolgens heeft een conferentie in Kingston (Jamaica) plaatsgevonden, waarbij de deelnemende landen uit het gebied een verklaring hebben uitgegeven met betrekking tot de strijd tegen van witwassen van misdrijfsgeld. Sedert oktober 1996 heeft de CFATF als formele basis een Memorandum of Understanding, waarbij men zich formeel verplicht heeft de reeds afgesproken maatregelen tegen witwassen te nemen. De CFATF gaat na of de deelnemende landen de aanbevelingen hebben geïmplementeerd en of deze implementatie effectief is, alsmede welke ontwikkelingen op witwasgebied plaatsvinden. De CFATF is geen uitvoerende organisatie, maar heeft een belangrijke stimulerende rol bij de opstelling en afkondiging van wetgeving gericht op de bestrijding van witwaspraktijken. De Nederlandse Antillen en Aruba tonen zich actief op dit vlak en zijn op het gebied van de regelgeving verder gevorderd dan de meeste andere landen in de regio. Bij het opstellen van regelgeving en het opzetten van meldpunten voor ongebruikelijke transacties in de Nederlandse Antillen en Aruba is op verzoek van de Koninkrijkspartners door Nederland steun verleend.

## **6.5 Gevangeniswezen**

In 1994 kwam het eerste rapport over de Nederlandse Antillen uit van de Europese Commissie ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling en bestraffing (CPT). Deze Commissie van de Raad van Europa stelde vast, dat binnen het gevangeniswezen in de Nederlandse Antillen de mensenrechten in het gedrang kwamen. Dit onder andere door overbevolking, leefomstandigheden en bejegening van de gedetineerden.

Op grond van het Statuut intensiveerde de Koninkrijksregering haar betrokkenheid bij dit beleidsterrein. De betrokkenheid van de Koninkrijksregering werd verder geconcretiseerd na ernstige onlusten in de gevangenis Koraal Specht op Curaçao. Gelet op de aard van de situatie in deze gevangenis kwamen de Nederlands Antilliaanse en de Nederlandse regering in maart 1998 bij Convenant overeen om samen te werken om tot een oplossing van de problemen te komen. De door Nederland ter beschikking gestelde projectleider stelde medio 1998 een plan van aanpak op dat door de Nederlands-Antilliaanse regering is onderschreven. Door Nederland zijn in 1998 ruimhartig deskundigen beschikbaar gesteld voor het voorbereiden van organisatorische en bouwkundige verbeteringen in Koraal Specht. Tevens zijn middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van een aantal bouwkundige verbeteringen, zoals de verbouwing van de halfopen inrichting, die begin 1999 werd opgeleverd en in gebruik werd genomen.

Nadat de bovengenoemde commissie van de Raad van Europa in december 1997 wederom een bezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba had gebracht, verscheen in maart 1998 het tweede rapport.

Geconstateerd werd dat de mensenrechtensituatie in de gevangenissen, met name de Koraal Spechtgevangenis, nog onvoldoende verbeterd was, ondanks verregaande toezeggingen van Nederland tot financiering en uitbreiding van de gevangenscapaciteit, reorganisatie van het gevangeniswezen en van tijdelijke personele ondersteuning bij de implementatie van maatregelen. Tot nu toe werd de capaciteitsdruk veelal verlicht door vroegtijdige heenzzendingen van gedetineerden en uitzetting van buitenlandse gedetineerden. In januari 1999 heeft genoemde commissie van de Raad van Europa wederom de Nederlandse Antillen bezocht. De in maart 1999 door de regering van de Nederlandse Antillen ingediende plannen voor nieuwbouw van de gevangenis en het flankerend beleid zijn bekrachtigd door de RMR en zullen deels in samenwerking met Nederland worden uitgevoerd. Dit dient te resulteren in de oplevering van een nieuwe gevangenis in de eerste helft van 2000.

Het huis van bewaring te Bonaire en de gevangenis te Sint Maarten geven geen grote problemen.

Het Korrektie Instituut Aruba is de enige penitentiaire inrichting van Aruba. Het instituut kent kwaliteits- en capaciteitsproblemen, ten gevolge waarvan er jaarlijks een groot aantal heenzzendingen plaatsvindt. In 1998 waren dat er meer dan 200, op een totale capaciteit van 223. Voor bepaalde groepen gedetineerden is geen capaciteit beschikbaar. Bovendien is er een tekort aan personeel en voldoet dit personeel niet aan de kwaliteitseisen.

## **6.6 Vreemdelingenbeleid**

De eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba kampen alle met een aanzienlijke illegalenproblematiek. Dit geeft knelpunten in de werkgelegenheid (m.n. in de Nederlandse Antillen), het onderwijs en de sociale zekerheid. In dit kader lopen thans in de Nederlandse Antillen door Nederland gefinancierde projecten tot het opzetten van een vreemdelingenadministratiesysteem.

## **6.7 Voogdijproblematiek, preventie, jeugdbescherming en sanctiebeleid**

De afgelopen jaren is aan de Nederlandse Antillen deskundigheid ter beschikking gesteld voor reorganisatie van de voogdijraden. Tevens is door medewerkers van de Raad van de Kinderbescherming Nederland een groot aantal trainingen verzorgd voor de medewerkers van de voogdij-instellingen op de eilanden, onder meer om hen voor te bereiden op hun rol in de uitvoering van alternatieve straffen, waarvoor de commissie-Schepenboer voorstellen ontwikkelde. Het intensiever gebruikmaken van taakstraffen in de Nederlandse Antillen leidt tot verlichting van de capaciteitsdruk in de penitentiaire inrichtingen en kan zeker voor jongeren een aanzienlijke resocialiserende meerwaarde hebben.

Als gevolg van de slechte economische omstandigheden op de Nederlandse Antillen vertrekt een steeds grotere groep Antilliaanse jongeren naar Nederland. De integratie van een deel van deze groep in de Nederlandse samenleving verloopt moeizaam (vooral in de grote steden). Het kabinet heeft in de Nota migratie Antilliaanse jongeren een aantal maatregelen aangekondigd om de toestroom een halt toe te roepen. Medio 1999 vindt een evaluatie van deze maatregelen plaats. De basis van de migratiestroom wordt gevormd door de slechte economische omstandigheden: indien deze verbeteren, zal ook de migratie naar Nederland afnemen. Het kabinet-Römer alsmede het eilandbestuur van

Curaçao onderschrijven de doelstellingen van de Nota migratie Antilliaanse jongeren. Inmiddels heeft Nederland twee convenanten met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba en de eilandgebieden gesloten waarmee een aanzet is gegeven tot een gezamenlijke aanpak. Die aanpak behelst onder meer een betere voorbereiding, begeleiding en tracering van Antilliaanse jongeren die naar Nederland komen. Bij het tripartiete overleg van de Ministers van Justitie van het Koninkrijk is enige malen gesproken over de regeling van de tijdelijke voogdij. Op 29 maart 1999 hebben de ministers van Justitie van de Nederlandse Antillen en Nederland een protocol inzake samenwerking op het gebied van voogdijvoorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen gesloten. Het protocol treedt op 1 augustus 1999 in werking.

Bovengenoemde problematiek lijkt zich met betrekking tot Aruba niet voor te doen.

## **6.8 Veiligheidsdiensten**

De Binnenlandse Veiligheidsdienst, de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen (VNA) en de Veiligheidsdienst Aruba (VDA) werken goed samen. Met financiering vanuit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting zijn de afgelopen jaren mensen en middelen aan de VDA ter beschikking gesteld om deze dienst verder te professionaliseren. De juridische grondslag van de VDA wacht nog steeds op goedkeuring door de Staten van Aruba.

## **7. ONDERWIJS**

### **7.1 Algemeen**

Aruba en de Nederlandse Antillen zijn autonoom in hun onderwijsbeleid. Toch zijn er vanuit de gezamenlijke geschiedenis nog vele overeenkomsten met het onderwijs in Nederland in regelgeving en invulling daarvan. Zo geldt ook in deze landen dat het geven van onderwijs vrij is. De overheid schrijft regels voor met betrekking tot de vorm en inhoud van het onderwijs waaraan scholen moeten voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen. De overheid dient erop toe te zien dat de scholen deze kwaliteitsvoorschriften hanteren. Voor het overige is het bestuur van een school zelf verantwoordelijk voor inhoud en organisatie van de school.

Het onderwijs in Aruba en de Nederlandse Antillen werd in het verleden verzorgd door Nederlandse katholieke organisaties van religieuzen. Ook thans dragen nog vele schoolbesturen een katholieke signatuur. Daarnaast zijn er openbare, protestants christelijke en methodistische schoolbesturen, maar ook stichtingen waarin besturen van verschillende signatuur samenwerken.

Typerend voor de Nederlandse Antillen is dat, met uitzondering van twee instituten, niet de landelijke overheid de scholen bekostigt, maar dat elk van de eilandbesturen dat voor het eigen gebied doet. Rond het jaar 1990 bestond een trend om meer taken op onderwijsgebied te decentraliseren van de landelijke overheid naar de eilanden; het kabinet-Pourier heeft, gevolg gevend aan de uitslag van referenda over de staatkundige relatie van de Antilliaanse eilanden, het initiatief genomen om weer vanuit centraal niveau voor alle eilanden de richting aan te geven voor onderwijsvernieuwing; de centrale overheid is nadien ook daadwerkelijk de uitvoering van het innovatieproces Antilliaanse basisvorming gaan coördineren.

In het samenwerkingsbeleid tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba neemt de sector onderwijs een belangrijke plaats in. Sinds omstreeks 1990 is daarbij een verschuiving opgetreden van financiering

van voornamelijk scholenbouw naar financiering van projecten die zich in eerste instantie richten op de vernieuwing van het onderwijsaanbod. In april 1993 is de Nota «Samenwerken op het terrein van onderwijs» uitgebracht. Deze nota, die door de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal, gaf inzicht in de situatie waarin het onderwijs op dat moment verkeerde. De Arubaanse en Antilliaanse regeringen werden uitgenodigd op basis van het beschrevene overleg te voeren over onderwijsvernieuwing en over de verdere samenwerking op dit terrein tussen de landen van het Koninkrijk.

In 1996 is door de drie Onderwijsministers van het Koninkrijk een Protocol van samenwerking gesloten dat moet leiden tot een jaarlijks bij te stellen actieplan. Deze vorm van samenwerking is vooral gericht op de onderlinge aansluiting van de onderwijssystemen in de drie landen, tijdige onderlinge informatie-uitwisseling en collegiale ondersteuning. Een van de actiepunten betreft een samenwerkingsprogramma voor scholen binnen het Koninkrijk.

## **7.2 Talen in het onderwijs**

Het gebruik van het Nederlands als voertaal, d.w.z. instructietaal, in het onderwijs wordt door velen als belemmering gezien voor de kansen van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse leerlingen in het onderwijs. Het Nederlands wordt inderdaad in de Antilliaanse gemeenschap steeds minder gebruikt, waardoor het Nederlands met recht een vreemde taal genoemd kan worden. Op de Benedenwindse eilanden spreekt het grootste deel van de bevolking Papiamentu (Curaçao en Bonaire) of Papiamentu (Aruba); op de Bovenwindse eilanden is van oudsher het (Creoolse) Engels de belangrijkste omgevingstaal. Groeiende stromen immigranten op alle eilanden hanteren thuis hun eigen talen, waarvan de belangrijkste het Spaans is, maar waarbij ook Engels, Nederlands en Frans moeten worden genoemd.

Geconstateerd moet worden dat in de Nederlandse Antillen de discussies over de instructietaal al decennia lang worden gevoerd; in de tussentijd is verzuimd gelijktijdig te werken aan de verdere ontwikkeling van methoden voor een of beide talen, waardoor deze elk voor zich of in onderlinge samenhang meer tegemoet komen aan de maatschappelijke behoeften waarin een onderwijscurriculum in de Antilliaanse context zou moeten voldoen. Aan de verdere standaardisering en de ontwikkeling van het Papiamentu als schrijftaal en als instructietaal is de afgelopen jaren weinig gedaan.

De Nederlandse regering hecht belang aan het behoud van de Nederlandse taal in het onderwijs in de Nederlandse Antillen en Aruba, naast en in samenhang met een verdere ontwikkeling van de moedertaal.

Argumenten hiervoor zijn: de verbondenheid van de Nederlandse Antillen en Aruba met Nederland, de noodzaak van één bestuurstaal binnen het Koninkrijk en de afhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en Aruba van vervolgoopleidingen in Nederland.

In Aruba is wel gekozen voor een verandering van het thans formeel Nederlandstalige basisonderwijs naar tweetalig onderwijs. Hiertoe is gekozen op voorstel van de Projectgroep die de vernieuwing van het kleuter- basisen speciaal onderwijs voorbereidt. Aruba wil op een voorzichtige wijze het Papiamentu als instructietaal in het onderwijs introduceren. Vooral voor de jongere kinderen zou het Papiamentu een veel prominentere plaats moeten innemen. Halverwege de basisschoolleeftijd wordt dan geleidelijk het Nederlands als een tweede instructietaal gehanteerd. Behoud van een belangrijke positie van het Nederlands in het onderwijs wordt vooral van belang geacht vanwege de mogelijkheden die het de leerlingen biedt om in Nederland verdere studies te kunnen volgen.

### 7.3 Primair onderwijs

De inhoud van het kleuter- en basisonderwijs in de Nederlandse Antillen en Aruba is lange tijd een kopie geweest van het Nederlandse onderwijs. Het Nederlandse basisonderwijs voor 4- tot 12-jarigen, is niet overgenomen; er zijn nog aparte scholen voor kleuteronderwijs en voor basisonderwijs. Zowel in Aruba als in de Nederlandse Antillen bestaan thans plannen voor reorganisatie van deze onderwijsvormen; in de Nederlandse Antillen is het plan om Funderend Onderwijs in te voeren, een onderwijsvorm waar binnen drie cycli onderwijs aan 4- tot 15-jarigen wordt gegeven. In Aruba zijn plannen geformuleerd voor een herstructurering van het kleuter-, basis- en speciaal onderwijs.

In de laatste decennia heeft een geleidelijke «Antillianisering» respectievelijk «Arubanisering» van het basisonderwijs plaatsgevonden. Eigen kleuterleidsters en onderwijzers, ook steeds meer opgeleid aan de eigen pedagogische academies, namen de plaats in van Europese Nederlanders. Er moet worden geconstateerd dat het beroep van onderwijzer dermate aan aantrekkingskracht heeft ingeboet dat al jaren kan niet meer kan worden voorzien in de vervangingsbehoefte. Op een aantal eilanden, met name op de Bovenwindse, werken thans onderwijzers die in verschillende landen in verschillende talen en naar verschillende sociaal-culturele en pedagogische inzichten zijn opgeleid. Aruba is bezig met een gericht wervingsbeleid meer eigen inwoners op te leiden voor het beroep van onderwijzer.

Geleidelijk komen meer lokaal of regionaal vervaardigde en/of georiënteerde leerboeken beschikbaar. Veel scholen beschikken over modernere methoden voor de vakken Nederlands, Engels en rekenen. Veelal is de aanschaf van deze methoden gefinancierd uit ontwikkelingsgelden. Ook uit de fondsen voor de Wederopbouw van Sint Maarten en voor het Sociaal Vangnet is veel leermateriaal voor het onderwijs aangeschaft, waarmee de achterstand op dit terrein is ingelopen. De middelen die door de eilandbesturen jaarlijks zelf ter beschikking worden gesteld voor materiële uitgaven blijven ver achter bij de behoefte van de scholen. Vaak is bij de introductie van modernere lesmethoden gebruik gemaakt van externe begeleiding en is deze begeleiding in vele gevallen gepaard gegaan met de scholing van hoofden en leerkrachten op het gebied van schoolorganisatie, klassenconsultatie, interne begeleiding en het hanteren van leerlingvolgsystemen. Deze inspanningen, die erop gericht zijn het diagnostiserend vermogen en de aanvullende didactische vaardigheden van de werknemers binnen het reguliere onderwijs te vergroten, zijn erop gericht het bovenmatig zittenblijven en de bovenmatige uitval van leerlingen in het basisonderwijs tegen te gaan. Tussen scholen onderling bestaan grote sociale en pedagogische verschillen die zich uiten in enorme verschillen in de uitslagen van de gecoördineerde proefwerken. In de nota «Het Basisonderwijs in de Nederlandse Antillen» (1992) noemde de toenmalige Antilliaanse Onderwijsminister de volgende cijfers:

- meer dan 70% van de leerlingen van de basisschool blijft minimaal één keer zitten;
- vroegtijdig schoolverlaten komt voor bij meer dan 42% van de leerlingen;
- een groeiend aantal kinderen wordt doorverwezen naar het speciaal onderwijs. In de afgelopen jaren schommelde het aanmeldingspercentage leerproblematische leerlingen op de Curaçaose basisscholen tussen de 7 à 10%. Slechts 2 à 3% kan worden opgevangen in het speciaal onderwijs. De rest blijft als problematische leerling in het basisonderwijs. De huidige bezetting van leerlingen in het speciaal onderwijs bedraagt 7,5% van het aantal op de basisschool ingeschreven leerlingen. Mondiaal bekeken is dit percentage bijzonder hoog; 3 tot 5% wordt als normaal beschouwd;



- de doorstroming van leerlingen naar het algemeen voortgezet onderwijs is de laatste jaren afgenomen.

De opvang van anderstaligen in het basisonderwijs krijgt in Aruba en de Nederlandse Antillen slechts incidenteel gerichte aandacht.

#### **7.4 Voortgezet onderwijs**

In de Nederlandse Antillen en Aruba is in het algemeen het onderwijs dat aansluit op het basisonderwijs categoriaal verdeeld in enerzijds scholen of afdelingen voor havo/vwo of mavo en anderzijds scholen of afdelingen voor voorbereidend beroepsonderwijs.

##### *Algemeen voortgezet onderwijs (AVO)*

In Aruba bestaat momenteel één school voor havo/vwo en negen mavo-scholen. Uit de zesde klassen van de basisscholen stroomt 20% van de leerlingen door naar een brugklas havo/vwo en 50% naar een brugklas mavo. De laatste 10 jaar schommelt het percentage zittenblijvers in het mavo tussen de 16 en 23 %, in het havo tussen de 16 en 22% en in het vwo tussen de 6 en 17%. De percentages geslaagden schommelden de laatste 10 jaar tussen de 54 en 71% (mavo), 50 en 65% (havo) en 53 en 76% (vwo). Deze gegevens zijn ontleend aan de Beleidsnota van de Stuurgroep Herstructurering AVO (1998). In de nota worden voorstellen gedaan voor een herstructurering van het avo, zowel inhoudelijk als schoolorganisatorisch. Het nieuwe avo zal beter moeten aansluiten op de eisen van de eigen samenleving. Het mavo zal moeten voorbereiden op een vervolgstudie in het lokale EPI (=mbo); het havo en vwo overwegend op het hoger onderwijs in het buitenland, met name in Nederland.

Ook de Nederlandse Antillen kennen momenteel overwegend een verdeling naar havo/vwo- (vijf) en mavo-scholen (zestien). Van de basisschoolleerlingen gaat slechts 13% naar het havo/vwo. De gemiddelde slagingspercentages gedurende de laatste vijf jaren waren 60 (mavo), 57 (havo) en 78 (vwo).

In het schooljaar 1998/99 is in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs de Antilliaanse basisvorming ingevoerd. Deze basisvorming zal zich uitstrekken over het eerste en tweede leerjaar; het invoeringsproces zal een periode van drie jaar in beslag nemen. Veel aandacht wordt gegeven aan de introductie van nieuwe methoden en de bijscholing van leraren. Nog onduidelijk is of en in hoeverre deze basisvorming en de daarop aansluitende vernieuwing van het voortgezet onderwijs gepaard zal gaan met een herschikking van het scholenbestand, waardoor met name op Curaçao sprake kan zijn van een vorm van schaalvergroting in het onderwijs. In de bestaande plannen zal de periode van basisvorming uiteindelijk worden getransformeerd tot de derde cyclus van het Funderend Onderwijs.

In november 1998 heeft het Antilliaanse Departement van Onderwijs conferenties voor de scholen georganiseerd waarin het voorstellen heeft gepresenteerd met betrekking tot de herstructurering van het Antilliaanse voortgezet onderwijs. In deze voorstellen wordt het voortgezet onderwijs in drie fasen uiteindelijk getransformeerd naar een «Ongedeeld Voortgezet Onderwijs» dat aansluit op de derde cyclus van het Funderend Onderwijs. In de eerstkomende fase, die ingaat nadat de Antilliaanse basisvorming geheel is ingevoerd, zullen de huidige scholen voor havo/vwo het Voorbereidend Hoger Onderwijs gaan vormen en zullen de scholen voor mavo onderdeel zijn van het Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs.

In het samenwerkingsverband van de drie Onderwijsministers binnen het Koninkrijk wordt aandacht gegeven aan de vraag op welke wijze het te



vernieuwen Arubaanse en Antilliaanse havo en vwo formeel en feitelijk kunnen aansluiten op de eisen van toelaatbaarheid en studeerbaarheid die het Nederlandse hoger onderwijs stelt.

#### *Vorbereidend beroepsonderwijs*

In Aruba draagt het voorbereidend beroepsonderwijs de naam EPB: Educacion Profesional Basico. In 1995 zijn na een proces van voorbereiding 10 voormalige scholen voor lager technisch onderwijs, huishoud-onderwijs of economisch, administratief en toeristisch onderwijs onder één stichtingsbestuur gebracht en gefuseerd tot twee EPB-colleges. Nederland heeft bij dit project belangrijke financiële steun verleend op het gebied van de nieuwbouw, leermiddelen en bijscholing van docenten. Bij de bepaling van de afdelingsstructuur is de lokale behoefte richtinggevend geweest. De scholen hanteren uitstroom-profielen voor de verschillende categorieën leerlingen, daarbij onderscheid makend naar degenen die direct uitstromen naar het bedrijfsleven en degenen die doorstromen naar het EPI (=mbo). Beide vestigingen beschikken over een modern en goed ingericht gebouwencomplex.

In de Nederlandse Antillen zijn de ontwikkelingen in deze onderwijsvorm, daar BVO (= Beroepsvoorbereidend Onderwijs) genoemd, achtergebleven bij die in Aruba. Wel zijn op alle eilanden intussen voorzieningen getroffen om leerlingen op te leiden voor een beroep in de horeca, maar er heeft geen ontwikkeling plaatsgevonden waardoor het onderwijs in traditionele jongens en meisjesberoepen meer geïntegreerd plaatsvindt. Het voorzieningenniveau van vooral de lagere technische scholen ligt laag en sluit daardoor niet aan op gewenste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het voortduren van deze situatie is zeker ook te wijten aan een gebrek aan besluitvaardigheid op bestuurlijk niveau.

In de Nederlandse Antillen wordt, zoals al is aangegeven, de basisvorming ingevoerd en er bestaan plannen voor de herstructurering van het daarop aansluitend onderwijs. In deze plannen zal het bvo/lto zich met het mavo in eerste instantie middels samenwerking, fusie en integratie moeten ontwikkelen in de richting van vmbo.

#### **7.5 Middelbaar beroepsonderwijs en leerlingwezen**

In Aruba zijn bij het begin het schooljaar 1998/99 de bestaande vier scholen voor middelbaar beroepsonderwijs samengegaan als Colegio EPI: Educacion Profesional Intermedio. Er is een terrein gereserveerd bij de bestaande en al gemoderniseerde afdeling Techniek (de vroegere MTS) om daar ook voorzieningen te bouwen voor algemeen gebruik en voor de afdelingen Administratie, Dienstverlening en Horeca. Aan de vernieuwing van het onderwijsprogramma en de bijscholing van docenten wordt al een aantal jaren, met goed succes, gewerkt; hiertoe bestaat een samenwerkingsovereenkomst met twee Regionale Onderwijscentra in Nederland. Aruba verleent thans geen eigen studiebeurzen meer aan Antilliaanse studenten die in Nederland een studie op mbo-niveau willen volgen. Er is, mede voor het EPB, een Beroepsonderwijsraad gevormd, waarin onderwijs en bedrijfsleven samenwerken aan verdere onderlinge afstemming en aan verdere promotie van het beroepsonderwijs.

Op Curaçao blijft ook deze ontwikkeling als gevolg van de bestuurlijke situatie nog achter. Er wordt echter gewerkt aan een constructie waarin de bestaande mbo-scholen (vallende onder drie verschillende schoolbesturen) gezamenlijk hun onderwijsvoorzieningen gemoderniseerd en binnen nieuwbouw op een locatie dichtbij de universiteit kunnen gaan aanbieden. De thans bestaande situatie vormt de legitimering voor Antilliaanse studenten om een mbo-opleiding in Nederland te gaan

volgen; bovendien stijgt in de tussentijd op Curaçao het aanbod van aantrekkelijke verkorte opleidingen op mbo-niveau die door particuliere instellingen op commerciële leest worden georganiseerd.

Curaçao kent het scholingsinstituut voor vakopleidingen FEFFIK. Dit instituut verzorgt opleidingen in het kader van leerlingstelsels en daarnaast korte en lange vakopleidingen en vormen van bijscholing. Speciale aandacht wordt gegeven aan het opleiden van werkzoekenden en het verzorgen van voortrajecten voor diegenen van wie de vooropleiding tekort schiet. Deze vakopleidingen zijn een instrument om de grote discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te overbruggen. Het instituut beschikt over steeds betere voorzieningen om aan zijn opdracht te voldoen; daarmee stijgt ook het opleidingsrendement. Voor de nabije toekomst is van belang dat de opleidingen in het kader van leerlingstelsels door wetgeving worden opgenomen binnen het reguliere onderwijssysteem en dat wordt voorzien in een structurele financiering door overheid en bedrijfsleven.

## **7.6 Hoger onderwijs**

Beide landen hebben een universiteit en een onderwijzersopleiding. Van de faculteiten, op Curaçao drie: juridisch, sociaal-economisch en technisch en in Aruba twee: juridisch en economisch, geven de juridische faculteiten onderwijs op wo-niveau. De kleinschaligheid, de afhankelijkheid van tijdelijk gedetacheerde Nederlandse docenten, de voorkeur van de eigen studenten voor een studie in het buitenland en de effecten van Nederlandse studiefinanciering zijn factoren die het plannen en vormgeven van een stabiel en kwalitatief goed eigen voorzieningenniveau sterk bemoeilijken.

## **8. GEZONDHEIDSZORG**

### **8.1 Algemeen**

#### *Nederlandse Antillen*

Eind 1996 heeft de regering van de Nederlandse Antillen prioriteiten gesteld ter verbetering van de (structuur van de) gezondheidszorg op haar grondgebied. Mede op basis van onderzoek naar de specifieke hulpverlening op het terrein van de volksgezondheid zijn grote tekortkomingen geconstateerd in de algehele organisatiestructuur van de gezondheidszorg.

In de jaren negentig zijn hoofdthema's op het gebied van de volksgezondheid in de Nederlandse Antillen: het ontwikkelen van een budgetteringssysteem, het uitvoeren van een landelijk bevolkingsonderzoek en het ontwikkelen van een adequate gezondheidsinspectie (actieplan herstructurering Volksgezondheid van het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne). Kernprobleem is dat de kosten onbeheersbaar zijn en dat ze met name op de kleine eilanden de uitvoering van de begroting op onvoorzienbare wijze wordt beïnvloed.

Er is een begin gemaakt met het reguleren van de kosten van de Antilliaanse en Arubaanse gezondheidszorg. Met ingang van 1 januari 1997 zijn mensen die wegens ziekte en/of ouderdom niet meer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces verzekerd via de Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten (AVBZ). Het betreft een verplichte verzekering met een inkomensafhankelijke premie. De uitvoering van de AVBZ is in handen van de Stichting Bureau Ziektekosten Voorziening (BZV). BZV sluit zorgcontracten af met de instellingen en zorgverleners.

Ongeveer 70% van de kosten van de gezondheidszorg wordt betaald uit algemene middelen. Een adequaat verzekeringsstelsel ontbreekt. Sturing in het algemeen vanuit de overheid is gering. De overheid neemt veel kosten en risico's voor zijn rekening.

Een volgende stap in de beheersing van de ziektekosten is de invoering van een Algemene Ziektekostenverzekering (AZV). Sinds 1992 heeft de regering van de Nederlandse Antillen pogingen ondernomen om een AZV in te voeren. Met inzet van Nederlandse deskundigen is de benodigde wetgeving opgesteld, maar deze is nog niet ingevoerd. De scherpe belangentegenstellingen tussen de overheid, de beroepsgroepen en de verzekeraars zijn hiervan de hoofdoorzaak. Er is nog geen overeenstemming bereikt over onderwerpen als het te verzekeren basispakket, de premievaststelling en de te vergoeden honoraria. Invoering van de AZV is voorzien in het herstelprogramma dat in december 1998 is gepresenteerd. Een derde stap is de invoering van een niet-verplichte aanvullende verzekering.

Op Saba en Sint Eustatius stijgen de kosten van de gezondheidszorg omdat uit eigen middelen de afvoer van zieken naar een ziekenhuis op een ander eiland moet worden bekostigd. Dit geeft budgettaire problemen.

Op Curaçao gaat de GGD minder uitvoerend werk doen om een beleidsvoorbereidende instantie te worden, die ook de uitvoering van het beleid stuurt en controleert. Bovendien stimuleert de GGD de preventieve gezondheidszorg. Dit houdt in dat de curatieve zorg (huisartsenzorg, specialistenzorg en fysiotherapie) wordt verzelfstandigd.

De eilandgebieden hebben zelf zogenaamde gouvernementsartsen in dienst, Pro Paupere, PP-artsen, genaamd. Vele eilandbewoners beschikken over een PP-kaart waarmee men gratis medische hulp van PP-artsen kan verkrijgen, men in ziekenhuizen kan worden geholpen en gratis medicijnen kan krijgen. De PP-kaart is bedoeld voor mensen die werkzaam zijn in de private of publieke sector met een laag inkomen en mensen met een onderstands- of AOV-uitkering. Het PP-kaartsysteem is sinds kort gebudgetteerd. BZV maakt hierover afspraken met de ziekenhuizen. Ook zijn er verscherpte criteria aangelegd voor de verstrekking van een PP-kaart.

In de Nederlandse Antillen zijn circa 115 huisartsen en bedrijfsartsen werkzaam. In totaal zijn in de gezondheidssector ruim 1400 mensen werkzaam. In totaal zijn er voor de vijf eilanden van de Nederlandse Antillen 775 ziekenhuisbedden beschikbaar, waarvan 610 op Curaçao. Tevens is er een psychiatrische kliniek op Curaçao. Ook bejaardentehuizen, vroedvrouwen en apotheken zijn aanwezig op alle eilanden.

#### *Aruba*

De kaderwetgeving voor een Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) zou dit voorjaar worden ingevoerd, maar is door onenigheid tussen de partners en de overheid vertraagd. Ook een uitvoeringsorganisatie is opgericht. De onderhandelingen tussen de betrokken partijen hebben echter nog niet tot overeenstemming geleid over onderwerpen als het te verzekeren basispakket, de premievaststelling en de te vergoeden honoraria. Beleidsvorming t.a.v. de drugsproblematiek is in een vergevorderd stadium.

Ook in Aruba beschikken vele eilandbewoners over een PPK-kaart (vergelijkbaar met de Antilliaanse PP-kaart) waarmee men gratis medische hulp van PPK-artsen kan verkrijgen, in ziekenhuizen kan worden geholpen en gratis medicijnen kan krijgen. De PPK-kaart is bedoeld voor mensen die

werkzaam zijn in de private of publieke sector met een laag inkomen en mensen met een onderstands- of AOV-uitkering.

## 8.2 Verslavingszorg

De drugproblematiek op Curaçao, Bonaire en Aruba is de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Volgens Antilliaanse en Nederlandse deskundigen vertrekken jaarlijks tientallen verslaafden naar Nederland.

In overleg tussen de Antilliaanse, Arubaanse en Nederlandse overheid is in 1997 afgesproken om de samenwerking op het terrein van de verslavingszorg verder uit te breiden. Tot dan toe was er incidenteel contact plaats tussen Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse instellingen.

### *Curaçao*

Curaçao wordt al vele jaren gebruikt als doorvoerhaven van drugs naar de VS en Europa. Mede omdat lokale tussenpersonen steeds meer in natura (cocaïne) uitbetaald worden, blijft een grote hoeveelheid cocaïne op Curaçao achter, tegen een steeds lager wordende prijs. Al in de loop van de tachtiger jaren werd de rookbare en zeer verslavende variant crack/base op het eiland gesignaleerd. Anno 1998 is deze drug op alle straathoeken van Curaçao in kant en klare porties te krijgen voor enkele gulden.

Een recent onderzoek van CURISES<sup>1</sup> naar overlastgevende, zwerfvende zwaarverslaafden (chollers) geeft aan dat er ruim 1200 van deze chollers op Curaçao aanwezig zijn. Schattingen over het totaal aantal verslaafden lopen nogal uiteen. CURISES schat het totaal aantal problematische gebruikers op 4500, maar hogere aantallen worden ook genoemd.

Om tot een integrale aanpak van de verslavingszorg en preventie te komen is in 1995 de stichting Fundashon pa Maneho di Adikshon (FMA) in opdracht van het bestuurscollege van Curaçao opgericht. In 1997 werd de FMA operationeel.

De FMA is het coördinatie bureau voor de verslavingszorg op Curaçao en is belast met de institutionele ontwikkeling van de verslavingszorg en als zodanig is zij verantwoordelijk voor de hulpverlening aan, de opvang en plaatsing van verslaafden en de preventie op het eiland Curaçao.

Er zijn drie rehabilitatiecentra: Nos Tei Pa Otro: 20 bedden voor vrouwen, Sunrise: 20 bedden voor mannen en New Start: 60 bedden voor mannen. Deze instellingen krijgen (via het FMA) een vergoeding van het eiland. Vanuit de landsregering is op Curaçao een rehabilitatiecentrum voor gedwongen opname opgezet, Brasami. Deze instelling heeft een maximale capaciteit van 63 bedden (mannen) die op basis van een onder-curatele-stelling opgenomen worden. Op landsniveau functioneert de Caprileskliniek. Een van de afdelingen van deze kliniek biedt opvang aan een groep van maximaal 20 verslaafden met zware psychiatrische problemen (alleen schizofrenie). Men is bezig een programma te ontwikkelen voor deze moeilijke groep, waarin de nadruk komt te liggen in het stabiliseren van de psychiatrische problemen. Er is geen enkele vorm van nazorg, mede daardoor is de terugval erg groot. Ook is er een grote wachtlijst voor opname.

Het budget van de FMA is Naf 2 miljoen, waarvan Naf 1,3 miljoen direct doorgesluisd wordt naar de drie rehabilitatiecentra.

Alhoewel de politieke aansturing en de financiering van Brasami en de FMA verschillen (land en eilandsniveau) hebben beiden hetzelfde bestuur, hetgeen de samenwerking en coördinatie van activiteiten (zoals scholing van het personeel e.d.) ten goede komt.

---

<sup>1</sup> Institute of Social Studies.

## *Bonaire*

Voor Bonaire gelden dezelfde basisproblemen als Curaçao, alleen is alles minder zichtbaar omdat het eiland dun bevolkt is en de familie de verslaafden tot het uiterste blijft verzorgen (er zijn dus nauwelijks zwervende, overlastgevende chollers). Er zijn ongeveer 500 verslaafden geregistreerd.

Er is nauwelijks sprake van verslavingszorg en georganiseerde preventie-activiteiten. Ook heeft men nog geen definitieve keus voor een ontwikkelingstraject gemaakt.

Stichting Komakia is in het leven geroepen voor drugs- en criminaliteitspreventie. Er zijn samenwerkingsprotocollen met de FMA (Curaçao), Turning Point (Sint Maarten) en FADA (Aruba). Er liggen plannen om samen met bedrijven een project voor preventie en vroege opsporing op te zetten in het bedrijfsleven.

## *Aruba*

In Aruba zijn volgens een recent onderzoek<sup>1</sup> 11 000 druggebruikers en 2000 verslaafden. Het belangrijkste middel van gebruik is marihuana, maar onder verslaafden cocaïne en base.

Onder het ministerie van Justitie valt het coördinatiebureau Drugbestrijding, dat bestaat uit een fulltime drugscoördinator en assistent. Bij het drugsbeleid zijn de politie, de directeuren sociale zaken, onderwijs, volksgezondheid en inspectie geneesmiddelen betrokken. Er zijn diverse organisaties actief in Aruba zowel op het gebied van preventie als opvang, maar er zijn plannen om verslavingszorg te wijzigen en de capaciteit uit te breiden met meerdere voorzieningen om gedifferentieerd te kunnen behandelen. De belangrijkste organisaties zijn:

- Centro Dakota: Een door de overheid gefinancierde intramurale behandelingssetting met een maximale capaciteit van 40 cliënten.
- Samba: een opvangcentrum (NGO) voor maximaal 20 verslaafden met een opnameduur van 6 weken.

De meeste preventie-activiteiten worden ondernomen door de organisatie FADA. Zij houdt regelmatig publiekscampagnes en er is een preventie-curriculum voor de kleuter- en lagere school ontworpen. De boekjes voor leerlingen en docenten zijn onlangs gereed gekomen en twee van de scholen werken ermee. Er wordt vanuit de overheid gewerkt aan het verplicht maken van dit curriculum.

## **9. INFRASTRUCTUUR**

### **9.1 Algemeen**

#### *Nederlandse Antillen*

In het algemeen is de standaard van de infrastructurele faciliteiten in de Nederlandse Antillen behoorlijk hoog, maar sommige faciliteiten, zoals wegen, kennen capaciteitsproblemen.

Conform de Eilandenregeling Nederlandse Antillen zijn de eilanden zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van het merendeel van de voorzieningen die tot de sector infrastructuur worden gerekend.

Dit geldt met name voor de (lucht-)havens en wegen.

Voor een aantal bijzondere infrastructurele voorzieningen draagt echter de landsregering rechtstreeks verantwoordelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Luchtverkeersbeveiliging en de Meteorologische Dienst.

Naar aanleiding van de door de orkanen Luis (1995) en Georges (1998)

---

<sup>1</sup> Fundini, 1998

veroorzaakte schade, zal op Sint Maarten de komende jaren een zekere achterstand op het gebied van de infrastructuur moeten worden ingehaald. Dit geldt in mindere mate ook voor Saba en Sint Eustatius. Sint Maarten kent bovendien als enig eiland een heus fileprobleem.

Voor de sector infrastructuur geldt ook dat de aanwezige institutionele capaciteit op de verschillende terreinen op alle eilanden in verhouding tot de te verrichten kerntaken op beleidsniveau kwantitatief en kwalitatief beperkt is.

#### *Aruba*

In Aruba bestaan achterstanden ten aanzien van de bestaande infrastructuurle voorzieningen. Het hoofdwegenstelsel is niet meer berekend op de huidige bevolkingsaantallen, het gebruik van de auto als vervoermiddel en de grote stroom toeristen.

### **9.2 Scheepvaart**

De maritieme (veiligheids)relaties tussen Nederland – de Antillen en Aruba zijn in belangrijke mate gebaseerd op art. 3 van het Statuut. Voor het internationaal scheepvaartoverleg zijn procedure afspraken gemaakt met de Nederlandse Antillen en Aruba.

#### *Nederlandse Antillen*

Op de Nederlandse Antillen vervult de scheepvaart een belangrijke economische functie, met name door de intensieve cruise- en tankvaart, die nauw samenhangt met het toerisme respectievelijk de raffinaderijen en tankopslagbedrijven in de regio. De haven van Willemstad is na Rotterdam de tweede haven van het Koninkrijk met een belangrijke doorvoerfunctie.

Reeds geruime tijd heeft Curaçao de ambitie om een centrale «hub» te worden. Maar om een succesvolle «hub» uit te bouwen dient aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan. Zo moet een grote hub een draaischijf worden tussen de verschillende ladingsstromen. Om deze ladingsstromen adequaat te kunnen verwerken, dient men over een adequate infrastructuur te beschikken met o.a. diepwaterkades en voldoende kranen om tegelijkertijd moederschepen en feederschepen te kunnen behandelen. Omdat Curaçao als logistiek centrum in opkomst is, de beschikking heeft over eigen commerciële «free zones», een lucht-haven en een moderne zeehaven bezit, zal het zich – gelet op de concurrentie van andere sterke(ere) havens in de regio – goed kunnen ontwikkelen tot «sub-hub» .

Met de uitbreiding van de haven is inmiddels een aanvang gemaakt. Om de verdere ontwikkeling naar en na het jaar 2000 veilig te stellen concentreert de Nederlandse Antillen zich op het versterken van twee kernactiviteiten waarmee inmiddels successen worden geboekt, te weten: internationale commerciële dienstverlening en het vervullen van logistieke functies.

Daarnaast speelt het Scheepvaart Protocol, dat in oktober 1996 werd getekend door de Nederlandse Minister van V&W en de Antilliaanse Minister van Verkeer en Vervoer een belangrijke rol. In dit Protocol werden over onder andere de volgende zaken afspraken gemaakt :

- de herziening van de maritieme wetgeving;
- de toekomst van de Raad voor de Scheepvaart (Nederland) alsmede van de Commissie van Onderzoek (Nederlandse Antillen);
- het voeren van internationaal scheepvaartoverleg.

Ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen moet geconstateerd worden, dat de meeste processen vrij moeizaam verlopen, ook daar waar tussen partners een grote mate van wilsovereenstemming bestaat. De verzelfstandiging van de Scheepvaartinspecties vordert traag doordat het moeilijk blijkt een organisatie op te bouwen en bezet te houden met voldoende kwaliteit. Een stap in dit verband is de instelling per 1 december 1998 van het Departement Scheepvaart en Maritieme Zaken (D.S.M.Z.-NA). De Scheepvaart Inspectie Nederlandse Antillen (SINA) maakt integraal deel uit van dit nieuwe departement.

#### *Sint Maarten*

Momenteel wordt op dit eiland een cruise- en cargohaven gebouwd waarvan Nederland een substantieel deel van de aanlegkosten draagt.

#### *Aruba*

De Arubaanse ambities liggen voornamelijk op het gebied van het bevorderen van het toerisme. Voor Aruba geldt dat naast commerciële en logistieke dienstverlening ook de scheepvaart en luchtvaart voor de verdere economische en sociale ontwikkeling van het eiland van wezenlijk belang zijn. De havenontwikkeling is vooral gericht op capaciteitsuitbreiding voor zowel passagiers- als containerschepen. Op termijn wordt gestreefd naar de verplaatsing van de handelshaven en de freezone, zodat de vrijgekomen grond voor het toerisme-ontwikkeling kan worden gebruikt. In dit verband krijgen ook de opslag- en overslag-faciliteiten de aandacht.

### **9.3 Luchtvaart**

#### *Algemeen*

De relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba binnen het Statuut en binnen het EG Verdrag is een bijzondere. Het Statuut biedt de Rijksdelen de mogelijkheid op bepaalde terreinen autonomie te verkrijgen. Zo hebben de Nederlandse Antillen per 1 januari 1967 verklaard op het gebied van de luchtvaart autonoom te willen zijn. De Nederlandse Antillen kunnen zelfstandig luchtvaartverdragen sluiten. De mogelijkheid bestaat dat zij mede kunnen profiteren van luchtvaartverdragen die Nederland afsluit. Er bestaat een delicaat evenwicht tussen deze autonomie en het feit dat het Statuut (artikel 37) ook bepaalt dat de partners onderling overleg plegen met name over luchtvaart-aangelegenheden.

#### *Nederlandse Antillen*

De luchtvaartpolitieke verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zijn jarenlang moeizaam geweest. Reden hiervoor is onder meer dat de Nederlandse Antillen niet tevreden zijn over de tarieven en de capaciteit op de route tussen Nederland en de Rijksdelen. Om het vervoer van voornamelijk Antillianen te accommoderen zouden volgens de Nederlandse Antillen de tarieven verlaagd en de capaciteit (in bepaalde periodes) verhoogd moeten worden. Bovendien hoopt men dat dit het toerisme zal stimuleren. De overheid heeft echter niet de instrumenten om de luchtvaartmaatschappijen hiertoe te dwingen. Hoewel de Nederlandse Antillen positief staan tegenover een verruiming van het protocol uit 1996 zal liberalisering van de luchtvaartrelaties pas gestalte krijgen op 1 april 2001. Hiermee wordt de ALM in de gelegenheid gesteld om in een periode van twee jaar een plan te realiseren waarbij de luchtvaartmaatschappij in de toekomst minder (financieel) afhankelijk zal



zijn van de KLM. Het geeft KLM en ALM bovendien de gelegenheid te onderzoeken op welke wijze een vernieuwde vorm van samenwerking eventueel gestalte kan krijgen. E.e.a. is de uitkomst van luchtvaartoverleg tussen Nederland en de Nederlandse Antillen van 12 en 13 maart jl. Sinds 1981 bestaat een commercieel samenwerkingsverband tussen de KLM en de ALM waarin de overheid geen zeggenschap heeft. Om de levensvatbaarheid van de ALM te vergroten wordt thans door de ALM gekeken naar de mogelijkheid het vrachtvervoer en de catering uit te bouwen, het aantal bestemmingen uit te breiden en de samenwerking met andere luchtvaartmaatschappijen, waaronder Winair op de Bovenwinden en de Surinaamse SLM te intensiveren.

#### *Aruba*

De liberale luchtvaartovereenkomst tussen Aruba en Nederland is op 22 april jl. in Den Haag getekend door de ministers van Verkeer & Waterstaat van Nederland en van Vervoer & Communicatie van Aruba. Deze zogenaamde open skies-overeenkomst geeft nagenoeg algehele vrijheid aan luchtvaartmaatschappijen uit de betrokken landen op het gebied van met name de frequentie, capaciteit, tarieven en chartervervoer. Tot nu toe heeft de KLM als enige de luchtverbinding tussen Amsterdam en Aruba verzorgd. Er zijn, ook in Aruba, klachten vanuit het publiek over hoge tarieven en beperkte capaciteit op deze route. Sinds kort vliegt ook Martinair op deze route maar heeft alleen tarieven voor packages en nog niet voor uitsluitend het vervoer. Air Aruba heeft geen plannen om naar Europa te vliegen. Er zijn wel plannen van particuliere Arubaanse zijde, die zijn echter op dit moment nog niet in uitvoering.

Vanwege de moeilijke financiële situatie van Air Aruba heeft de Arubaanse regering in oktober 1998 besloten 70% van de aandelen te verkopen aan de particuliere Venezolaanse luchtvaartmaatschappij Aserca. Air Aruba's (core-)business ligt op het vervoer van toeristen uit de oostkust van de Verenigde Staten en uit nabijgelegen landen als Venezuela en Colombia.

Daarnaast is zij voornemens om ook naar bestemmingen in Brazilië te vliegen. Evenals met Aserca wordt ook met Air ALM nauwere samenwerking gezocht door onder andere codesharing, gezamenlijke catering en onderhoud teneinde doelmatiger te kunnen werken en de service uit te breiden.

De uitbreiding van de luchthaven wordt omstreeks de jaarwisseling volledig in gebruik genomen. Met deze uitbreiding tot 1,5 miljoen passagiers per jaar moet groei van het toerisme worden geaccordeerd en kan Aruba een «hub» worden voor passagiersvervoer van Zuid-Amerika naar de VS. De bestaande pre-clearance van U.S. Immigration zou daartoe moeten worden uitgebreid met een pre-clearance van de Amerikaanse douane. Deze wacht nog op formele goedkeuring.

### **9.4 Openbaar vervoer**

#### *Nederlandse Antillen*

Het Eilandbestuur van Curaçao streeft naar efficiënt en veilig openbaar vervoer met een goede dienstverlening voor de passagiers. Hiertoe is een Projectgroep Nieuw Openbaar Vervoer Systeem ingesteld die tot doel heeft de integratie van het Busbedrijf ABC en het particuliere vervoer tot stand te brengen. Daarnaast moet een reorganisatie/modernisering van het ABC Busbedrijf plaatsvinden. Holland Transport Advising (HTA), een consultancy-verband

tussen het GVB Amsterdam, de RET en de HTM, is betrokken geweest bij het project Nieuw Openbaar Vervoer Systeem.

#### *Aruba*

Het openbaar vervoerbedrijf Arubus functioneert redelijk goed. De lijnen tussen de belangrijkste bevolkingscentra en het hotelgebied zijn druk bezet. Voorts verzorgt Arubus een belangrijk deel van het vervoer van scholieren in het voortgezet onderwijs. De particuliere sector verzorgt met kleine busjes een goede aanvulling op het lijnennet, met name tussen San Nicolas en Oranjestad.

### **9.5 Telecommunicatie en Post**

#### *Nederlandse Antillen*

In de Nederlandse Antillen het verzelfstandigingstraject van de telefoniediensten ingezet door oprichting van ANTELECOM en van het Antilliaanse Telecommunicatie Bureau (BT).

Het nationale telecombedrijf ANTELECOM N.V. dat de inter-insulaire verbindingen en de internationale verbindingen verzorgt voor alle eilanden gaat samen met het Curaçaose telecombedrijf Setel (alleen lokaal verkeer). Zowel de eilandsraad als de staten hebben zich vrijwel unaniem hierover uitgesproken. Bezien moet nog worden of de telecombedrijven van de overige eilanden zich hierbij willen aansluiten. Beide bedrijven willen zo snel mogelijk met een strategische partner in zee gaan. Dit mede met het oog op het feit dat de monopolieconcessies in 2001 zullen aflopen.

De Posterijen van de Nederlandse Antillen (PNA) zijn per 1 juli 1998 verzelfstandigd. Met Western Union is voor het internationale betalingsverkeer een samenwerkingsverband gesloten. VenW/DGTP heeft een onderzoek laten doen naar een mogelijke posthub op de Nederlandse Antillen. Het resultaat van het onderzoek, waarbij tevens is onderhandeld met partijen in de regio, is dat binnenkort een start zal worden gemaakt met de hub. Op termijn zal PNA, na eerst de hubfunctie te hebben gerealiseerd en een interne reorganisatie te hebben doorgevoerd een strategische partner zoeken.

#### *Aruba*

De telecommunicatie- en postvoorzieningen in Aruba zijn zowel qua infrastructuur als dienstverlening achtergebleven. De Arubaanse post en telecom zijn nog niet verzelfstandigd. Openstelling van deze markten zal naar verwachting voor kwaliteitsverbetering zorgen.

### **9.6 Meteorologie**

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben een eigen weerdienst die van overheidswege gefinancierd wordt: The Meteorological Service Netherlands Antilles and Aruba. Onder deze groepsnaam is ook het lidmaatschap bij de Wereld Meteorologische Organisatie ondergebracht. De bilaterale betrekkingen tussen het KNMI en de weerdienst van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn goed. De afdeling Seismologie(KNMI) adviseert bij een project waarbij het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen (NITG) een seismisch netwerk tot stand brengt op de Nederlandse Antillen in verband met vulkaanuitbarstingen. Verder worden thans oude radars van de Luchtvaart Meteorologische Dienst bruikbaar gemaakt voor Curaçao en Sint Maarten. Op adhoc basis is in het verleden

sprake geweest van Antilliaanse cursisten op de Nederlandse opleiding voor meteorologen.

## **9.7 Overige**

Een belangrijk punt in de Nederlandse Antillen is het dreigend tekort aan drinkwater, dat door ontziltiging van zeewater wordt geproduceerd op Curaçao, Bonaire en Sint Maarten. De ontziltingsinstallaties werken op fossiele brandstoffen. Saba en Sint Eustatius zijn bijna geheel afhankelijk van regenwater.

De elektriciteitsproductie in de Nederlandse Antillen gebeurt door elektriciteitscentrales gestookt op fossiele brandstoffen. De exploitatie van andere energiebronnen zoals wind en zon, is minimaal. Een groot probleem is dat de distributie van elektriciteit voor het grootste deel boven de grond plaatsvindt, wat de voorziening kwetsbaar maakt voor orkanen en andere mogelijke oppervlakteschade.

In Aruba speelt het tekort aan drinkwater niet en zijn de drinkwater- en electriciteitsvoorzieningen adequaat. Zowel het water- en electriciteitsproductiebedrijf als het electriciteitsdistributiebedrijf zijn door middel van een holding op afstand van de overheid geplaatst.

## **10. VOLKSHUISVESTING, MONUMENTENZORG EN STADSVERNIEUWING**

### **10.1 Volkshuisvesting**

Een cruciaal jaar voor de volkshuisvesting op de Antillen was 1979, het jaar waarin met inschakeling van de Nationale Woningraad op de Nederlandse Antillen en Aruba corporaties werden opgericht. Voordien had Nederland via de Bestuurscolleges tientallen miljoenen in de volkshuisvesting op deze eilanden geïnvesteerd.

De redenen voor het oprichten van deze corporaties waren vrijwel identiek: een onvoldoende en sterk fluctuerende productie, het ontbreken van objectieve woningtoewijzing en grote exploitatietekorten.

Op Sint Maarten bleven de volkshuisvestingsinspanningen lange tijd (zeer) beperkt. Dit had de oprichting van de zogenaamde shanty towns tot gevolg, voornamelijk illegale en marginale woonbuurten. De oprichting van de Sint Maarten Housing Development Foundation liet op zich wachten tot na de verwoestende orkanen van 1995. Inmiddels is men bezig met een inhaalprogramma onder de vlag van de wederopbouw, dat op zich ruim 1000 woningen in diverse prijsklassen zou moeten opleveren, waarvan ongeveer 10% zelfbouw.

Alle corporaties hielden zich in meerdere of mindere mate met de facilitering van zelfbouw bezig. Het werkterrein van de corporaties, althans van de FKP, heeft zich in de loop van de tijd echter aanzienlijk uitgebreid.

Voor alle eilanden geldt dat het zo helder mogelijk definiëren van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van corporaties en eilandelijke overheden op het gebied van de volkshuisvesting nodig is. Het meest nadrukkelijk speelt dit op Sint Maarten en op Bonaire.

Het ontbreken van een heldere ordening binnen de sector heeft er mede toe geleid dat thans sprake is van een grote ongelijkheid tussen de corporaties, zowel wat betreft hun financiële als maatschappelijke positie.

Een voorbeeld in dit kader is de huursubsidie; primair een zorg en verantwoordelijkheid van de overheid (inkomensbeleid), doch in de praktijk neergelegd bij de corporaties (inkomenshuurbeleid). Een rendabele exploitatie (met name ten aanzien van hun kerntaak: de huisvesting van lagere inkomensgroepen) is daardoor niet of nauwelijks mogelijk. De woningbehoefte bij de doelgroep is overigens op alle eilanden nog steeds groot en eerder toe- dan afgenomen, met name op Bonaire en Curaçao.

Op de Arubaanse landsbegroting is sedert 1992 geen geld voor volkswoningbouw uitgetrokken. De Fundacion Cas Pa Cumodidad Arubano (FCCA) heeft in haar woningbestand vooral woningen voor de middenklasse en faciliteert zelfbouw. De FCCA probeert zijn aanbod te diversificeren. Er is weinig volkswoningbouw gerealiseerd, hetgeen knelpunten geeft aan de onderkant van de markt. In het verleden werd volkswoningbouw voor lagere inkomensgroepen door Nederland gefinancierd.

Onlangs hebben de corporaties met steun van Aedes (de rechtsopvolger van de Nationale Woningraad) een eigen koepelorganisatie opgericht genaamd Caneye. De komende tijd zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheid tot oprichting van een garantiefonds (ondersteund vanuit Nederland) voor de sector.

## **10.2 Monumentenzorg en stadsvernieuwing**

Monumentenzorg bestaat al geruime tijd op de Antillen, met name op het historisch rijke Curaçao. Het gaat daarbij veelal om verwerving, restauratie en onderhoud van landhuizen en andere pronkjuwelen van het cultureel erfgoed, die min of meer als zelfstandige objecten worden behandeld. Naast hun betekenis als monument en hun hernieuwde gebruikswaarde vormen deze panden ook vaak toeristische trekpleisters. Op Bonaire is men thans bezig met de oprichting van een instelling ten behoeve van de monumentenzorg.

De stadsvernieuwing op Curaçao is op gang gekomen en heeft na een aanloop met veel discussie en veel papier geresulteerd in een redelijk programmatische aanpak, waarbij de toeristische aanleiding nog wel aanwezig is, maar ook de verbreding naar de binnenstad als woon- en werkmilieu heeft plaatsgevonden. Ook op Sint Eustatius bestaat sinds enkele jaren een soortgelijke aanpak van de historische kern van Uppertown Oranjestad.

Voor het overige bestaan op de eilanden geen gerichte programma's of projecten op het gebied van wijkverbetering, maar het is onmiskenbaar dat diverse andere investeringsprojecten zoals restauratie van beeldbepalende monumenten, rehabilitatie van schoolgebouwen, buurthuizen e.d. (bijv. via Reda Soshal) door hun uitstraling en het voorzieningenniveau ook een element van wijkverbetering in zich hebben. De noodzaak tot een meer integrale en gebied-/wijkgerichte aanpak (in ieder geval op Curaçao) wordt wel degelijk beseft hetgeen ook steeds meer tot uiting komt in de aanpak. Bekend knelpunt is evenwel de onderlinge samenwerking met andere sectoren overheidsdiensten en het gebrek aan voldoende financiële middelen.

In Aruba staat de monumentenzorg nog in de steigers. Er is voor dit doel een stichting opgericht en de overheid is bezig met het ontwerpen van regelgeving en het maken van plannen.

## **11. MILIEUBEHEER**

### **11.1 Nederlandse Antillen**

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de landsregering en de eilandsbesturen op het terrein van milieubeheer is nog niet wettelijk geregeld. Op dit moment is een concept Landsverordening Milieubeheer Nederlandse Antillen in voorbereiding.

Verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling op landsniveau is het departement voor Volksgezondheid en Milieubeheer (VOMIL). In overleg met de verschillende eilandgebieden heeft VOMIL in 1996 een beleidsnota geschreven, waarin de contouren voor het milieu- en natuurbeleid voor de Nederlandse Antillen zijn vastgelegd. Een belangrijk knelpunt m.b.t. de realisatie van de beleidsvoornemens die in de contourennota zijn vastgelegd is het ontbreken van voornoemd wettelijk kader. Een ander knelpunt wordt gevormd door de beperkte ambtelijke capaciteit op het beleidsterrein Milieubeheer. Dit probleem geldt zowel op lands- (departement VOMIL) als eilandsniveau (bijv. milieudiensten).

Vanwege het ontbreken van milieuvorzieningen ontstaan risico's voor milieudegradatie en de volksgezondheid en wordt de economische ontwikkeling van de verschillende eilanden bedreigd. Het toerisme is de belangrijkste economische (groei)sector voor de Antillen, en juist deze sector is bijzonder kwetsbaar voor milieu-calamiteiten.

#### *Milieuproblemen*

Op bijna alle eilanden ontbreken kwalitatief voldoende voorzieningen om het huishoudelijk afval en afvalwater op verantwoorde wijze te transporteren en verwerken.

Op Curaçao (PdVSA raffinaderij) en Sint Eustatius (Statia Oil Terminal) vraagt de zorg voor het milieu door de aanwezigheid van relatief grote olieverwerkende bedrijven bijzondere aandacht. Met name de raffinaderij op Curaçao is al jaren de grootste vervuiler op de Antillen van lucht, bodem en water (haven).

Een bijzonder probleem op Curaçao wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van het zogenaamde asphalt- en zuurteermeer, dat in de haven van Curaçao is ontstaan als gevolg van het storten van afval van de voormalige Shell-raffinaderij, thans geëxploiteerd door de Venezolaanse oliemaatschappij PdVSA. Dit terrein vormt een gevaar voor de volksgezondheid en zou op korte termijn moeten worden schoongemaakt. Een bijkomend voordeel hiervan zou zijn dat een belangrijke bedrijfslocatie wordt toegevoegd aan de haven van Curaçao, waardoor de vestigingscapaciteit aanzienlijk wordt uitgebreid.

De bestaande water- en electriciteitsbedrijven produceren op alle eilanden zonder milieuvergunning, met uitzondering van ISLA. Onduidelijk is wat de effecten zijn van de bedrijfsvoering op het milieu.

Voor de verwerking van specifieke afvalstromen, zoals autowrakken en chemisch afval, bestaan niet of nauwelijks voorzieningen. Planmatige aanpak is mogelijk nu er nauwe samenwerking tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en het Nederlandse ministerie van VROM is opgezet.

### **11.2 Aruba**

De milieuproblemen van Aruba wijken niet significant af van de problemen op de Antillen. Ook in Aruba bestaat het knelpunt dat de beschikbare institutionele capaciteit niet toereikend is om de bestaande milieuproblemen op duurzame wijze op te lossen. Zo is er nog altijd geen Landsverordening Milieubeheer tot stand gekomen, waardoor een kader

voor de regelgeving voor het milieubeheer ontbreekt. Ook de beperkte personele capaciteit bij de voor het milieubeheer verantwoordelijke directie (VROM) lijkt een belemmerende factor voor het oplossen van de milieuproblemen.

De onder paragraaf 11.1 beschreven relatie tussen economie en milieu doet zich vooral ook in Aruba gelden. Het eiland is economisch gezien voor het grootste deel afhankelijk van de inkomsten uit de toeristenindustrie.

#### *Milieuproblemen*

- Op het gebied van de afvalverwerking ontbreken de fysieke voorzieningen om de afvalstromen op een verantwoorde manier te storten en verwerken. De verbranding van afval geeft nog steeds problemen (Parkietenbos). Er wordt naar een integrale oplossing gestreefd.
- Op het gebied van de afvalwaterverwerking moet nog een groot aantal investeringen plaatsvinden om zorg te dragen voor riolering en zuivering van het afvalwater op grote delen van het eiland, met name in Oranjestad en San Nicolas.
- De Coastal-raffinaderij produceert zonder hindervergunning. Met name de stankhinder in het centrum van San Nicolas en de mogelijke bodemverontreiniging op het terrein van de raffinaderij vormen een bedreiging voor het leefmilieu.

## **12. NATUURBEHEER**

### **12.1 Nederlandse Antillen**

Centraal in het natuurbeleid van de landsregering staat om de eilanden te assisteren bij het instellen van «beschermde waardevolle natuurgebieden», bij het beheer van deze gebieden, en bij het ontwikkelen van systemen om bezoekers mee te laten betalen aan het beheer van de natuur. De inspanningen worden gericht op een duurzame ontwikkeling van de biodiversiteit, dat wil zeggen het behoud en beheer van de verscheidenheid aan planten en dieren die op het land en in de zee voorkomen.

Voor het voortbestaan van beschermde gebieden op lange termijn is het van belang dat deze bescherming een wettelijke grondslag krijgt. Dat zal over het algemeen dienen te gebeuren door een aanwijzing van de eilandsoverheid. Aan een beperkt aantal grote waardevolle natuurgebieden kan de landsregering de status van «nationaal park» verlenen. De Nederlandse Antillen kent thans twee nationale parken te weten The Quill (Statia) en Saba Marine Park (Saba).

Verheugend is dat een begin is gemaakt met de opzet van een sluitend systeem voor regelgeving ten behoeve van het natuurbeheer. Eind 1997 is de landsverordening Grondslagen Natuurbeheer en -bescherming door de Staten vastgesteld. Bovendien zijn voor alle eilanden concept-beleidsplannen Natuurbeheer gemaakt, die het kader aangeven voor de ontwikkeling van het natuurbeheer op eilandsniveau. Een belangrijk knelpunt is de zeer beperkte personele capaciteit op het terrein van het natuurbeheer.

### **12.2 Aruba**

In 1996 is door de directies Landbouw, Visserij en Veeteelt (LVV) en VROM een gezamenlijke nota gepresenteerd met betrekking tot het natuur- en landschapsbeleid voor de komende jaren. Wat de regelgeving betreft is er

een landsverordening Natuurbeheer vastgesteld. Daarmee is de basis voor concrete uitwerkingen (landsbesluiten) op dit beleidsterrein geregeld.

Arikok is een nationaal park in wording en wordt deels gefinancierd met EU-gelden. Het park beslaat bijna een vijfde van het eiland. Het park wordt zowel gebruikt voor het toeristische als voor educatieve doeleinden.

### **13. CULTUUR EN MEDIA**

Als opvolger van bestaande samenwerkingsverbanden is in januari 1997 een Culturele Samenwerkingsovereenkomst van kracht geworden tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Nieuw is dat deze overeenkomst zich expliciet op cultuur richt en onderwijs buiten beschouwing laat. Verder brengt het culturele uitwisseling (in principe een zaak van het Cultuurministerie) en culturele hulpprojecten onder één noemer.

De Culturele Samenwerkingsovereenkomst is dan ook niet alleen door de toenmalige Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken ondertekend maar ook door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Sinds de ondertekening van de overeenkomst van januari 1997 zijn op verschillende terreinen processen in gang gezet. Aan Nederlandse zijde zijn de organisatie en subsidiëring van de uitwisselingen op het gebied van de podium- en beeldende kunsten in handen gelegd van respectievelijk het Fonds voor de Podiumkunsten en het Centrum Beeldende Kunst Rotterdam (de Mondriaanstichting heeft een begeleidingscommissie ingesteld). Het Fonds Podiumkunsten beschikt sinds januari 1997 over een fonds van NLG 600 000 op jaarbasis.

De tegenhanger, uitzending naar Nederland van Antilliaanse podiumkunsten, komt moeizaam op gang. In de Nederlandse Antillen is een belangrijke reden daarvoor dat er nog geen vervanger is voor OKSNA.

Het Centrum Beeldende Kunst heeft NLG 250 000 op jaarbasis beschikbaar om Nederlandse beeldende kunstenaars te ondersteunen tijdens een werkverblijf van enkele maanden in de Antillen of Aruba. Aan de uitzending zit een ook een educatief element. De kunstenaars wordt gevraagd een stuk onderwijs te verzorgen voor aankomende kunstenaars. Het Centrum is midden vorig jaar met zijn werkzaamheden gestart. Het wil erop toezien dat uiterlijk het tweede kwartaal van 1999 duidelijk wordt waar de Arubaanse en Antilliaanse bijdrage aan de uitwisseling uit bestaat.

Vanuit Nederland is de Nederlandse Antillen actief ondersteund bij het opstellen van een nieuwe Medialandsverordening. Inmiddels is deze door het nieuwe Kabinet aanvaard. Ook is overleg gaande tussen MLB, NOS, RNWO en DKR over een Nederlandse bijdrage aan het opzetten van een satellietverbinding met de Nederlandse Antillen en Aruba zodat het Nederlandse televisieaanbod ruimer kan worden verspreid.

De Nederlandse Taalunie is actief op het terrein van taal en literatuur. Daartoe is in mei 1997 een zogeheten Raamwerk Samenwerking Antillen, Aruba en de Taalunie ondertekend.

Voor wat betreft het gemeenschappelijk erfgoed heeft een gezamenlijke actie geleid tot plaatsing van een deel van de oude binnenstad van Willemstad op de Werelderfgoedlijst van Unesco in december 1997. Verder is de Culturele Samenwerkingsovereenkomst de aanleiding geweest voor zowel de Nederlandse Antillen als voor Aruba om een eigen cultuurnota op te stellen.



## 14. REGIONALE EN INTERNATIONALE SAMENWERKING

De Nederlandse Antillen en Aruba maken deel uit van het Caraïbisch gebied. In mei 1998 is door het vorige kabinet een Regiobeleidsdocument Caraïbisch gebied uitgebracht, dat in nauw overleg met de rijksdelen overzee werd opgesteld. In het document wordt het beleid van het Koninkrijk met betrekking tot het gebied uiteengezet. In februari 1999 is het regiobeleidsdocument door de Tweede Kamer aanvaard.

De Caraïbische regio kenmerkt zich door eenheid en verscheidenheid. Vergelijkbare historische achtergronden, migratiestromen binnen het gebied en familiebanden hebben een identificeerbare Caraïbische cultuur gevormd. Aan de andere kant is er binnen dezelfde regio sprake van een grote verscheidenheid aan talen, onderwijssystemen en staatkundige structuren.

Hoewel de meeste eilanden een vergelijkbaar economisch potentieel hebben voor wat betreft kleinschaligheid, geografie en klimaat, bestaan er grote verschillen in welvaart. Zo heeft Haïti, het armste land van het Westelijk Halfrond, een binnenlands product per hoofd van de bevolking van US\$ 400, terwijl dat van Bermuda US\$ 30 000 bedraagt. Het per capita inkomen op de Nederlandse Antillen bedraagt ruim US\$ 10 000 en in Aruba zelfs circa US\$ 18 000.

De samenwerking in het Caraïbisch gebied vindt zowel via regionale organisaties als in bilaterale contacten plaats. Binnen de bestaande randvoorwaarden voor autonoom extern optreden, treden de Rijksdelen hier veelal zelf op<sup>1</sup>. Voor wat betreft de samenwerking in breder internationaal kader is in de meeste gevallen sprake van participatie via het Koninkrijk.

Naast de betrekkingen met de omliggende landen, waarvan die met Venezuela de belangrijkste is, zijn de relaties met de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika van groot belang. In de relatie met de EU hebben de Rijksdelen op grond van Deel IV van het EG-verdrag de LGO-status. Dit heeft onder meer handelsvoordelen voor deze landen opgeleverd via het LGO-besluit, dat de landen onder bepaalde voorwaarden toestaat producten rechtenvrij op de communautaire markt te brengen. Het huidige besluit is tot 1 maart 2000 van kracht. De onderhandelingen over de herziening van het LGO-besluit zijn inmiddels gestart. Daarnaast ontvangen de Nederlandse Antillen en Aruba middelen uit het Europees Ontwikkelingsfonds.

De relaties met de Verenigde Staten zijn intensief. Uit economisch oogpunt is de grote toeristenstroom naar met name Aruba vanuit dat land van bijzondere betekenis, maar ook anderszins wordt aan de betrekkingen grote waarde gehecht. Van Amerikaanse zijde wordt veel aandacht besteed aan de bestrijding van de internationale drugshandel, waarbij de kwetsbare Caraïbische landen, die immers op de route van Zuid- naar Noord-Amerika liggen, bijzonder in de belangstelling staan. De samenwerking terzake krijgt dan ook prioriteit en mede dankzij de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba kan ook vanuit het Koninkrijk hierop zichtbaar en vruchtbaar worden ingespeeld.

---

<sup>1</sup> De begrenzings van extern autonoom optreden worden genoemd in de Nota naar aanleiding van het verslag inzake de luchtvaartovereenkomst tussen de regering van het Koninkrijk en de regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake het luchtvervoer tussen Aruba en de Verenigde Staten van Amerika, Kamerstuk 19 793 (R 1320), nummer 7 van het vergaderjaar 1986–87.

## Lijst met afkortingen

AOV	Algemene Ouderdoms Voorziening
APNA	Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen
AVBZ	Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten
AVO	Algemeen Voortgezet Onderwijs
AZV	Algemene Ziektekosten Verzekering
BVO	Beroeps Voorbereidend Onderwijs
BZV	Stichting Bureau Ziektekosten Voorziening
CAD	consultatiebureau voor Alcohol & Drugs
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFATF	Caribbean Financial Action Task Force
DAZ	Dienst voor Arbeidszorg
DKR	Directie Koninkrijksrelaties
DSZ	Dienst Sociale Zaken
EG	Europese Gemeenschap
EPB	Educacion Profesional Basico
EPI	Educacion Profesional Intermedio
FCCA	Fundacion Cas Pa Comunidad Arubano
FKP	Fundashon Kas Popular
FMA	Fundashon pa Maneho di Adikshon
GGD	Geneeskundige & Gezondheidsdienst
HDTP	Hoofddirectie Telecommunicatie en Post
IMF	Internationaal Monetaire Fonds
IMO	International Maritime Organization
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KPA	Korps Politie Aruba
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
LGO	Landen en Gebieden Overzee
LTO	Lager Technisch Onderwijs
LVV	Dienst Landbouw, Veeteelt en Visserij
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs
MLB	Directie Media, Letteren en Bibliotheken
MTS	Middelbaar Technische School
NAF	Nederlands Antilliaanse gulden
NITG	Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
OKSNA	Overlegorgaan Culturele Samenwerking Nederlandse Antillen
PP	Pro Paupere
RST	Recherchesamenwerkingsteam
SAP	Structureel Aanpassingsprogramma
SHW	Straat Hoek Werk
SINA	Scheepvaart Inspectie Nederlandse Antillen
SOEB	Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid
SVB	Sociale Verzekerings Bank
UNEP	Unites Nations Environmental Program
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs
VOMIL	Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne