

Inleiding van

**Prof. Mr. Jaime M. Saleh
Minister van Staat**

**oud-Gouverneur van de Nederlandse Antillen
Bijzonder hoogleraar Constitutioneel Koninkrijkrecht Universiteit Utrecht**

bij gelegenheid van het 10-jarig bestaan van het Genootschap Nederland-Aruba

**Nieuwe impulsen voor meer samenwerking en gemeenschappelijkheid in de
Koninkrijksrelaties**

Inleiding

Op 15 december 2004 bestond het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden 50 jaar. Dit zou een mooie gelegenheid zijn geweest om ons grondig te bezinnen op de betekenis van het Koninkrijk. Als ik het heb over "ons", bedoel ik daarmee de Koninkrijkspartners, maar ook en vooral de bevolkingen van de landen. Ouderen kunnen zich nog de eerste vraag van de oude catechismus herinneren: "Waartoe zijn wij op aarde?". Ik zou dit voor het Koninkrijk willen parafraseren: "Waartoe zijn wij in het Koninkrijk?" Als het alleen maar gaat om het feit dat wij historisch – min of meer gedwongen - tot elkaar zijn veroordeeld, heeft het Koninkrijk feitelijk nauwelijks betekenis. Dan zouden de landen gemakkelijk kunnen besluiten uit elkaar te gaan. De bevolkingen van de Antillen en Aruba hebben echter uitdrukkelijk ervoor gekozen binnen het Koninkrijksverband te blijven. Dat impliceert een dwingende verplichting om onze aandacht te richten op die onderwerpen die werkelijk van belang zijn voor de samenlevingen in het Koninkrijk op langere termijn. Het Comité Koninkrijksrelaties, waarvan Mr. Pieter van Vollenhoven en ik voorzitters zijn, spreekt hier van meer "investeren in gezamenlijkheid". We weten allemaal dat de relaties de laatste jaren vaak onder druk staan en dat er eigenlijk te veel aandacht wordt opgeëist door incidenten, terwijl wij gezamenlijk de tijd beter kunnen benutten door de aandacht te richten op die onderwerpen die werkelijk van belang zijn voor de samenlevingen in het Koninkrijk op langere termijn. Met andere woorden: wij zijn nu met zijn allen ook bezig te investeren, maar dan in spanningen en irritaties.

Evaluatie van het verleden is een goede zaak. Deze dient echter te gebeuren met het oog op de toekomst. Nagegaan moet worden hoe het Koninkrijksverband in de toekomst meer kan betekenen voor de burgers in de drie landen. Het gaat om nieuwe dimensies en impulsen. Als uitgangspunt heeft te gelden dat het Koninkrijk een leefgemeenschap is van mensen. Deze wonen weliswaar in verschillende werelddelen en kennen een verscheidenheid van culturen, maar zij delen toch gemeenschappelijke oriëntaties en idealen met elkaar. Het gaat dus om een Koninkrijksgemeenschap van Koninkrijksburgers met H.M. Koningin Beatrix van het Huis van Oranje als symbool van eenheid.

Ik ben dan ook heel blij met organisaties als het Genootschap Nederland-Aruba dat zich richt op het tot elkaar brengen van mensen en samenlevingen. Op deze manier kan er meer begrip voor elkaar worden gekweekt en is er meer gelegenheid de mogelijkheden van meer investeringen in die gezamenlijkheid te bezien. Mijn complimenten aan het Genootschap en aan allen die hieraan verbonden zijn. Van harte gefeliciteerd met Uw 10-jarig bestaan. Nog vele jaren van goede samenwerking en verstandhouding toegewenst.

In mijn inleiding van vandaag zal ik een aantal thema's bespreken die ons in de komende tijd nieuwe impulsen voor meer samenwerking en gemeenschappelijkheid in de Koninkrijksgemeenschap kunnen leveren. Ik borduur hierbij voort op de aanzet die het Comité Koninkrijksrelaties indertijd daartoe heeft gedaan.

Hoofdhema's

Wanneer wij het hebben over gemeenschappelijke oriëntaties en idealen in het Koninkrijk, moeten we rekening houden met bepaalde omstandigheden die daarbij een rol spelen:

1. sociaal-culturele ontwikkelingen in Nederland en onvoldoende gemeenschappelijke beleving van de eenheid van het Koninkrijk;
2. institutionele relaties tussen de landen in het Koninkrijk;
3. recente staatkundige ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen;
4. verschillend niveau van maatschappelijke voorzieningen, in het bijzonder onderwijs, zorg (waarin begrepen armoedebestrijding) en veiligheid als gevolg van onvoldoende gemeenschappelijke beleving;
5. gevolgen van de Europese integratie voor het Koninkrijk;
6. samenwerking tussen niet-gouvernementele organisaties en instellingen.

1. Gemeenschappelijkheid

In het Koninkrijk is onvoldoende sprake van een gemeenschappelijke beleving van de eenheid tussen de landen. De kwaliteit van de relatie tussen de landen staat voortdurend onder druk. In het algemeen bestaat in Nederland weinig belangstelling voor de overzeese rijkdelen, en voor zover er wel belangstelling bestaat wordt die vaak bepaald door de incidenten en verkeerde percepties door gebrek aan wetenschap.

Sociaal-culturele veranderingen in Nederland dragen er aan bij dat de beleving van een historische lotsverbondenheid met de Nederlandse Antillen en Aruba verder verzwakt. Onder de jongere generatie zijn er sommigen die de Caribische landen op de markt willen verkopen; anderen denken aan eenzijdige verbreking van de banden, en meer van dit soort uitlatingen die volkenrechtelijk, staatsrechtelijke en maatschappelijk geen enkele zinnige betekenis hebben. In het Nederlandse onderwijs komen de andere delen van het Koninkrijk niet of nauwelijks aan bod. Culturele contacten en maatschappelijke samenwerkingsverbanden zijn verwaarloosd. Indien deze ontwikkeling zich voortzet, zal het deel van de Nederlandse bevolking dat iets weet over de Caribische landen en daar ook banden mee heeft, steeds kleiner worden. Dat is bijzonder jammer omdat het Koninkrijksverband ook belangrijke voordelen kan opleveren. Uit de sociaal-culturele en sociaal-economische verscheidenheid die door de leefgemeenschappen van het Koninkrijk heen lopen, kunnen namelijk ook zinvolle samenwerkingsverbanden op vele terreinen opleveren. Dat biedt goede kansen voor een gemeenschappelijke aanpak en beleving.

In 1954 hebben wij gezamenlijk gekozen is voor één staatsburgerschap, maar in de beleving wordt nog steeds te veel onderscheid gemaakt tussen Nederlanders in het Europese rijkdeel en Antillianen en Arubanen met een Nederlands paspoort. De in Nederland wonende Antilliaanse/Arubaanse Nederlanders worden als *allochtonen* aangemerkt; de in de Antillen wonende Europese Nederlanders heten *makamba's*. Tot op hoog niveau wordt door menigeen ervaren dat Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba eigenlijk tot elkaar zijn veroordeeld. Anderzijds wordt daar tegenover gesteld dat het Koninkrijksverband moet worden gezien als een leefgemeenschap van koninkrijksburgers en daarom doordrongen zou moeten worden van een sterker besef van gemeenschappelijkheid, zowel in beleving als in de praktijk. Dit besef van één grote leefgemeenschap en van gemeenschappelijkheid dient de komende jaren sterker te worden benadrukt.

Versterking van de beleving en de invulling van de *gemeenschappelijkheid* binnen het Koninkrijk, van het besef dat wij met zijn allen Nederlander zijn, zou kunnen leiden tot een radicale omkering van de waardering van de grote sociaal-economische verschillen tussen en binnen de landen in het Koninkrijk. Hierbij dient met name te worden gedacht aan maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, volkshuisvesting en medische zorg alsook aan de bestaande achterstandsituatie in bepaalde wijken. Daarbij komt terstond de vraag op, of deze doelstelling wel realistisch is. De landen liggen ver uiteen en in het postkoloniale denken stond – en staat bij sommigen nog steeds – de toekomstige onafhankelijkheid van de Caribische rijkdelen voorop. En als de landen toch uit elkaar gaan, waarom zou er nog gewerkt moeten worden aan gemeenschappelijkheid?

Als uitgangspunt heeft echter te gelden dat de drie landen van het Koninkrijk historisch met elkaar zijn verbonden. Deze lotverbintenis behoeft tegenwoordig een nieuwe legitimatie. Dat kan door opwaardering van de idee van een sterkere verbondenheid van de drie landen in het Koninkrijksverband, waardoor zij tevens aansluiting vinden bij grotere verbanden van staten als de Europese Unie. Zij raken daardoor niet in een geïsoleerde positie en kunnen bijgevolg op waarborgen rekenen, óók met betrekking tot een redelijk niveau van voorzieningen. In onze tijd moet in het Koninkrijk juist sprake zijn van een reële gemeenschappelijkheid waaronder niet alleen de zorg voor de formele Koninkrijkstaken maar ook de gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid voor de sociaal-culturele verhoudingen in en tussen de landen.

Een sterkere verbondenheid binnen het Koninkrijksverband betekent uiteraard niet dat er geen ruimte is voor intergouvernementele, sociaal-economische en culturele relaties van de Caribische delen van het Koninkrijk met de Caribische en Latijns-Amerikaanse Regio. Het één sluit het ander niet uit. Onderzoek heeft aangetoond dat de burgers van de Antillen en Aruba, mede als gevolg van sterke banden met familie in Nederland, bijzonder gehecht zijn aan het Koninkrijksverband. Tegelijkertijd is sprake van talrijke en veelzijdige regionale netwerken. De deelname van het Koninkrijk der Nederlanden aan de Association of Caribbean States en de status van de Nederlandse Antillen als geassocieerd lid, zijn sprekende voorbeelden van de meervoudigheid van de mogelijke betrekkingen.

2. Institutionele relaties binnen het Koninkrijk

De staatkundige relaties binnen het Koninkrijk worden nu geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1954. In de toen heersende naoorlogse perceptie ging men ervan uit dat de Caribische rijkdelen op een gegeven moment – vroeg of laat – wel onafhankelijk zouden worden. In dat vooruitzicht lag een sterke nadruk op de autonomie van de landen voor de hand. Nederland zou de Nederlandse Antillen en Aruba met ontwikkelingshulp tijdelijk ondersteunen, opdat zij zich als onafhankelijke staten straks beter zouden kunnen redden. De institutionele relaties werden dientengevolge in de praktijk gedomineerd door begrippen als *onafhankelijkheid*, *zelfredzaamheid*, *ontwikkelingshulp*, *eindigheid* en *autonomie*. Deze begrippen duiden niet op gemeenschappelijkheid in oriëntatie maar beklemtonen gescheiden en verder uiteen groeiende posities. *Autonomie* en *zelfredzaamheid* worden als juridische en dogmatische doctrines vooropgesteld. Doctrines die steeds weer met een beroep op het Statuut en de autonomie als potentiële barrières naar voren worden geschoven om aan te geven waarom bepaalde gemeenschappelijke vormen van samenwerking en van gemeenschappelijk beleid in koninkrijksverband niet kunnen. Uit de toelichting op het Statuut volgt echter het tegendeel: “ook waar de rechtsband van het Koninkrijk geen werking heeft, is er plaats voor onderlinge samenwerking. De uitbouw van deze samenwerking is van groot belang en zal voor een belangrijk deel het karakter van de gemeenschap der landen bepalen.” Wat de zelfredzaamheid betreft wordt al te vaak uit het oog verloren dat het in kleine samenlevingen als die van de Antillen en Aruba om een relatief begrip gaat.

Het streven naar zelfredzaamheid maakt echter samenwerkingsrelaties en het voeren van een gemeenschappelijk beleid alles behalve overbodig. In een leefgemeenschap als die van het Koninkrijk, is samenwerking juist iets voor onbepaalde tijd dat nodig is om te bereiken dat alle delen van het Koninkrijk kwalitatief goed bewoonbaar blijven. Daartoe is geen wijziging van het Statuut nodig. In deze moderne tijd gaat het dus – ook in volkenrechtelijke termen - niet langer om independentie, maar meer om interdependentie.

De sterke nadruk op de autonomie en de gerichtheid op gescheidenheid komen tot uitdrukking in de vormgeving van institutionele relaties. Het feitelijke patroon van het Statuut is dat een beperkt aantal zaken als koninkrijksaangelegenheden wordt aangemerkt. Alle andere aangelegenheden van gemeenschappelijk belang zijn voorwerp van onderhandelingen tussen partners, die ook eigen (Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse) belangen dienen. Deze gescheidenheid heeft in de hand gewerkt dat zelden of nooit het niveau van de sociaal-economische verschillen tussen de drie landen van het Koninkrijk ten principale aan de orde is gesteld. En juist hier ligt de oorzaak van veel problemen. Het is op grond van artikel 43 van het statuut een taak van het Koninkrijk de fundamentele mensenrechten en vrijheden en de

rechtszekerheid te waarborgen, met andere woorden, een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Veelal wordt deze verantwoordelijkheid van het Koninkrijk echter eenzijdig als Nederlandse verantwoordelijkheid gezien. Dat geldt niet voor maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, volkshuisvesting, medische zorg en armoedebestrijding. Daarvoor kan strikt formeel geen beroep op het Statuut worden gedaan; wél op Nederland, in het kader van incidentele samenwerkingsafspraken. In beide gevallen is er dus geen sprake van een gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid.

Nu wordt er onderscheid gemaakt tussen enerzijds de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden en anderzijds de relaties tussen de instellingen van het Koninkrijk en zijn landen. Bestuurlijk is de zorg voor Koninkrijkstaken ondergebracht bij Nederlandse ministeries, al naar gelang het onderwerp, dus hoofdzakelijk bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie. De *Nederlandse* coördinatie van de koninkrijksrelaties berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het Statuut laat echter ook andere mogelijkheden toe, zoals die van vrijwillige samenwerking tussen departementen, provincies of gemeenten in Nederland en instellingen overzee met een overeenkomstig werkteerrein. Evenmin staat het Statuut in de weg van een verdergaande samenwerking tussen bijvoorbeeld de Rekenkamers, de Sociaal Economische Raden en tussen de Raad van State en de Raden van Advies. Samenwerking tussen instituties lijkt ook vruchtbaarder dan via alleen projecten.

In aanvulling en ook wel in plaats van formeel-institutionele samenwerkingsrelaties, zou voor bepaalde terreinen een grotere verantwoordelijkheid kunnen worden gelegd bij niet-gouvernementele allianties in het Koninkrijk. De ervaring heeft geleerd dat werkgemeenschappen van maatschappelijke organisaties in Nederland en soortgelijke organisaties in de Antillen en op Aruba, gemakkelijk met elkaar kunnen omgaan en minder last hebben van allerlei formele regelingen. Dit soort werkgemeenschappen zijn resultaatgericht en zien vaak mogelijkheden die gemakkelijk kunnen worden gerealiseerd.

Een punt van zorg dat al jaren naar voren komt is het zg. democratisch deficit binnen het Koninkrijk: het heeft geen parlement waarin alle Nederlanders zijn vertegenwoordigd. De Nederlandse Staten-Generaal is – met inspraak van Antilliaanse en van Arubaanse zijde – tevens het parlement van het Koninkrijk en oefent samen met de Koninkrijksregering de wetgevende macht in Koninkrijksaangelegenheden uit. Het komt zelden voor dat leden van de Staten van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba aan het debat in de Tweede Kamer deelnemen. Toch zou dat weleens vruchtbaarder kunnen zijn dan veel tripartiet overleg/parlementair contactplan.

In theorie is de uitvoerende macht in een passende vorm gegoten. De Rijksministerraad (RMR) is het hoogste besluitvormingsorgaan van het Koninkrijk. In het voortraject van de besluitvorming van de RMR kan door de drie regeringen meer worden geïnvesteerd. Daarom hebben het Comité Koninkrijksrelaties en de Raad van State al geruime tijd geleden gepleit voor de invoering van een onderraad die in het voorbereidend werk goede diensten kan bewijzen. Gelukkig is deze onderraad nu in aantocht. Ik zou mij ook kunnen voorstellen dat Antilliaanse/Arubaanse vakministers vaker aan de RMR deelnemen, wanneer het gaat om zeer belangrijke onderwerpen.

Kortom, sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw is sprake van blijvende Koninkrijksbanden. De omslag naar een gemeenschappelijke Koninkrijkshuishouding, zowel in beleving als institutionele verhoudingen, moet nog worden gemaakt. Toch ligt thans een belangrijke legitimatie van het Koninkrijk in de verzorging van een toegenomen gemeenschappelijk belang. Een complexe wederzijdse afhankelijkheid vormt het werkelijke speelveld van de onderlinge verhoudingen. Niet zelfredzaamheid van de landen is het bindmiddel van het Koninkrijk maar veeleer een adequate bewindvoering met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen in Koninkrijksverband.

Recente staatkundige ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen

De aanpassing van de interne staatkundige verhoudingen van de Nederlandse Antillen, ook wel genoemd de herstructurering, is sinds de uittreding van Aruba in 1986 onderwerp van gesprek binnen de Koninkrijksgemeenschap. Op dit moment wordt er niet meer gesproken over "herstructurering", maar van "ontmanteling" van de Nederlandse Antillen. De besprekingen daartoe zijn al ver gevorderd. Ik ga daar verder niet op in. Ik denk wel dat de nieuwe staatkundige verhoudingen een goed momentum bieden om structureel te gaan werken aan andere zaken dan alleen maar aan juridische constructies. Per slot van rekening hebben samenlevingen meer recht op en behoefte aan een behoorlijk niveau van welzijn dan aan staatsrechtelijke constructies. Zij willen behoorlijk onderwijs, goede huisvesting, werkgelegenheid, gezondheidszorg en minder armoede.

Niveau van de maatschappelijke voorzieningen in het Koninkrijk

Het Statuut gaat ervan uit dat de landen van het Koninkrijk gehouden zijn elkaar waar nodig bijstand te verlenen. Dit heeft in de loop der jaren geleid tot een grote variëteit van formeel-institutionele samenwerkingsrelaties. Deze samenwerking is vrijwillig en wordt hoofdzakelijk gefinancierd ten laste van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Door middel van honderden projecten en programma's is in het verleden steun verleend aan een reeks van maatschappelijke voorzieningen in de Nederlandse Antillen en Aruba zoals onderwijs, medische zorg, volkshuisvesting en andere sociale aangelegenheden. Daarbij is altijd sterke nadruk gelegd op de intergouvernementele samenwerking. De rol van NGO's is helaas gering. Ook is er tot voor kort onvoldoende aandacht besteed aan een normering van het niveau van welzijn in de Caribische landen. Het is moeilijk voor kleinschalige landen als de Antillen en Aruba om op een met het Europese vergelijkbaar niveau zelfredzaam te zijn. In het kader van de wettelijke regeling van het Solidariteitsfonds ten behoeve van de steunverlening aan de kleine eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Saba, Sint Eustatius en Bonaire) is de vraag naar het niveau van welzijn wél expliciet aan de orde gesteld: op welk niveau van voorzieningen mogen deze eilanden rekenen, zijnde deel van de Nederlandse Antillen? Nu deze eilanden als openbaar lichaam deel gaan uitmaken van Nederland, zal de vraag naar hun voorzieningenniveau nog sterker naar voren treden.

Als uitgangspunt heeft te gelden dat het Koninkrijk niet alleen een waarborg moet bieden voor behoorlijk bestuur en rechtshandhaving, maar ook voor een behoorlijke maatschappelijke orde, anders komt de gemeenschappelijkheid van het Koninkrijksverband, met name in slechte tijden, onder druk te staan. Het tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van sociaal-economische verschillen tussen de rijksdelen roept de volgende aandachtspunten op:

- Welke normering moet worden aangehouden met betrekking tot het minimale niveau van maatschappelijke voorzieningen in de Nederlandse Antillen en Aruba?
- Welke budgettaire voorzieningen moeten in Koninkrijksverband worden getroffen in aanvulling op de eigen financiële en personele inspanningen van de Nederlandse Antillen en Aruba (in relatie tot belastingdruk, inkomensverdeling e.d.) teneinde structureel een ondergrens van de maatschappelijke voorzieningen te waarborgen?
- Inschakeling en samenwerking van het particulier initiatief (NGOs, maatschappelijk middenveld) in Koninkrijksverband zouden kunnen leiden tot non-gouvernementele allianties waaraan een deel van de zorg voor de maatschappelijke ondergrens zou kunnen worden toevertrouwd. Dat zou ook tot een meer ontspannen relatie tussen de regeringen kunnen leiden. Daarbij moet worden gezien welke (wettelijke) beletselen zich voordoen in geval het werkterrein van NGO's in Nederland, i.c. schoolbesturen en woningbouwcorporaties. Hun werkterrein moet worden verbreed tot

samenwerking met overeenkomstige NGO's in de Nederlandse Antillen en Aruba.

Het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Unie

De Koninkrijksgemeenschap staat onder druk van de voortgaande Europese integratie. Een deel van het Koninkrijk, Nederland, is lid van de Unie en een ander deel, de Nederlandse Antillen en Aruba, is dat niet. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben nu de status van *Landen en Gebieden Overzee* (LGO). Als gevolg van de Europese integratie zullen Nederland en de beide andere landen qua wetgeving en beleid steeds meer uiteen drijven.

Voor een aantal niet-Europese gebieden is in het EG-Verdrag een regeling getroffen die leidt tot een rechtstreekse toepasselijkheid van het EG-verdrag en van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Noch principieel, noch praktisch zijn er redenen waarom de Nederlandse Antillen en Aruba niet onder bepaalde regelingen kunnen worden gebracht. Aan het Statuut van het Koninkrijk hoeft om die reden niets te worden veranderd. De betekenis van huidige LGO status wordt steeds kleiner. Het overgrote deel van de LGO ten tijde van de oprichting van de EG is onafhankelijk geworden, en van de resterende LGO speelt het merendeel economisch een marginale rol. Anderzijds zouden de Nederlandse Antillen en Aruba als *ultraperifere gebieden* van de Europese Unie kunnen rekenen op omvangrijke financiële onderbouwing.

Informele contacten

Er wordt te weinig gepraat over de echte problemen binnen het Koninkrijk, teveel over de gevolgen daarvan en de incidenten. Dat maakt het moeilijk afspraken te maken. Verbetering van de communicatie is alleen mogelijk vanuit een gemeenschappelijk perspectief. Die communicatie kan niet alleen gebeuren op politiek/bestuurlijk niveau. Zonder betrokkenheid van maatschappelijke groepen, vertegenwoordigers van de nieuwe generatie, personen buiten de politieke/bestuurlijke hitte van de dag, lukt het niet. Er moeten nu eindelijk nieuwe kansen worden aangegrepen. Daarin kan ook het 10-jarige Genootschap Nederland-Aruba een belangrijke rol spelen.