

Inleiding webinar Raad van State n.a.v. publicatie “Verdeeld Koninkrijk”

vrijdag 12 juni 2020
Paul Comenencia

Begroeting:

Bon dia/good morning vrienden in het Caribisch gebied,
Goedemiddag deelnemers aan de Nederlandse kant van de oceaan.

Dank voor uw belangstelling en dank aan onze Vice-President, Thom de Graaf, voor het op de agenda helpen houden van de Koninkrijksrelaties.

De voornaamste boodschap van het essay **VERDEELD KONINKRIJK** (met dank aan mijn uitgever voor het bedenken van de titel), heeft te maken met de zorg van velen, waaronder mijzelf, over de verwaarlozing van de onderlinge banden tussen de Koninkrijkspartners. Weliswaar is onze gemeenschappelijke toekomst het best gediend bij een Koninkrijk met stevige worteling in zowel Europa als op het westelijk halfrond (waar het Koninkrijk aanzienlijk meer territoriale zee heeft dan in Europa), maar dat is niet voor iedereen even vanzelfsprekend. Ook het Koninkrijk vereist permanent onderhoud, door alle betrokken rijkdelen.

Het klopt dat, na bijna 400 jaar Nederlandse aanwezigheid op de eilanden, Nederland en de eilanden niet zomaar van elkaar af kunnen en ook niet van elkaar af hoeven. Maar dat ontslaat bestuurders en parlementariërs aan deze en gene zijde van de oceaan niet van de verplichting om, vooral in het belang van de bevolking van de eilanden, serieus met elkaar in gesprek te gaan over hoe de koninkrijksbanden ook voor de toekomst voor alle betrokkenen interessant te houden. Dat is de belangrijkste boodschap van mijn verhaal.

Te bespreken punten:

En ik vraag hierbij bijzondere aandacht voor de conclusies en aanbevelingen, dus voor:

- Het belang van een gemeenschappelijke toekomstvisie,
 - Als essentieel onderdeel van die visie: erkenning (ook door Nederland) van de permanent extreme kleinschaligheid van de eilanden en de implicaties daarvan,
 - de wenselijkheid om meer beleidsthema's op Koninkrijksniveau te behandelen
 - en de mogelijkheid van differentiatie in toepassing van het Statuut,
- met tot slot twee praktische aanbevelingen om de dialoog te faciliteren, namelijk:
- De instelling van een Koninkrijkssecretariaat
 - en actievere interesse van de Caribische landen voor Koninkrijksonderwerpen.

Om te beginnen met de gemeenschappelijke toekomstvisie en de extreme kleinschaligheid van de eilanden:

In een kabinetsnotitie van 2011 aan de Tweede Kamer nodigde Piet Hein Donner, als toenmalig minister van BZK, de Caribische landen van het Koninkrijk uit om, en ik citeer: “*samen te investeren in een Koninkrijk van autonome landen die hun burgers de bescherming en mogelijkheden bieden om tot hun recht te komen, waarbij het Koninkrijksverband ervaren wordt als wederzijdse steun, kans en positieve randvoorwaarde om eigen en gemeenschappelijke belangen te realiseren. Geen eenheidsstaat of uniforme rechtsorde; geen verzorgingsstaat of ontwikkelingssamenwerking, maar een verband waarbinnen en waardoor economische mogelijkheden en welvaart geoptimaliseerd kunnen worden, sociale en culturele verscheidenheid tot hun recht komen, ieder kansen heeft en niemand van de honger omkomt.*”¹ Einde citaat.

Een mooie aanzet tot een gemeenschappelijke visie, die tot nu toe helaas niet verder is uitgewerkt.

¹ Kamerstukken II 2010/2011, 32 500-IV, nr 50, Voorlichting Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk

Vorig jaar nodigde staatssecretaris Raymond Knops de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten uit om *“in gezamenlijk overleg tot een nadere invulling te komen van de verantwoordelijkheden van de landen afzonderlijk en van het Koninkrijk als geheel.”*²

Premier Rhuggenaath van Curaçao schreef terug, dat zijn kabinet het belangrijker vindt om *binnen de bestaande kaders te zoeken naar wegen en methoden om de onderlinge samenwerking tussen overheden dusdanig te verbeteren, dat de burgers alle voordelen van het Koninkrijk kunnen ervaren*.³ Een verstandige reactie... maar nu nog concrete actie.

En op 19 mei voert de staatssecretaris de druk verder op en schrijft hij de Tweede Kamer, naar aanleiding van hulp aan de Caribische landen in verband met Covid-19: *“Eens te meer zien we nu wat eigenlijk al langer zichtbaar was, namelijk dat de landen hun eigen autonomie niet kunnen dragen.”*⁴

Klinkt kort door de bocht maar zou niet moeten verrassen.

Erkenning van de permanente implicaties van extreme kleinschaligheid:

Want dezelfde commissie Jesurun, die, in oktober 2004, de ontmanteling van het Antilliaanse staatsverband adviseerde, constateerde in hetzelfde rapport, dat er geen visie op het Koninkrijk was, dat de eilanden bestuurskracht misten, dat het financieel beheer beter moest en dat de Antillen kampten met een zwakke rechtsorde en rechtshandhaving. Alleen structurele veranderingen op staatkundig gebied en in de rechtsorde zouden een oplossing kunnen brengen, in combinatie met versterking van de bestuurskracht en het financiële systeem... en... een aangepaste rol van de Koninkrijksregering.

En de commissie Jesurun schreef ook:

*“De ambities van de eilandsbesturen zijn op deze terreinen groot, maar lijken met de huidige bestuurskracht niet te kunnen worden gerealiseerd. Kiezen voor effectiviteit en versterking van het bestuurlijke vermogen van de eilandgebieden betekent ook op het juiste moment kiezen voor een vorm van gezamenlijke uitvoering (intereilandelijk of in het Koninkrijk).”*⁵

In **VERDEELD KONINKRIJK** citeer ik een oud-premier van Barbados, Owen Arthur, die in 1998 al verzuchtte dat de uitdagingen en verplichtingen van de hedendaagse internationale gemeenschap te veel en te duur zijn voor kleine eilandstaten als Barbados. En in een bijdrage voor een pas verschenen boek van hoogleraar Fred Soons over **de Caribische delen van het Koninkrijk en internationaal recht**, schrijft mensenrechtenjurist Miloushka Racamy dat Curaçao haar best doet maar zelfs de huidige mensenrechtenverdragen niet adequaat kan uitvoeren, laat staan toekomstige, zoals het Gehandicaptenverdrag. Het voldoen aan de verdragsverplichtingen inclusief de rapportageverplichtingen, schrijft Racamy, is bijna onbegonnen werk.⁶

Meer beleidsonderwerpen naar Koninkrijksniveau tillen:

Wat mij brengt op het dringende advies aan de Caribische en de Haagse politiek om af te stappen van de gedachte dat deze microstaatjes allerlei onmogelijke taken zelf moeten kunnen uitvoeren, en eindelijk te accepteren dat, in het belang van de bevolking van de eilanden, meer beleidsonderwerpen in gezamenlijkheid, op Koninkrijksniveau, moeten worden behandeld.

² Kamerbrief van 2 oktober 2019 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2019-0000510045

³ Brief van de minister-president van Curaçao d.d. 12 december 2019 (no. 2019/048700) aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁴ Brief van 19 mei 2020 (kenmerk 2020-0000284828) van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁵ Jesurun et al (oktober 2004): “Nu kan het, nu moet het!”, rapport van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

⁶ Sboui-Racamy, M. op p. 23-24 van A.H.A. Soons et al (2020): De Caribische delen van het Koninkrijk en het internationaal recht. Wolf Legal Publishers.

Den Haag en de eilanden zijn al vaker opgeroepen om de fictie los te laten dat het probleem van onvoldoende bestuurskracht, gebrekkig financieel beheer, enzovoorts, iets van tijdelijke aard is en dat de Caribische rijkdelen het zelf aan moeten kunnen, als ze hun huiswerk maar beter doen. Maar, geleid door deze fictie en wellicht ook uit vrees voor neokoloniaal te worden uitgemaakt, heeft Den Haag zich, vanaf de afkondiging van het Statuut in 1954, onvoldoende bemoeid met het wegwerken van bestaande achterstanden en met het coachen van de plaatselijke politiek in het opbouwen van bestuurlijk en ambtelijk kader.

Ja, er is veel geld besteed aan technische bijstand, maar zonder al te strenge prestatieafspraken of kritische vragen en zonder zich rekenschap te geven van de factor extreme kleinschaligheid, waardoor het eindresultaat -we zien het vandaag- minder is dan het had kunnen zijn. Te lang is men ervan uitgegaan dat, met de verleende autonomie en de gegeven technische en financiële bijstand, het vanzelf allemaal goed zou komen. Een misvatting maar -eerlijk is eerlijk- geen exclusief Nederlandse misvatting.

Onderzoeker Adrian Leftwich schrijft in zijn boek over de cruciale rol van politiek in ontwikkelingsprocessen, dat de westerse grootmachten, gedurende de eerste 30 jaar volgend op de dekolonisatiegolf van de jaren '50 van de 20ste eeuw, er ten onrechte van uitgingen, dat zelfbestuur vanzelf ook goed bestuur zou brengen. Het was pas in de jaren '80 dat men begon in te zien dat het niet realistisch was te verwachten dat, in de loop der eeuwen in Europa, onder Europese omstandigheden, ontwikkelde normen en waarden, ook overzee automatisch zouden aanslaan.⁷

Collega Ben Vermeulen en zijn mede-auteurs schrijven in hun boek over de beginselen van de democratische rechtsstaat, dat het belangrijk is te beseffen *“dat de democratisch-rechtsstatelijke staatsvorm naar westers model zich slechts zeer geleidelijk en moeizaam heeft ontwikkeld, en het eindresultaat is van een eeuwenoud proces van vallen en opstaan. Het is dan ook buitengewoon riskant om dit model van buitenaf en vanuit het niets aan een staat op te leggen, zonder dat daaraan een langdurig ontwikkelingsproces is vooraf gegaan dat daarvoor de voedingsbodem zou kunnen leveren.”*⁸

Zo te horen hebben de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen het tot nu toe dus best goed gedaan, zij het dat, voor zover er zwakke plekken waren, de gunstige economische conjunctuur jarenlang geholpen heeft om die te maskeren. Gaten konden moeiteloos worden gedicht en onvolkomenheden makkelijk worden weggepoetst, met dank aan royale belastinginkomsten uit de goed draaiende economie.

Differentiatie, maatwerk accepteren in toepassing Statuut:

Maar nu lokale bestuurders en hun ambtelijke organisaties (als autonoom land) echt helemaal op hun eigen kennis en kunde aangewezen zijn, manifesteert de extreme kleinschaligheid zich in volle hevigheid. Aruba, Curaçao en Sint Maarten blijken microstaatjes met veel beperkingen. Niet dat ze de autonomie helemaal niet aankunnen, zoals Knops suggereert, maar het valt moeilijk te ontkennen dat de huidige autonomie-jas, om in kleermakerstermen te spreken, verstelling behoeft om -per land- te komen tot een tussenmaat die werkelijk goed zit: niet zo krap dat er geen groei mogelijk is, maar ook niet zo ruim dat de bevolking er, zoals nu, meer last dan gemak van heeft.

De Caribische landen hoeven zich hier niet voor te schamen en Den Haag hoeft niet moeilijk te doen over hulp bij het overbruggen van de kleinschaligheid. De concepten *'small island development states'* en extreme kleinschaligheid zijn al jaren legitieme thema's op de internationale ontwikkelingsagenda. En, in tegenstelling tot veel andere microstaatjes, hebben de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen nog steeds de mogelijkheid om, binnen het Koninkrijks- en Europees verband, samen, de uitdagingen van extreme kleinschaligheid aan te gaan, inclusief de mogelijkheid van goedkope financiële hulp. *'Count your blessings'*, zeg ik dan ook in de richting van mijn mede-eilanders.

⁷ Leftwich, A. (2005) op p. 73 van *States of Development: on the primacy of politics in development*. Polity Press (Cambridge, 2005, 2007)

⁸ Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven (2017): *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 8ste druk. Wolters Kluwer (Deventer), p. 29

Maar ze moeten het gesprek hierover met Den Haag wel zo snel mogelijk willen aangaan, Den Haag moet er oprecht voor open staan en het gesprek moet dan, bij voorkeur, gaan over thema's die de bevolking van de eilanden direct raken, zoals: onderwijs, cultuur, veiligheid, werkgelegenheid, zorg en duurzaamheid, maar ook financieel beheer. En de tijd dringt, zeg ik ook in de richting van Den Haag. Als (om een actueel voorbeeld te nemen) de financiële hulp die Den Haag, in het kader van de Covid-19-crisis, verleent, niet vergezeld gaat van voldoende technische assistentie om aan de gestelde voorwaarden te voldoen, dan treedt er onherroepelijk vertraging op. Als de eisen die Den Haag aan de landen stelt voor het verstrekken van financiële hulp, niet goed afgestemd worden op wat -per land- daadwerkelijk mogelijk is, dan organiseert Den Haag zijn eigen teleurstelling en moet het, als straks de opgelegde targets niet gehaald worden, niet alleen de Caribische rijkdelen maar ook zichzelf aankijken. Je zou hopen dat, na bijna 400 jaar verbondenheid, deze uitleg overbodig is maar, ook na 400 jaar, blijft het kennelijk nodig om steeds weer te herhalen dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aparte gevallen zijn, elk met zijn eigen kenmerken en factoren die serieus maatwerk vereisen.

Wellicht voortbouwend op de roep van de commissie Jesurun om maatwerk per land en eiland, opperde Thom de Graaf, in een (vanwege de stroomuitval niet meer uitgesproken) gastcollege vorig jaar november op Curaçao, de mogelijkheid van meer flexibiliteit in de toepassing van het Statuut: "Curaçao en Sint Maarten zijn nu eenmaal volstrekt verschillende grootheden waar het Koninkrijk als complementaire structuur dus ook verschillend op kan reageren."⁹ Einde citaat. Maatwerk dus in plaats van *one-size-fits-all*.

Wat voor maatwerk precies voor welk land kan en mag ik hier niet voorschrijven omdat dat een kwestie is van overleg en van politieke afspraken tussen de direct betrokkenen.

En dan de twee praktische punten:

Koninkrijkssecretariaat als faciliteerder van dialoog:

Concrete invulling van de gemeenschappelijke visie en van afspraken over hoe en welke onderwerpen op Koninkrijksniveau aan te pakken, begint, als ik zei, met de bereidheid het gesprek met elkaar aan te gaan en op gang te houden. Een vaak gedane praktische suggestie hiertoe betreft de instelling van een -door hetzij een oud-bestuurder of andere politieke zwaargewicht aangevoerd- Koninkrijkssecretariaat of raad (geef het beestje maar een naam), om actief, binnen en buiten de formele kaders, gesprekspunten te agenderen en op verschillende niveaus het gesprek tussen de Koninkrijkspartners te faciliteren. Verwart u dit Koninkrijkssecretariaat (of hoe het ook moet heten) niet met de Directie Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; BZK heeft het namelijk veel te druk met het uit de Haagse politieke wind houden van hun minister en staatssecretaris en verkeert daardoor constant in een spagaat, ook al zullen ze dat zelf nooit mogen toegeven. Een Koninkrijkssecretariaat kan BZK bevrijden van dat spagaat.

Actievere Caribische betrokkenheid bij Koninkrijksonderwerpen:

Tot slot het advies voor een actievere betrokkenheid van de Caribische parlementen en gevolmachtigde ministers in de Staten-Generaal, wanneer er Koninkrijksonderwerpen worden behandeld. Het Statuut biedt er de mogelijkheden toe, het is een kwestie van daar slim gebruik van maken. En dat gebeurt helaas nog onvoldoende.

Concluderend zou ik, wat de aanbevelingen betreft, graag deze volgorde in de prioriteitenstelling willen suggereren:

1. Bevestiging door de Koninkrijkspartners dat onze toekomst het beste gediend is bij voortzetting van het Koninkrijksverband, met actieve deelname van alle rijkdelen,
2. Erkenning door de Koninkrijkspartners van de permanente beperkingen van kleinschaligheid en de noodzaak om bepaalde thema's op Koninkrijksniveau te behandelen,
3. Consensus over de op Koninkrijksniveau te behandelen beleidsthema's,
4. Consensus over gedifferentieerde toepassing van het Statuut,
5. Instelling en activering, onder wat voor naam ook, van een Koninkrijkssecretariaat,
6. Intensievere deelname van de Caribische landen aan de behandeling van Koninkrijksonderwerpen door de kamers van de Staten-Generaal.

Dank u

⁹ De Graaf, Th.C. in niet meer uitgesproken gastcollege van 4 november 2019 voor de Universiteit van Curaçao