

Grenzen trekken in het Koninkrijk

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden gaan op de schop. Curaçao en Sint Maarten willen autonome landen worden; Bonaire, Sint Eustatius en Saba ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland. Deze majeure operatie moet aanleiding zijn voor een discussie over slechte levensomstandigheden op de eilanden, vindt Marijke Linthorst. Den Haag moet eisen durven stellen. ‘Veel te lang heeft Nederland zich laten gijzelen door verwijten van neokoloniaal gedrag.’

MARIJKE LINTHORST

Het heeft in Nederland nauwelijks stof doen opwaaien, maar we maken op dit moment een historisch proces door: de wijziging van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Op dit moment wordt het Koninkrijk gevormd door drie landen: Nederland, het land de Antillen en het autonome land Aruba. Het land de Antillen bestaat uit de eilanden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aruba, dat zich in zijn ontwikkelingsmogelijkheden beperkt voelde door het land de Antillen, verwierf in 1986 de status van autonoom land. In 2000 sprak de bevolking van Sint Maarten zich bij referendum eveneens uit voor de positie van autonoom land. In 2004 (Saba en Bonaire) en 2005 (Curaçao en Sint-Eustatius) is aan de inwoners van de andere eilanden bij referendum gevraagd hoe zij hun staatkundige toekomst

wilden invullen. Curaçao koos voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk, Saba en Bonaire opteerden voor nauwere banden met Nederland. Alleen Sint Eustatius koos voor handhaving van het land de Antillen. Omdat hier geen draagvlak voor was bij de overige eilanden heeft Sint Eustatius zich aangesloten bij de keuze van Saba en Bonaire.

De opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben toegezegd de uitslagen van de referenda te zullen respecteren. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten Bes-eilanden) worden ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland en komen daarmee voor een belangrijk deel rechtstreeks onder Nederlandse verantwoordelijkheid te vallen. Curaçao en Sint Maarten krijgen de status van autonoom land, mits zij voldoen aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van gezonde financiën, adequate rechtshandhaving en goed bestuur. Om de eilanden de kans te geven met een schone lei van start te gaan, heeft Nederland toegezegd dat het € 1,7 miljard

Over de auteur Marijke Linthorst is redacteur van *s&d* en lid van de Eerste Kamer voor de PvdA.

van de € 2,4 miljard die het land de Antillen en de afzonderlijke eilanden samen aan schulden hebben zal overnemen. In ruil daarvoor moeten Curaçao en Sint Maarten toezicht accepteren op de geformuleerde randvoorwaarden.

Het voorstel voor de nieuwe staatkundige verhoudingen, inclusief de schuldsanering en de voorwaarden, is in 2006 vastgelegd in een Slotakkoord. Op Curaçao verwierp een meerderheid van de eilandsraad het Slotakkoord aanvankelijk. Men vond dat de voorwaarden en het toezicht getuigden van neokolonialisme. Na de verkiezingen in 2007 ging een nipte meerderheid van de nieuwe eilandsraad alsnog akkoord. Voorwaarde was wel dat het definitieve akkoord bij referendum nogmaals aan de bevolking zou worden voorgelegd. Dit is op 15 mei 2009 gebeurd: 52% van de bevolking stemde voor, 48% stemde tegen. Daarmee is in elk geval een belangrijke horde genomen en kan er op de ingeslagen weg worden voortgegaan.

De huisvesting van sommige mensen op de eilanden zou je in een derdewerldland verwachten, maar niet in het Koninkrijk der Nederlanden

Nederland is het enige land binnen het Koninkrijk waar geen referendum heeft plaatsgevonden over de nieuwe staatkundige verhoudingen. Daar is ook wel iets voor te zeggen. Stel dat de uitkomst van een dergelijk referendum zou zijn geweest dat de Nederlandse bevolking van de Antillen af wil, dan zouden we daar volgens de meeste juristen niet aan kunnen voldoen. Het internationaal recht gebiedt de ex-kolonisator de wens van de ex-koloniën te respecteren, ook als zij kiezen voor handhaving van de banden of integratie. Maar het feit dat Nederland naar het zich laat aanzien, anders dan de

Antillen en Aruba, niet kan beslissen om uit het Koninkrijk te stappen, betekent niet dat er geen discussie plaats zou kunnen en moeten vinden over de vraag hoe wij het Koninkrijk zien. Die discussie ontbreekt vooralsnog, afgezien van een onzinnige oproep van Hero Brinkman (pvv) om de Antillen op Marktplaats aan te bieden. Bij mijn weten kun je alleen iets wat je bezit te koop aanbieden. Nederland bezit de Antillen niet; Nederland vormt samen met de Antillen en Aruba het Koninkrijk der Nederlanden.

De wijziging van de staatkundige verhoudingen zou bij uitstek een reden moeten zijn om eens na te denken over wat wij eigenlijk onder het Koninkrijk verstaan. Wat betekent het Koninkrijk, hoe willen wij daarbinnen met elkaar omgaan en zijn er binnen het Koninkrijk ook gemeenschappelijke waarden en normen waar wij elkaar aan willen houden?

ERNSTIGE MISSTANDEN

Een van de meest opmerkelijke ontwikkelingen in het proces van de staatkundige vernieuwing is dat, nu de Bes-eilanden bijzondere Nederlandse gemeenten worden, de betrokken Nederlandse ministeries zich ineens verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de voorzieningen op de eilanden. De gezondheidszorg moet een — ook naar Nederlandse maatstaven — fatsoenlijk niveau hebben; de vliegvelden moeten aan Europese veiligheidseisen voldoen; het onderwijs moet worden verbeterd. Vrijwel ieder beleidsterrein wordt ter discussie gesteld: het verschil met Nederland mag niet te groot zijn, maar het verschil met de Caribische omgeving ook niet, om een aanzuigende werking te voorkomen.

Deze discussie roept twee vragen op: waarom vindt ze nu pas plaats en waarom alleen ten aanzien van de Bes-eilanden? Zou het niet erg zijn geweest als er bijvoorbeeld op het vliegveld van Bonaire een groot ongeluk was gebeurd toen Bonaire ‘alleen nog maar’ deel uitmaakte van het Koninkrijk? En is de veiligheid van het vliegveld van Sint Maarten geen onderwerp van

zorg? Uiteraard is de Haagse verantwoordelijkheid voor een gebied dat voor nauwere banden met Nederland kiest een andere dan die voor een gebied dat een autonome positie binnen het Koninkrijk wil innemen. Maar de eilanden — ook Aruba — hebben er allemaal voor gekozen binnen het Koninkrijk te blijven. Dat is een vrijwillige keuze, maar geen vrijblijvende.

Als wij gezamenlijk een Koninkrijk vormen, zullen we dat Koninkrijk ook gezamenlijk vorm moeten geven. Daar heeft het tot nu toe aan beide zijden van de oceaan aan ontbroken. Alle betrokkenen hanteren het begrip Koninkrijk — en de consequenties daarvan — al naar gelang het hun uitkomt. Als de Nederlandse regering Antilliaanse probleemjongeren wil kunnen terugsturen, is het Antilliaanse huis te klein: er wordt onderscheid gemaakt tussen Rijksgenoten. Maar als 45% van de Curaçaose jongeren het onderwijs voortijdig verlaat windt Nederland zich daar vreemd genoeg niet over op: dat is dan een interne Curaçaose aangelegenheid. Er zijn tal van situaties op de eilanden waar het hele Koninkrijk zich voor zou moeten schamen. De raffinaderij in Willemstad stoot gevaarlijke stoffen uit; de vuilnisbelt midden in Philipsburg op Sint Maarten vliegt soms spontaan in brand, met alle gezondheidsgevaaren van dien; er zijn in ons Koninkrijk kinderen die van onderwijs verstoken blijven; de veiligheid van gevangenen en bewakers in gevangenschappen op Sint Maarten en Curaçao kan niet altijd worden gegarandeerd; de situatie in het ziekenhuis op Curaçao is schrijnend; de huisvesting van sommige mensen op de eilanden zou je in een derdewereldland verwachten, maar niet in het Koninkrijk der Nederlanden.

64

Er zijn drie redenen waarom Nederland zich tot nu toe terughoudend heeft opgesteld ten aanzien van dit soort problemen. In de eerste plaats is er een financiële overweging. Als de Antillen echt worden beschouwd als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden — zoals pakweg Zeeland en de Waddeneilanden dat zijn — dan moet er ook voor worden gezorgd dat de perspectieven op de Antillen niet fundamenteel slechter zijn dan in Nederland. En dat betekent

dat er fors moet worden geïnvesteerd in met name onderwijs en werkgelegenheid. Daar was in politieke kringen altijd weinig animo voor. In de tweede plaats is het vertrouwen in de bestuurskracht op de Antillen gering. De terughoudendheid om (veel) geld in de eilanden te steken wordt gevoed door (in ieder geval de verhalen over) corrupt bestuur. Veel mensen hebben de indruk dat het een bodemloze put is. Er is wel regelmatig geld en deskundigheid

De angst van Nederlandse politici om van neokolonialisme beschuldigd te worden staat een zakelijke verhouding in de weg

ingezet om knelpunten op de eilanden op te lossen, maar veel van de geleverde inspanningen hebben uiteindelijk weinig opgeleverd. Er zijn verschillende projecten geweest waarin de door Nederland beschikbaar gestelde gelden niet zijn besteed aan het beoogde doel. Daar is nooit ook maar één lokale bestuurder op aangesproken. Dat heeft veel te maken met de derde reden voor algemene terughoudendheid: de angst om van neokolonialisme te worden beticht. Wie zijn wij om de Antillen voor te schrijven wat ze wel en niet moeten doen?

Hier ligt een precair probleem. Nederlanders — en zeker de meeste Nederlandse politici — willen voor geen goud de suggestie wekken dat zij beter dan de lokale politici zouden weten wat goed is voor de eilanden. De angst om hiervan beschuldigd te worden staat een zakelijke verhouding regelmatig in de weg. Nederlandse politici zijn buitengewoon gevoelig voor het verwijt van neokoloniaal gedrag en sommige Antilliaanse en Arubaanse politici spelen daar handig op in. Het gevolg is dat Nederland *de facto* heeft weggekeken van de problemen — en daarmee hebben wij onze Rijksgenoten behoorlijk in de steek gelaten.

GELDEN OORMERKEN

De verhoudingen tussen de landen binnen het Koninkrijk zijn in 1954 vastgelegd in het Statuut van het Koninkrijk. In de preambule van dit Statuut staat dat de afzonderlijke landen de eigen belangen zelfstandig behartigen. Op voet van gelijkwaardigheid worden de gemeenschappelijke belangen verzorgd en verlenen de landen elkaar over en weer bijstand. Hetzelfde Statuut voorziet het Koninkrijk van een ‘waarborgfunctie’ voor fundamentele rechten en vrijheden en voor goed bestuur. In de praktijk is het betreffende artikel (43, lid 2) nog nooit toegepast — niet omdat daar geen aanleiding toe zou zijn geweest, maar omdat Nederland het lef niet heeft gehad om het te doen.

Dat heeft alles te maken met het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid van de partners. Die is echter, tot op zekere hoogte, een fictie. Er bestaan grote verschillen in welvaart en perspectief, die ertoe leiden dat bezitters van een Nederlands paspoort die in Nederland geboren en getogen zijn aanmerkelijk betere toekomstmogelijkheden hebben dan bezitters van een Nederlands paspoort op de Antillen. Die verschillen worden verklaard (‘het is de eigen verantwoordelijkheid van de Antilliaanse regering’) of goedgepraat (‘als je het Nederlandse welvaartsniveau ook op de Antillen van toepassing verklaart, ontstaat een aanzuigende werking voor de regio in de vorm van illegalen’). Maar onbeantwoord blijft de vraag of we dergelijke verschillen binnen één Koninkrijk wenselijk vinden, net als de vraag welke consequenties het heeft als Rijksgenoten verschillend behandeld worden al naar gelang de plek binnen het Koninkrijk waar ze zich bevinden.

De praktijk van alledag geeft wél een antwoord: Antilliaanse jongeren komen in groten getale naar Nederland. Deze migratie is uitermate onwenselijk — voor de jongeren zelf (zij zijn vaak volstrekt onvoldoende toegerust om zich hier staande te kunnen houden), voor de Nederlandse samenleving (kansarme jongeren komen relatief vaak in de marge terecht

en voor de Antillen (geen enkele samenleving kan het zich permitteren dat een substantieel deel van haar jongeren naar elders vertrekt). In Nederland kunnen we daar met grof geschut tegen optreden, bijvoorbeeld door toelatings- of terugzendregelingen in te stellen, maar het zou natuurlijk veel effectiever zijn als de perspectieven op de Antillen zelf zouden verbeteren, zodat jongeren geen reden meer hebben om hier naartoe te komen — want dat doen ze echt niet omdat het hier zo lekker koud is.

Het is opmerkelijk dat de wijziging van de staatkundige verhoudingen met de daaraan gekoppelde schuldsanering niet is aangegrepen om tot een verbetering van de situatie op de eilanden te komen. Immers, als de schuldsanering doorgang vindt komt het financiële argument voor Nederland om zich afzijdig te houden te vervallen. De eisen die in het kader van de schuldsanering zijn gesteld beperken zich tot gezonde financiën, rechtshandhaving en goed bestuur. En zelfs over dit tamelijk smalle toezicht zijn, met name rondom het referendum

Wat zijn nog de fundamentele rechten en vrijheden die het Koninkrijk moet waarborgen als onderwijs en gezondheidszorg daar niet onder vallen?

op Curaçao, grote woorden gevallen. Nederland zou zich arrogant opstellen en pogingen doen Curaçao te rekoloniseren. Ik moet zeggen dat ik voor alle commotie weinig begrip, laat staan invoelingsvermogen, kan opbrengen. Nederland neemt € 1,7 miljard van de in totaal € 2,4 miljard bedragende schuld over. Dat er dan financieel toezicht wordt uitgeoefend heeft absoluut niets met arrogantie of neokoloniaal gedrag te maken. Ook voor de Nederlandse staat gelden binnen Europa strikte begrotingsregels.

Een Nederlandse gemeente met een dergelijke schuld zou allang onder curatele zijn gesteld. En een burger die bij een bank om een krediet vraagt, moet zijn hele financiële handel en wandel op tafel leggen. Het financieel toezicht is er puur op gericht een herhaling van het lokaal gevoerde financiële wanbeleid te voorkomen. Het feit dat de schulden in de afgelopen periode, dus na de toegezegde schuldsanering, verder zijn opgelopen onderstreept het belang hiervan.

Je moet soms durven zeggen waar het op staat — ook als dat leidt tot bemoeizorg

66 Het financieel toezicht is in de onderhandelingen overeind gebleven, maar op het punt van de rechtshandhaving heeft Nederland flink wat water bij de wijn gedaan. Zo wordt het RST (een gemeenschappelijk politiekorps voor de bestrijding van de zware criminaliteit) opgeheven en vervangen door een veel vrijblijvender vorm van samenwerking. Gezien de kleine schaal van de eilanden, waar iedereen elkaar kent, is dat niet verstandig. Ook de eisen ten aanzien van goed bestuur stemmen niet erg optimistisch. Het wordt allemaal wel erg minimalistisch ingevuld. Goed bestuur betreft bijvoorbeeld niet het voorzien in een goede gezondheidszorg of goed onderwijs. Dat blijven interne aangelegenheden. Maar wat zijn dan nog de fundamentele rechten en vrijheden die het Koninkrijk moet waarborgen als onderwijs en gezondheidszorg daar niet onder vallen?

Dankzij de schuldsanering komen er jaarlijks miljoenen euro's vrij aan rentebetalingen die de eilanden niet meer hoeven te doen. Onze gezamenlijke geschiedenis en de Nederlandse verbondenheid met de eilanden rechtvaardigen een dergelijk ruimhartig gebaar, dat de bevolking van de eilanden ertoe in staat stelt om over haar eigen toekomst te beslissen en te beschikken. Maar naar mijn stellige overtuiging moet

Nederland wel enige zeggenschap hebben over waar de extra miljoenen aan worden besteed — niet in detail, dat is een zaak voor de lokale politici, maar Nederland zou wel moeten kunnen aangeven naar welke beleidsterreinen het geld moet gaan: onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat dit de beleidsterreinen zijn die prioriteit zullen gaan krijgen.

Twee jaar geleden, toen er nog stevig onderhandeld werd over de schuldsanering, stelde de eilandsraad van Curaçao een forse verhoging van de eigen salarissen voor. Een paar maanden geleden werd een soortgelijk voorstel gedaan ten aanzien van de pensioenen. De politici op de eilanden vinden dat dit een interne aangelegenheid is, iets waar Nederland zich niet mee mag bemoeien. Maar ik kan het zelfs aan mijn eigen keukentafel niet uitleggen. Nederland steunt de eilanden financieel, zodat ook daar de basale voorzieningen op orde kunnen worden gebracht, maar we zeggen er niets van als het geld aan heel andere zaken wordt besteed. De uitslag van het referendum op Curaçao zou je ook zó kunnen opvatten dat 48% van de bevolking er geen vertrouwen in heeft dat met de schuldsanering de problemen aldaar structureel zullen worden opgelost. Dergelijke geluiden zijn ook te horen binnen de oppositie op Curaçao. Men vraagt zich af waarom Nederland de miljarden niet rechtstreeks investeert in onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding en het aan de eilanden zelf overlaat om de schulden op te lossen. Zo ver zou ik niet willen gaan, maar enig oormerken van de vrijvallende miljoenen is op zijn plaats.

GRENZEN TREKKEN

Bemoeien wij ons daarmee met het interne bestuur van de eilanden? Is het niet zo dat het zelfbeschikkingsrecht inhoudt dat een bevolking zijn eigen bestuur kiest, zelfs als dat bestuur de belangen van de bevolking niet goed behartigt? Het is een discussie die wij in de Eerste-Kamerfractie van de PvdA veelvuldig gevoerd hebben

en waar de meningen sterk over verdeeld zijn. Ik vind dat wij ons er niet alleen mee mogen bemoeien, maar dat we dat zelfs *moeten*. Een bescheiden opstelling lijkt misschien lovenswaardig, maar kan gemakkelijk een dekmantel worden voor desinteresse ('ze zoeken het maar uit'). In Nederland zijn we de afgelopen jaren op beleidsterreinen als de integratie van minderheden en de jeugdzorg door schade en schande wijs geworden: we weten nu dat terughoudendheid zijn grenzen heeft. Je moet soms durven zeggen waar het op staat, ook als dat leidt tot bemoeizorg. Dit inzicht zou ook ten aanzien van het Koninkrijk wat scherper naar voren mogen komen.

Welke verschillen in levensomstandigheden en toekomstperspectief vinden wij binnen het Koninkrijk acceptabel? Zijn er minimumstandaarden die wij noodzakelijk achten binnen het Koninkrijk (en dus niet alleen in Nederland en op de Bes-eilanden) op het gebied van milieu, gezondheidszorg en onderwijs? Zo ja, wat moeten deze standaarden inhouden? In aanvulling op de financiële sanering zouden we moeten formuleren wat de ondergrenzen zijn die wij binnen het Koninkrijk voor een aantal basale voorzieningen hanteren en hoe deze op een redelijke termijn gerealiseerd kunnen worden.

Het vaststellen van ondergrenzen binnen het Koninkrijk is alleen al vanuit praktisch oog-

punt van belang. Zolang er grote verschillen in perspectieven bestaan tussen de verschillende gebieden in het Koninkrijk en inwoners van het Koninkrijk zich daarbinnen vrij kunnen bewegen, zal er altijd een trek blijven naar de gebieden die het meeste perspectief bieden. Tot nu toe gaat de migratie vooral richting Nederland. Maar als het welvaarts- en voorzieningenniveau op de Bes-eilanden structureel hoger zou worden dan op Curaçao en Sint Maarten het geval is, zou deze migratie zich ook kunnen gaan voordoen richting de Bes-eilanden. Zo beschouwd kunnen en mogen de verschillen tussen enerzijds de Bes-eilanden en anderzijds Curaçao en Sint Maarten ook niet te groot zijn.

Maar het is op de eerste plaats een kwestie van beschaving. Welke positie de eilanden ook gekozen hebben, zij blijven allemaal entiteiten binnen het Koninkrijk en daarmee vallen ze voor wat betreft fundamentele rechten en vrijheden onder de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Die waarborgfunctie zou het Koninkrijk nu eindelijk eens serieus moeten nemen. Veel te lang heeft Nederland zich laten gijzelen door verwijten van neokoloniaal gedrag. Het is de hoogste tijd dat we daarmee ophouden. De wijziging van de staatkundige verhoudingen is daar bij uitstek de gelegenheid voor. Om met de titel van een van de vele ter zake uitgebrachte rapporten te spreken: 'Nu kan het, nu moet het.'