

## Naar een Koninkrijk zonder tweederangsburgerschap

**Zestien jaar na 10-10-10 is de conclusie onontkoombaar: de autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten vraagt op essentiële terreinen meer dan we van deze kleinschalige landen mogen verwachten. Wanneer overheidstaken vastlopen, voorzieningen verschraken of fundamentele rechten onder druk komen te staan springt het Koninkrijk soms bij. Maar dat gebeurt vaak selectief, ad hoc en vrijwel steeds onder Nederlandse voorwaarden. Formeel blijft de autonomie van de landen intact, maar feitelijk ontstaat er een bestuurlijk niemandsland waar de Caribische Koninkrijksburgers de prijs voor betalen in de vorm van slechter onderwijs, kwetsbare zorg, milieuproblemen en minder bestaanszekerheid. De uitweg ligt niet in nóg een tijdelijk toezichtarrangement, maar in een principiële herverdeling van taken. Daarbij hoort dan onlosmakelijk ook een tweede stap: veel meer Caribische zeggenschap binnen het Koninkrijk zelf.**

## De belofte van autonomie

Op 10 oktober 2010 werden de Nederlandse Antillen ontmanteld en werden Curaçao en Sint Maarten, naast Aruba, autonome landen binnen het Koninkrijk. De verwachtingen waren hooggespannen. Bestuur dichterbij de bevolking brengen zou beleid beter laten aansluiten op de eilandelijke omstandigheden. De ingewikkelde tussenlaag van de Nederlandse Antillen verdween, verantwoordelijkheden zouden duidelijker worden en de landsbesturen zouden slagvaardiger kunnen optreden.

Die belofte is niet waargemaakt. Op onderdelen is soms vooruitgang geboekt, maar de structurele problemen zijn hardnekkig. Het onderwijs blijft achter, de gezondheidszorg kampt met financiële en organisatorische kwetsbaarheden, er is gebrek aan capaciteit voor de uitvoering van overheidstaken en de overheidsfinanciën blijven onverkort onder druk staan. Daar komen grote opgaven bij, zoals migratie, armoede, klimaatrisico's en ernstige milieuproblemen. De Caribische landen lijken niet goed in staat deze uitdagingen zelfstandig het hoofd te bieden. Dat is niet simpelweg het gevolg van falend lokaal bestuur. Het probleem zit dieper: de staatkundige inrichting van ons Koninkrijk houdt onvoldoende rekening met schaal. De drie Caribische landen moeten vrijwel het volledige takenpakket van een moderne staat organiseren, maar beschikken over de bevolking, arbeidsmarkt en financiële basis van een middelgrote Nederlandse gemeente.

## Autonomie botst op de grenzen van schaal

Een vergelijking met een Nederlandse gemeente maakt dit probleem zichtbaar. Stel dat Zwolle niet alleen verantwoordelijk was voor gemeentelijke taken, maar ook voor een volledig onderwijs- en zorgstelsel, politie en justitie, Hoge colleges van Staat (waaronder een Raad van State en Nationale Rekenkamer), belastingheffing en grensbewaking. Voeg daar een internationale luchthaven, omvangrijke migratiestromen, terugkerende natuurrampen en complexe milieudossiers aan toe. Niemand zou verwachten dat zo'n gemeente duurzaam al die taken op een voor Nederland acceptabel niveau zou kunnen uitvoeren.

Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben bovendien niet het Nederlandse achterland waarop Zwolle kan terugvallen. Specialistische functies zijn moeilijker te bezetten, instituties zijn kwetsbaarder voor het vertrek van sleutelfiguren en economische tegenvallers slaan direct door in de publieke sector.

De ontmanteling van de Nederlandse Antillen heeft de bestuurlijke schaal van het Caribische deel van het Koninkrijk verder verkleind. Wat bedoeld was als vereenvoudiging, heeft feitelijk de bestaande kwetsbaarheden juist vergroot.

## Autonomie als wederzijds alibi

Autonomie is geen doel dat zwaarder zou moeten wegen dan de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Voor inwoners van de eilanden telt uiteindelijk of hun kinderen goed onderwijs krijgen, of goede zorg beschikbaar is, of de overheid veiligheid biedt en of de rechtsstaat wordt beschermd.

In de huidige verhoudingen werkt autonomie vaak als een wederzijds alibi. Caribische landsbesturen kunnen Nederlandse bemoeienis afwijzen, ook wanneer zij bepaalde opgaven aantoonbaar niet zelfstandig aankunnen. Nederland kan zich op zijn beurt beroepen op “autonome landsaangelegenheden” om niet te hoeven handelen, ook wanneer zich toestanden voordoen die in Nederland zelf onacceptabel zouden zijn. Zo ontstaat een bestuurlijk niemandsland: de landen zijn formeel verantwoordelijk, maar missen op meerdere cruciale dossiers de draagkracht en middelen voor een behoorlijke uitvoering. Nederland beschikt hierover wel, maar ontkent of beperkt zijn verantwoordelijkheid als grootste land in het Koninkrijk.

## Het Koninkrijk grijpt selectief en ad hoc in

Dat Nederland de gebrekkigheid van de bestaande taakverdeling zelf ook ziet, blijkt uit de praktijk. Zodra problemen uitgroeien tot een financiële of bestuurlijke crisis die raakt aan de Nederlandse belangen of internationale aansprakelijkheid, ontstaan nieuwe vormen van toezicht, voorwaarden en institutionele versterking. Het financieel toezicht, de Integriteitskamer op Sint Maarten, de Raad voor de Rechtshandhaving en de Landspakketten zijn voorbeelden van pogingen om de bestuurlijke tekortkomingen van

de Caribische landen te corrigeren zonder de formele autonomie fundamenteel te herzien. In de praktijk betekenen ze echter wel een steeds verdere inperking van die autonomie.

Cruciaal hierbij is dat het Koninkrijk, de bestuurslaag die volgens het Statuut boven de vier autonome landen staat, in de praktijk vrijwel volledig overlapt met Nederland. Formeel wordt de bestuurlijke rol van het Koninkrijk steeds groter, maar in feite gaat het hier dus eigenlijk om Nederlands ingrijpen. Het veelvuldig gebruik van termen als “rekolonisatie” laat zien dat dit op de eilanden ook zo ervaren wordt.

Juist omdat Nederland het Koninkrijk domineert, zijn de bestuurlijke interventies van het Koninkrijk selectief. Het Koninkrijk treedt relatief krachtig op als het gaat om financiën, integriteit en bestuur, terreinen waarop ook directe Nederlandse belangen spelen. Bij onderwijs, gezondheidszorg, armoedebestrijding, milieuschade of afvalverwerking is het Koninkrijk juist heel terughoudend. In die gevallen wordt autonomie vaak als reden aangevoerd om verantwoordelijkheid bij de landen te laten, ook wanneer langdurige tekorten fundamentele rechten raken.

Waar wel wordt ingegrepen gebeurt dat vaak halfslachtig, wat leidt tot gebrek aan samenhang en duurzaamheid. Zo worden er vaak voorzieningen opgebouwd met tijdelijke Nederlandse steun, terwijl beheer, personeel en financiering daarna weer volledig op de landen drukken. Resultaten beklijven dan onvoldoende en na enige tijd ontstaat opnieuw behoefte aan hulp. Deze werkwijze is kostbaar, bestuurlijk vermoeiend en democratisch problematisch omdat inwoners van de eilanden er vaak nagenoeg geen invloed op hebben. De autonomie blijft zo op papier bestaan, maar Nederland vergroot via geld, voorwaarden en toezicht zijn feitelijke invloed, waardoor de formele regels en de praktijk steeds meer uit de pas gaan lopen.

### Autonomie moet wijken waar rechten structureel tekortschieten

Het Statuut kan niet geloofwaardig beloven de mensenrechten te waarborgen en tegelijkertijd accepteren dat inwoners van hetzelfde Koninkrijk structureel zeer verschillende kansen hebben op goed onderwijs, toegankelijke zorg, gezonde leefomgeving en bestaanszekerheid. De waarborging van fundamentele rechten is een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Als de bestaande taakverdeling die waarborging verhindert, moet de taakverdeling worden herzien.

Het subsidiariteitsbeginsel biedt daarvoor een bruikbare leidraad. Volgens dit beginsel horen taken in principe zo dicht mogelijk bij burgers te worden uitgevoerd, omdat deze nabijheid maatwerk en democratische betrokkenheid kan bevorderen. Maar subsidiariteit betekent óók dat een taak op een hoger niveau moet worden belegd wanneer het lagere niveau onvoldoende schaal, expertise, financiële draagkracht of uitvoeringsvermogen heeft om de taak goed uit te kunnen voeren. Dat is geen

centralisatie omwille van centralisatie, maar een keuze voor het niveau dat de publieke belangen duurzaam het best kan dienen.

De kernvraag luidt daarom niet hoe de landen met tijdelijke hulp toch alle taken min of meer zelfstandig kunnen blijven uitvoeren. De vraag is welke taken zij duurzaam zelf kunnen dragen en voor welke taken een structurele verantwoordelijkheid van het Koninkrijk noodzakelijk is. Op terreinen waar de mensenrechten langdurig en aantoonbaar onvoldoende worden gerealiseerd, moet overdracht naar het Koninkrijksniveau serieus overwogen worden. Gezien het zelfbeschikkingsrecht kan deze keuze uiteindelijk alleen door de inwoners van de landen zelf gemaakt worden, maar in onze ogen is het een logische stap.

### Meer Koninkrijk vereist meer Caribische macht

Daarbij zou dan echter ook een essentiële tweede stap gezet moeten worden. Als de autonomie van de landen afneemt, is het vanuit democratisch oogpunt cruciaal dat de inwoners van de landen meer zeggenschap krijgen in de bestuurslaag die deze leemte vult – namelijk het Koninkrijk. De instituties van het Koninkrijk vallen nu echter grotendeels samen met die van Nederland. In de Rijksministerraad zijn de Caribische landen zwak vertegenwoordigd en op parlementair niveau ontbreekt volwaardige Caribische vertegenwoordiging. De Koninkrijksregering wordt gecontroleerd door de Nederlandse Staten-Generaal, maar verreweg de meeste inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daarvoor geen kiesrecht.

Een grotere bestuurlijke rol voor het Koninkrijk is alleen verdedigbaar als tegelijk de vertegenwoordiging van de Caribische landen in de instituties van het Koninkrijk versterkt wordt. Als dit niet gebeurt, betekent taakoverdracht naar het Koninkrijk in de praktijk vooral meer Nederlandse macht, zoals nu in feite het geval is. Sinds 10-10-10 neemt de autonomie van de Caribische landen sluipenderwijs steeds verder af, maar vooral op onderdelen die samenvallen met Haagse prioriteiten.

Daarom moeten deze twee bewegingen gelijktijdig plaatsvinden. Ten eerste moeten taken die de landen structureel niet kunnen dragen op een hoger niveau worden georganiseerd. Ten tweede moeten de Caribische landen veel meer eigenaarschap krijgen over dat hogere niveau. Hun invloed in de Koninkrijksregering moet worden versterkt, het ontbreken van parlementaire vertegenwoordiging moet worden opgelost, en er moet eindelijk een goede regeling voor geschillen tussen de vier landen komen. Nederland moet daarbij aanvaarden dat het Koninkrijk niet simpelweg een verlengstuk van het eigen land is, maar een politieke gemeenschap van vier gelijkwaardige landen.

De enorme schaalverschillen verdwijnen daarmee natuurlijk niet. Nederland zal vanwege de enorme schaalverschillen ook in een hervormd Koninkrijk een dominante positie behouden. Maar gelijkwaardigheid betekent ook niet dat alle landen in het Koninkrijk even groot of machtig moeten zijn. Het betekent dat geen enkel land eenzijdig

haar wil aan andere landen op moet kunnen leggen, en dat alle Koninkrijksburgers invloed moeten hebben op het niveau waar besluiten over hun belangen worden genomen.

### **Van papieren autonomie naar werkelijke gelijkwaardigheid**

Een volwassen Koninkrijk durft daarom twee waarheden tegelijk onder ogen te zien. Sommige taken zijn misschien te zwaar voor kleinschalige landen om duurzaam (alleen) te dragen. Maar een Koninkrijk dat die taken overneemt, is niet democratisch legitiem zolang Nederland daarin alleen de lakens uitdeelt. Minder autonomie voor de landen moet daarom samengaan met meer Caribisch eigenaarschap over het Koninkrijk. Alleen zo kan de staatkundige inrichting weer een middel worden om gelijkwaardige rechten te realiseren, in plaats van een excuus voor tweederangsburgerschap.

**Oberon Nauta is partner bij DSP-groep en doet al jaren onderzoek naar maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken in het Caribisch deel van het Koninkrijk.**

**Wouter Veenendaal is Bijzonder Hoogleraar Koninkrijksrelaties aan de Universiteit Leiden.**