

Tekst van het gastcollege van
de vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
mr. Th.C. de Graaf,
op de Universiteit van Curaçao

(zou zijn uitgesproken maandagavond 4 november 2019)

65 jaar Statuut: een kwetsbaar Koninkrijk!

Excellenties, dames en heren, goedenavond!

Fijn om u vanavond hier te zien. Mag ik om te beginnen de Universiteit van Curaçao oprecht dank zeggen voor de eer om aan deze universiteit een gastcollege te geven. Rector De Lanoy en decaan prof. Goudappel zullen zich dit niet hebben gerealiseerd, maar het is een diep gekoesterde wens van mij gedurende een lange reeks van jaren. Ik heb in verschillende functies op 'Dushi Kòrsou' toespraken en lezingen mogen geven, van de Kamer van Koophandel en USONA tot de Staten toen ik minister was, maar nooit voor de universiteit. Die eer verdien ik nu pas, nu ik een politiek leven achter mij heb gelaten en de nederige gedaante heb aangenomen van adviseur.

En u, dames en heren, bedank ik dat u uw maandagavond hebt opgeofferd om hier te zijn en andere dringende bezigheden, zoals thuis genieten van een vrije avond, opzij hebt gezet. Een enkeling vroeg zich in de aanloop naar deze bijeenkomst af of het niet een erg saaie en taaie lezing zou worden, afgaande op de titel "65 jaar Statuut: kwetsbaar

Koninkrijk”. Tsjá, dat is natuurlijk een kwestie van smaak, maar ik verzeker u, ’t wordt geen opsomming en bespreking van de artikelen uit het Statuut. Het Statuut is meer een metafoor voor de wat vastgeroeste verhoudingen binnen het Koninkrijk. Het is goed om achterom te kijken, maar vooral om daarvan te leren voor de toekomst. Ik zeg dat in het besef dat de liefde voor het Koninkrijk als geheel, de som van de samenstellende vier landen, in het huidige tijdgewricht niet vanzelfsprekend is, niet hier, niet op Aruba en Sint Maarten, niet op Bonaire, St Eustatius en Saba en zeker ook niet in Europees Nederland.

Het Koninkrijk wordt, als men er al iets bij voelt, eerder als een last ervaren dan als een verworvenheid die onze gezamenlijke en gedeelde geschiedenis ons heeft geschonken. Ook daarin is het Koninkrijk kwetsbaar en ook daarmee zullen wij moeten leren omgaan. Het Koninkrijk is geen vanzelfsprekend en rustig bezit; al zal het in de toekomst niet zomaar uiteen vallen. Maar er zal hard moeten worden gewerkt om het meer te laten zijn dan een formeel construct dat in de praktijk te vaak tot ongemak en onvrede leidt.

Bij mijn aantreden als vice-president – nu iets meer dan een jaar geleden - zei ik tegen mijn nieuwe collega’s dat het feit dat de Raad van State een orgaan is ván en vóór het gehele Koninkrijk – en dus niet alleen het land Nederland – voor mijzelf een groot pluspunt van dit ambt is. Gedurende een groot deel van mijn loopbaan heb ik een band met Curaçao mogen hebben. Als Tweede Kamerlid hield ik mij al in de jaren negentig bezig met Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, ook als fractievoorzitter van mijn partij; ik was tussen 1998 en 2003 ondervoorzitter en voorzitter van de vaste Kamercommissie in de Tweede Kamer. In het kabinet Balkenende II kreeg ik als vicepremier

onder meer de verantwoordelijkheid voor de portefeuille Koninkrijksrelaties. Een dankbare opdracht, want er viel genoeg te doen, ik mocht zo mede aan de basis staan van wat later korthedshalve is aangeduid met '10-10-10'.

Als burgemeester van Nijmegen, u weet: de oudste en mooiste stad van Nederland en één van de gemeenten met een bovengemiddeld aantal Caribische inwoners, heb ik van 2007 tot 2012 samen met andere burgemeesters en de rijksoverheid geprobeerd de toekomstperspectieven voor jonge mensen uit Curaçao te verbeteren. En ook als senator en fractievoorzitter in de Eerste Kamer was ik tussen 2011 en 2018 intensief betrokken bij de eilanden, onder meer als lid van het Interparlementair Koninkrijksoverleg.

Ik bedoel hiermee maar aan te geven dat ik de vaak gehoorde klacht dat politici en bestuurders in Den Haag soms geen enkel benul hebben van de eilanden en van wat daar speelt, weliswaar serieus neem, maar niet echt op mijzelf wil betrekken.

Het is dus een voorrecht dat ik bij de Raad van State niet bij nul hoefde te beginnen om iets van koninkrijksgevoel te kweken: mijn beide voorgangers Herman Tjeenk Willink en Piet Hein Donner hebben veel gedaan om de Raad daadwerkelijk tot onafhankelijk koninkrijksorgaan te maken en het gezag aan weersijden van de oceaan te vestigen. Ik sta aldus dankbaar op hun beider schouders. Ik zet ook hun traditie voort: de Raad van State als onafhankelijke Koninkrijkadviseur en de vice-president als '*honest broker*' als daartoe de noodzaak en behoefte bestaat.

En ik sta er ook niet alleen voor: onder meer drie staatsraden van het Koninkrijk – waarvan één hier vanavond aanwezig is: Paul Comenencia – en natuurlijk staatsraad in buitengewone dienst en oud-gouverneur Frits Goedgedrag waken ervoor dat Caribische visies en belangen worden meegewogen bij ons werk als adviseur van koninkrijksregering en parlement. Dat doen ook deskundige en ervaren medewerkers bij de Raad van State, zoals Ron van der Veer, die vanavond mij begeleidt en velen van u zullen kennen.

Ik zou een hele avond kunnen vullen met uitweidingen over de betekenis en werkwijze van de Raad, inclusief onze rol in de beoordeling van mogelijke geschillen en hoger toezicht – u weet vermoedelijk dat er nu een beroep van de Curaçaose regering loopt tegen een aanwijzing van de koninkrijksregering, maar dat zou te veel van het goede worden en bovendien afwijken van wat ik mij heb voorgenomen.

Inleiding

Dames en heren,

“Volgens mij is Curaçao sinds 1634, toen Johan van Walbeeck met merkbare tegenzin aan wal stapte, onafgebroken bezig ten onder te gaan. In vergeelde historische documenten kun je dezelfde jammerklachten terugvinden. De West-Indische Compagnie zag het niet zitten, de Heren Negentien waren permanent bezorgd en de Minister van Koloniën verklaarde ieder jaar opnieuw dat de financiële toestand (...) een voorwerp van aanhoudende zorg is”.

Ik zie een enkeling een beetje ongemakkelijk schuiven, maar de woorden die ik net uitsprak zijn niet de mijne. Het was Boeli van Leeuwen die ze meer dan dertig jaar geleden opschreef in zijn column 'Permanent naar de bliksem!', die verscheen in de Curaçaose Courant en die u kunt teruglezen in de fraaie bundel 'Geniale anarchie'.

Gaat het eiland onafgebroken ten onder? Dat zou op zichzelf al een wereldwonder zijn, want het is er nog steeds. Er wordt gewoond en geleefd, gewerkt, gelachen, gehuild, politiek bedreven en gehandeld, legaal en illegaal, kortom, het lijkt net een gewoon land. Gaat Curaçao niettemin in een neerwaartse spiraal ten onder? Er zijn altijd wel Nederlandse volksvertegenwoordigers die dit beeld oproepen en die worden regelmatig in de media hier geciteerd. Zo zou de suggestie kunnen opkomen dat iedereen er in Den Haag hetzelfde over denkt. Dat zou een misverstand zijn.

Niet dat we die kritiek niet serieus moeten nemen, integendeel: alle kritiek is een gratis advies! Maar een woord van relativering kan nooit kwaad. De hardste Haagse stemmen vormen niet een heersend gevoel, laat staan een evidente Kamermeerderheid. Maar er zijn natuurlijk wel zorgen, zeker tegen de achtergrond van de Venezuela-crisis, over financiën en hervormingen, over stabiliteit en toekomstperspectief. Curaçao gaat gelukkig niet ten onder, en het Koninkrijk ook niet. Maar het land is kwetsbaar, net als Aruba en meer nog Sint Maarten, en het Koninkrijk evenzeer.

Over zes weken organiseert de Raad van State een feestelijke bijeenkomst om stil te staan bij het feit dat de banden tussen onze landen inmiddels 65 jaar op voet van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid

wordt ingevuld. Op 15 december 1954 bekrachtigde koningin Juliana met haar handtekening het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en daarmee kwam de koloniale staatkundige verhouding - die juist uitging van ongelijkwaardigheid - tot een eind. Dat Statuut is sindsdien niet wezenlijk gewijzigd, hoewel Suriname in 1975 het Koninkrijk heeft verlaten, Aruba in 1986 een Status Aparte verkreeg en Curaçao en Sint Maarten in 2010 net als Aruba elk een autonoom land binnen het Koninkrijk werden.

Terugkijkend op 65 jaar koninkrijksverhoudingen binnen het Statuut doet de vraag rijzen of we tevreden mogen zijn over de ontwikkeling daarvan en op de werking van dat Statuut. Is het glas nu half vol of half leeg? Moet het huidige Statuut wellicht met pensioen nu de 65 jaar wordt bereikt of is dat helemaal niet nodig omdat de regeling rijk aan mogelijkheden is, maar er gewoon te weinig mee wordt gedaan? Staatsraad Paul Comenencia heeft hierover laatst een boeiende lezing gegeven, die ik zeer kan aanbevelen. Ik zal hier niet de onderdelen van het Statuut met u doornemen maar wel iets over de context zeggen.

De context van het Statuut

Voor een gefundeerd oordeel is die context noodzakelijk. Het toenmalige Koninkrijk kwam zwaar gehavend uit de Tweede Wereldoorlog; Nederland was voor de wederopbouw sterk afhankelijk van onder meer de Amerikaanse Marshallhulp en voelde steeds duidelijker de druk het vooroorlogse kolonialisme – hoe verlicht men dat zelf ook vond – los te laten. Vanzelf ging dat niet. In Indonesië, het toenmalige Nederlands-Indië, had het onafhankelijkheidsideaal onder de Japanse bezetting

vleugels gekregen. Na de bevrijding duurde het echter nog jaren voordat de Nederlandse politiek en de publieke opinie de onomkeerbaarheid van het losmakingsproces begrepen en accepteerden.

In Suriname en de zes Antillen leefden in die periode de onafhankelijkheidsidealen niet of nauwelijks. Daarbij kwam dat met name Aruba en Curaçao (dankzij hun raffinaderijen), maar ook Suriname (dankzij de bauxiet) tot de welvarende delen van het Koninkrijk behoorden. De ruimhartige autonomie-gedachte die oorspronkelijk de bron vormde voor het Statuut was primair bedoeld om Indonesië staatkundig binnenboord te houden, ook al faalde die strategie.

Ik heb de indruk dat het Den Haag in die jaren eigenlijk niet heel veel kon schelen hoe de verhoudingen precies werden vorm gegeven: de Cariben waren ver weg en de contacten minimaal. Nederland was bovendien met hele andere dingen bezig en zoals gezegd, de Cariben waren welvarend. Na de Watersnoodramp in Zeeland van 1953 kwam een deel van de broodnodige hulp zelfs uit de West. Relatief gesproken haalde Sint Maarten zelfs meer geld voor de Zeeuwen op dan de Europese Nederlanders in 2017 na de orkaan Irma via het Rode Kruis voor Sint Maarten wisten op te brengen. Het Statuut van 1954 was voor Nederland eigenlijk vooral een theorie, een ver-van-mijn-bed-show.

1954 – 1990: meer dan veertig jaar consensus

Dames en heren,

De kritiek dat de vergaande autonomie van 1954 voor de kleine eilanden op onderdelen een wel erg ruim bemeten jas is, zou in Nederland pas in

de jaren negentig klinken. Ook dat is niet zo raar. Vanaf medio jaren zestig tot eind jaren tachtig leefde – zeker in Nederland – de gedachte dat volkenrechtelijke onafhankelijkheid het vanzelfsprekende sluitstuk van het proces van dekolonisatie zou vormen. De autonomie van het Statuut was een logische stap in die richting. Suriname zette in 1975 inderdaad die stap en de Antillen zouden in de periode daaropvolgend in die richting kunnen groeien. Dat het anders zou lopen, werd toen niet voorzien. De ontwikkelingen in Suriname enkele jaren daarna bleken overigens voor de zes Antilliaanse eilanden nu niet direct een wenkend perspectief voor onafhankelijkheid.

Tot het einde van de jaren tachtig bestond in de Haagse politiek een brede consensus over het te voeren Antillenbeleid: redelijk ruimhartige financiële steun voor allerlei projecten, zonder te veel inhoudelijke bemoeienis met wat er precies op de eilanden gebeurde. Het perspectief was eerder meer dan minder afstand. Ministers wilden soms niet eens weten of er iets mis ging, want ja: ‘kennis vermeedert smart’. En kennis vermeedert verantwoordelijkheid.

Pas begin jaren negentig veranderde dit beeld. Aruba koos aanvankelijk nog voor onafhankelijkheid, al was losmaking van het Antilliaanse staatsverband eigenlijk de belangrijkste drijfveer. Het werd echter al snel duidelijk dat Aruba het perspectief op onafhankelijkheid zelf wilde loslaten zolang de status aparte maar werd behouden bleef.

De koninkrijksbanden waren in de beleving van velen vanaf dát moment – 1992 – pas echt voor onbepaalde tijd. Het onafhankelijkheidsperspectief verdween immers op het eiland dat daarin het verst was gegaan, Aruba, achter de horizon. Ook in Den Haag

realiseerde men zich dat de banden met de eilanden niet zouden worden doorbroken, nooit zouden worden doorbroken.

Juist het besef van de onverbreekelijkheid van de banden bracht een nieuw verantwoordelijkheidsrelatie tot ontwikkeling. Den Haag ging zich meer dan voorheen buigen over de deugdelijkheid van bestuur, rechtshandhaving en overheidsfinanciën. Een relatie die niet altijd makkelijk is, vaak tot spanningen en onvruchtbare verwijten over en weer leidt, maar tegelijkertijd naar het mij voorkomt onvermijdelijk is en dus onontkoombaar.

Het jaar 1954 was voor Curaçao en voor het Koninkrijk van grote betekenis als geboortjaar van de nieuwe statutaire verhoudingen. Maar er zijn natuurlijk meer jaartallen te noemen die de ontwikkeling van het Koninkrijk en van dit eiland markeren.

De Spaanse bezetting in 1499, de inname door de WIC onder leiding van Van Walbeeck in 1634. 1863 – de late afschaffing van de onwaardige en mensonterende slavernij –, 1949 (de nogal late invoering van het algemeen kiesrecht, dertig jaar later dan in Nederland). Allemaal belangrijke stappen in een proces van emancipatie van Curaçao.

Ik noem ook 'Trinta di mei', de revolte van mei 1969. Die heeft natuurlijk betekenis gehad voor het zelfbewustzijn van een belangrijk deel van de Curaçaose bevolking. Maar die periode leerde ook iets anders: het instrument dat het Koninkrijk, weliswaar op verzoek van de toenmalige Antilliaanse regering, toen inzette, namelijk de mariniers uit de barakken, bleek toen al aanvechtbaar en zou dat naar hedendaagse maatstaven al helemaal zijn. Dat roept onder meer de vraag op hoe in ultimo de

waarborgfunctie van het Koninkrijk bij onvolkomen bestuur in de toekomst vorm zou moeten krijgen. Anders gezegd: “de zaak overnemen”, als iemand dat al zou willen, is nog niet zo makkelijk.

Een terugblik op 2010

Dames en heren,

Hoe succesvol is dat proces geweest als we kijken naar de laatste stap: 10/10/10? Kunnen wij eind 2019 op dit alles terugzien als een succes? Ik denk zelf dat er overwegend positieve gevolgen zijn geweest; zowel op Curaçao als op de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. De situatie blijft op de meeste eilanden van tijd tot tijd zorgelijk, maar de leemlaag van het land Nederlandse Antillen zou dat niet anders hebben gemaakt, integendeel vermoed ik.

Ik wil graag nog eens benadrukken dat de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen, de vestiging van de autonome landen binnen het Koninkrijk, Curaçao en Sint Maarten, en de bijzondere positie van de drie kleinere eilanden binnen het Nederlandse verband geen Haagse uitvinding is geweest, maar het resultaat van een gedeeld, gezamenlijk proces dat werd ingezet met het rapport van de gemengde werkgroep onder voorzitterschap van Edsel ‘Papy’ Jesserun, die ik in 2003 samen met de Antilliaanse regering mocht instellen. Dat rapport van 15 jaar geleden legde de basis voor 10-10-10, maar gaf het Koninkrijk overigens een veel zwaardere rol dan uiteindelijk werd overeengekomen. Behalve buitenlandse betrekkingen, defensie en de waarborgfunctie zouden ook financiën, zorg en justitie een zaak voor het Koninkrijk vormen.

Zou het verstandig zijn geweest om die verantwoordelijkheden daar te beleggen in plaats van bij de landsregeringen? Feitelijk zouden dan kerntaken van autonoom bestuur in Den Haag zijn uitgevoerd, ver weg van de bevolkingen en ver weg van de eiland-democratie. Het zou niet hebben gewerkt, denk ik, en Nederland zou de eilanden nog steeds hebben gedomineerd met als gevolg dat het verwijt van neokoloniale verhoudingen alleen maar luider zou klinken.

De nieuwe staatsstructuur van 2010 is niet perfect, onvolkomen zelfs, en er liggen zware bestuursverantwoordelijkheden op de schouders van de eilandbesturen. Die leiden niet in alle gevallen tot daverende successen. Het is en blijft een kwetsbaar geheel. Maar Curaçao en Sint Maarten zijn in 2010 wel bevrijd van de dubbele en ingewikkelde bureaucratie van de Antillen, een staatsverband dat min of meer van bovenaf was bedacht en voor de bevolking nooit echt is gaan leven.

Het blijft de vraag of in de politieke cultuur en structuur van de landen voldoende rechtsstatelijke *checks-and-balances* zijn ingebouwd. Met de kwetsbaarheden van kleinschalige gemeenschappen zal het Koninkrijk moeten leren om te gaan. Onvoldoende is onderkend dat wanneer men een bestuurslaag wegneemt, de resterende bestuurslagen directer op elkaar komen te zitten en intensiever bij elkaars doen en laten betrokken worden. Nu er geen centrale Antilliaanse landsregering meer bij wijze van 'kraakbeen' tussen Den Haag en de eilanden zit, zijn er sneller en meer rechtstreekse contacten tussen de eilanden en het Koninkrijk. En dus ook sneller potentiële conflicten. Het is voor velen nog steeds wennen, denk ik.

Mogelijk speelt in de appreciatie ook mee dat velen de wat naïeve verwachting hadden dat 10/10/10 als vanzelf alle problemen zou oplossen. Alsof alle politiek-bestuurlijke problemen van welk eiland dan ook geheel en al zouden zijn veroorzaakt door de Antillen van Vijf. Het is een dwaze fictie die we ook in Nederland kennen: bijvoorbeeld bij de enkeling die oprecht meent dat al onze ellende door Brussel komt. De werkelijkheid is veel ingewikkelder. Als een maatschappelijk probleem eenvoudig zou zijn, dan was het immers al opgelost.

Ik meen dat we ons in het tiende jaar na 10/10/10 moeten realiseren dat verder sleutelen aan staatkundige structuren weinig soelaas meer zal bieden. Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn te klein voor verdergaande vormen van zelfbestuur en zullen met Nederland een 'way of understanding' moeten vinden. Saba heeft dat als eerste opgepakt en met succes. Bonaire is nu diezelfde positieve weg ingeslagen en hopelijk volgt Sint Eustatius datzelfde spoor.

Positief daarbij is dat Nederland steeds scherper erkent dat er niet zoiets als 'de BES' bestaat. De drie eilanden zijn in velerlei opzicht onderling zeer verschillend en dat vraagt om maatwerk. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft recentelijk in een advies aan staatssecretaris Knops de suggestie gedaan van verdere differentiatie in de relatie tussen de Nederlandse overheid en elk van de drie openbare lichamen zoals Saba, Statia en Bonaire officieel worden genoemd. Is het eiland in staat tot stabiel bestuur en houdbare overheidsfinanciën, dan kan het toezichtregime licht zijn; en dus zwaarder als dat niet het geval is.

In zekere zin zijn de verhoudingen tussen het Koninkrijk en de landen ook zo vorm gegeven, zeker waar het financieel toezicht betreft. Daar is

weliswaar het nodige verzet tegen, steeds als dat financieel toezicht wordt toegepast (inclusief mogelijke aanwijzingen) maar de logica kan niemand ontgaan: autonomie binnen een groter verband heeft altijd grenzen en verantwoording nodig, de verantwoordelijkheden van de verschillende niveaus, land en Koninkrijk zijn immers complementair.

Een interessante vraag is natuurlijk of ook in de verhouding tussen landen en Koninkrijk meer differentiatie en dus meer flexibiliteit zou kunnen worden ingebouwd, Curaçao en Sint Maarten zijn nu eenmaal volstrekt verschillende grootheden waar het Koninkrijk als complementaire structuur dus ook verschillend op kan reageren.

Ik pleit niet voor minder autonomie, wel voor een genuanceerde visie en een moderne vormgeving van de relaties binnen het Koninkrijk. Flexibiliteit en maatwerk binnen het Koninkrijk, zoals nu ook al soms zichtbaar wordt, bijvoorbeeld in de bestuurlijke afspraken die tussen het kabinet-Rhuggenaath en Den Haag zijn gemaakt.

Voor Curaçao noch voor de andere twee landen biedt onafhankelijkheid een echte oplossing, daar zijn de meeste mensen wel van overtuigd, en het levert zeker geen verbetering op ten opzichte van de huidige status binnen het Koninkrijk. Burgers willen zoveel mogelijk zekerheid en een zorgzame overheid, geen onduidelijke avonturen. Tegen Caribische politici zeg ik het mijn voorgangers enigszins parafraserend na: in onafhankelijkheid kun je helaas niet wonen! En sommige politici in Nederland zou ik willen voorhouden dat de historische verantwoordelijkheid voor ons trans-Atlantische Koninkrijk niet minder wordt als we er een bordje 'gemenebest' op plakken.

Dergelijke voorstellen getuigen eerder van politiek onvermogen dan van creativiteit. In elk institutioneel verband dat voortkomt uit een koloniale of ongelijkwaardige geschiedenis – denk ook aan Engeland versus Schotland – zit per definitie spanning. Spanning van welvaartsverschillen en financiële dominantie, spanning van historische rechtvaardigheid, spanning tussen culturen en soms helaas ook spanning vanwege superioriteitsdenken in het voormalige moederland. Die spanning zorgt voor tegenstellingen die slechts overbrugd kunnen worden door – ik heb het wel eens eerder zo geformuleerd – soepelheid, redelijkheid en een tikje wijsheid aan beide kanten. Deze drie ingrediënten helpen trouwens in elke relatie...

Anno 2019: een agenda voor het Koninkrijk?

Dames en heren,

Het zou weinig moeite kosten om de rest van de avond te vullen met alle kleine en grote zorgen waarmee Curaçao te maken heeft, maar dat kunnen anderen beter dan ik. Toch kan ik de actualiteit niet helemaal negeren.

Sla willekeurig welke krant open en er is reden tot somberheid. Ik noem enkele van die sombere wolken in vrij willekeurige volgorde:

- De toekomst van de raffinaderij is aanhoudend ongewis;
- De noodzaak van vergaande bezuinigingen in de publieke sector leidt ook tot zorgen over de werkgelegenheid;
- Het nieuwe ziekenhuis is allesbehalve een rustig bezit gebleken;
en

- De situatie in Venezuela verergert de toch al magere economische vooruitzichten nog verder en zou daarnaast kunnen leiden tot een ingrijpende instroom van vluchtelingen.

Nu zou de aanwezigheid van ruim voldoende grote problemen een mooie aanleiding kunnen vormen om in koninkrijksverband gezamenlijk de handen uit de mouwen te steken. In het Statuut beloven de partners elkaar immers toch wederzijdse steun en bijstand?

Toch komt daar in de praktijk niet altijd veel van terecht. De verhoudingen tussen Nederland en Curaçao staan regelmatig onder druk, ondanks de goede persoonlijke relaties op regeringsniveau. Het lukt vaak niet om in samenwerking maatschappelijke vraagstukken op te lossen en overigens geldt dat niet alleen voor Curaçao.

Ik geloof sterk in de mogelijkheden die het Koninkrijk aan alle betrokkenen zou kunnen bieden. Uit diverse studies blijkt dat de Caribische eilanden die nog een constitutionele band met het voormalige moederland hebben het op vrijwel alle fronten sociaaleconomisch beter doen dan de rest. Samenwerking loont blijkbaar en dan bedoel ik niet direct staatsrechtelijk.

Wil het Koninkrijk echt blijvend gaan leven in de harten van de burgers, dan is het absoluut noodzakelijk vooral te blijven samenwerken en het welzijn van mensen te verbeteren: onderwijs, cultuur, veiligheid, werkgelegenheid, zorg en duurzaamheid.

Ik wil dat graag benadrukken: het Koninkrijk bestaat niet in de eerste plaats uit structuren en formele verhoudingen, al praten we vooral

daarover. Het zou vooral om het welzijn, de brede welvaart van alle burgers moeten gaan. Dat zou onze gezamenlijke opdracht moeten zijn en de meerwaarde van de koninkrijksband zou vooral daarin moeten liggen.

Ik denk dat we daar iets hebben laten liggen. Begin negentiger jaren werd het vizier niet langer gericht op onafhankelijkheid, maar op een bestendige koninkrijksrelatie. Tegelijkertijd zijn we in de jaren daarna echter steeds minder gaan investeren in die band.

Het is bijvoorbeeld jammer dat de Wereldomroep niet langer actief is op de eilanden: welke doorsnee eilandbewoner komt er nog wel eens echt in aanraking met het Nederlands? Even jammer is dat er sinds de opheffing van de stichting culturele samenwerking – Sticusa – vrijwel niet meer wordt geïnvesteerd in culturele samenwerking tussen de landen. Een relatie waarin niet wordt geïnvesteerd krijgt het op termijn vanzelf moeilijk, zeker als er zich vele kilometers zee tussen de verschillende partners bevinden.

De Raad van State merkte het voor het eerst in 2004 op: “Vrede, veiligheid en welvaart kunnen slechts door een steeds nauwere samenwerking worden verzekerd. De soevereine, van niets of niemand afhankelijke staat – als die al ooit heeft bestaan – is niet meer. De keus is steeds vaker: meedoen aan een grensoverschrijdende rechtsorde en daarop (bescheiden) invloed uitoefenen of autonomie bewaken en (daardoor) steeds vaker overgeleverd zijn aan wat andere, meer invloedrijke, staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen.”¹

¹ Blz. 8 van het ‘Ten geleide’ uit februari 2004 bij de publicatie van de op 9 september 2003 aan de rijksministerraad aangeboden voorlichting ‘Verdieping of geleidelijk uiteengaan. De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie.’

Inmiddels gaat het niet alleen meer om de vraag wat andere staten eenzijdig beslissen, maar zeker ook om ondermijnende acties van grote criminele organisaties of om het optreden van steeds groter worden multinationale ondernemingen en economische netwerken. Welk land kan daar zonder samenwerking nog adequaat op reageren? Nederland in elk geval niet en Curaçao of de andere eilanden evenmin. Net zoals de Europese Unie voor Europees Nederland een nuttige, wenselijke en zelfs noodzakelijke bedding is, is het Koninkrijk dat ook voor de vier landen.

Bij alle veranderingen in het Koninkrijk in de afgelopen decennia heeft vooral de verscheidenheid voorop gestaan en is de eenheid sluitpost geweest. Een agenda voor het Koninkrijk zou kunnen zijn om nu allereerst met elkaar te gaan bezien wat we beter gezamenlijk kunnen doen dan alleen. Daarbij denk ik niet alleen aan rechtshandhaving – waar gelukkig al vaak samen wordt opgetrokken – maar ook aan onderwijs of volksgezondheid. Zonder de verantwoordelijkheden in statutaire zin ter discussie te willen stellen, kan er denk ik veel meer. Waarom laten we onze inspecties bijvoorbeeld niet samen bezien wat in het belang van de leerlingen of patiënten is?

De gelijkwaardigheid in het Statuut wordt nu te vaak bezien als gelijkwaardigheid tussen landen. Niets weerhoudt ons ervan om die gelijkwaardigheid ook te definiëren als gelijkwaardigheid tussen mensen, allen sinds 1954 voorzien van dezelfde Nederlandse nationaliteit. Als we het hebben over gelijkwaardigheid van burgers dan speelt vervolgens de vraag hoeveel ongelijkheid acceptabel is binnen hetzelfde staatsverband en welke gemeenschappelijke inspanningen kunnen worden verricht om

die ongelijkheid zo veel mogelijk tegen te gaan. Natuurlijk zijn er verschillen – die zijn er ook binnen Nederland – maar is het nu al vele generaties enorme percentage *drop-outs* uit het onderwijs niet iets om ons als Koninkrijk zorgen over te maken?

Belangrijk uitgangspunt in de advisering door de Raad van State van de afgelopen decennia is dat binnen het huidige Statuut veel meer gezamenlijk kan worden geregeld; áls we politiek zouden willen. Soms ook: áls we politiek zouden durven aan het Koninkrijk inhoud te geven.

Opnieuw: het gaat niet om herziening van formele en politieke verantwoordelijkheden, het gaat om inhoud geven aan de betekenis van blijvende verbondenheid.

Evaluatie Statuut

Er wordt veel gesproken over het Statuut, zowel voor als na 2010. Vele vergaderingen worden gewijd aan onderwerpen als een gemenebest, de vraag of Nederland eenzijdig uit het Koninkrijk kan stappen, hoe erg het democratisch tekort nu werkelijk is, wat de waarborgfunctie precies omvat en – *last but not least* – hoe we geschillen voorkomen of beslechten. Al die gesprekken leveren geen voortgang op en bij een volgende ontmoeting beginnen ze weer van vooraf aan. Het Koninkrijk als Tibetaans gebedsmolentje...

Pleidooien om eerst maar eens het Statuut grondig te wijzigen, hebben mij niet weten te overtuigen. Voor de aanpak van maatschappelijke problemen is politieke en bestuurlijke wil en moed nodig, niet per se wijziging van het Statuut. Een dergelijke aanpassing kan op den duur als

aanvullend middel nodig zijn. Maar dan als middel en niet als doel op zichzelf.

Voortgang ontbreekt ook omdat vaak een grondige analyse ontbreekt en de vele meningen vrijwel meteen politiek worden be- of veroordeeld. Hoe is dat te doorbreken en hoe bevorderen we een vruchtbaar debat over de interpretatie van het Statuut?

Staatssecretaris Knops heeft begin vorige maand beide Kamers der Staten-Generaal ingelicht over zijn plan om een gezamenlijke ambtelijke werkgroep te laten studeren over een nadere invulling van de verantwoordelijkheden van de landen afzonderlijk en van het Koninkrijk als geheel. De ambtelijke werkgroep moet knelpunten in kaart brengen en voorstellen doen voor een vervolg. Hij geeft daarmee uitvoering aan moties die eerder in zowel de Eerste als de Tweede Kamer zijn aanvaard.

Ik denk dat de aanpak van de staatssecretaris verstandig is, mits niemand zich gaat fixeren op nieuwe en abstracte staatkundige structuren voor het Koninkrijk. Belangrijk is ook dat men echt gezamenlijk zal optrekken, zodat men het pure partijpolitieke kan overstijgen, zoals dat indertijd ook de werkgroep-Jesserun is gelukt.

Hoe het ook zij: het is raadzaam om vanuit de bestaande staatkundige structuur naar de feitelijke werking van het Statuut te kijken en die te beoordelen tegen de achtergrond van de huidige samenleving en de toekomstige samenwerking.

De wereld uit 1954 is een geheel andere dan die van vandaag. Maar de drie pijlers van het Statuut bieden naar het oordeel van de Raad van State ook vandaag de dag zeker ruimte om problemen aan te pakken. Die drie pijlers zijn: de gemeenschappelijke zorg voor land overstijgende en interlandelijke aangelegenheden, de zelfstandige behartiging van de eigen belangen en de verlening van hulp en bijstand aan elkaar. Er lijkt mij geen enkele reden om die drie pijlers ter discussie te stellen, maar wel om die gemeenschappelijke zorg en die onderlinge hulp en bijstand wat krachtiger te benadrukken.

Tegen de mensen, hier en in Nederland, die menen dat elk ingrijpen onmogelijk is, zeg ik dat datzelfde Statuut een prima basis biedt voor gericht optreden door het Koninkrijk als dat uit oogpunt van deugdelijk bestuur noodzakelijk wordt geacht. De vraag of een dergelijke ingreep noodzakelijk is, is uiteindelijk ook een politiek-bestuurlijke afweging en niet zozeer een strikt juridische.

Op alle eilanden zijn er vitale initiatieven uit de samenleving, variërend van natuurbeschermingsorganisaties, scholen, universiteiten en zorginstellingen tot muziekgroepen, sportclubs, monumentenorganisaties en carnavalsverenigingen. In mijn Koninkrijk van de toekomst worden veel vaker dan nu verbindingen gelegd met zusterorganisaties op andere eilanden en in Nederland.

Dergelijke allianties, waarbinnen tussen vakgenoten wordt samengewerkt, zouden heel goed de belangrijkste motor kunnen worden voor concrete en duurzame versterking van de koninkrijksbanden.

Dames en heren,

Het Koninkrijk is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Ook daarvan zouden alle overheden zich meer bewust kunnen zijn. Velen zeggen verdieping en verandering toe te zullen juichen, maar zit men soms niet te zeer ook zelf gevangen in de status quo? Het argument “zo doen we dat al jaren” heb ik nooit overtuigend gevonden om verandering af te weren, zelfs niet als dat argument binnen een oeroud eerbiedwaardig instituut als de Raad van State klinkt. Het goede kan immers alleen bewaard worden als het wordt aangepast en vernieuwd wordt.

Ik sluit af: “Met de wil elkander bij te staan”, zo heet dat officieel binnen ons Koninkrijk. Een mooie formulering. Het gaat immers niet om de regelingen die wij maken en niet om de afspraken die we op papier zetten, maar om onze intenties, onze echte wil om elkaar te ondersteunen en samen verder te komen. Niet snel, maar wel gestaag.

Dank u wel!