



VBNA
Vereniging voor Bestuurskunde
van de Nederlandse Antillen en
Aruba



Reflecties op Koninkrijksrelaties

Prof. dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin

Mr. JAIME M. SALEH

Dr. R.S.J. Martha, LL.M

Redactie: Drs. Miguel Goede

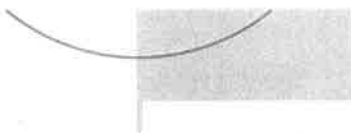


Universiteit van de Nederlandse Antillen

Prijs: Naf 25,- / Gratis voor VBNA leden



VBNA
Vereniging voor Bestuurskunde
van de Nederlandse Antillen en
Aruba



Reflecties op Koninkrijksrelaties

Prof. dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin

Mr. JAIME M. SALEH

Dr. R.S.J. Martha, LLM

Redactie: Drs. Miguel Goede



Universiteit van de Nederlandse Antillen

Prijs: Naf 25,- / Gratis voor VBNA leden

Lidmaatschap

U kunt lid worden van de VBNA als u:

- Bestuurskunde heeft gestudeerd
- Als u bedrijfskunde heeft gestudeerd en belangstelling heeft voor de overheid
- Als u een HBO of academische opleiding heeft gevolgd en werkzaam bent of bent geweest voor de overheid

VBNA is er ook voor studenten van de UNA met belangstelling voor de overheid en politiek. Minimumleeftijd is echter 21 jaar. Contributie bedraagt 120,- NAF per jaar. Studentenkorting: 50%.

U kunt zich aanmelden door het aanmeldingsformulier op te sturen in een voldoende gefrankeerde envelop of te mailen naar:
mgoede@attglobal.net

Website

Voor meer informatie: bezoek onze website!

<http://vbna.netfirms.com>

Aanmeldingsformulier

Naam

Adres

Telefoon

E-mail

Handtekening

VBNA

Universiteit van de Nederlandse Antillen
Jan Noorduynweg 111
Willemstad, Curacao N.A.

Tel.: (599.9) 561-6853
Email: mgoede@attglobal.net

Inhoudsopgave

Inleiding Drs. M.P. Goede	6
De Koninkrijksgemeenschap Lezing door prof. dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin	7
Met hernieuwd vertrouwen in de toekomst van de Koninkrijksgemeenschap Inleiding van Mr. JAIME M. SALEH oud-gouverneur van de Nederlandse Antillen,	21
Enkele aandachtspunten inzake de Gevolgen van de Europese eenwording voor de Koninkrijksrelaties Dr. R.S.J. Martha, LL.M	26
Kwaliteit van bestuur inleiding van prof. dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin ter gelegenheid van het 55-jarig bestaan van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen	39

Inleiding

In de zeven jaar dat de VBNA dergelijke bijeenkomsten organiseert heb ik dit nog nooit mee gemaakt. Nog nooit eerder ben ik in zo'n grote mate in de aanloop naar de avond gebeld door bedrijfsleven, pers, politiek of door anderen benaderd over een te houden lezing. De discussie is losgebarsten nog voordat er een woord is uitgesproken.

Toen de VBNA in samenspraak met de Rector Magnificus aan het begin van het jaar had besloten "Koninkrijksrelaties" op te nemen als thema en er een cyclus aan te wijden hadden wij niet het vermoeden dat het zo'n actueel thema zou worden. Deze actualiteit is iets van de afgelopen weken. Op de eerste plaats spreken alle politieke partijen in hun programma in het kader van de afgelopen eilandsraadverkiezing zich uit over het houden van een referendum over de staatkundige structuur van Curaçao. In het kader van een reorganisatie bij Binnenlandse Zaken Nederland gaan de Antillen ressorteren onder dezelfde eenheid die gaat over provincies. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II worden uitspaken gedaan over de toekomstige Koninkrijkrelatie. En deze week werd het concept "ultraperifeer gebied" in dit verband gelanceerd.

Tegen deze achtergrond heeft dr. Hirsch Ballin zijn inleiding gehouden en heeft oud gouverneur van de Nederlandse Antillen Mr. Jaime Saleh een aantal opmerkingen geplaatst.

De heer Hirsch Ballin is ex-minister belast met de Nederlandse Antillen. In zijn periode had hij een uitgesproken beleid ten aanzien van de Koninkrijkrelatie. Dat maakte het ook mogelijk om met hem van mening te verschillen. Dit hebben wij bij zijn opvolgers gemist.

Bij het ter perse gaan van dit boekje weten wij inmiddels dat de discussie openhartig en constructief is geweest. Ook vanuit de VBNA zullen wij deze actief blijven stimuleren.

Tevens bevat deze publicatie een bijdrage van Dr. R. Martha over het onderwerp en de inleiding van Prof. Dr. E. Hirsch Ballin over 'Kwaliteit van Bestuur' ter gelegenheid van het 55 jarig bestaan van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen.

01 juni 2003

Drs. Miguel Goede

Voorzitter VBNA

De Koninkrijksgemeenschap

Prof. dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin

Ervan uitgaande dat de vandaag in Nederland begonnen kabinetsperiode aanzienlijk langer zal duren dan de vorige, valt daarin de viering van het vijftigjarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, op 15 december 2004. Er zullen geschriften en bijeenkomsten zijn waarin wordt teruggeblikt op wat er is bereikt, en op wat niet is bereikt maar wel bereikt had kunnen worden. Over de geschiedenis van de (officiële) relaties tussen de landen van het Koninkrijk is trouwens een grootse driedelige studie verschenen van de hand van Gert Oostindie en Inge Klinkers (Knellende Koninkrijksbanden, Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Cariben, Amsterdam: AUP 2001). Een prachtboek - in meer dan een opzicht - is Breekbare banden, Feiten en visies over Aruba, Bonaire en Curaçao na de Vrede van Munster 1648-1998, onder redactie van Maritza Coomans-Eustatia, Henny E. Coomans en To van der Lee in 1998 verschenen bij Stichting Libri Antilliani te Bloemendaal. Verder is er het bijzonder leerzame boek met ervaringen uit de ambtelijke praktijk van de Koninkrijksrelaties van de hand van Lammert de Jong: De werkvloer van het Koninkrijk, Amsterdam: Rozenberg 2002. Voor degenen die - in de politiek of anderszins - nieuw zijn op dit beleidsterrein, zijn dit nuttige publicaties. Het kan zijn dat deze lectuur soms wat ontmoedigend werkt: alle goede ideeën zijn al vele malen nieuw bedacht. Aan de andere kant is wat studie ook wel nuttig om de illusie te vermijden dat een enkel werkbezoek aan de vergaderzalen van de landen overzee plus wat geselecteerde projecten voldoende is om problemen en kansen te doorzien.

Complexe relaties

De Koninkrijksrelaties zijn fascinerend door hun complexiteit. Voor een deel ligt dat aan de manier waarop men met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden omgaat. Het Statuut biedt vele mogelijkheden om taken gezamenlijk ter hand te nemen, maar het kan ook worden gebruikt om de voet dwars te zetten. Vaak wordt gewezen op cultuurverschillen tussen de landen van het Koninkrijk, maar de vraag is of die werkelijk groter zijn dan de

culturele verscheidenheid binnen elk der landen van het Koninkrijk. De obligate verwijzing naar deze verschillen is vaak een manier om een serieus gesprek uit de weg te gaan. De belangrijkste factor in de complexiteit van de Koninkrijksrelaties lijkt mij veeleer een gebrek aan gemeenschappelijke oriëntatie: meningsvorming over richtinggevende idealen en gemeenschappelijke bepaling van doelstellingen en middelen. De telecommunicatietechnieken van nu – een wereld van verschil met 1954 – maken het mogelijk om ondanks de afstand zeer direct samen te werken. Een belangrijke voorwaarde voor afstemming tussen ambtsdragers per telefoon en e-mail is – uiteraard – dat men voldoende uit directe persoonlijke contacten met elkaar vertrouwd is om de waarde van boodschappen te kunnen verstaan. Meer in het oog loopt intussen dat signalen over politieke relletjes en conflicten nóg sneller dan berichten over samenwerking de media aan de andere kant van het Koninkrijk bereiken. Tegelijkertijd dreigt de voortgaande integratie van Nederland in het verband van de Europese Unie tot een desintegratie van het Koninkrijk te leiden; weliswaar niet juridisch, maar wel politiek en mentaal. Daarom zal ik in deze lezing ook ingaan op de perspectieven van een gezamenlijke participatie aan de Europese eenwording.

Het gebrek aan gemeenschappelijke oriëntatie zou als het hoofdprobleem in de Koninkrijksrelaties moeten worden onderkend en aangepakt. Redenen temeer daarvoor zijn het begin van een nieuwe kabinetsperiode in Nederland, het naderen van 15 december 2004 en enige serieuze problemen, zoals de armoede en het ontbreken van toekomstperspectieven voor vele medeburgers op dit eiland.

Op een merkwaardige manier werkt de dekolonisatie-ideologie van de jaren '70 nog steeds door. Tot eind jaren '80 werd althans van officiële Nederlandse zijde volgehouden dat Aruba en de Nederlandse Antillen zich op een toekomst als onafhankelijke (mini-)staten moesten voorbereiden. Dit heeft aan beide zijden van de Oceaan een ontkenning van gemeenschappelijke identiteit in de hand gewerkt. De principiële keuze van 1954 voor één gezamenlijk staatsburgerschap – het Nederlanderschap – is in het semi-officiële

en informele taalgebruik gereduceerd tot "het hebben van een Nederlands paspoort" (dat trouwens nu vooral zo handig is omdat het een paspoort van de Europese Unie is). In Nederland worden Nederlanders afkomstig uit de andere landen van het Koninkrijk en hun nakomelingen als "allochtonen" aangemerkt en behandeld. Dit leidt ertoe dat zij soms delen in de "voordelen" van het achterstandenbeleid, maar vooral dat zij maatschappelijk apart worden gezet. In de Nederlandse Antillen en Aruba worden Nederlanders uit Europa niet zonder meer toegelaten en wordt bij de vervulling van bepaalde functies beleidsmatig voorrang gegeven aan "eigen mensen" (zgn. Antillianisering en Arubanisering). Hiermee wordt de in artikel 3 van de Grondwet, het gelijkkluidende artikel I.2 van de Staatsregeling van Aruba en het daarmee qua strekking overeenkomende artikel 7, eerste lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen vervatte norm dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn, openlijk geschonden.

Ook in het beleid werkt de dekolonisatie-ideologie door. Wat in andere verhoudingen als "schaalvergroting", "ontgrenzing" of "globalisering" zou worden aangeprezen, heet in de relaties tussen de landen van het Koninkrijk "bemoeizucht" (van Nederland jegens de Nederlandse Antillen en Aruba) respectievelijk "parasiteren" (in omgekeerde richting).

Het ontbreken van een democratisch besluitvormingsniveau voor het Koninkrijk als geheel wordt vaak gethematiseerd als een "democratisch deficit" (de klacht van Antilliaanse en Arubaanse zijde, wanneer rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur tot stand komen die worden gepercipieerd als resultaat van Nederlands doordrukken) of als een oorzaak van stroperigheid (in omgekeerde richting). Het patroon van het Statuut is immers dat er over een – beperkt – aantal Koninkrijksaangelegenheden wordt beslist door Nederlandse staatsorganen aangevuld met Antilliaanse en Arubaanse vertegenwoordigers, terwijl alle andere aangelegenheden van gemeenschappelijk belang voorwerp van onderhandelingen zijn, vaak ten koste van élan en voortvarendheid. Alleen in geval van een blijvende impasse kan Nederland met

inachtname van bepaalde voorwaarden en procedures de knoop doorhakken – hetgeen tot voorspelbare verwijten van “betutteling” of zelfs “neokolonialisme” leidt.

Een andere uiting hiervan is de Nederlandse Alleingang ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Europese Unie. De recente kabinetsnotitie “Europa in de steigers” noemde het Koninkrijksverband niet, helemaal niet. Pogingen om meningsvorming op gang te brengen over de vraag of de Nederlandse Antillen en Aruba – die economisch en bestuurlijk helemaal niet achterliggen op het merendeel van de nieuwe lidstaten van de EU – niet beter alsnog (net als de overzeese delen van Frankrijk, Spanje en Portugal) bij de EU betrokken zouden kunnen worden, hebben de afgelopen jaren tot niets geleid.

Het resultaat is thans dat het afweren en afschuiven van problemen naar de andere landen van het Koninkrijk niet alleen een vast gedragspatroon is geworden, maar zelfs wordt aangeprezen als goed beleid. Men spreekt hier van “eigen boontjes leren doppen” (van Nederland jegens de Nederlandse Antillen en Aruba) respectievelijk “een beroep doen op solidariteit in het Koninkrijksverband” (in omgekeerde richting). Aldus vinden daar waar men in de politiek kennisneemt van het bestaan van andere delen van het Koninkrijk, vooral confronterende contacten plaats.

Kan het anders? Ja, als men wil. Zoals gezegd is het vinden van een echte gemeenschappelijke oriëntatie daarvan het kernpunt. Ik denk dat het goed zou zijn te beginnen met de uitdrukkelijke wederzijdse erkenning dat wij allen Nederlanders zijn. Dit zal degenen te denken geven die zich niet kunnen voorstellen dat een Nederlander ook iemand kan zijn die voor een paar Euro per dag moet rondkomen en in een bouwsel met staalplaten dak in de Tropen overleeft. Het na vijftig jaar alsnog internaliseren dat het Koninkrijk één staatsburgerschap heeft en daarmee een zeer fundamentele aanspraak op gelijkwaardigheid omvat, zal confronterend werken.

Nederlanders

Natuurlijk zal daarbij de vraag opkomen (en opener worden gesteld

dan nu) of die ene nationaliteit niet "eigenlijk" een fictie is, waar we maar van af moeten. Zeker, het had anders gekund: men had in 1954 kunnen kiezen voor verschillende nationaliteiten. (Destijds werd alleen de Papoea's het Nederlandschap onthouden: zij waren volgens de toenmalige wetgeving "Nederlandse onderdanen".)

Af en toe komt de gedachte op dat men op basis van het criterium van "ingezetenschap" onderscheid zou kunnen gaan maken tussen Europese, Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, om daarmee "een dam op te werpen" tegen de "immigratie" uit de West. (Dat de Nederlandse Antillen dit doen – vooral om redenen van arbeidsmarktprotectie –, is een argument dat begrijpelijkerwijs vaak in stelling wordt gebracht. Eigenlijk betekent dit argument echter niet meer dan dat de met de pot discussiërende ketel pretendeert wit te zijn.) Voor zover hiervoor al een scheidingsregeling te bedenken is, zal deze evenwel stuiten op het Vierde Protocol bij het EVRM; weliswaar heeft het Koninkrijk der Nederlanden hierbij een verklaring afgelegd met het karakter van een voorbehoud*, maar die maakt het hoogstens mogelijk alsnog de nationaliteit te splitsen langs geografisch bepaalde lijnen van ingezetenschap, maar niet langs lijnen van afstamming.

Ik vermoed dat het over en weer door de verantwoordelijke regeringen en ambtsdragers aanvaarden van het principiële uitgangspunten dat wij allen Nederlanders zijn, een aanzienlijke dynamiek kan voortbrengen.

Uiteraard zal worden gezegd dat het staatsburgerschap rechten en plichten meebrengt, ook bijvoorbeeld inzake de bereidheid de officiële taal van het gezamenlijke staatsverband in het gehele Koninkrijk te onderwijzen. (Dat is geen geringschatting van het Fries, Papiamentu en Engels als regionale omgangs- en ambtstalen. Kritische vragen zijn wel op hun plaats bij de op Curaçao en her en der ook in Nederland politiek correct geworden opvatting dat een Antilliaanse scholier Nederlands alleen op het niveau van een vreemde taal hoeft te leren. Cultureel isolationisme heeft nog nooit goede dingen voortgebracht. In een op overzeese contacten aangewezen taalgemeenschap van 200.000 zielen is het vragen om moeilijkheden, die inmiddels ruimschoots aan het licht zijn

getreden.)

Rechten en plichten van staatsburgers zijn niet alleen rechten en plichten in relatie tot de staat, maar ook – of eigenlijk vooral – in relatie tot de medeburgers. Het gaat dan dus niet alleen maar om de Koninkrijksrelaties als relaties tussen functionarissen. Het zegt trouwens ook niet zoveel over de relaties tussen de mensen in c.q. afkomstig uit de verschillende landen van het Koninkrijk als politici op werkbezoek elkaar schouderkloppen geven dan wel met kwade koppen verwijten maken.

Een wederzijdse erkenning als medeburgers is veel belangrijker dan een al dan niet herschrijven van het Statuut. Ook onder het huidige Statuut staat niets eraan in de weg een ramp of ander groot probleem of een belangrijke taak in een der landen van het Koninkrijk als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te behandelen. Toch maakt dit het hele verschil tussen goed en kwaad uit. Toen voor het gemeentebestuur van Den Haag wegens de financiële problemen een bijzondere vorm van hoger toezicht werd ingesteld, werd dit als een reddende hand gezien, maar toen dat met Sint Maarten gebeurde, heette het voogdij. Natuurlijk was de aard van de bestuurlijke fouten die eraan vooraf waren gegaan, ongelijk, maar noch in het ene geval, noch in het andere werden er verwijten aan de burgers gemaakt; integendeel, in beide gevallen ging het erom hun legitieme belangen veilig te stellen.

Onderwijs, werkgelegenheid en milieu

Een aantal taken is te belangrijk en te urgent om enkel aan – stagnerend – overheidsbeleid te worden overgelaten. Dat geldt zeker voor het onderwijs in de Nederlandse Antillen en de daarmee verbonden werkloosheid. Het geldt ook voor een aantal milieuproblemen op Curaçao, en voor de kansen op investeringen die – onder meer – afhankelijk zijn van een betrouwbare en bestendige besturing van de economie. De kustwacht heeft nuttig werk gedaan, maar extreem veel energie gaat zitten in het beheersen van wantrouwen over de bevoegdheidsverhoudingen. Maar wie bewijst men er dan een dienst mee door erop te wijzen dat het Statuut een onderwerp niet noemt als Koninkrijksaangelegenheid? Het ontbreken van een (uitdrukkelijke) bepaling betekent immers niet dat er geen

samenwerking zou mogen zijn en al evenmin dat men daarvoor geen gezamenlijke structuren in het leven zou mogen roepen (vgl. de artikelen 37 en 38 van het Statuut). De overheden zouden er bijvoorbeeld goed aan doen samenwerking tussen organisaties op het gebied van onderwijs en scholing veel intensiever te bevorderen en te ondersteunen. Ook hier geldt dat het behulpzaam zou zijn de bepalingen van het Statuut als mogelijkheid en niet als barrière te begrijpen.

Vrijheid van vestiging

Vanuit de gedachte “één Koninkrijk, drie landen, allemaal Nederlanders” dienen zich natuurlijk enige vervolgvragen aan. Eén daarvan is of de vrijheid van vestiging niet – in weerwil van de tendens onder politici in de Antillen en Nederland; Aruba maakt hier geen probleem meer van – principieel voor alle Nederlanders in alle delen van het Koninkrijk moet worden aanvaard (al kan men zich op Saba en Ameland beperkingen qua huisvesting voorstellen). Als de Nederlandse Antillen en Aruba zouden gaan delen in het EU-lidmaatschap van het Koninkrijk, zou dit onvermijdelijk zijn. Maar ook zonder dat zou zo’n conclusie buitengewoon heilzaam zijn. Ze maakt een eind aan de averechtse effecten van protectionistisch beleid en impliceert het tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van sociaal-economische verschillen.

Het is, zoals gezegd, geen begaanbare weg om alsnog ongedaan te maken dat ook de in de Nederlandse Antillen en Aruba wonende Nederlanders burgers van de Europese Unie in de zin van het EG-verdrag zijn, met alle daaraan verbonden rechten. Daarom is het ook niet meer dan het opheffen van een inconsistentie als de vrijheid van vestiging – in EU-verband een grondbeginsel – nu ook in Koninkrijksverband wordt gerealiseerd. Dat niet iedereen in het bestaan van deze vrijheid van vestiging een reden zal zien, subiet naar een warmer (maar minder welvarend) of welvarender (maar minder warm) gebied te verhuizen, zelfs als financieel-economische belangen dat lijken te indiceren, is inmiddels uit de EU voldoende bekend.

Een implicatie is uiteraard ook dat men niet langer het wegsturen of terugsturen van mensen als een oplossing kan zien. Dat maakt

het des te duidelijker dat hun overkomst niet het probleem maar een symptoom van een substantieel probleem is – dat dus evenmin nog kan worden weggeschoven. Een niet onderkende implicatie van het Nederlandse standpunt dat het terugsturen de oplossing voor het probleem van de bolitaslikkers vormt (en de rest een Antilliaans probleem, waarbij men alweer de eigen boontjes moet leren doppen), is dat de Nederlands-Antilliaanse overheid daartegenover kan stellen dat het voorkomen van de werving en het aan boord gaan van deze mensen haar exclusieve verantwoordelijkheid is.

Besluitvorming

Een andere vervolgvraag is, hoe voor “één Koninkrijk, drie landen, allemaal Nederlanders” een politiek integrerend besluitvormingsniveau tot stand kan worden gebracht. Vermoedelijk is dit vooral een kwestie van werkwijze. De taakopvatting van de bewindspersoon voor Koninkrijksrelaties en die van de Gevolmachtigde Ministers in de besluitvormingsprocessen op Koninkrijksniveau zou zich moeten ontwikkelen van onderhandelen naar gezamenlijke bepaling van doelen en middelen. Het is niet mogelijk en niet wenselijk dat onderwerpen van samenwerking vanuit één ministerie worden behandeld. Er zouden veel meer “jumelages” van (vak) departementen kunnen komen. Voor specialistische terreinen zou het coördinerende ministerie moeten kunnen verwijzen naar de qua onderwerp competente vakministeries.

Lastiger is het oplossen van het probleem dat het Koninkrijk geen parlement heeft. Of zouden we het aandurven, aansluiting te zoeken bij de nu in het Statuut aan de Staten-Generaal toebedeelde rol van parlement van het Koninkrijk, dat samen met de Koninkrijksregering de wetgevende macht in Koninkrijksaangelegenheden uitoefent? Deze rol is merkwaardig omdat de permanent in de Nederlandse Antillen en Aruba wonende Nederlanders niet in dit parlement (anders dan via niet-meestemmende bijzondere gedelegeerden**) vertegenwoordigd zijn. Denkbaar is dat een Antilliaanse of Arubaanse Nederlander hier met het Matthews-arrest van het EHRM in de hand zo een punt

van kan maken ***. Nederlanders die buiten het Koninkrijk wonen, hebben trouwens weer wel actief en passief kiesrecht. Zelden realiseert men zich dat artikel 46 van het Statuut en artikel 54, eerste lid, van de Grondwet er niet aan in de weg staan dat alle in de Nederlandse Antillen en Aruba wonende Nederlanders kiesrecht voor de Tweede Kamer zouden krijgen. Hetzelfde geldt – misschien wel a fortiori – voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement. (De Eerste Kamer moet volgens de Grondwet een door de leden van Provinciale Staten gekozen Nederlandse volksvertegenwoordiging blijven.)

Achterdochtige geesten zullen misschien een situatie bedenken waarin de door de ongeveer 150.000 kiesgerechtigde Nederlanders in de West gekozen Tweede-Kamerleden bij een stemming over een aangelegenheid van louter Nederlands belang de doorslag geven – maar dat veronderstelt dan al een malicieuze calculatie, eerst door de kiezers en dan door eendrachtige Caribische kamerleden, en bovendien zou voor zo'n opstelling spoedig aan de calculerende kamerleden de rekening worden gepresenteerd. De enkele gedachte dat de Tweede Kamer dan echt alle Nederlanders vertegenwoordigt, zal, vermoed ik, een eigen dynamiek op gang brengen, met een versterkte legitimatie van de Tweede Kamer in Koninkrijksaangelegenheden als kernpunt.

Het Koninkrijk als lidstaat van de Europese Unie
Een andere tegenstrijdigheid is het voortbestaan van de verplichting tot coördinatie van belangrijke delen van de wetgeving en behartiging van buitenlandse betrekkingen en defensie in Koninkrijksverband, terwijl Nederland alleen optreedt als lidstaat van de Europese Unie. (Lidstaat is uiteraard het Koninkrijk der Nederlanden, maar de oprichtingsverdragen zijn alleen voor Nederland goedgekeurd – zij het wel bij rijkswet – en bekrachtigd.)

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben nu de status van “landen en gebieden overzee” (LGO) als bedoeld in het Vierde Deel van het EG-Verdrag. Daarop zijn van toepassing: Deel IV; de Verdragsbepalingen waarnaar dat Deel verwijst of die anderszins door het Hof van toepassing zijn verklaard alsmede de uitvoeringsbesluiten.

Deze tussenvorm tussen het deel uitmaken van de EG en EU en het associatieverdrag met onafhankelijke ontwikkelingslanden (ACS-staten) is in toenemende mate problematisch. Het overgrote deel van de LGO ten tijde van de oprichting van de EG is onafhankelijk geworden, en van de resterende LGO is het merendeel economisch van marginale betekenis. Een aantal LGO heeft zelfs bijna geen inwoners. Het handhaven van deze tussenvorm van LGO stuit in Brussel op groeiende weerstand.

Denkbaar is een positie die overeenkomt met die van de ACS-staten, waarvoor dan een speciaal verdrag van die strekking zou moeten worden gesloten. Betwijfeld moet echter worden of dit voor de NA en Aruba een zinvol alternatief zou zijn. De ACS-staten zijn onafhankelijke staten die als ontwikkelingslanden andere economische belangen hebben dan de Caribische landen van het Koninkrijk.

Voor een aantal andere niet-Europese gebieden is in het EG-Verdrag een regeling getroffen die leidt tot een rechtstreekse toepasselijkheid van het verdrag en van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit betreft de Franse overzeese departementen (waaronder Guadeloupe, dat onder meer Saint-Martin omvat, en Martinique), de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden. Voorheen werd hun positie geregeld door art. 227, tweede lid, van het EG-Verdrag: een reeks onderwerpen was van rechtswege van toepassing; voor de toepasselijkheid van andere onderdelen van het Verdrag was een Raadsbesluit nodig. Thans bepaalt art. 299, tweede lid, EG dat het Verdrag van toepassing is op de genoemde gebieden, zij het met een aantal faciliterende bepalingen in de tweede tot en met de vierde alinea van dat artikellid.

Noch principieel, noch praktisch zijn er redenen waarom de Nederlandse Antillen en Aruba buiten het toepassingsbereik van artikel 299, tweede lid, zouden moeten worden gehouden. In Aruba en de Nederlandse Antillen ligt het BNP per hoofd op Europees niveau. Voor specifieke belangen die verband houden met geografische positie en economische structuur zijn in artikel 299 ondersteunende regelingen voorzien, die zeer wel ook voor de Caribische landen van het Koninkrijk een positief effect zouden kunnen hebben.

In retrospectief rijst de vraag waarom niet al eerder, in plaats van het LGO-regime of een aanschuiven bij de ACS-staten, overwogen is artikel 299, tweede lid, uit te breiden met de Nederlandse Antillen en Aruba. Gelukkig is het onderwerp nu op de agenda gekomen, zowel op Aruba als hier, en sinds het recente regeerakkoord ook in Nederland.

Blijkbaar speelde tot in het recente verleden de (onjuiste) mening een rol dat alleen als overzeese gebieden onder direct gezag van het moederland staan – zoals het geval is bij de Franse départements d'outre mer, waaronder Guadeloupe en Martinique – deze tot de EU kunnen behoren.

Het Koninkrijk der Nederlanden is een samengesteld staatsverband met een structuur die men als federaal kan omschrijven. De deelstaten daarvan zijn de drie “landen” Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Als een federale staat lid is van de EU (bijvoorbeeld Duitsland) hangt het van de interne competentieverdeling af of de federatie dan wel de deelstaat verantwoordelijk is voor implementatie van EG-recht. Dezelfde benadering is ook mogelijk ten aanzien van het Koninkrijk der Nederlanden, die tenslotte naar geldend recht de lidstaat is. Het enige dat zou veranderen is het ongedaan maken van de uitsluiting van de Nederlandse Antillen en Aruba en het toepasselijk verklaren van de bijzondere bepalingen van artikel 299, tweede lid. Aan het Statuut hoeft voor het Koninkrijk der Nederlanden om die reden niets te worden veranderd.

Naast dit hardnekkige misverstand heeft gedurende een bepaalde periode ook de gedachte een rol gespeeld dat in de aanloop naar onafhankelijkheid aansluiting bij de EU geen zin zou hebben. Nu onafhankelijkheid voor de afzienbare toekomst niet meer aan de orde is – en in elk geval niet langer door Nederland wordt opgedrongen – is dit geen relevant punt meer (en als dit ooit anders zou worden, geeft deel uitmaken van de EU vermoedelijk een betere startpositie).

Ten slotte, maar niet het minst belangrijk, was de kennelijke tegenzin bij een deel van de Nederlandse overheid om over deze mogelijkheid na te denken. Men zag “leeuwen en beren” op de weg, zoals bezwaren van de kant van andere lidstaten tegen het

alsnog ook voor Aruba en de Nederlandse Antillen bekrachtigen van de verdragen. Het Hoofdlijnenakkoord waarop het beleid van het nieuwe Nederlandse kabinet is gebaseerd opent echter nieuwe perspectieven voor de Caribische delen van het Koninkrijk:

Het 50-jarig bestaan van het Statuut van het Koninkrijk leidt tot een herbezinning op het Koninkrijksverband. Het Statuut blijft daarbij de basis voor de samenwerking tussen de drie landen Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba. Gelet op de ontwikkelingen wordt in samenspraak met het land de Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilanden gezocht naar een aanpassing van de huidige structuur, waardoor meer recht wordt gedaan aan de eigen mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden om de problemen van de afzonderlijke eilanden aan te pakken. Behoud van de landsverantwoordelijkheid voor overstijgende aangelegenheden blijft de inzet. Het kabinet spant zich in voor erkenning van de bijzondere positie van de Nederlandse Antillen en Aruba als ultraperifere gebieden in de zin van het EU-verdrag. ****

Het Koninkrijk der Nederlanden zou inderdaad onder ogen moeten zien dat de voortgaande Europese integratie – die nu in het stadium is gekomen van constitutievorming – schadelijk dreigt te worden voor het Koninkrijksverband en de legitieme belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba daarin. Als daar niet alsnog mee rekening wordt gehouden, leidt dat tot een steeds diepere kloof binnen het Koninkrijksverband. Hoewel nog steeds de plicht bestaat tot afstemming van de civiel- en strafrechtelijke wetgeving in de drie landen van het Koninkrijk, drijven Nederland en de beide andere landen qua wetgeving en beleid op andere terreinen steeds meer uiteen als gevolg van de Europese integratie van Nederland. De Koninkrijksaangelegenheden defensie en buitenlandse betrekkingen vallen tegelijkertijd onder de Tweede Pijler van het (eveneens slechts voor Nederland bekrachtigde) Verdrag betreffende de Europese Unie.

Bij deze stand van zaken is een verkenning van de pro's en contra's van de huidige situatie (LGO) en van alternatieven, in het bijzonder

uitbreiding van artikel 299, tweede lid, met de Nederlandse Antillen en Aruba, dringend gewenst. Een eventueel voorstel van het Koninkrijk ter verandering van de relatie tussen de Nederlandse Antillen c.q. Aruba en de EU zou liefst gedaan moeten worden vóór het in werking treden van de toetredingverdragen met de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Bij deze verkenning moet ook een inschatting worden gemaakt van complicaties die zich kunnen voordoen bij uitbreiding van het geldingsbereik van de Europese verdragen via artikel 299, tweede lid, EG-Verdrag tot de Nederlandse Antillen en Aruba. De genoemde bepaling maakt weliswaar op een groot aantal terreinen bijzondere regelingen en faciliteiten mogelijk, maar ook dan zal moeten worden gelet op gevolgen voor de relatie tot de Caribische omgeving. Een keuze voor invoering van de Euro wordt dan weliswaar mogelijk, maar is niet per se noodzakelijk; de voor- en nadelen daarvan zouden nader moeten worden onderzocht. Aanpassing van de Antilliaanse en Arubaanse wetgeving zal technische bijstand op het gebied van het Europese recht vanuit Nederland nodig maken. Er hoeft echter niet gekozen te worden voor het opstellen van aparte Antilliaanse en Arubaanse wetten. Een methodiek ontleend aan de wijze waarop Duitse wetgeving werd getransformeerd in wetten voor West-Berlijn, toen dat gebied nog niet tot de Bondsrepubliek Duitsland behoorde, kan daarbij behulpzaam zijn. Bij landsverordening kan worden bepaald dat Nederlandse wetten ter uitvoering van EG-richtlijnen en verordeningen de status van landsverordening van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben, voor zover geen uitdrukkelijk daarvan afwijkende regels bij landverordening worden vastgesteld. Een groot deel van de EU-wetgeving op het terrein van de industriële en agrarische productie mist trouwens relevantie voor de andere delen van het Koninkrijk, zodat de implementatie in zoverre een pure formaliteit zal zijn, c.q. een voorziening voor het geval zich een nieuw type bedrijvigheid zou ontwikkelen.

Meer eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid zonder isolement

Tegelijk openen zich aantrekkelijke mogelijkheden voor Sint-Maarten bij de groei van de eigen bestuurlijke

verantwoordelijkheid. De positie wordt immers dan vergelijkbaar met die van Saint-Martin (zij het dat daar de wetgevende bevoegdheid in Parijs ligt). Tot nu toe hebben de Franse Antillen en andere "ultraperifere gebieden" van de EU een omvangrijke financiële onderbouwing genoten.

Belangrijker lijkt echter, dat in een tijdperk waarin steeds meer landen zich aansluiten bij grotere verbanden van staten, de Nederlandse Antillen en Aruba niet in een geïsoleerde positie moeten achterblijven. Een inventarisatie van mogelijkheden en moeilijkheden in geval van een eventuele aansluiting zal daarom mede moeten omvatten in hoeverre alternatieven denkbaar zijn.

Nieuwe perspectieven

De in het Statuut gegarandeerde eigen verantwoordelijkheid van de drie landen van het Koninkrijk is er niet om blokkades op te werpen. Ze stelt ambtsdragers in staat op verantwoordelijke wijze hun medeburgers en daarmee de samenleving te dienen. Het Koninkrijk der Nederlanden zou veel meer dan de afgelopen decennia gebruikelijk was, een gemeenschap kunnen vormen: een gemeenschap niet alleen van regeringen en ministeries waarvan de functionarissen elkaar ontmoeten, maar een gemeenschap van mensen. Een gemeenschap die weer kleinere gemeenschappen omvat: de Antilliaanse, de Arubaanse, de Nederlandse, en daarbinnen weer andere, bijvoorbeeld de Curaçaose en de Brabantse. Ik noem nu twee gemeenschappen die door de jaren heen veel met elkaar te maken hebben gehad en veel voor elkaar betekenen en meer kunnen gaan betekenen. Het is maar een voorbeeld, al is het niet helemaal willekeurig, omdat ze mij beide dierbaar zijn – en dat geldt zeker voor de Koninkrijksgemeenschap, in al haar schakeringen.

*This being so, the Netherlands reserve the right to make a distinction in law, for purpose of the application of Article 3 of the Protocol, between Netherlands nationals residing in the Netherlands and Netherlands nationals residing in the Netherlands Antilles.

**Artikel 17, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

***EHRM 18 februari 1999, Matthews v. the United Kingdom (24833/94).

**MET HERNIEUWD VERTROUWEN
IN DE TOEKOMST VAN DE
KONINKRIJSGEMEENSCHAP**

Inleiding van

Mr. JAIME M. SALEH

Oud-gouverneur van de Nederlandse Antillen,

27 mei 2003

Mijn zeer gewaardeerde vriend, mr. Ernst Hirsch Ballin, is bereid gevonden zijn visie op de Koninkrijksgemeenschap met ons te delen en daarover van gedachten te wisselen. Wij hebben samen, én met anderen, vaak, heel vaak hierover gesproken; hij vanuit zijn ervaringen, o.a. als voormalig Minister in Nederland, met name belast met Antilliaanse en Arubaanse Zaken, en ik op basis van mijn ervaringen als de voormalige Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Als Gouverneur heb ik meermalen mijn visie gegeven over hetgeen als essentie van het koninkrijk moet worden beschouwd; laatstelijk heel uitvoerig in een rede bij de opening van het academisch jaar van de rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht (1 september 2000). Toen heb ik al gepleit voor een nieuwe visie en oriëntatie op de koninkrijksrelaties. Een oriëntatie die los staat van alle mogelijke juridische en dogmatische ideologieën die steeds weer als potentiële barrières naar voren worden geschoven om aan te geven waarom bepaalde gemeenschappelijke benaderingen in koninkrijksverband niet kunnen. Thans kan ik als ambteloos burger daarop verder voortborduren zonder de verplichtingen en verantwoordelijkheden van een Gouverneur. Dat doe ik graag en zal mij beperken tot een aantal hoofdlijnen. Uiteindelijk is het woord deze avond aan Ernst Hirsch Ballin.

In het Koninkrijk is onvoldoende sprake van een gemeenschappelijke beleving van de eenheid van het Koninkrijk. De relaties tussen de landen van het Koninkrijk staan de laatste jaren vaak onder druk. Er wordt geklaagd over de kwaliteit van de relatie tussen de landen. Het afweren en afschuiven van problemen naar de andere landen van het Koninkrijk, over en weer, is een vast gedragspatroon geworden. Slecht nieuws domineert de berichtgeving. Te veel aandacht wordt opgeëist door incidenten, en

dat ten koste van een grondige bezinning op de betekenis van het Koninkrijk als leefgemeenschap in de sinds jaren sterk veranderende omstandigheden, zowel in het Koninkrijk zelf als daarbuiten. Daarom is er een dringende behoefte de aandacht te richten op die onderwerpen die werkelijk inhoud geven aan de koninkrijksrelaties en werkelijk van belang zijn voor de samenlevingen in het Koninkrijk op langere termijn. Met het zicht op 50 jaar Statuut (15 december 2004) is er temeer reden de relaties onder de loep te nemen en te evalueren. Uit die evaluatie – bij voorkeur door “wijze mensen” – moet lering worden getrokken voor de toekomst. In deze evaluatie zal zeker moeten worden meegenomen de wijze van functioneren en de ware betrokkenheid van organen en instanties als de Koninkrijksministerraad, de parlementen en het Antillenhuis. Ook moeten we ons rekenschap geven van complicerende omstandigheden zoals de toenemende invloed van de Europese Unie op het beleid van de Unielanden. Dit zal ongetwijfeld zijn neerslag hebben op de koninkrijksrelaties. Een evaluatie van de aspecten hiervan is dringend gewenst. Hieraan wordt al gewerkt.

Jarenlang is verondersteld dat eens de Caribische rijkdelen onafhankelijke mini staten zouden worden. In dat vooruitzicht lag een sterke nadruk op de autonomie van de landen voor de hand. In die gedachtegang zou Nederland 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. Bovendien werden begrippen als autonomie en zelfredzaamheid veeleer als juridische en politieke doctrines vooropgesteld dan als relatieve begrippen gehanteerd met een naar tijd en plaats wisselende betekenis. Deze begrippen zijn versteend geraakt en een alibi geworden voor een tekort aan een gemeenschappelijk gedragen verantwoordelijkheid.

Sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw is sprake van blijvende Koninkrijksbanden. Toen is wel een poging gedaan de blijvende gemeenschappelijkheid van het Koninkrijk te doen neerslaan in een verandering van institutionele verhoudingen en omgangsvormen. Dat is niet gelukt. Meer nog dan voorheen opereren koninkrijkspartners vanuit onderhandelings- en eigen belangposities waarbij overleefde doctrines handel en wandel bepalen. De relaties zijn sterk gejuridiseerd in termen van wat kan of niet kan (vooral wat niet kan) op grond van het Statuut. De omslag naar een gemeenschappelijke Koninkrijkshuishouding, zowel in beleving als institutionele verhoudingen, is niet gemaakt. Toch moet een belangrijke legitimatie van het Koninkrijk worden gezocht in de juiste, gemeenschappelijke verzorging van de leefgemeenschap die de burgers als Nederlanders samen vormen. Niet zelfredzaamheid en de belangen van de landen vormen het bindmiddel van het Koninkrijk maar veeleer een adequate invulling van de leefgemeenschap van gelijkwaardige burgers. Dat wil overigens niet zeggen dat ik zelfredzaamheid volledig aan de kant schuif. Immers, evenals elk gezin in beginsel zelf voor een deugdelijke huishouding heeft te zorgen, zo hoort ook elk deel van het Koninkrijk in beginsel zelf te zorgen voor een deugdelijke financiële, sociaal-economische en bestuurlijke huishouding. Maar omdat zelfredzaamheid een zeer relatief begrip is, is ook een zoveel mogelijk gemeenschappelijk beleid op alle gebieden van overheidszorg noodzakelijk om te voorkomen dat de eenheid van die leefgemeenschap door te grote verschillen te zeer onder druk komt te staan. En dat is op dit moment duidelijk het geval. Het zal U opvallen dat ik in dit verband minder nadruk leg op begrippen als gemeenschappelijk belang, en wel omdat een oriëntatie op basis van belangen de neiging heeft te resulteren in het streven naar de behartiging van eigen belangen in de koninkrijksrelaties. Dit vormt in mijn visie een te zwakke basis voor de eenheid van het Koninkrijk.

Sociaal-culturele veranderingen in Nederland dragen er aan bij dat de beleving van een historische lotsverbondenheid met de Nederlandse Antillen en Aruba verzwakt. De generatie Nederlanders die getuige is geweest van het trauma van de

Nederlandse dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog, is of gaat met pensioen. In het Nederlandse onderwijs komen de andere delen van het Koninkrijk echter niet of nauwelijks aanbod. De verwachting is dat in de nabije toekomst een groot deel van de Nederlandse bevolking weliswaar niet belast zal zijn door het verleden van het Koninkrijk, maar helaas ook geen weet zal hebben van de andere koninkrijksdelen. Aan de andere kant groeit de groep Antillianen in Nederland. In de Nederlandse Antillen wordt de beeldvorming over Nederland bepaald door wat in de media verschijnt. Echte kennis van zaken is zeer beperkt en persoonlijke contacten worden steeds minder. Kortom: wij kennen elkaar en elkaars situaties nauwelijks meer.

Historisch zijn de drie landen van het Koninkrijk verbonden. Deze lotsverbintenis behoeft tegenwoordig een nieuwe legitimatie. In onze tijd zou in het Koninkrijk een brede gemeenschappelijk gedragen verantwoordelijkheid moeten worden bevorderd, niet alleen voor de zorg voor de formele Koninkrijkstaken maar voor de sociaal-economische verhoudingen in en tussen de landen. Het is op grond van artikel 43 van het statuut een taak van het Koninkrijk de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen, met andere woorden, een zoveel mogelijk gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot deze zorggebieden. Dat geldt niet zo uitdrukkelijk voor maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, volkshuisvesting, medische zorg en armoedebestrijding. Vandaar de vaak gehoorde stelling dat daarvoor geen beroep op het Statuut kan worden gedaan; wél op Nederland, in het kader van incidentele samenwerkingsafspraken. De sociale sector wordt bediend door het instrumentarium van (ontwikkelings-) samenwerking, onder een eindige horizon. Hier staat zelfredzaamheid hoog in het vaandel. Daarentegen kunnen onderdelen van de rechtshandhaving en de deugdelijkheid van bestuur in deze landen op structurele ondersteuning rekenen teneinde bepaalde minimumstandaarden te garanderen. Het Koninkrijk als zodanig biedt dus kennelijk wel statutaire waarborgen voor de handhaving van de beginselen van de democratische rechtsstaat (democratie, behoorlijk bestuur en

rechtshandhaving), maar kennelijk niet voor de beginselen van de sociale rechtsstaat. De normering die in het hele koninkrijk op gelijkwaardige wijze heeft te gelden voor alle gebieden van overheidszorg blijft beperkt tot de rechtsstatelijke parameters en strekt zich niet uit tot de parameters van de maatschappelijke overheidszorg. De gemeenschappelijkheid van het Koninkrijksverband komt daardoor, met name in slechte tijden, onder druk te staan, hetgeen op dit moment het geval is.

Versterking van de beleving en de invulling van de gemeenschappelijkheid binnen het Koninkrijk, van het besef dat wij allen als Nederlanders deel uitmaken van hetzelfde koninkrijk (hoever ook uit elkaar), zou kunnen leiden tot een radicale wending in onze beleving van de ware inhoud van het koninkrijk en ook tot een radicale omkering van de waardering van de grote sociaal-economische verschillen tussen en binnen de landen in het Koninkrijk, met name wat betreft maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, volkshuisvesting en medische zorg alsook van bestaande armoede. In een ware koninkrijksgemeenschap zijn dergelijke grote verschillen ondenkbaar en onaanvaardbaar, omdat het daarin gaat om een gemeenschappelijke verbintenis (een lotsverbondenheid) – weliswaar in verscheidenheid – aan de beginselen van de democratische én sociale rechtsstaat, waarin ook sociaal rechtvaardige verhoudingen moeten worden gegarandeerd. Met andere woorden: ons koninkrijk is een koninkrijk waarin lief en leed gemeenschappelijk wordt gedeeld, of het is het niet. Wij kunnen niet een beetje samen in het koninkrijk zitten, en een beetje niet. Kiezen wij voor het laatste, dan heeft het Koninkrijk eigenlijk geen toekomst. Kiezen wij voor het eerste, dan is er voldoende basis voor hernieuwd vertrouwen in de toekomst van de koninkrijksgemeenschap. Ik persoonlijk kies voor het eerste, en het zal mij niet verwonderen dat het overgrote deel van de Antilliaanse samenleving dezelfde keuze maakt.

Enkele aandachtspunten inzake de Gevolgen van de Europese eenwording voor de Koninkrijksrelaties

Dr. R.S.J. Martha, LL.M

Inleiding

Deze aandachtspunten hebben betrekking op het vraagstuk van de implicaties van de Europese eenwording voor het Koninkrijksverband. Met name zal hieruit afgeleid kunnen worden dat ik de vraag of de Nederlandse Antillen de huidige LGO-status moeten inruilen voor een status van ultraperifere regio van de EU ontkennend beantwoord. Met name zal gewezen worden op het feit dat het opteren voor een ultraperifere status haaks zou staan op de, op initiatief van minister Camelia-Romer, in de ministerraden van 16 mei 2001 en 19 november 2001 onderschreven visie dat de Nederlandse Antillen geen positie zal kiezen die erop neer zou komen dat een keuze wordt gemaakt tussen een Europese oriëntatie enerzijds en een regionale/globale oriëntatie anderzijds

Ook beantwoordt het de vraag of het Statuut ongewijzigd moet blijven ontkennend. De stelling wordt betrokken en beargumenteerd dat het Statuut het huidige drie-landige staatsverband moet wijzigen in een drielandige statenbond waarbij de vijf gemachtigd zouden moeten zijn om rechtstreekse banden met Nederland en Aruba te onderhouden op de gebieden die ingevolge de ERNA tot hun interne aangelegenheden behoren.

Mijn 'credentials'

3. Zoals bekend ben ik een internationaal-rechtelijk jurist, die bovendien 8 jaar werkzaam is geweest als vertegenwoordiger van de Nederlandse Antillen bij de Europese Unie. De onderhavige uiteenzetting en de te trekken conclusies stelen op 13 jaar consistent juridisch-wetenschappelijk onderzoek naar de implicaties van de Europese eenwording voor het Koninkrijksverband en voor de Nederlandse Antillen, waarvan de

resultaten weergegeven zijn in de volgende (18) publicaties en werkstukken van mijn hand:

Determining the origin of goods for the purposes of article 133 of the EEC Treaty, *Leiden Journal of International Law*, 1990.

Toepassing van het gemeenschappelijk originebegrip op het goederenverkeer met de landen en gebieden overzee, *S.E.W.*, mei. 1991.

Gevolgen van de Europese integratie voor het Koninkrijksverband – Met het Oog op Europa – speciale editie, *Tijdschrift voor Antilliaans Recht – Justicia*, november 1991

Antillianen, Arubanen en het vrije verkeer van werknemers in Europa, *Tijdschrift voor Antilliaans Recht – Justicia*, 1992, nr. 2

Het gemeenschapsrecht inzake financiële verslaggeving en deelnemingen door overzeese vennootschappen, *TVVS*, 1993, nr. 93/3 (co-auteur M. Gorter).

Überseeische Lander und Gebiete der EG, *Sachworterbuch zur Europäischen Union*, 1993 (Monar, Neuwahl en Noaek, red.).

The Fund Agreement and the surrender of monetary Sovereignty to the European Community, *Common Market Law Review*, 1993, vol. 30, nr. 4.

De belastingregeling voor het Koninkrijk en de moeder-dochterrichtlijn, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 6079, 1993.

De Europese regelgeving en de in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen, *Nederlands Antilliaans Scheepvaartrecht*, Thema nummer *Tijdschrift voor Antilliaans Recht – Justicia*, 1995.

Rechtsgevolgen van handelingen in strijd met Antilliaanse deviezenvoorschriften, TVVS, 1996, no. 96/4.

Internationaal-rechtelijke aspecten van het deviezenrecht nogmaals geïllustreerd, Tijdschrift voor Antilliaans recht – Justicia, 1997, nr. 1

Suikerimport uit de Nederlandse Antillen:
Koninkrijkstrouw vs Gemeenschapstrouw – TMC Asser Instituut,
www.asser.nl, 1997

Building up the future of the Kingdom from the past,
toespraak Rotary Curacao, 6 september 2001.

De actuele betekenis van de Grondwet voor de
Nederlandse Antillen – Doorwerking van grondrechten, 150 jaar
Grondwet, Uitgave UNA no. XLIII, 1999

Foreign Exchange Law and Foreign
Money, Netherlands Antilles Business Law (D.E. Cijntje e.a. eds.),
1999

The Capacity to Appear before WTO Panels and
Appellate Body, working paper, 2003.

Europese integratie en de merkenrechtelijke discordantie
in het Koninkrijk - Enkele aantekeningen voor de interpretatie van
de Merkenlandsverordening 1995, working paper, 2003.

Één Koninkrijk maar diverse gebondenheid aan de Europese
eenwording

4. Het lidmaatschap van het Koninkrijk van de EG heeft een
omvangrijke inperking van de autonomie van Nederland met zich
meegebracht en heeft het Koninkrijk - zeker voor wat betreft het
rijksdeel in Europa - als gevolg daarvan nagenoeg tot een semi-
soevereine staat gereduceerd. Reeds in de zaak Van Gend & Loos
van 1963 heeft het Europese Hof bepaald dat het Koninkrijk (wat

betreft het rijksdeel in Europa) niet langer in alle gevallen soeverein kan bepalen aan welke rechtsinstrumenten zij wel en niet wenst te worden gebonden, zoals bij traditionele internationale organisaties en verdragen wel het geval is. Hieruit - d.w.z. dit supranationalisme - is voortgevloeid dat het Europees recht invloed uitoefent op de autonomie van de Nederlandse wetgever en deze autonomie op tal van plaatsen reeds vergaand heeft beperkt en in de toekomst verder zal beperken. Nederland is derhalve geworden tot een verander(en)de Koninkrijkspartner.

[A.E. Alkema, Nederland een verander(en)de Koninkrijkspartner, TAR-Justicia, 1995]

5. Door de werking van artikel 299, derde lid EG Verdrag (voorheen artikel 227, lid 3), die de betrokkenheid van de Nederlandse Antillen bij de Europese integratie tot het Vierde Deel van het EG-verdrag beperkt, heeft de autonomie van de Nederlands-Antilliaanse wetgever en bestuursorganen niet een dergelijke beperking ondergaan. Aldus zijn de Nederlandse Antillen, in tegenstelling tot Nederland nog in essentie volledig autonoom op het gebied van de onderwerpen die ingevolge artikel 41 van het Statuut tot de autonome aangelegenheden behoren.

LGO-status schept een bevoorrecht exclusief regime

6. Van belang is evenwel dat, hoewel het Koninkrijk verdragspartij is bij het EG-verdrag, uit artikel 299, lid 3 (oud artikel 227, lid 3) volgt dat alleen Deel Vier van toepassing is op de LGO die zijn opgenomen in Bijlage II (voorheen Bijlage IV) bij het EG-verdrag. Blijkens het arrest van het Europese Hof in de zaak Leplat/Frans Polynesië, heeft Deel Vier van het EG-verdrag exclusieve werking:

"Voor deze associatie is een regeling gegeven in het vierde deel van het Verdrag ..., zodat de algemene verdragsbepalingen zonder uitdrukkelijke verwijzing niet op de landen en gebieden overzee van toepassing zijn"

7. Deze exclusieve werking van Deel Vier EG-verdrag brengt met zich dat verordeningen, richtlijnen en andere besluiten van de Gemeenschapsinstellingen niet in de betrekkingen met de LGO van toepassing zijn, zolang zij niet krachtens Deel Vier van toepassing zijn verklaard. Op grond hiervan oordeelde de Europese Commissie dat 'de LGO geen deel uitmaken van de interne markt en dat het afgeleide recht niet direct op hen van toepassing is' Het voorgaande wordt verder bevestigd door het volgende oordeel van Europese Hof in de zaak DADI over de toepasbaarheid van de regels inzake de interne markt in de betrekkingen met de LGO:

“Voor het handelsverkeer tussen de LGO en de Gemeenschap kan immers zeker niet een regeling gelden die identiek is aan die welke het handelsverkeer tussen de lidstaten beheerst. Weliswaar geldt voor de associatie tussen de LGO en de Gemeenschap een bijzondere regeling, doch dit neemt niet weg dat het bij deze regeling gaat om een associatie, die, zoals het Hof in zijn arrest van 22 april 1997, *Road Air* (C-310/95, Jurispr. blz. I-2229, punt 40), heeft verklaard, tot stand moet worden gebracht volgens een dynamisch en geleidelijk proces. Het bestaan van een dergelijk, niet automatisch proces betekent dat de regeling die het handelsverkeer tussen de LGO en de Gemeenschap beheerst, fundamenteel verschilt van die welke ingevolge het Verdrag voor het handelsverkeer tussen de lidstaten geldt. Het intracommunautaire handelsverkeer wordt namelijk gevormd door transacties in het kader van de interne markt, terwijl op het handelsverkeer tussen de LGO en de Gemeenschap de invoerregeling van toepassing is.”

8. De bepaling inzake de ultraperifere status daarentegen heeft geen exclusieve werking. Bij de ultraperifere gebieden is het uitgangspunt dat deze gebieden volledig onderworpen zijn aan de Europese regelgeving (‘*acquis communautaire*’), behoudens de uitzonderingen die worden gemaakt om rekening te houden met de structurele economische situatie die wordt veroorzaakt door hun afstand van Europa en door hun insulaire karakter (artikel 299, lid 2 EG Verdrag, vgl. *Legros*-arrest).

9. De gebieden die hieronder vallen (de Franse overzeese departementen, Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden) hebben een geheel andere historische en constitutionele relatie tot het Europese moederland dan de Nederlandse Antillen. Deze gebieden hebben nimmer de staatkundige ontwikkeling gekend als de Nederlandse Antillen. Zij beschikken niet over een interne autonomie. Vandaar dat zij qua zelfbeschikking niets in te leveren hadden toen zij onderworpen werden aan het Europese integratieproces. Voorts heeft de praktijk uitgewezen dat deze status niet bevorderlijk is voor de menselijke ontplooiing van de inwoners van deze gebieden. Verwezen zij in dit verband naar een bespreking van de situatie van het Franse eiland voor de kust van Afrika, Isle de la Reunion, in het Algemeen Dagblad in de maand mei 2001. Het betreft een overzeese departement. Dat eiland, dat als ultraperifere gebied van de Europese Unie alle kansen en verplichtingen van een Franse continentaal departement heeft, is feitelijk een trieste plaats waar weliswaar de overheid niet failliet is, doch waar er 40% werkloosheid heerst en de jeugd een uitzichtloos bestaan leidt (zie R.S.J. Martha, Zin van Samenwerking in Koninkrijksverband, toespraak 20 juni 2001). In 1957, 1964 en 1993 hebben de Nederlandse Antillen uitdrukkelijk gekozen voor de LGO-status omdat men zich steeds op het standpunt heeft gesteld dat de status van ultraperifere status niet verenigbaar is met de Nederlands-Antilliaanse staatkundige status ingevolge het Statuut. (vgl. o.a. G. Oostindie & I. Klinkers, Knellende Koninkrijksbanden, Deel III, Am. Univ. Press, 2001, blz. 260).

Volstrekt onjuist en bezijden de waarheid is de bewering dat de LGO-status een aflopende kwestie is (zie bijv. Mito Croes, Een nieuwe visie op Europa, Napa 24 mei 2003). Niets is minder waar. Deel Vier van het EG-Verdrag, houdende de LGO-associatie, zal integraal worden opgenomen in de nieuwe Grondwet voor Europa. De huidige artikel 299, lid 3 zal eveneens terugkeren en Bijlage IV, waarop de LGO staan opgesomd, zal terugkeren als Bijlage II. Daarenboven geldt Verklaring 36 inzake de Landen en Gebieden Overzee bij het Verdrag van Amsterdam onverkort. Die verklaring luidt:

“De Conferentie erkent dat de bijzondere associatieregeling voor de landen en gebieden overzee (LGO) overeenkomstig het vierde deel van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoeld was om voor de landen en gebieden die groot waren in aantal, oppervlakte en bevolking. Aan die regeling is sinds 1957 weinig veranderd.

De Conferentie merkt op dat er nog maar 20 LGO zijn, uiterst verspreid gelegen insulaire gebieden met in totaal 900.000 inwoners. Voorts hebben de meeste LGO te kampen met grote structurele achterstand wegens ernstige geografische en economische handicaps. Daarom is de bijzondere associatie niet langer geschikt om de economische en sociale ontwikkeling der landen en gebieden ende totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Gemeenschap in haar geheel.

De Conferentie verzoekt de Raad om de associatieregeling overeenkomstig artikel 136 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te herzien tegen februari 200, met een vierdeling oogmerk:

- de economische en sociale ontwikkeling van de LGO doeltreffender te bevorderen,
- de economische betrekkingen tussen de LGO en de Europese Unie te bevorderen,
- meer rekening te houden met de diversiteit en de specifieke kenmerken van de onderscheiden LGO, mede wat de vrijheid van vestiging betreft.
- doeltreffendheid van het financieel instrument.

11. Op grond hiervan is er in het jaar 2001 een nieuw LGO besluit tot stand gekomen. Dit besluit zal in 2011 vervangen worden door een nieuw besluit. Juist om verdere invulling te geven aan de letter en geest van Verklaring 36, is in september 2002 te Bonaire een vereniging van de LGO-landen opgericht, opdat men o.a. een gemeenschappelijk plan kan ontwikkelen om in 2011 tot een nog betere invulling van de associatie te komen. Ziedaar waarom het inderdaad onjuist en misleidend is om de stelling te

betrekken dat de LGO-status een aflopende zaak is.

Aruba en de Antillen zijn derde landen geworden ten opzichte van Nederland (artikel 37 Statuut).

12. Hiermee staat vast dat hoewel Aruba en de Nederlandse Antillen, samen met Nederland tot een Koninkrijk behoren, zij op het gebied van economische samenwerking derde landen zijn. De bepalingen in artikel 37 van het Statuut inzake de economische- en monetaire samenwerking tussen de landen, zijn daarmee ook zinledig geworden voor wat betreft de samenwerking met Nederland. Alle economische- monetaire samenwerking met Nederland loopt via de LGO-regeling, dus via Brussel. Het Statuut speelt daarin dus niet langer een rol, behalve voor wat betreft de inbreng van het Koninkrijk in de LGO-onderhandelingen. Het verkrijgen van de status van ultraperifere gebied zal de betekenis van artikel 37 Statuut niet doen herleven. Dus het zal ook dan onmogelijk blijven om de Koninkrijkspreferenties van weleer (denk aan de nultarief op de uitkering van dividenden en de fiscale eenheid tussen Antilliaanse en Nederlandse vennootschappen) te doen herleven, zonder dezelfde voordelen te geven aan de rest van Europa.

Bescherming van artikelen 12 en 25 Statuut.

13. Zolang de Antillen de LGO-status behouden kunnen de Antillen de hun niet welgevallige beslissingen tegenhouden. Immers, besluiten t.a.v. de LGO wordt unaniem genomen en de Raad van State van het Koninkrijk heeft beaamd dat het vetorecht in artikel 25 Statuut van toepassing is. Voorts heeft de Raad van State bepaald dat artikel 12, leden 2 t/m 5 Statuut (intern appel) er niet toe dient om de Antillen of Aruba te overstemmen, doch om consensus te bereiken. Beide standpunten heeft de Raad van State ingenomen naar aanleiding van de rijst- en suiker controverse van 1997. Anders zal het zijn wanneer de Nederlandse Antillen de ultraperifere status zouden krijgen. Beslissingen t.a.v. de ultraperifere gebieden worden met gekwalificeerde meerderheid genomen. Dus zelfs als het Koninkrijk op grond van het vetorecht

van de Nederlandse Antillen ex artikel 25 Statuut cq de in het kader van artikel 12 Statuut bereikte consensus tegen zou stemmen, zal het besluit toch tot stand komen indien de overige lidstaten anders stemmen.

Verdragsautonomie (artikel 25, 26, 27 en 12 Statuut)

14. Zolang de Antillen de LGO-status behouden, zal de verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen volledig behouden worden. Het beginsel van verdragsautonomie wordt als volgt omschreven;

“Ten aanzien van die terreinen waarop de landen autonoom zijn geldt het uitgangspunt, dat elk der landen zelfstandig beslist over zijn verdragsrelaties”

[A.B. van Rijn, Staatsrecht van de Nederlandse Antillen, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, blz. 111]

15. Wat betreft verdragen van economische en financiële aard is dit uitgangspunt uitdrukkelijk neergelegd in artikelen 25 en 26 Statuut. Wat betreft overige verdragen met als onderwerp andere autonome aangelegenheden, ligt dit uitgangspunt besloten in het zgn. ‘locaal-veto’ van artikel 12 eerste lid, Statuut.

16. Bij een ultraperifere status zal de verdragsautonomie van de Nederlandse Antillen hetzelfde lot ondergaan als de verdragsautonomie van Nederland. De Europese integratie heeft immers tot gevolg dat het Koninkrijk niet langer bevoegd is om voor het Koninkrijk in Europa verdragen op het gebied van de aangelegenheden die tot de competentie van de Europese Unie zijn gaan behoren te sluiten. Die verdragen worden door de Europese Unie aangegaan ten behoeve van het rijk in Europa. De beslissing om die verdragen te sluiten en dus Nederland te binden worden met gekwalificeerde meerderheid der lidstaten genomen. Zolang de Nederlandse Antillen de LGO-status behouden, geldt deze regel niet voor de verdragen die voor de Nederlandse Antillen gelden.

Echter, de status van ultraperifeer gebied zal met zich brengen dat de verdragsautonomie geen gelding meer zal hebben.

Het beginsel van 'open regionalisme' en de zelfstandige
Lidmaatschap internationale organisaties (artikel 28 Statuut)

17. Artikel 28 Statuut maakt het mogelijk dat de Nederlandse Antillen zelfstandig lid worden van internationale organisaties. Op grond van deze bepaling zijn de Nederlandse Antillen toegetreten tot de lidmaatschap van enkele voor de Nederlandse Antillen belangrijke organisaties, w.o. de Associatie van de Caribische Staten. Ook staat op stapel de zelfstandige toetreding tot de WTO en de inpassing van de Nederlandse Antillen in de architectuur voor handel in het Westelijk Halfrond (FTAA). Het opteren voor een ultraperifere status zal haaks staan op de in november 2001, op initiatief van minister Camelia-Romer, in de ministerraad van 16 mei 2001 onderschreven visie dat de Nederlandse Antillen geen positie zal kiezen die erop neer zou komen dat een keuze wordt gemaakt tussen een Europese oriëntatie enerzijds en een regionale/ globale oriëntatie anderzijds. Deze visie is vervolgens omstandig uiteengezet in de door Kabinet Pourier III op 19 november 2001 aangenomen 'Discussienota Buitenlandse Handelsbeleid Nederlandse Antillen'. In die nota wordt het beleidsmatige leidend beginsel van 'open regionalisme' als kern van het Nederlands-Antilliaans externe beleid gekozen. Uitgangspunt daarbij is dat de Nederlandse Antillen baat hebben bij een handelsbeleid dat uit handelsstrategische overwegingen niet slechts te beperken tot één handelsblok, zij het Europa of op het Westelijk Halfrond. Deze visie vereist dat de voorkeur voor zoveel als mogelijk beweegruimte na te streven om verschillende handelsovereenkomsten af te sluiten met meerdere – op hun nadrukkelijke belang van de Nederlands Antillen – geselecteerde handelspartners. De LGO-status ingevolge het vierde deel van het EG-verdrag en de libertas operandi dat het Statuut mogelijk maakt, verleent de Nederlandse Antillen nu juist de basis voor de wenselijk geachte beweegruimte.

19. Bij een ultraperifere status zal deze bevoegdheid tot

zelfstandige participatie in internationale organisaties van sociaal-economische aard, dus inclusief het principe van 'open regionalisatie', hetzelfde lot ondergaan als de participatie bevoegdheid van Nederland. De Europese integratie heeft immers tot gevolg dat het Koninkrijk niet langer bevoegd is om voor het Koninkrijk in Europa zelfstandig deel te nemen aan internationale organisaties op het gebied van de aangelegenheden die tot de competentie van de Europese Unie zijn gaan behoren. In die organisaties wordt het rijk in Europa vertegenwoordigd door de Europese Unie.

Toelating en uitzetting werknemers (3, lid 1, sub g Statuut)

20. Zolang de Nederlandse Antillen de LGO-status behouden zullen zij niet verplicht zijn om de grenzen open te stellen voor arbeiders uit de Europese Unie (art. 186 EG-Verdrag en Leplat-arrest en artikel 3, lid 1, sub g Statuut). Wanneer de Nederlandse Antillen de status van ultraperifeer gebied zouden verkrijgen, zullen zij niet langer de vrijheid hebben om de toelating en uitzetting van werknemers uit de lidstaten van de Europese Unie te regelen.

Enkele wenselijke wijzigingen van het Statuut

21. Het voorgaande laat zien dat het Statuut op diverse onderdelen achterhaald is door de Europese eenwording. Anderzijds zien wij een toenemende internationalisering van het openbaar bestuur op vrijwel alle onderdelen van de autonome aangelegenheden van de Nederlandse Antillen (vgl. Th. A. Thoonen, Internationalisering en het openbaar bestuur als institutionele ensemble, VUGA 1990). De gemeenschappelijkheid tussen de drie landen is doorbroken door de diversiteit in de gebondenheid aan de Europese eenwording en deze internationalisering van het openbaar bestuur. De behoefte is dus niet om de landen dichter bij elkaar te brengen, doch veeleer om de landen de ruimte te bieden om zonder elkaar tot last te zijn hun eigen bestemming te zoeken in de moderne internationale gemeenschap. Overstappen tot de status van ultraperifeer gebied

zou een onnatuurlijk wending behelzen. Zoals reeds gebleken tijdens de exercitie begin jaren negentig om te komen tot een gemoderniseerd Statuut, dient het Statuut geactualiseerd te worden om rekening te houden met de gevolgen van de Europese eenwording.

22. In de eerste plaats moet de lijst van onderwerpen die ingevolge artikel 3 Statuut tot de Koninkrijksaangelegenheden behoren, drastisch worden ingekort. Dit geldt met name voor het onderwerp van nationaliteit en veiligheid van schepen (3, lid 1, sub e Statuut), toezicht op de algemene regels inzake de toelating en uitzetting van Nederlanders (3, lid 1, sub f Statuut), het stellen van algemene regels voor de toelating van vreemdelingen (3, lid 1, sub g Statuut) en de uitlevering (3, lid 1, sub h Statuut).

23. Ook artikelen 3, lid 1, sub b (buitenlandse betrekkingen), 25, 26, 27 (sluiting van verdragen) en 28 Statuut (toetreding tot internationale organisaties) behoeven aanpassing. Ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen op de gebieden waar de Europese Unie de exclusieve bevoegdheid heeft gekregen om ten behoeve van het rijk in Europa op te treden, ontbeert Den Haag nog langer de legitimiteit om voor de Nederlandse Antillen op te treden terwijl zij voor Nederland zelf niet langer mag optreden. Professor Alkema is in 1995 zover gegaan om de volgende vraag te stellen: "Dat roept metterdaad de vraag op of een dergelijke deelstaat op den duur zijn internationale rechtspersoonlijkheid, noodzakelijk om ten behoeve de LGO tegenover de buitenwereld vertegenwoordigend op te treden, verliest" (A.E. Alkema, Nederland een verander(en)de Koninkrijkspartner, TAR-Justicia, 1995). Daarom zijn de volgende wijzigingen wenselijk:

machtiging van de Nederlandse Antillen (en Aruba) om zelfstandig verdragen te sluiten ten aanzien alle onderwerpen die tot de autonome sfeer van de landen behoren;

machtiging van de Nederlandse Antillen (en Aruba) om zelfstandig tot het lidmaatschap van internationale organisaties toe te treden ten aanzien van alle onderwerpen die tot de autonome sfeer van de

landen behoren.

machtiging aan Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius om, desgewenst, als eilandgebied lid te worden van de Organisatie voor Oost Caribische Staten (BVI en Montserrat zijn niet onafhankelijk, maar toch lid van die organisatie).

24. Ook artikel 38 heeft aanpassing. Zo zal het mogelijk moeten worden gemaakt dat de eilandgebieden op de terreinen die ingevolge de ERNA tot hun autonome sfeer behoren, onderlinge regelingen kunnen aangaan met Aruba en Nederland, mits de gebondenheid in de Nederlandse Antillen zich niet daartegen verzet.

25. Aanpassing van de besluitvormingsprocedure in de rijksministerraad langs de lijnen aangegeven in de Proeve voor een Gemoderniseerd Statuut (1993) zal de gewijzigde positie van de landen beter weergeven.

Willemstad, 27 mei 2003

Kwaliteit van bestuur
inleiding van prof. dr. Ernst M.H. Hirsch Ballin ter
gelegenheid van het 55-jarig bestaan van de Raad van
Advies van de Nederlandse Antillen – Willemstad, Curaçao
28 mei 2003

In zijn jaarverslag 2001 wijdt de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen behartigenswaardige woorden aan het onderwerp van dit symposium. “Een van de voorwaarden voor deugdelijk bestuur is dat het bestuur die taken en bevoegdheden heeft die het ook effectief (...) en doelmatig uit kan oefenen: bestuur op maat. Een andere belangrijke voorwaarde voor deugdelijk bestuur is een goed functionerend overheidsapparaat. Bij deze laatste voorwaarde wordt met name gestreefd naar de verzakelijking en professionalisering van het functioneren van de overheid waarbij effectiviteit en efficiëntie, maar ook transparantie en klantvriendelijkheid kernbegrippen zijn.” *

“Kwaliteit van bestuur” is een onderwerp dat in alle drie de landen van het Koninkrijk in het middelpunt van de belangstelling staat – en trouwens ook daarbuiten. De invalshoek is verschillend. Soms denkt men aan de rechtmatigheid van het bestuur, waarbij ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang zijn. Soms denkt men aan bestrijding van corruptie, maar voor de burgers komt het er vooral op aan dat de overheid haar taken goed vervult (geen wachtlijsten, alstublieft) en zegt wat ze doet en doet wat ze zegt (transparantie en verantwoordelijkheid aanvaarden).

Kwaliteit van bestuur is een onderwerp dat zich moeilijk laat “regelen”. Grondwetten en verdragen zeggen er gewoonlijk niets over, althans bijna nooit in directe bewoordingen. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bevat in artikel 41 ** wel een uitdrukkelijke bepaling hierover, die – in relatie tot de instellingen van de EU en de lidstaten voor zover zij Europees recht uitvoeren – een grondrecht op behoorlijk bestuur erkent:

Recht op behoorlijk bestuur

ARTIKEL 41

1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld.

2. Dit recht behelst met name:

- het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen,
- het recht van eenieder om toegang te krijgen tot het dossier hem betreffende, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim,
- de plicht van de betrokken instanties om hun beslissingen met redenen te omkleden.

3. Eenieder heeft recht op vergoeding door de Gemeenschap van de schade die door haar instellingen of haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt, overeenkomstig de algemene beginselen die de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben.

4. Eenieder kan zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen van de Unie wenden en moet ook in die taal antwoord krijgen.

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is een zeldzaam ander voorbeeld (en bovendien veel ouder) van een constitutie die eveneens de deugdelijkheid van bestuur in de context van fundamentele rechten plaatst. Artikel 43 bepaalt immers:

1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.

Ik zal in mijn inleiding ingaan op de vraag hoe “kwaliteit” oftewel “deugdelijkheid van bestuur” kan worden gewaarborgd. Artikel 43 van het Statuut wordt in het verband van het Koninkrijk vaak beschouwd als een bepaling op grond waarvan kan worden “ingegrepen” in de autonomie van de landen; die ingreep heeft bovendien voor de getroffen bestuurders een negatieve connotatie.

De bevoegdheid om – op grond van artikel 51 van het Statuut – bij algemene maatregel van rijksbestuur te voorzien in dat waarin het landsbestuur (of eilandsbestuur) tekortschiet, geldt als hét voorbeeld daarvan. Om een aantal redenen meen ik dat zo'n opvatting van het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur tekortschiet. De belangrijkste reden is dat kwaliteit van bestuur maar in beperkte mate kan worden gecorrigeerd als de basisvoorwaarden niet zijn vervuld.

Ten onrechte wordt de waarborging van de deugdelijkheid van bestuur vaak opgevat als een bevoegdheid om te corrigeren. Correcties moeten uitzonderingen zijn. Waar het bij kwaliteit van bestuur op aankomt, is de “normale” toestand van het overheidsbestuur. Ingrepen en andere maatregelen – zoals spontane vernietiging van besluiten, rechterlijke uitspraken, oordelen van de ombudsman, en de zojuist genoemde amvrb's – markeren de grenzen, maar definiëren niet de kern van de zaak. Ik kom daarop nog terug.

Het Koninkrijk kan alleen zijn waarde bewijzen en behouden als het door een reële verbondenheid wordt gedragen. Die verbondenheid moet wezenlijk meer en anders zijn dan het noodlot van de geschiedenis, alsof wij alleen maar tot elkaar veroordeeld zijn en verder niets met elkaar tot stand kunnen brengen dat van waarde is. Hierin ligt de betekenis van de beginselverklaring in onze gemeenschappelijke grondwet, het Statuut. Kwaliteit van bestuur is een fundamentele waarde van het Koninkrijk als gemeenschap van zichzelf besturende landen en de staatsburgers van het Koninkrijk.

Merkwaardigerwijs is immers dat de uitleg van artikel 43 nodeloos is vernauwd tot ingrijpen en corrigeren. Waarom vatten we artikel 43 niet op als een gemeenschappelijk referentiekader dat ertoe uitnodigt om elkaar te ondersteunen in een taak die elk onderdeel van het Koninkrijk voor zich heeft, maar die ook een gezamenlijke taak is? Daarmee zou er meteen meer recht worden gedaan dat we allemaal staatsburgers van dat Koninkrijk zijn. Er is bijvoorbeeld nooit aandacht besteed aan het simpele feit dat

volgens het tweede lid het waarborgen van deugdelijkheid van bestuur een aangelegenheid van het Koninkrijk is – in positieve zin, en niet enkel als noodvoorziening - en dus aanleiding zou kunnen geven tot waarborgende wetgeving voor het hele Koninkrijk (artikel 14 van het Statuut). Dit kan nieuwe gezichtspunten openen voor een positievere benadering van het Koninkrijksverband. In zijn advies van 13 februari 2001 over de ontwerplandsverordening educatie jongeren en jongvolwassenen*** wijst de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen op het belang van zulke minimumwaarborgen, bijvoorbeeld die voor kansarme jongeren. Dat is een voorbeeld van een onderwerp dat in het hele Koninkrijk kan en moet worden gezien als een uitvloeisel van eisen van deugdelijk bestuur. In een aantal landen, waaronder Groot-Brittannië en India, zijn interessante nieuw type waarborgen uitgevonden: het "Citizen's charter" dat op een aantal terreinen enerzijds aangeeft waarop de burgers minimaal moeten kunnen rekenen, en anderzijds aanknopingspunten geeft voor klachten en politieke verantwoording als daaraan niet wordt voldaan. Daaraan zou inspiratie kunnen worden ontleend voor het handen en voeten geven aan artikel 43. Interessant hierbij is, dat klachtenbehandeling, bestuursrechtspraak en politieke verantwoordelijkheid in elk der landen (en hun territoriale eenheden) een eigen taak kan blijven, terwijl er toch een hoger niveau van gemeenschappelijke waarden ontstaat.

Dit sluit weer aan bij ontwikkelingen in internationaal verband. In de internationale discussie wordt "good governance" gezien als een van de minimumcondities voor een beschaafd politiek en maatschappelijk systeem, naast "domestic peace, law and order".**** Ook voor landen waar het doembeeld van de failed state ver weg lijkt, is het van belang na te gaan welke factoren hier bepalend zijn. Kwaliteit van bestuur blijkt dan niet alleen, misschien zelfs niet op de eerste plaats van de regeringen af te hangen, maar van de samenlevingen die deze voortbrengen. We moeten de overheid niet los van de samenleving zien. Dat elk land de regering krijgt die het verdient, is waar. Sociale cohesie en gedeelde verantwoordelijkheidsbesef zijn daarvan de kern: een

samenleving dus die in staat is tot "moral dialogues" (Amitai Etzioni, The New Golden Rule) en dus in maatschappelijke verbanden actief participeert. Vitale maatschappelijke verbanden zijn dus een voorwaarde voor goed bestuur.

Het feit dat kwaliteit van bestuur over de grenzen heen een thema is geworden, is ook van belang omdat het iets zegt over de maatstaven van goed bestuur. Wij moeten de kwaliteit van bestuur uiteraard afmeten aan de betekenis ervan voor de burgers en de gemeenschappen waarin zij leven. Tegelijk echter is kwaliteit van bestuur altijd relatief: hoe verhoudt zich het niveau van onderwijs, van sociale zekerheid, van rechtshandhaving tot die in de omgeving? Welke eisen mogen worden gesteld aan het niveau van voorzieningen? Dan is het goed om niet alleen naar binnen te kijken, maar ook naar buiten, naar de omgeving. In een wereld waarin we razendsnel op de hoogte worden gesteld van wat zich elders afspeelt houdt de buitenwereld ons een spiegel voor, en kunnen we niet langer negeren als mensen in andere landen slachtoffer worden van ernstig onrecht. Daarom worden in verdragen die de Europese Unie op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking afsluit, normen over goed bestuur opgenomen; daarom is het optreden tegen georganiseerde misdaad, fraude en corruptie meer en meer een onderwerp van verdragen en internationale monitoring geworden; daarom ook leggen groepen van landen kwaliteitseisen voor gezondheidsbeschermende maatregelen, arbeidsomstandigheden en milieu neer in verdragen en worden internationale organisaties met het toezicht daarop belast. De ILO, de OECD en de Europese Unie behoren tot de organisaties die er veel aan hebben bijgedragen om deze kwaliteitseisen op een internationaal verantwoorde wijze vast te leggen en erop toe te zien dat ze worden nageleefd. Men kan natuurlijk zeggen dat dit "verlies van autonomie" is, of zelfs "verlies van soevereiniteit". Maar de gedachte dat de regering van een land haar burgers beter kan dienen door de omgeving en de globalisering de rug toe te keren, is onjuist. Voor de mensen in een land, groot of klein, is het goed als de kwaliteit van hun bestuur zich zowel laat afmeten aan het democratisch oordeel van de kiezers als aan internationaal aanvaarde en gebruikelijke criteria

van goed bestuur. En bovendien: in onze wereld van intense en razendsnelle contacten over grenzen heen kan geen enkel land het zich nog veroorloven oproepen tot samenwerking voor een ordelijk en eerlijk verloop van handel en verkeer te negeren: ook de beschikbaarheid van – bijvoorbeeld – de middelen van een EG-Excecutieverdrag voor de tenuitvoerlegging van civiele vonnissen behoort tot wat welgordende samenlevingen voor elkaar kunnen betekenen, administration of justice. (Ik noem dit voorbeeld omdat dit zo pijnlijk wordt gemist op het Frans/Nederlandse eiland Sint-Maarten.) Bestuur is zeker niet beter naar mate het meer naar binnen is gekeerd.

Op al deze punten zouden de landen van het Koninkrijk veel meer voor elkaar kunnen betekenen. De samenwerkingsrelaties (en dus ook de conflictrelaties) lopen teveel tussen regeringen en hun ambtenaren, in plaats van tussen organisaties – bijvoorbeeld in het onderwijs – met verwante taken. De relaties lopen helaas nog steeds veel te eenzijdig via de overheden. Er zou veel meer kunnen worden gedaan met rechtstreekse vormen van samenwerking tussen mensen die hetzelfde vak beoefenen, verwante maatschappelijke organisaties, enzovoort.

Iets dergelijks geldt trouwens ook binnen de overheid. De Koninkrijksrelaties komen tekort als ze alleen maar een zaak zijn van het Nederlandse Ministerie van BZK en DEPOS hier. Die twee ministeries zijn op hun best als ze anderen ondersteunen. Dit betekent dat aan de kant van het grootste land van het Koninkrijk een veel gedifferentieerdere benadering van de Koninkrijksrelaties zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van bestuur. Daarbij moet het dan gaan om veel meer dan de relaties die door het coördinerende ministerie met de andere landen van het Koninkrijk worden onderhouden, maar zou een brede spreiding en schakering van officiële en inofficiële relaties moeten worden nagestreefd.

Kwaliteit van bestuur hangt verder af van de aanwezigheid van een niet politiek geprofileerde, professionele ambtelijke organisatie (Max Weber: Berufsbeamtentum). Dit geldt evengoed in kleine als in grote landen. De Raad van Advies wijst daarop terecht. Ook

hierin kan belangrijke verbetering worden bereikt. Maar ook dit gaat niet vanzelf. Het vakonderwijs heeft in de Nederlandse Antillen de laatste jaren meer aandacht gekregen, maar juist op het gebied van de overheid is er nog veel mogelijk, ook als steun in de rug voor de vele ambtenaren die meer willen, maar nog te vaak vastzitten en verouderde werkwijzen. De ontwikkeling van onderwijsaanbod voor ambtenaren op het niveau van beroepsonderwijs (lager, middelbaar en hoger) zal veel kunnen betekenen: een bestuursacademie met goede parttime-opleidingen als instrument om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Ook hierbij zou samenwerking in het Koninkrijk van veel nut kunnen zijn.

Besturen moet iets anders zijn dan navelstaren. Als het bestuur deugt, is er ook steeds minder reden om transparantie als een last te zien. Op haar beurt draagt transparantie daar ook weer toe bij. Zeggen wat je doet (en doen wat je zegt) is een kenmerk van goed bestuur. Openbaarheid, een ombudsfunctie en bestuursrechtspraak kunnen – als aan de andere voorwaarden is voldaan – veel betekenen als bewaking van grenzen en fundamentele eisen. Maar het aanbrengen van een slot op de deur en een alarminstallatie is niet hetzelfde als het bouwen van een stevig huis.

Ik heb mijn beschouwing over de kwaliteit van bestuur doen uitmonden in enige aanbevelingen, die zich als volgt laten samenvatten:

Zie de kwaliteit van bestuur als een grondrecht van de burgers.

Vat artikel 43 van het Statuut niet slechts op als een titel tot ingrijpen, maar eerst en vooral als een positieve bepaling die de kwaliteit van het overheidsoptreden normeert.

Bezie welke minimumstandaarden van deugdelijk bestuur voor alle burgers van het Koninkrijk kunnen worden omschreven in een soort Citizen's Charter.

Onderken de waarde van een professionele ambtelijke organisatie die in samenspel met maatschappelijke organisaties de gemeenschap dient.

Bevorder de kwaliteit van de ambtelijke organisatie door opleidingen op de vereiste niveaus aan te bieden, bijvoorbeeld door

de inrichting van een Antilliaanse bestuursacademie.

Maak gebruik van internationale richtsnoeren – zoals die van ILO en OECD – en grensoverschrijdende samenwerking om de kwaliteit van het bestuur te optimaliseren.

Gebruik de faciliteiten en normen in het verband van de Europese Unie om het bestuur in te richten in overeenstemming met de eisen van een internationaal georiënteerde samenleving.

Kwaliteit van bestuur moet niet worden gezien als iets dat van bovenaf kan worden geproclameerd, maar dat – in concrete activiteiten – steen voor steen – moet worden opgebouwd. De Raad van Advies ziet dat scherp. Niet alleen als hij algemene aansporingen en aanmoedigingen geeft, maar ook als hij precies kijkt naar ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten h.a.m. draagt hij bij aan de kwaliteit van bestuur. Daarmee kan niet alleen de Antilliaanse samenleving, maar het Koninkrijksverband als geheel zich gelukkig prijzen.

*Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, *Jaarverslag 2001*, p. 29.

**De officiële toelichting luidt:

Artikel 41 is gebaseerd op het bestaan van een rechtsgemeenschap waarvan de kenmerken zijn ontwikkeld door de jurisprudentie, die met name het beginsel van behoorlijk bestuur heeft bevestigd (zie onder meer het arrest van het Hof van 31 maart 1992 in zaak C-255/90 P, Burban, Jurispr. 1992, blz. I-2253, en de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 18 september 1995 in zaak T-167/94, Nölle, Jurispr. 1995, blz. II-2589, en van 9 juli 1999 in zaak T-231/97, New Europe Consulting e.a., Jurispr. 1999, blz. II-2403). De uitdrukkingvormen van dit recht in de eerste twee leden vloeien voort uit de jurisprudentie (arresten van het Hof van 15 oktober 1987 in zaak 222/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097, r.o. 15, van 18 oktober 1989 in zaak 374/87, Orkem, Jurispr. 1989, blz. 3283, van 21 november 1991 in zaak C-269/90, TU München, Jurispr. 1991, blz. I-5469; en de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 6 december 1994 in zaak T-450/93, Lisrestal, Jurispr. 1994, blz. II-1177, van 18 september 1995 in zaak T-167/94, Nölle, Jurispr. 1995, blz. II-2589) en, wat de motiveringsplicht betreft, uit artikel 253 van het EG-verdrag. Lid 3 behelst het recht dat door artikel 288 van het EG-verdrag gewaarborgd is. Lid 4 geeft het recht weer dat door artikel 21, derde alinea, van het EG-

verdrag gewaarborgd is. Overeenkomstig artikel 52, lid 2, vinden deze rechten toepassing onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de Verdragen zijn gesteld. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat een belangrijk aspect van deze kwestie is, wordt gewaarborgd in artikel 47 van het handvest.

****Jaarverslag 2001*, p. 51.

****Vgl. Robert Jackson, *The Global Covenant*, Oxford University Press 2000

Waar staat de VBNA voor?



VBNA heeft als doel het bevorderen van het toepassen van bestuurskundige kennis in het openbaar bestuur op de Nederlandse Antillen en Aruba.

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn voor bestuurskundigen een droom en een nachtmerrie. Het is een

droom gezien de hoeveelheid van bestuurskundige vraagstukken die zich aandienen. Maar de onmacht om onderzoek handen en voeten te geven of om adviezen uit te kunnen brengen of uitgevoerd te krijgen, maakt het soms tot een nachtmerrie.

De VBNA wil hierin verbetering brengen door regelmatig initiatieven te nemen op haar vakgebied.

