

Verdeeld koninkrijk

Pleidooi voor nieuw elan
in Koninkrijksrelaties

Paul Comenencia



Eburon
Utrecht 2020

ISBN: 978-94-6301-290-4 (paperback)

ISBN: 978-94-6301-294-2 (ebook)

Uitgeverij Eburon

info@eburon.nl / www.eburon.nl

Foto omslag: Nadia Comenencia

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Grafisch ontwerp: Studio Iris, Leende

© 2020. P.R.J. Comenencia. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoud

Ten geleide	9
Hoe het zo gekomen is	13
De eerste roep om autonomie	18
Inventaris van wensen en opvattingen	24
Intermezzo I: Arubaanse wensen vroeg bekend	31
Naar het Statuut	36
Eerste stappen en groeistuipe	52
Kantelpunt: zelfbeschikkingsrecht weer op de agenda	60
Begin van het definitieve einde	82
Intermezzo II: geschil over geschillenregeling	92
10-10-10 en verder: minder Antillen, meer instabiliteit	99
Intermezzo III: de Europese dimensie	114

Vooruitblik: vershraling tegengaan, Statuut beter benutten	124
Wat te doen	130
Tot slot	140
Samenvatting	143
Resúmen	148
Summary	152
Geraadpleegde bronnen	156

Ten geleide

Begin 2017 benaderde mr. Germaine Rekwest mij om, in een gastcollege voor masterstudenten van haar keuzevak ‘Capita Selecta Caribisch Fiscaal Recht’, aan de Erasmus School of Law mijn inzichten te komen delen over de politiek-staatkundige ontwikkeling van de voormalige Nederlandse Antillen.

Uit de gastcolleges ontstond — door Germaine aangemoedigd — een persoonlijke beschouwing, als het ware mijn eigen capita selecta over het onderwerp: een globale schets van de totstandkoming van de autonomie van de voormalige Nederlandse Antillen en van de ontwikkelingen die geleid hebben tot de in 2010 van kracht geworden nieuwe rechtsorde, eindigend in een pleidooi voor nieuw elan in de Koninkrijksrelaties met enkele, uit de literatuur verzamelde suggesties voor hoe hier vorm aan te geven.

De drie kaders (intermezzo’s genoemd) bespreken kort de vroege geschiedenis van de Arubaanse afscheidingswensen, de hobbelige weg naar een rijksgeschillenregeling en de Europese dimensie van de Koninkrijksrelaties.

Multidisciplinair als het thema van de Koninkrijksrelaties is, steunt deze publicatie op zowel het werk van juristen als op dat van historici en sociologen. Hoe essentieel het constitutionele kader ook is, de ontwikkeling van de Koninkrijksrelaties is en wordt minstens evenzeer bepaald door (geo)politieke en

sociaal-culturele factoren. Graag haal ik, in dit verband, stelling VI aan bij het proefschrift van Hoetink over de Curaçaose samenleving vóór de industrialisatie: “Het bevredigend functioneren van een westers-democratische bestuursinrichting wordt in hoge mate door factoren van sociologische aard bepaald.”¹ En een uitspraak van staatsraad Luc Verhey: “Als er iets is wat wij in het Koninkrijk gemeenschappelijk hebben, dan is het de hang naar juridische structuren en regels. Net als in Europa geldt echter ook in het Caribische gebied dat structuren en regels de oplossing van maatschappelijke problemen niet altijd dichterbij brengen. Wij zullen daarom de verleiding moeten weerstaan om de problemen uitsluitend met een juridische bril te benaderen.”²

Dit is, zoals gezegd, naast een *cri de coeur*, vooral een persoonlijke samenvatting van een lange en boeiende geschiedenis. Voor een volledige studie van de sociale en politiek-staatkundige ontwikkeling van de Caribisch rijkdelen, zij verwezen naar de lijst van geraadpleegde bronnen. Speciale aandacht verdienen daarbij het — uitvoerig geciteerde — werk van Reinders, R.A. Römer, Verton, Oostindie & Klinkers, Croes, Van Beetz en J.M. Saleh alsook het in 2019 verschenen proefschrift van Karapetian en diverse adviezen en voorlichtingen van de Raad van State van het Koninkrijk.

1 Uit stellingen bij proefschrift Hoetink (1958)

2 Verhey (2016), p. 6

Voor liefhebbers: de voetnoten bevatten, naast bronvermeldingen, ook voorbeelden van en aanvullingen op in de hoofdtekst behandelde onderwerpen.

Dank voor uw interesse in het thema van de Koninkrijksrelaties en veel leesplezier!

P.C.

Hoe het zo gekomen is

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat, sinds 10 oktober 2010, uit vier autonome landen, elk met een eigen parlement, regering en eigen beleid op gebied van belastingheffing, financieel beheer, economische ontwikkeling, onderwijs, gezondheidszorg, sociale zorg, rechtshandhaving, enzovoorts. Nederland is per dezelfde datum uitgebreid met de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius, terwijl Curaçao en Sint Maarten, evenals sinds 1986 Aruba, de status hebben van autonoom land binnen het Koninkrijk.

Het in 1998, onder 2500 inwoners van de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba, uitgevoerde onderzoek **Ki sorto di Reino** (NL: wat voor Koninkrijk), van Gert Oostindie en Peter Verton, liet zien dat de staatkundige relatie tussen Nederland en de eilanden door de Antillianen en Arubanen buitengewoon belangrijk wordt geacht, de optie van staatkundige onafhankelijkheid weinig wordt gezocht en dat er vooralsnog geen reden is te verwachten dat dit binnen afzienbare tijd wel het geval zal zijn. De motieven van de ondervraagden zijn overwegend pragmatisch van aard, schreven de onderzoekers: paspoort, vrije migratie, economische ondersteuning, bescherming van territorium, democratie en rechtsstaat.

In 1998 werd ook een ruim Koninkrijksgevoel geconstateerd: een zekere verbondenheid met Nederland en een interesse voor

de Nederlandse taal en cultuur, niettegenstaande de taal- en cultuurverschillen.³ Uit een, in 2016-2017, onder leiding van Oostindie en Veenendaal, uitgevoerd vervolgonderzoek blijkt weliswaar een verschuiving van meningen maar met nog steeds een sterke voorkeur voor een toekomst binnen het Koninkrijk der Nederlanden, ook weer uit pragmatische overwegingen. Ten aanzien van de Nederlandse Antillen als staatsverband heeft de, uit pragmatische overwegingen gegroeide sterke binding van de bevolking van de eilanden met het Koninkrijk, nooit echt gegolden. Eilandbewoners zijn zich altijd in de eerste plaats met hun eiland blijven identificeren en pas in de tweede plaats met de Antillen als land.

“Nederland en de Antillen”, verklaarde Piet Hein Donner in 2016, “zijn door de loop van de geschiedenis met elkaar verbonden. Het had ook anders kunnen lopen. Maar zo is het niet gegaan... De eilanden zijn voor het eerst door de Spanjaarden ontdekt, door Nederlanders afgepakt, door Fransen bezet. Tijdens de Napoleontische oorlogen veroverden de Britten Curaçao en de andere eilanden en bezetten deze negen jaar lang. Als Nederland na 1814 niet op teruggave had aangedrongen, waren de Britten misschien gebleven en waren de eilanden nu onderdeel van het British Commonwealth”⁴ (of van Venezuela, zou, met de kennis van nu, daaraan kunnen worden toegevoegd).

3 Oostindie en Verdon (1998), p. 7-8

4 Donner (2016)

“De band tussen Nederland en de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen is, kortom, de uitkomst van een historische ontwikkeling. Het had anders gekund, maar het is niet anders gegaan; omdat Nederland dat zo wilde”⁵, en, zoals hierboven uiteengezet, omdat gaandeweg ook de bevolking van de eilanden een sterke voorkeur ontwikkelde voor een toekomst binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

In 2004 (kort na mijn aantreden in Den Haag als gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen en rond het begin van het proces ter ontmanteling van het Antilliaanse staatsverband) confronteerde ik de Antilliaanse minister-president, Etienne Ys, met de haast waarmee de ontmanteling van de Nederlandse Antillen plaatsvond. Ik vroeg hem of, ter mitigering van de ongewenste gevolgen van verdere schaalverkleining, geen behoud van een uitgekleed Antilliaans staatsverband mogelijk was, een “lichte Antillen”, zoals ooit geopperd door D66-senator Hoefnagels.⁶ Het antwoord van Ys was: “Ta lat kaba” (NL: het is te laat).

In de daaropvolgende maanden werd mij, tijdens contacten met Antilliaanse politici, snel duidelijk hoe zinloos het inderdaad geworden was om op dat moment nog te hopen op voortzetting van zelfs een afgeslankte versie van de Antillen. Dat het zo lang had standgehouden, was mede te danken aan de rigide constructie van het Statuut voor het Koninkrijk, waar vooral Den

5 idem

6 Oostindie en Klinkers (2001b), deel III, p. 186: “Eerste-Kamer-woordvoerder Hoefnagels: “Zes keer status aparte is toch weer de Antillen, maar dan zonder die enorme optuiging van hoge ambten. [...] een lichte Antillen.”

Haag (bang indertijd om, na Nederlands Indië, ook de rest van het Koninkrijk kwijt te raken) voor geijverd had. '10-10-10' was, met andere woorden, een lang uitgestelde executie. In een brief van juli 2011 aan de Tweede Kamer, over de toekomst van het Koninkrijk, schreef de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en de latere vicepresident van de Raad van State), Piet Hein Donner, dat de rondetafelconferentie van 1948 — achteraf bezien — “een proces van voortgaande ontbinding”⁷ startte.

Niet dat het idee van de Antillen als land helemaal niet deugt. De ABC- en SSS-eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen zouden veel baat hebben bij een hechtere band gericht op schaalvergroting en versterking van hun geopolitieke positie. En, anders aangepakt, met het zwaartepunt op de eilanden in plaats van bij de centrale regering in Willemstad en een serieuze investering in vergroting van de onderlinge cohesie, was het mogelijk wel een succes geworden. Maar de start was een foute en de openstapelning van onhandige zetten en ontkenning van constructiefouten was te lang doorgedaan, waardoor de schaduw waar de verantwoordelijke politici over zouden moeten springen zo groot was geworden, dat het in 2004 inderdaad laat was.

Verton formuleert het in zijn beschouwing uit 2017 als volgt: de eilanden “vormden vanaf het begin een kunstmatige eenheid waarin van een nationale identiteit nauwelijks sprake was. In dat bij voorbaat op insulaire belangen gerichte land zou alleen een

7 Tweede Kamerstuk 32 850 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011

nationale identiteit kunnen groeien als die generatie op generatie werd beleefd, aangeleerd en gekoesterd. Niets daarvan evenwel, pogingen om een nationaal saamhorigheidsbesef te kweken zijn niet ondernomen.”⁸

“De voor de toekomst essentiële vraag”, om met Ten Berge te spreken, “is of men de conflicten tussen de Nederlandse en Caribische politici kan beperken en recht kan doen aan de gerechtvaardigde belangen van de verschillende bevolkingsgroepen.”⁹ Want dat Nederland en de eilanden van voormalige Nederlandse Antillen, linksom of rechtsom, de komende vele jaren samen vooruit moeten zien te komen, staat wel vast.

8 Verton (2017), p. 84

9 Ten Berge (2015)

De eerste roep om autonomie

Tot de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog was er op de eilanden nauwelijks sprake van enig politiek leven van betekenis, laat staan van een actief streven naar autonomie. De afschaffing van de slavernij in 1863 droeg wel de naam ‘emancipatie’ maar in werkelijke zin was daar geen sprake van. Het bestuur van de eilanden bleef in handen van een koloniale gouverneur, ondersteund door een op Curaçao zetelende Koloniale Raad bestaande uit vertegenwoordigers van een dunne, overwegend – Curaçaose – blanke Protestantse bovenlaag. “Vertegenwoordiging van de onderhorige eilanden in dit orgaan ontbrak”¹⁰, schrijft Alofs in zijn proefschrift over koloniaal bestuur en lokale politiek op Aruba. Zoals in veel andere gemeenschappen die slavernij hadden gekend, gingen ook hier de betere kansen naar blanke en andere lichter gekleurde inwoners terwijl de donkere meerderheid van voormalige slaven en hun nakomelingen, de ‘achterban’, zoals Verton die noemt in zijn proefschrift uit 1977, lang veroordeeld bleven tot een leven aan de onderkant van de samenleving, in het onderwijs, het sociale en politieke leven en op de arbeidsmarkt. Zij die, vanuit die onderkant naar boven wisten door te breken, vormden de uitzondering die de regel bevestigt.¹¹

10 Alofs (2012), p. 173

11 Römer (1979), p. 40: *“vrijgemaakten, die als vrije mensen een bestaan moesten zien op te bouwen in een samenleving met weinig economische mogelijkheden en een geringe bereidheid de nieuwe burgers als gelijkgerechtigden te aanvaarden.”*
en