

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sinds 2010 Nederlandse gemeenten. Naast het lokale bestuurlijke apparaat is een aanmerkelijk groter en beter geoutilleerd Nederlands apparaat geplaatst. De perceptie die nu dreigt te gaan overheersen is dat Nederland er na de decentralisatie de baas gaat spelen.

Door Gert Oostindie

# Decentralisatie overzee

## Politieke legitimiteit in het trans-Atlantische Koninkrijk

De gedachte achter de huidige decentralisatie van het bestuurlijke bestel – pragmatische verwachtingen omtrent bezuinigingen daargelaten – is dat door beleid aan te passen aan lokale omstandigheden de effectiviteit van bestuur, en daarmee de broodnodige legitimiteit, zal worden verbeterd. De opheffing van de Nederlandse Antillen in 2010 weerspiegelt ook een proces van decentralisatie, echter niet ingegeven door politiek idealisme maar noodzakelijk geworden omdat het ‘land’ de Nederlandse Antillen door onderlinge spanningen onwerkbaar was geworden. Het Koninkrijk kent nu drie Caribische landen, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast is een nieuwe figuur in ons bestuurlijk stelsel gecreëerd, namelijk dat van drie ‘openbare lichamen’, de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De facto zijn zij overzeese gemeentes van Nederland. De introductie van dit staatkundige novum was geenszins geïnspireerd door de wens om meer macht bij het lokale electoraat en bestuur te leggen, maar de uitwerking ervan roept lokaal grote

spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is.

### Semi-federale constructie

Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde ‘Koninkrijksregering’ toegewezen. Dat de in schaal, macht en ontwikkeling volstrekt asymmetrische landen ‘gelijkwaardig’ zouden zijn en elkaar ‘wederzijds’ zouden bijstaan waren ficties,



ooit vergeefs aangeboden om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel dat Den Haag decennialang angstvallig de autonomie van de Caribische landen bleef respecteren, ook waar er bestuurlijk reden was om vragen te stellen bij het gevoerde beleid. Dat veranderde vanaf 1990, toen bestuurlijk Den Haag erkende dat het Koninkrijk nog lang trans-Atlantisch zou blijven. Allengs werd de Haagse bemoeienis met het Antilliaanse beleid geïntensiveerd. Tot inhoudelijke herziening van het Statuut kwam het echter niet; de Caribische landen gebruikten hun in het Statuut vastgelegde vetorecht om hun autonomie althans formeel overeind te houden. Waar Nederland decennialang had aangestuurd op de overdracht van de soevereiniteit aan de Antillen-van-zes, gebeurde het tegenovergestelde. Tegen onafhankelijkheid bestond en bestaat

op alle eilanden overweldigende weerstand, zowel onder bestuurders als politici. Schoorvoetend erkende Den Haag rond 1990 dat zowel het internationaal recht en het staatsrecht als de geopolitieke werkelijkheid een eenzijdig opleggen van de onafhankelijkheid onmogelijk maken. Hoe vaak ook dezer dagen weer wordt verzucht dat ‘we’ beter af zouden zijn zonder de Antillen, dat blijft dagdromerij. Een herhaling van de Surinaamse dekolonisatie zit er niet in.

### Opheffing Antillen

Dat het evenmin lukte de eilanden bijeen te houden werd op 10 oktober 2010 (‘10/10/10’) bezegeld. Op die dag werd de Nederlandse Antillen als land opgeheven. In dit proces, waarin overigens de D66-ministers De Graaf en Pechtold een belangrijke rol speelden, gaf Den Haag veel meer weg dan aanvankelijk Kamerbreed wenselijk werd gedacht. Niet alleen werd node ingestemd met de opheffing van het land de Nederlandse Antillen, ook bekostigde Nederland met zo’n 1,7 miljard euro de

sanering van de Antilliaanse overheidsfinanciën. Daar stond tegenover dat ‘het Koninkrijk’, lees Den Haag, een veel sterker toezicht verwierf op het financieel beleid van, en de waarborgen voor rechtszekerheid in, de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. De autonomie van de afzonderlijke landen van het Koninkrijk werd daarmee ingeperkt, voornamelijk tijdelijk, maar met de reële kans dat dit tijdelijk toezicht een structureel karakter zal krijgen en zich uiteindelijk ook tot Aruba zal gaan uitstrekken.

In de voorafgaande jaren was niet alleen duidelijk geworden dat de drie ‘grote’ Antillen bestuurlijk niet zozeer afscheid wilden nemen van Nederland maar van elkaar, maar ook dat zij geen behoefte hadden de zorg voor de drie ‘kleintjes’ op zich te nemen. Op hun beurt hadden de zogeheten BES-eilanden meer vertrouwen in Nederland dan in de Nederlands-Caribische landen. En zo werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba ‘openbare lichamen’ van Nederland. Nederland ligt nu dus ook in de Cariben, de hoogste top van ons land ligt niet langer in Limburg maar op Saba. En we

‘Waar in Nederland decentralisatie wordt gezien als een middel om het bestuur dichterbij de burger te brengen, wordt aan de overzijde van de oceaan door Den Haag juist getracht om de scheidslijnen tussen burger en bestuurders te versterken’

hebben nu drie gemeentes die bestuurlijk niet onder een provincie vallen en bovendien qua schaal ver beneden de Nederlandse normen voor zelfstandige gemeentes vallen (Bonaire heeft zo’n 16.000 inwoners, Sint Eustatius 4000 en Saba 2000). Er is natuurlijk meer dat deze drie Caribische gemeentes bestuurlijk anders maakt dan Nederlandse gemeentes, zoals de geografische afstand, het cultuurverschil en de grote verschillen in ontwikkelingsniveau.

Wat daarnaast sinds 10/10/10 vanuit bestuurlijk oogpunt alle verschil maakt, is de gezamenlijk beleden wil om het bestuur van de eilanden te versterken en fors in te zetten op verbetering van de overheidsvoorzieningen. Om dit te realiseren heeft Nederland een Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) opgezet die zich intensief bezighoudt met een breed scala van bestuurlijke vraagstukken, variërend van belastingheffing en infrastructuur via integriteit en sociale voorzieningen tot gezondheidszorg en onderwijs. Dat Nederland extra financiële middelen en deskundigheid inbrengt, dat wordt door de burgers van Caribisch Nederland gezien en gewaardeerd. Zij klagen weliswaar dat de kosten van het levensonderhoud sterk zijn gestegen, maar zij verwachten te zullen profiteren van investeringen in overheidsdiensten zoals gezondheidszorg en onderwijs. De geloofwaardigheid van het gekozen model hangt sterk af van de daadwerkelijke resultaten die de komende jaren zullen worden geboekt.

#### Bestuurlijke drukte

Inmiddels bracht de keuze voor het model van het openbare lichaam grote bestuurlijke drukte op deze piepkleine eilanden met zich mee. Naast, en soms boven dan wel tegenover, het lokaal al bestaande bestuurlijke apparaat kwam een aanmerkelijk groter en beter geoutilleerd Nederlands apparaat te staan. Lokaal verkozen politici hebben vaak, en met reden, het gevoel geen regie meer te voeren. Ambtenaren van de RCN zijn zich hiervan bewust, zoeken niet zozeer macht, maar weten ook niet goed hoe zij hun taken voortvarend kunnen uitvoeren als zij zich voortdurend moeten voegen naar de lokale bestuurlijke cultuur. Het laat zich raden dat dit stevige problemen van politieke legitimiteit oproept. Als het electoraat

via reguliere verkiezingen zijn vertegenwoordigers kiest, dan verwacht het ook dat deze lokale politici enige macht hebben. De perceptie die nu dreigt te gaan overheersen is dat Nederland de baas is geworden. Zelfs als de permanente interventie van RCN evidente successen oplevert is dit al problematisch; temeer indien die successen uitblijven of worden overschaduwd door problemen zoals een achteruitgang van de koopkracht, of het gevoel van Caribische Nederlanders dat zij tweederangs burger worden op hun eigen eiland, waar bemiddelde nieuwe Nederlanders de mooiste huizen laten bouwen en zich soms ook als kolonialen gaan gedragen.

Het interventionistische beleid reflecteert de Haagse overtuiging dat het voorgaande lokale bestuur de zaken niet op orde had. Het falen van het eerdere lokale bestuur wordt mede toegeschreven aan de kleinschaligheid van deze Caribische samenlevingen. Bestuurders en burgers staan er zo dicht bij elkaar, zo wordt geredeneerd, dat cliëntelisme vrijwel onvermijdelijk deel uitmaken van de politieke cultuur. Dat impliceert grote risico’s in de sfeer van zowel (on)partijdigheid als van efficiency. Dat klopt, maar draagt ook ironie in zich. Waar in Nederland decentralisatie wordt gezien als een middel om het bestuur dichterbij de burger te brengen, wordt aan de overzijde van de oceaan door Den Haag juist getracht om in het proces van decentralisatie de scheidslijnen tussen burger en bestuurders te versterken. Het is duidelijk dat dit lokaal grote weerstanden kan oproepen. Een alternatief voor de het gekozen beleid is er echter niet. De Antillen-van-zes of -vijf komen niet terug en onafhankelijkheid is geen optie; het gaat er vooral om een midden te vinden tussen respect voor de lokale cultuur en de noodzaak het bestuur, juist in het belang van de lokale bevolking, sterk te verbeteren. Dat klinkt, inderdaad, nogal paternalistisch.

#### Politieke legitimiteit

Een alternatief is er niet voor de drie BES-eilanden, en het is maar zeer de vraag of de eveneens noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het bestuur in de drie Caribische landen wél is te realiseren zonder structurele versterking van de Nederlandse bemoeienis. Dat ligt nog een stuk

moeilijker. Op Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt de doctrine van de eigen autonomie hooggehouden en wordt Nederlandse inmenging al snel als ‘rekolonisatie’ beschouwd. Hoezeer dat begrip ook hapert, het gebruik ervan weerspiegelt een duidelijk probleem rond politieke legitimiteit binnen het Koninkrijk. Dat wordt er niet beter op waar aan Nederlandse zijde de liefde voor de Cariben verder lijkt af te nemen en de roep sterker lijkt te worden om, als er dan geen afscheid kan worden genomen, tenminste de kosten van het Caribische deel van het Koninkrijk te minimaliseren.

Het is aan politiek Den Haag om het eigen electoraat duidelijk te blijven maken dat deze postkoloniale erfenis nu eenmaal blijvend is, wat onvermijdelijk Nederlandse inspanningen vergt. Alleen dan blijft het verdedigbaar om aan de overzijde van de oceaan te hameren op gezamenlijke normen van goed bestuur, en alleen dan kan er zoiets beklijven als een gedeeld gevoel van politieke legitimiteit binnen het trans-Atlantische Koninkrijk.

Gert Oostindie is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV-KNAW) en hoogleraar Geschiedenis aan de Universiteit Leiden.