

Vergaderjaar 2010–2011

32 850

De Toekomst van het Koninkrijk

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2011

Hierbij bied ik u aan de notitie De Toekomst van het Koninkrijk. Hiermee is de toezegging aan de Tweede en Eerste Kamer een visie op de toekomst van het Koninkrijk te ontwikkelen nagekomen en de motie van het lid Hachchi c.s. (Kamerstukken II, 2001/11, 32 500 IV, nr. 11) uitgevoerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

DE TOEKOMST VAN HET KONINKRIJK

1 Inleiding

Op 10 oktober 2010 vond binnen het kader van het Statuut een ingrijpende verandering plaats. Het land «de Nederlandse Antillen» hield op te bestaan. Het werd gesplitst in twee landen en drie eilanden. Bonaire, Saba en Sint Eustatius werden openbaar lichaam binnen het Nederlands staatsbestel. Curaçao en Sint Maarten verkregen de status van autonome landen binnen het Koninkrijk. Praktisch werd daarmee ook Nederland een land in de regio en verloor Aruba haar «status aparte»; haar positie was niet langer apart maar de norm voor alle landen van het Koninkrijk.

De datum van 10-10-10 markeert vooralsnog het einde van een lang proces. Met de opheffing van de Nederlandse Antillen werd de voorlaatste stap genomen in een proces dat in 1948 begonnen is. In dat jaar werd de ronde tafelconferentie gehouden. Daar werd het beginsel aanvaard van een Koninkrijksverband met zelfstandige autonome delen: Nederland, Suriname, Nederlandse Antillen. Aruba gaf toen al aan een zelfstandige status te willen los van de Antillen. Die conferentie startte – achteraf bezien – een proces van voortgaande ontbinding. Suriname werd onafhankelijk. Aruba kreeg een status aparte. En, zoals boven geschetst, werd op 10 oktober 2010 uiteindelijk ook het land de Nederlandse Antillen ontbonden.

Zou de datum 10-10-10 ook het begin van de toekomst van het Koninkrijk kunnen zijn? Hebben de landen van het Koninkrijk een gezamenlijke toekomst? Is er aanleiding om de laatste stap in het proces te stoppen: de ontbinding van het Koninkrijksverband en de volledige onafhankelijkheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Want dat is wel de enige nog resterende stap in het ontbindingsproces tot dusver.

Wat willen we kortom met het Koninkrijk? Dat vraagt om bezinning op het waarom, het waarheen en het waartoe van het Koninkrijksverband. Wat is de reden dat de landen ook in de toekomst deel uit willen maken van een staatkundig verband? Hoe moet dat verband zich ontwikkelen en wat is de functie ervan?

Met deze notitie beoogt het kabinet van het land Nederland deze vragen te beantwoorden. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan het verzoek van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal om een notitie over de toekomst van het Koninkrijk. Het betreft een uiteenzetting van het kabinet van het land Nederland. Zou het een standpunt van de regering zijn dan zou dit het staatshoofd van het Koninkrijk eenzijdig betrekken bij wat nog voorwerp van uiteenzetting tussen de landen kan zijn. Want ook de overige landen in het Koninkrijk moeten deze vragen beantwoorden. Dat is de essentie van de autonomie. Uiteraard zullen de antwoorden wel op elkaar aan moeten sluiten. De toekomst van het Koninkrijk hangt niet af van de visie van één land, maar als er geen besef is van gemeenschappelijke belangen en van een gemeenschappelijke visie op het Koninkrijk, dan heeft dit geen toekomst.

Deze notitie behelst kortom de visie van het Nederlandse kabinet op de toekomst van het Koninkrijk, maar daarover is wel reeds van gedachten gewisseld met de regeringen van de andere landen en met een aantal fracties uit de Staten van Sint Maarten, Aruba en Curaçao. De Arubaanse regering en de Arubaanse oppositiepartij MEP hebben bovendien een Arubaanse visie op het Koninkrijk op schrift gesteld. Deze stukken zijn betrokken bij het schrijven van deze notitie. De regeringen van Sint Maarten en Curaçao hebben te kennen geven op dit moment prioriteit te

geven aan de opbouw van de nieuwe landen. De Curaçaose oppositiepartij PAR heeft wel een bijdrage op schrift geleverd over de toekomstvisie. Ook hebben de drie overige landen eerder dit jaar in het Akkoord van Arikok afgesproken om met een gezamenlijke visie te komen. Het onderwerp zal tenslotte aan de orde zijn later dit jaar op de eerste Koninkrijksconferentie.

Het gegeven dat het in deze notitie gaat om een visie op het Koninkrijk van één van de landen bepaalt ook de opzet en inhoud van de visie. Het feit dat de visie op het Koninkrijk van ieder land de medewerking en eventueel instemming van de andere landen behoeft om te worden gerealiseerd, impliceert dat de visie van het Nederlandse kabinet niet de gebruikelijke vorm kan hebben van stellen van ambitie, analyse van mogelijkheden en knelpunten en keuze van doelen en middelen. Nadruk zal daarom hebben de verkenning van denkbare alternatieven, beperkende factoren en realiseerbare mogelijkheden. Op basis daarvan kan het kabinet vervolgens wel aangeven wat de inzet is met betrekking tot het Koninkrijk en wat het belang. Het Koninkrijk heeft alleen toekomst als ieder van de samenstellende delen er belang aan hecht. Alleen door samenwerking kunnen wederzijdse belangen worden behartigd, gemeenschappelijke doelen worden gerealiseerd en een toekomst voor het Koninkrijk worden gecreëerd. Maar hieraan is inherent dat de mogelijkheden in de uitwerking en realisatie beperkt zijn.

In deze notitie wordt eerst ingegaan op het karakter van het Koninkrijk en de implicaties van 10-10-10 voor dit verband. Vervolgens wordt ingegaan op denkbare ontwikkelingen, zo men wil, toekomstscenario's van het Koninkrijk. Zoals in het voorgaande gesteld, zal het Koninkrijksverband evenwel slechts duurzaam zijn als ieder van de landen daar belang bij heeft. Om die reden wordt in een volgende stap ingegaan op de belangen van Nederland en van de andere landen bij het Koninkrijk. Tegelijk moet worden vastgesteld dat die belangen en mogelijkheden er ook in het verleden al waren. Derhalve moet ook ingegaan worden op de vraag waarom deze mogelijkheden tot dusver slechts beperkt zijn benut en wat de randvoorwaarden zijn voor een gemeenschappelijke toekomst binnen het Koninkrijk. Pas tegen de achtergrond van deze diverse aspecten kan het standpunt en de aanpak van het kabinet worden gegeven. In deze notitie vormt dat standpunt derhalve het sluitstuk en niet het begin.

2 Het Koninkrijk en de implicaties van 10-10-10

2.1 Wat is het Koninkrijk?

Het Koninkrijk vindt zijn grondslag in het Statuut van 1954 waarin het Koninkrijk der Nederlanden als een gemeenschappelijke politieke entiteit met een gemeenschappelijke regering, internationale rechtspersoonlijkheid en een nieuwe rechtsorde werd vormgegeven. Het Koninkrijk omvat de landen van het Koninkrijk, die zelfstandig hun eigen belangen behartigen, de belangen van het Koninkrijk op voet van gelijkwaardigheid verzorgen en elkaar wederkerige bijstand verlenen.

Het is een weinig originele maar daarom niet minder juiste vaststelling dat het koninkrijksverband een zeer bijzonder staatsrechtelijk verband is. Het is onbetwistbaar een staatsrechtelijk verband dat ook als zodanig in het internationale recht is erkend. Het Statuut regelt de duurzame verdeling en uitoefening van overheidsgezag binnen een bepaald gebied, onder het gezag van een staatshoofd. Het doet dit echter op geheel eigen wijze die niet past in een van de meer gangbare staatsvormen. Het wordt dan ook wel aangeduid als een staatsvorm «sui generis». Het beste kan dit verduidelijkt worden door ons model te vergelijken met de meest

voorkomende staatsvormen, de eenheidsstaat, de federatie, de confederatie en het gemenebest van staten.

Dat er geen sprake is van een eenheidsstaat voor wat betreft het Koninkrijk behoeft nauwelijks verdere toelichting. In een dergelijk systeem past immers niet de mate van autonomie die de samenstellende delen van het Koninkrijk volgens het Statuut elk bezitten.

Het Koninkrijk heeft wel enige kenmerken die mogelijk in de richting van een federatie zouden kunnen wijzen. Men kan zeker federale trekken in het Statuut terugvinden. In het bijzonder kan dan gedacht worden aan de verdeling van bevoegdheden tussen de landen en het hoogste echelon van het Koninkrijk, zoals onder meer blijkend uit artikel 3 van het Statuut, waarin de Koninkrijksaangelegenheden worden benoemd. Daar staat echter tegenover dat er geen sprake is van een federale overheid met eigen instituties en een eigen specifiek federaal beleid op belangrijke terreinen van overheidszorg. Wel is er sprake van samenwerking en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van een democratische rechtsorde en deugdelijk bestuur, waarbij de organen van het grootste land tevens optreden als gezamenlijk orgaan van het Koninkrijk, waarbij zij dan worden aangevuld met delegaties (van de overeenkomstige organen) uit de andere landen.

Er vallen ook wel confederale trekken aan het koninkrijksverband te ontdekken. Er is immers sprake van een verband waarin de afzonderlijke onderdelen met een grote mate van autonomie kunnen opereren en een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. De overkoepelende eenheid, het Koninkrijk, heeft als zodanig ook weinig zeggenschap over de inwoners van de verschillende landen en het hoogste besluitvormende orgaan van het Koninkrijk beslist in principe bij unanimiteit. Toch gaat de vergelijking op essentiële punten mank. De landen van het Koninkrijk zijn geen soevereine staten, het Statuut is geen internationaal verdrag en het Koninkrijk is de drager van de internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid en niet de afzonderlijke landen.

De vergelijking met een gemenebest gaat echter ook niet op. Het Koninkrijk is meer dan een gemenebest van onafhankelijke staten. Hoewel er niet een algemeen aanvaarde definitie van een gemenebest bestaat, verstaat men daaronder een losser verband van onafhankelijke staten, die binnen het gemenebest een zekere politieke samenwerking kennen. Besluitvorming vindt plaats tijdens een min of meer regelmatige (maar niet noodzakelijkerwijs frequente) vergadering van de hoogste politieke gezagsdragers, waarbij ieder land de vrijheid heeft zich al dan niet aan die besluitvorming te conformeren. Het is duidelijk dat het Koninkrijk op geen enkele manier een zo vrijblijvende samenwerkingsconstructie is, nog afgezien van het feit dat de landen geen onafhankelijke staten zijn.

Aard en opzet van het Koninkrijk worden bepaald door het verleden van Nederland als koloniale mogendheid. Het Koninkrijk is een samenwerkingsverband van daaruit door devolutie van overheidsmacht voortgekomen landen, geregeerd door een gezamenlijke set van constitutionele regels, die leiden tot een gemeenschappelijke rechtsorde waarin rechtstatelijkheid en deugdelijkheid van bestuur zijn gegarandeerd. Voor wat betreft de andere landen van het Koninkrijk impliceert dit ook een zekere mate van vrijwilligheid. Zij kunnen besluiten uit dit verband te treden en dus voor volkenrechtelijke onafhankelijkheid te kiezen. Nederland onderschrijft en erkent zonder meer het zelfbeschikkingsrecht van de (ei)landen en dus de vrijwilligheid van hun deelname aan het Koninkrijk. Vrijwilligheid is echter niet hetzelfde als vrijblijvendheid en dit is ook vastgelegd in de preambule van het Statuut, waarin de landen op

zich hebben genomen op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen te verzorgen en elkaar bijstand te verlenen.

De keuze om uit het Koninkrijk te stappen is voor de voormalige koloniasator Nederland naar internationaal recht evenwel niet weggelegd. Het zou bovendien staatsrechtelijk tot gevolg hebben dat er twee Koninkrijken der Nederlanden ontstaan met een personele unie voor wat betreft het staatshoofd. Wanneer Nederland immers uit het Koninkrijk stapt, zouden de achterblijvende landen gezamenlijk nog steeds het Koninkrijk der Nederlanden vormen. Van de bestaande structuur, waarin de Koninkrijksorganen grotendeels samenvallen met de Nederlandse organen, zal in dit Caribische Koninkrijk der Nederlanden echter weinig overblijven.

2.2 Aard en implicaties van de wijzigingen van 10-10-10

Zelfs als het juridisch mogelijk en politiek denkbaar zou zijn dat Nederland het Koninkrijksverband verlaat, dan zou Nederland nog een Caribisch land blijven. Dit is de implicatie van de keuze om de drie BES eilanden als openbaar lichaam op te nemen in het Nederlandse staatsverband.

Met de opheffingherstructurering van de Nederlandse Antillen per 10-10-10 is Nederland in tweeërlei opzicht met het Koninkrijk in een staatsrechtelijk nieuwe situatie beland ook al werd het Statuut niet fundamenteel gewijzigd. Omdat vooral het wegwerken van ongewenste situaties uit het verleden centraal stond in deze hervorming is het goed om hier nadrukkelijk in te gaan op de nieuwe karakteristieken.

Met de hervorming is het Koninkrijk qua samenstelling en functioneren veranderd van een stelsel met een Europees deel (Nederland), een Antilliaans deel (de Nederlandse Antillen) en een Caribisch eiland met een eigensoortige status (Aruba), in een stelsel met vier landen die alle in het Caribisch gebied liggen. Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is dat evident. Voor Nederland minder, maar sinds Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbaar lichaam deel zijn geworden van Nederland, is Nederland sedert 10-10-10 ook een land geworden dat mede in de Caraïben ligt. Met onderdanen op die drie eilanden die belang hebben bij goede en duurzame contacten met Aruba, Curaçao en Sint Maarten, al was het maar omdat zij voor tal van dagelijkse voorzieningen daarop zijn aangewezen. Onderdanen die op voet van gelijkheid aanspraak hebben op de bescherming van die dagelijkse belangen door de Nederlandse overheid; ook tegenover de andere landen van het Koninkrijk. Dat is een implicatie van de hervorming van 10-10-10 waarvan de gevolgen vaak nog niet voldoende onderkend worden.

Er is niet langer sprake van een Europees deel van het Koninkrijk aan de ene kant van de oceaan en een Caribisch deel van het Koninkrijk aan de andere kant, welke verdeling samenloopt met de grenzen van de landen van het Koninkrijk. Nederland is direct partij geworden bij de samenwerking in de Caraïben tussen de verschillende eilanden als het gaat om vervoer, energievoorziening, medische voorzieningen, enz. waarvan de inwoners van de BES eilanden afhankelijk zijn voor hun dagelijks leven. Vanwege de verwevenheid van de economieën van de eilanden is Nederland ook directer belanghebbende bij de economische ontwikkeling op de eilanden en de verschillende vormen van samenwerking die daarvoor zijn ontstaan. De verwevenheid binnen het Koninkrijk is kortom exponentieel toegenomen door de jongste ontwikkelingen en het ligt in de lijn der verwachting dat dit verdere gevolgen heeft voor de wijze waarop de landen in de toekomst met elkaar zullen omgaan.

Een tweede belangrijke implicatie van de hervorming van 10-10-10 betreft het wegvallen van het land de Nederlandse Antillen als bestuurlijke buffer tussen Nederland en de eilanden van de Nederlandse Antillen. Natuurlijk gold deze situatie al langer voor Aruba, maar nu is er nergens in het Koninkrijk meer een extra tussenlaag tussen de diverse samenstellende delen en het Koninkrijk. Dit betekent dat de Koninkrijksvertegenwoordiger, de Gouverneur, vaker directer betrokken zal zijn bij de dagelijkse politieke en juridische gang van zaken op Curaçao en Sint Maarten. Het verdwijnen van de Nederlandse Antillen betekent dat er ook verevenings- en bijstandsmechanismen tussen de eilanden wegvallen en via het Koninkrijk gaan lopen. Bovendien zijn Curaçao en Sint Maarten nauwer aan Nederland verbonden door gemeenschappelijke instellingen, zoals het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Bovendien zijn sommige landen nauwer aan elkaar verbonden door gemeenschappelijke instellingen, zoals Curaçao en Sint Maarten door een gemeenschappelijke Centrale Bank.

Meer zicht op de gang van zaken bij elkaar heeft twee kanten. Het kan betekenen dat men beter gaat zien waar de landen elkaar kunnen bijstaan en waar zij gezamenlijke belangen hebben die samen kunnen worden aangepakt. Het kan echter ook betekenen dat men scherper zicht krijgt op aspecten en beleid dat in andere landen als onvoldoende of fout wordt gezien. Beter zicht kan kortom ook betekenen elkaar beter in de gaten houden. Dat is een weinig profijtelijke wijze van elkaar bezien, zoals de ervaring met 25 jaar status aparte van Aruba heeft geleerd. Dan leidt beter zicht slechts tot groeiende irritatie, frustratie en afkeer.

Het gevolg van 10-10-10 kan naar het zich laat aanzien eigenlijk niet anders zijn dan dat de landen van het Koninkrijk dichter naar elkaar toe zullen groeien, omdat de noodzaak tot samenwerking in de nieuwe staatkundige constructie (veel) meer zit ingebakken dan voor die datum het geval was.

3 Uitgangspunten en denkbare mogelijkheden

Zolang het Koninkrijk slechts wordt gezien als juridische band en politieke waarborg, gaat het om het verleden. Dan is het Koninkrijk alleen uitvloeisel van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van Nederland als oud koloniale macht. Zolang we hoofdzakelijk bezig zijn met de verplichtingen, beperkingen en waarborgen van het Koninkrijk, zijn we met het verleden bezig. Pas als we het gaan hebben over de mogelijkheden van het Koninkrijk, hebben we het over een toekomst.

Het ontwikkelen van een visie in de zin van het definiëren van een punt op de horizon waar men uit wil komen, als Nederlands kabinet, om daar vervolgens aan te werken, is niet mogelijk. Essentie van autonomie is dat ieder van de landen binnen de gestelde kaders zelf hun punt kunnen kiezen, daar zelf ook verantwoordelijkheid voor nemen en dat de ontwikkeling het resultaat is van de wisselwerking daartussen. Dat wil niet zeggen dat de ontwikkeling de uitkomst is van een stuurloos proces waar niemand greep op heeft. De ontwikkeling is de uitkomst van ambities, keuzen, handelingen en afspraken die de landen onderling maken. Het gaat daarbij niet om de keuze voor de invulling van een bepaalde visie, maar om mogelijkheden die gerealiseerd kunnen worden al naar gelang aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan.

Uitgangspunt en vertrekpunt voor het nadenken over de toekomst van het Koninkrijk is het bestaan daarvan. Een discussie over de zin van het bestaan en voortbestaan van het Koninkrijk acht het kabinet weinig zinvol. Het Koninkrijk is er, de eilanden in de Antillen zijn om historische redenen

de verantwoordelijkheid van Nederland en Nederland heeft niet, zoals de andere landen, de optie om uit het Koninkrijk te treden. De vraag is bovendien reeds diverse malen gezien en herbezien. De vraag naar het voortbestaan van het Koninkrijk past ook niet binnen de vraagstelling van de Kamer. Een visie op de toekomst van het Koninkrijk veronderstelt het (voort)bestaan daarvan.

Uitgaande van dit vertrekpunt zijn drie denkbare, onderscheiden ontwikkelingen van het Koninkrijk en de relaties daarbinnen tussen de landen. Een eerste, meest perspectiefrijke, ontwikkeling is die waarbij de vier landen invulling weten te geven aan een constructieve samenwerking welke meerwaarde oplevert voor de belangen van ieder afzonderlijk en voor die van het geheel. In deze ontwikkeling groeit, door positieve samenwerking op steeds meer gebieden, onderling vertrouwen en afhankelijkheid.

Genoemd scenario veronderstelt dat alle landen binnen het Koninkrijk gelijk opgaan in het bewust worden van de mogelijkheden en het realiseren daarvan en van de randvoorwaarden waar daarvoor aan moet worden voldaan. Het is weinig waarschijnlijk dat alle landen op hetzelfde moment de wil, bereidheid en mogelijkheden hebben om die weg te gaan. Dat laat onverlet dat deze ontwikkeling tussen twee of drie landen mogelijk is. Dat wil zeggen de verdieping en ontplooiing van de onderlinge relaties tussen twee of meer landen zonder dat dit alle landen omvat. Er is wel een kwalitatief verschil omdat in dit tweede scenario het niet mogelijk blijkt om gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk te identificeren, althans de bereidheid ontbreekt om deze gemeenschappelijk te realiseren. Er wordt vooral vanuit de eigen autonome situatie geredeneerd en het realiseren van de eigen belangen. Dit laat onverlet dat wanneer een dergelijke samenwerking succesvol blijkt en tot een positieve ontwikkeling voor de betrokken landen leidt, dit op zich zelf voldoende overtuigend kan zijn voor andere eerder niet betrokken landen, dat zij daaraan deel willen nemen. Op die wijze is het niet ondenkbaar dat men vanuit dit tweede in het eerste scenario terecht komt.

Beide geschetste scenario's veronderstellen een trendbreuk in de ontwikkeling van de onderlinge relaties tot dusver. Het veronderstelt dat er meer en hechtere samenwerkingsverbanden ontstaan binnen het Koninkrijk op gebieden waar de belangen van de onderscheiden landen elkaar overlappen en dat de algemene en specifieke randvoorwaarden die het mogelijk maken die gemeenschappelijke doelen te realiseren, duurzaam gewaarborgd kunnen worden.

Het derde denkbare scenario is dat de landen vast blijven zitten in hun onvermogen om een constructieve invulling te geven aan de mogelijkheden van het Koninkrijk en daardoor blijven hangen in de huidige situatie, waarin de rechtsband de belangrijkste is. Daarin zullen de eilanden op gezette tijden op Nederland terugvallen en het Koninkrijk zal in het kader van de waarborgfunctie de landen van tijd tot tijd tot de orde roepen. In de praktijk betekent dit dat Nederland van tijd tot tijd de landen zal moeten herinneren aan hun verantwoordelijkheid voor integer en betrouwbaar bestuur, goede rechtspleging en bescherming van de mensenrechten in het Koninkrijk. Nederland vervult dan als het ware de rol van politieagent die zorgt voor recht en orde in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Betwijfeld moet worden of een dergelijke verhouding tussen de landen van het Koninkrijk duurzaam kan zijn.

4 Betrokken belang

4.1 Het belang van belang

Een visie in de zin van een schets van wat een wenselijke situatie binnen het Koninkrijk zou zijn, is niet zo moeilijk te geven. Dat is het Koninkrijk als een verband van autonome landen die hun burgers de bescherming en mogelijkheden bieden om tot hun recht te komen waarbij het Koninkrijksverband ervaren wordt als wederzijdse steun, kans en positieve randvoorwaarde om eigen en gemeenschappelijke belangen te realiseren. Geen eenheidsstaat of uniforme rechtsorde; geen verzorgingsstaat of ontwikkelingssamenwerking, maar een verband waarbinnen en waardoor economische mogelijkheden en welvaart geoptimaliseerd kunnen worden, sociale en culturele verscheidenheid tot hun recht komen, ieder kansen heeft en niemand van de honger omkomt. Een verband kortom dat jaloezie en bewondering kan opwekken bij landen in de regio die er geen deel van uitmaken.

Hoe aantrekkelijk een visie ook moge lijken, het Koninkrijk heeft vooral dan toekomst als ieder van de samenstellende delen er belang aan hecht, en door samenwerking wederzijdse belangen kunnen worden behartigd, doelen gerealiseerd en toekomst gecreëerd. Dat impliceert niet alleen dat ieder van de samenstellende delen belang heeft bij een toekomst van het Koninkrijk, maar zich daar ook van bewust is. Juist op dat punt ontbreekt het aan Nederlandse zijde vaak. We formuleren het belang van het Koninkrijk vaak vooral in termen van het belang dat de Caribische eilanden daarbij hebben of kunnen hebben. De Nederlandse rol in het Koninkrijk wordt daarbij vooral gezien als waarborg en verantwoordelijkheid. Niet alleen biedt dit geen duurzame basis, maar het wordt op de eilanden als enigszins neerbuigend en paternalistisch ervaren.

Een Nederlandse visie op de toekomst van het Koninkrijk vergt derhalve in de eerste plaats een erkenning van de belangen die Nederland heeft bij het Koninkrijk. Het vergt daarnaast een verkenning van de mogelijke belangen van de andere landen, teneinde te kunnen vaststellen of die aansluiten op de eigen visie. Pas dan kan een visie een realiseerbare mogelijkheid worden.

4.2 Belangen van Nederland

Nederland heeft verschillende soorten belangen bij het Koninkrijk: als Caribisch land vanwege de verantwoordelijkheid voor de inwoners van de BES eilanden, vanwege de mogelijkheden en kansen van economische en maatschappelijke ontwikkeling, vanwege de geopolitieke positie en verantwoordelijkheden. Op ieder van deze categorieën wordt hier nader ingegaan.

Belangen als Caribisch land: Door de opdeling van de Nederlandse Antillen is er scheiding ontstaan tussen Saba/Sint Eustatius en Sint Maarten onderscheidenlijk tussen Bonaire en Curaçao. Met het opheffen van het land de Nederlandse Antillen zijn bestaande familiebanden en economische banden niet beëindigd. In de dagelijkse praktijk zijn de inwoners van de drie BES eilanden voor veel van hun voorzieningen afhankelijk van de naastliggende landen, of het nu gaat om medische voorzieningen, energie, duurzame consumptiegoederen, enz. Daarom zijn ook de vervoersverbindingen tussen de eilanden van vitaal belang voor deze bewoners. Nederland is als overheid rechtstreeks verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het wel en wee van burgers daar. Dit vereist op een aantal terreinen goede samenwerking tussen Nederland (Caribisch Nederland) en haar buurlanden.

Bepalend voor wat op eilandelijk niveau kan gebeuren is de vraag of daarvoor voldoende financiële, sociaal economische en infrastructurele draagkracht is op het niveau van het eiland. Er is een groot aantal terreinen waar de schaal van een eiland een bovineilandelijke oplossing aantrekkelijker, beter of zelfs noodzakelijk maakt. In die gevallen zullen de Nederlandse ministers, naast het bestuur van het betrokken eiland, samenwerking moeten zoeken met de aanliggende landen. In de meeste gevallen zijn dat de landen van het Koninkrijk. Ook voor hen kan het overigens aantrekkelijk zijn om te komen tot samenwerking, vooral ook indien dat de betrokkenheid vanuit Nederland impliceert. Voorbeelden hiervan liggen op het terrein van: zorg, vervoer, natuur en milieu, energie en economische- en handelsbelangen

- *Zorg*: Een voorbeeld van wederzijdse belangen binnen het Koninkrijk is de (deels reeds gerealiseerde) samenwerking op het gebied van de zorg. Het geringe aantal inwoners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakt het onmogelijk om alle benodigde zorgvoorzieningen op de eilanden zelf te realiseren. Voor specialistische zorg en ziekenhuiszorg werken Saba en Sint Eustatius voor vrijwel alles samen met Sint Maarten. Op Bonaire zijn beperkte ziekenhuiszorg en een aantal basisspecialismen aanwezig, maar voor uitgebreidere zorg wordt samengewerkt met Aruba en Curaçao. De patiënt heeft er uiteraard belang bij dat zorg zo dicht mogelijk bij huis wordt geleverd en bij voorkeur in een bekende omgeving in een taal die hij spreekt. Samenwerking met de andere Koninkrijksdelen in de Caraïben ligt daarom voor de hand. Maar ook zal worden samengewerkt met zorginstellingen in Guadeloupe (voor Saba en Sint Eustatius) en Colombia (voor Bonaire) als het gaat om specialistische zorg die niet binnen het Koninkrijk kan worden verkregen. Deze medische samenwerking is van wederzijds belang van de verschillende landen; voor Nederland vanwege de inwoners van Caribisch Nederland, voor de andere landen vanwege het schaalvoordeel en de stimulans om het niveau van zorg te verbeteren. Succesvolle samenwerking op medisch terrein stelt wel een aantal randvoorwaarden. De kwaliteit van zorg in de andere landen zal voldoende moeten zijn en de prijs/kwaliteit zal concurrerend moeten zijn met andere aanbieders in de regio. Om de zorg op een hoger niveau te brengen heeft de minister van VWS in overleg met betrokken partijen samenwerking met de ziekenhuizen van VU/AMC in Amsterdam tot stand gebracht.
- *Vervoer*: Vervoer tussen de landen en eilanden is van vitaal belang. Luchtvaart en scheepvaart vormen een belangrijke sociaaleconomische ader voor de landen en openbare lichamen. Voor Saba en Sint Eustatius is betrouwbare bediening van de eilanden tegen redelijke kosten van groot belang. Samenwerking tussen Nederland en de andere landen is ook hier een wederzijds belang. Nederland dient te zorgen voor betrouwbaar en betaalbaar vervoer van en naar de eilanden. Nederland kan dat door lokale vliegmaatschappijen laten verzorgen. Daarbij stelt Nederland bijvoorbeeld in een service level agreement eisen aan de serviceverlening. Voorwaarde voor een goede samenwerking is dat de verschillende regelgeving op elkaar is afgestemd en dat er de onderlinge bereidheid is zaken niet op elkaar af te wentelen. Bezien moet worden hoe kan worden voorkomen dat bepaalde eenzijdige maatregelen van een van de landen (verhogen tarieven luchthaven) gevolgen heeft voor een ander land (inwoners van Caribisch Nederland moeten meer voor hun tickets gaan betalen).
- *Natuur & Milieu*: Ook natuur en milieu is een beleidsterrein dat het draagvlak van het lokale niveau te boven gaat. De ecologische rijkdom van het Caribisch deel van het Koninkrijk is van onschatbare waarde, zowel onder water als op het land. Die rijkdom is kwetsbaar; bedreigingen komen o.a. voort uit klimaatverandering, scheepvaart, recreatie,

overbevissing, invasieve soorten en illegale (internationale) handel. Samenwerking tussen de landen is van belang zowel op het terrein van kennisontwikkeling en ervaring als ook de handhaving op maritiem gebied. Voor de samenwerking op het terrein van natuur is een belangrijke rol weggelegd voor de Dutch Caribbean Nature Alliance (DCNA), een organisatie die ook vanuit Nederland financieel wordt ondersteund. Voor het beheer van de Exclusieve Economische Zone Caribisch Nederland (marine biodiversiteit en visserij) is door de landen van het Koninkrijk een beheerplan opgesteld. Tussen de landen zijn gesprekken gaande over een uitvoeringsovereenkomst die een gecoördineerde aanpak en uitvoering van dit beheerplan zekerstelt. De overeenkomst is inmiddels ondertekend door Nederland en de eilanden behorend tot Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Bij de uitvoering is ook de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba betrokken.

- *Energie*: Een betrouwbare en betaalbare energievoorziening is voor Caribisch Nederland van vitaal belang, maar is daar tegelijkertijd één van de meest kwetsbare voorzieningen, in het bijzonder omdat de eilanden van Caribisch Nederland tot op dit moment nog niet in staat zijn zelfstandig in hun volledige energiebehoefte te voorzien. De schaal van de eilanden maakt de vestiging van meerdere producenten onwaarschijnlijk. Vandaar dat voor een goede en stabiele energievoorziening samenwerking met de andere landen van het Koninkrijk essentieel is. Nederland kan waar nodig bijdragen aan de ontwikkeling van hoogwaardige energiebedrijven en heeft op het gebied van hernieuwbare energie veel kennis in huis. Dit versterkt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van financieel gezonde bedrijven die uit zijn op kostenbeheersing en mogelijkheden zien op het gebied van hernieuwbare energie. Dit draagt bij aan een betrouwbare, efficiënte en duurzame elektriciteitsvoorziening. Deze bedrijven hebben de mogelijkheid activiteiten te ontplooiën op meerdere eilanden en deze schaalvergroting kan leiden tot efficiëntere productie en lagere kosten voor de eindgebruikers. Door de behoeften van de verschillende eilanden te koppelen aan de mogelijkheden en kennis in Nederland is vruchtbare samenwerking mogelijk.
- *Rechtshandhaving*: Sinds 10-10-10 heeft Nederland vanwege de verantwoordelijkheid voor de BES eilanden ook belang bij een goede samenwerking tussen de landen op het terrein van de rechtshandhaving en rechtspleging. Zo wordt het Gemeenschappelijk Hof van Justitie gezamenlijk gefinancierd, is er een gezamenlijke procureur-generaal en komt er een gemeenschappelijke voorziening politie. Nederland heeft er nu direct belang bij dat deze instanties goed functioneren en dat de betrokken landen hun afspraken, zoals over de gezamenlijke financiering van het hof, nakomen.

Economische en handelsbelangen: Het Koninkrijksverband biedt Nederland ook mogelijkheden op economisch gebied. Op het eerste gezicht lijkt er hier geen sprake van wederzijds belang. Het belang van de Nederlandse economie voor de eilanden is relatief groter dan omgekeerd. Het directe economische belang van de economieën van de eilanden voor de Nederlandse economie is verwaarloosbaar, gegeven het verschil in omvang van de economieën. Het totale BBP van de economieën van Aruba en de Nederlandse Antillen was in 2010 ongeveer 0,8% van het BBP van Nederland.

De handel tussen Nederland en de Caribische landen zal daardoor nooit een significant gedeelte uitmaken van de totale Nederlandse export. Echter, ook een kleine toename van de handelsstromen tussen de verschillende regio's is voor de Caribische regio al van grote waarde.

Bovendien is er wel degelijk een sterke economische band tussen de drie landen en Caribisch Nederland. Vanwege de noodzakelijke tussenstop en overslag op Curaçao of Sint Maarten zijn levensmiddelen in Caribisch Nederland duurder dan noodzakelijk. Verdere economische integratie van de Caribische eilanden en betere integratie van de Cariben met de wereldhandel is hiermee in het belang van allen.

Een interessante gedachte in dit kader is de mogelijkheid om de landen in de Caribische regio te ontwikkelen tot schakel of springplank voor Nederlandse en Europese bedrijven die actief willen worden in Midden- of Zuid-Amerika. De goede contacten van de lokale bevolking, hun talenkennis en hun ervaringen met gewoontes- en gebruiken in de regio maken hen tot nuttige zakenpartners voor Nederlandse ondernemers die expansie naar Latijns-Amerikaanse markten overwegen.

Hierbij kan ook gepoogd worden de banden tussen de Europese Unie en de Landen en Gebieden Overzees (LGO's) te versterken. Dit vormt wat Nederland betreft dan ook de inzet tijdens de komende herziening van het LGO-Besluit. LGO's dienen meer steun en mogelijkheden te krijgen om gedeeltes van het Europese acquis over te nemen, zodat een verdere integratie van Nederland binnen de Europese Unie niet hoeft te leiden tot verdere disintegratie binnen het Koninkrijk.

Politieke en culturele belangen: Het ontstaan en bestaan van het Koninkrijk impliceert een verantwoordelijkheid van Nederland voor de Caribische eilanden die internationaal- rechtelijk bekrachtigd wordt en waarvan Nederland niet zo maar afstand kan doen. Die verantwoordelijkheid schept verplichtingen en lasten die bij tijd en wijle knellen. Tegelijk biedt dit het Koninkrijk een positie als brug tussen Europa en Latijns-Amerika die niet alleen economische en handelsmogelijkheden biedt, maar ook een dimensie toevoegt aan de Nederlandse positie in de wereld. Die dimensie kan potentieel van toenemend belang zijn in een wereld van verschuivende economische krachten, schaarse energie en grondstoffen en toenemende verwevenheid tussen de economische centra in de wereld. Het maakt Nederland ook tot een potentieel interessante partner in de directe omgeving in het Caribisch gebied. De Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba biedt een goed voorbeeld van een samenwerkingsverband in het Koninkrijk, dat ook van belang is voor internationale samenwerking buiten het Koninkrijk. Het Koninkrijk wordt door landen in de regio, maar ook door de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Brittannië als een belangrijke partner gezien.

Wat betreft de internationale positie van het Koninkrijk in het Caribisch gebied wordt hier verwezen naar de notitie hierover welke de minister van Buitenlandse Zaken aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal aanbieden.

Niet alleen politiek maar ook cultureel geeft de positie van het Koninkrijk als brug tussen de Europese en Zuid-Amerikaanse culturen Nederland een bijzondere positie. Weliswaar krijgt die positie vaak vooral negatieve publiciteit als het gaat om de problematiek van bepaalde groepen Antilliaanse jongeren in Nederlandse steden die frequent in aanraking komen met politie en justitie. Die problematiek kan niet genegeerd worden en behoeft dringend een antwoord. Het is voor Nederland noch voor de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, noch voor de bevolking van de eilanden aanvaardbaar dat het wangedrag van bepaalde groepen jongeren het beeld van het Koninkrijk bepalen. Dit doet ook geen recht aan de bijdrage van leden van de Antilliaanse gemeenschap aan het culturele en maatschappelijk leven in Nederland.

4.3 Belangen van de andere landen van het Koninkrijk

Het Koninkrijk bestaat niet alleen bij gratie van het belang van Nederland daarbij; het berust niet minder (en vooralsnog vooral) op het belang van de eilanden in de Caraïben bij het Koninkrijk. Vanuit Nederland wordt dat belang altijd vooral gepercipieerd in termen van: de verankering van de democratie en rechtsorde op de eilanden, het burgerschap van het Koninkrijk, de nationaliteit en het paspoort, internationaalrechtelijke bescherming en buitenlands beleid, de mogelijkheid om terug te vallen op kennis vanuit Nederland (mede ten aanzien van goed financieel beheer), de mogelijkheden van economische en maatschappelijk ontwikkeling. Die belangen zijn er ongetwijfeld ook al zullen ze niet op ieder moment door ieder op de eilanden ook als voordeel ervaren worden.

Dat het benoemen van gemeenschappelijke belangen een goede basis is voor vruchtbare samenwerking, is reeds eind vorig jaar door de drie Caribische landen van het Koninkrijk herkend.

Begin december stond de versterking van de relatie tussen deze drie Caribische landen van het Koninkrijk centraal tijdens een overleg tussen de Ministers-presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In het Arikok-akkoord spraken zij af dat er commissies zullen worden ingesteld die zich zullen buigen over de huidige samenwerkingsregels en de gebieden waarop de landen samenwerking zoeken. Zo komt er een tripartiete juridische commissie die zich gaat buigen over de nieuwe invulling van de samenwerking.

Over de belangen van de drie Caribische landen bij het Koninkrijk is in april jl. van gedachten gewisseld met de regeringen van de andere landen en met een aantal fracties uit de Staten van Sint Maarten, Aruba en Curaçao.

Het gesprek met de Arubaanse regering vond plaats aan de hand van de Visie van de Arubaanse regering op het Koninkrijk die zij eind december 2010 openbaar heeft gemaakt. Aruba signaleert dat veel landen in de wereld de samenwerking in grotere verbanden zoeken en ziet het Koninkrijk als een dergelijk groter verband waarbinnen de partners elkaar versterken. Dit betekent geen verlies van autonomie maar het gezamenlijk uitoefenen van de autonomie ter verkrijging van een meer effectieve autonomie.

Duidelijk blijkt uit de visie van de Arubaanse regering dat Aruba graag wil investeren in het Koninkrijk. Het Koninkrijk en de Europese Unie kunnen mogelijkheden bieden voor strategische partnerschappen die kunnen bijdragen aan het realiseren van de Arubaanse ambities.

In het kader van de voorbereiding van de onderhavige notitie heeft het kabinet ook met de regeringen van Sint Maarten en Curaçao gesprekken gevoerd. Deze gesprekken vonden plaats op een moment dat deze nieuwe landen nog geen half jaar oud waren. De regeringen van Curaçao en Sint Maarten willen op dit moment prioriteit geven aan de opbouw van hun landen. Eerder is afgesproken dat de verdere ontwikkeling van de visie op het Koninkrijk op de eerste Koninkrijksconferentie dit jaar aan de orde zal komen. Het kabinet heeft derhalve begrip voor de reactie van deze nieuwe landen dat zij op dit moment prioriteit geven aan de opbouw van de nieuwe landen, temeer nu het onderwerp later dit jaar – op de eerste Koninkrijksconferentie – aan de orde zal komen.

5 Randvoorwaarden voor een gemeenschappelijke toekomst

5.1 De realiteit van de samenwerking

De in het voorgaande geschetste belangen bestaan, met uitzonderingen van de nieuwe belangen van Nederland als Caribisch land, al langer. Vastgesteld kan worden dat deze tot dusver niet hebben bijgedragen aan het Koninkrijk hechter in hart en hoofd van politiek en bevolking te verankeren. Dat heeft diverse oorzaken zoals de verscheidenheid in samenleving en de last van het verleden, de wisselvalligheid van de politiek en de deugdelijkheid van bestuur en rechtszekerheid, de kosten van samenwerking en de beeldvorming aan weerszijden van de oceaan. Voor de visie van het kabinet op het Koninkrijk dienen ook deze factoren onder ogen te worden gezien, omdat deze uiteindelijk de beste bedoelingen kunnen ontkrachten.

De maatschappelijke verschillen tussen de landen van het Koninkrijk zijn onmiskenbaar; niet alleen die tussen Nederland en de landen in het Caribisch gebied, maar ook tussen die landen onderling. Aruba behoort tot de meest welvarende eilanden in de Caraïben. Het is sterk georiënteerd op toerisme uit de Verenigde Staten. Curaçao is een van de grootste en bevolkingsrijkste eilanden in de regio. Het heeft een lager inkomen per hoofd van de bevolking dan Aruba en een breder georiënteerde economie. De benedenwindse eilanden onderscheiden zich qua cultuur en taal wezenlijk van de bovenwindse eilanden die veel sterker gericht zijn op het noordelijk deel van de Caraïben en de Verenigde Staten. De fysieke afstand en de maatschappelijke en culturele verscheidenheid tussen de huidige landen van het Koninkrijk in de Caraïben vormden de belangrijkste factoren voor de geleidelijke erosie van het land Nederlandse Antillen en de ontwikkelingen die zijn uitgemond in de hervorming van 10-10-10. Die verschillen zullen ook in de toekomst een rol blijven spelen. Daarnaast blijft de relatie van Nederland met ieder van de eilanden belast door het verleden; de slavernij en het koloniale verleden. Ook dat is steeds van invloed gebleken op de onderlinge verhoudingen.

De maatschappelijke verscheidenheid en het verleden komen ten dele ook tot uitdrukking in de politieke verhoudingen op de eilanden en de wisselvalligheid in de politieke betrekkingen tussen Nederland en de landen in de Caraïben, die beheerst worden door enerzijds ambities van autonomie en eventueel zelfstandigheid en anderzijds de wens om gebruik te maken van de financiële, economische en maatschappelijke mogelijkheden van de relatie met Nederland. Ook aan Nederlandse zijde is de politieke inzet voor een goede relatie met de Antillen niet een constante. Het leidt tot wisselingen in de intensiteit van de betrekkingen die gecompliceerd worden doordat de variaties in politieke inzet en wil aan weerszijden van de oceaan niet gesynchroniseerd verlopen en elkaar daardoor dreigen te versterken.

De onderlinge verhoudingen worden verder gecompliceerd door het gegeven dat het Koninkrijk de landen daarbinnen op voet van gelijkheid plaatst, die de werkelijkheid van ongelijkgewichtigheid tussen Nederland en de onderscheiden landen in de Caraïben – gezamenlijk of afzonderlijk – verhuult. Die ongelijkgewichtigheid komt mede tot uitdrukking in het onderscheiden economisch gewicht van Nederland en de Caribische eilanden die gezamenlijk een BBP hebben dat net 0,8% is van dat van Nederland. Hoezeer ieder van de landen van het Koninkrijk ook de gevolgen daarvan zou ondervinden, feit blijft dat de gevolgen voor Nederland van het verlies van de relatie met de Caribische landen van het Koninkrijk vele malen geringer zal zijn dan omgekeerd. Dat geldt niet alleen de economische en financiële gevolgen, maar ook de gevolgen op

het terrein van kennis, cultuur en samenleving. Die scheefheid in de reële verhoudingen belast onvermijdelijk ook de politieke verhoudingen tussen de landen, hetgeen niet gecompenseerd kan worden door de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk.

Een andere factor die de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk belast zijn de verschillende opvattingen over deugdelijkheid van overheidsfinanciën, wetgeving en bestuur aan weerszijden van de oceaan, of althans de verschillende perceptie daarvan. De omvang van de eilanden en hun bevolking is vele malen geringer dan die van Nederland. Dat betekent dat het financieel, professioneel en bestuurlijk draagvlak voor bestuur aanzienlijk geringer is. Tegelijk worden de eilanden met niet minder en in sommige opzichten met grotere maatschappelijke en politieke uitdagingen geconfronteerd dan Nederland. Het leidt ambtelijk en politiek makkelijk tot een vergelijking tussen de bestuurlijke en beleidsmatige praktijk op de eilanden en Nederland, waarbij de verschillen soms breed worden uitgemeten. Deugdelijkheid van bestuur is een absolute waarde die door het Koninkrijk aan de inwoners wordt gewaarborgd door ieder van de regeringen afzonderlijk en door het Koninkrijk collectief (art. 43 Statuut). Tekortkomingen in die deugdelijkheid dienen dan ook gecorrigeerd te worden en kunnen aanleiding zijn voor onderlinge kritiek mits erkend wordt dat dit daarmee gelijk ook voorwerp wordt van de verplichting tot onderlinge bijstand bij het realiseren van de centrale waarden van het Koninkrijk. Tegelijk moet echter voorkomen worden dat ieder verschil in wetgeving, beleid en bestuur ook als tekortkoming wordt gezien en bekritiseerd, want dan blijft er uiteindelijk van de autonomie van de landen weinig over.

De verschillende hier genoemde factoren scheppen een onzekerheid over de stabiliteit van de betrekkingen. Die tasten het vertrouwen aan dat nodig is voor de investeringen die nodig zijn om de mogelijkheden die er onmiskenbaar zijn te exploiteren. Ook maatschappelijke ontwikkelingen vergen investeringen in menskracht en persoonlijke relaties, die lijden onder de wisselvalligheid in betrekkingen en onzekerheid over de toekomst. Samenwerking brengt in alle gevallen kosten met zich mee; ook wanneer het niet de bedoeling is om die kosten weer terug te verdienen behoeft de bereidheid om de kosten te maken wel zekerheid omtrent de vruchten die zij kunnen dragen. Het regelmatig benadrukken van de exit-optie die de landen in de Caraïben hebben draagt ook niet bij aan het opbouwen van een gevoel van duurzame zekerheid, dat nodig is voor vruchtbare samenwerking en de bereidheid om de kosten daarvan te dragen.

5.2 Randvoorwaarden voor samenwerking

In de identificatie van factoren die tot dusver de vruchtbare ontwikkeling van samenwerking en investering in de economische mogelijkheden van het Koninkrijk beperken, ligt een analyse besloten van de randvoorwaarden die nodig zijn om te komen tot het realiseren van de mogelijkheden en belangen van de landen van het Koninkrijk. Daarom kan hier volstaan worden met een korte aanduiding van die randvoorwaarden.

Politieke stabiliteit in de waardering van de onderlinge betrekkingen
De ervaring leert dat wisselingen van het politieke klimaat in de landen van het Koninkrijk een verstorend element kunnen zijn in de samenwerking. Nog recent, tijdens het proces van de staatkundige hervorming, is dit gebleken. Meermaals kwam het voor dat een moeizaam bereikt akkoord met bestuurders, bij wisseling van de politieke macht door een volgende groep bestuurders ter discussie werd gesteld. Niet alleen is dit

fnuikend voor de voortgang van een dergelijk proces maar zeker niet in de laatste plaats voor (het vertrouwen in) een vruchtbare samenwerking.

Goed bestuur en rechtszekerheid

Ieder van de betrokken landen dient in te staan voor goed bestuur, gezonde overheidsfinanciën, integriteit, gerechtigheid en veiligheid van de burgers en hier zijn verantwoordelijkheid voor te nemen.

Concordantie en eenvormigheid van wetgeving

In de staatsregelingen zijn de voorwaarden en bevoegdheden vastgelegd op basis waarvan de landen invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid voor goed bestuur, gezonde overheidsfinanciën, integriteit, rechtszekerheid en veiligheid van de burgers. In de consensus rijkswetten zijn vervolgens belangrijke waarborgen gecreëerd op het terrein van de rechtspraak en rechtspleging. Daarnaast draagt het principe van uniformiteit, of althans concordantie van wet- en regelgeving, bij aan een goede werking van het openbaar bestuur in alle delen van het Koninkrijk.

Stabiele economie

Hoewel beleidsinitiatieven en overheidssamenwerking voor de economieën van de eilanden voordelen op kunnen leveren, moet het effect hiervan op de economieën van de eilanden niet worden overschat. Veel belangrijker voor de economie van de eilanden is dat ondernemers zich ook daadwerkelijk willen vestigen op de eilanden. Weliswaar is locatie, en de promotie daarvan door partijen als het Koninkrijk of de Europese Unie, een belangrijke variabele voor de plaats waar ondernemers zich willen vestigen dan wel nieuwe economische activiteiten willen ontplooiën, maar er zijn veel meer variabelen die bijdragen aan een goed ondernemingsklimaat (overheidsfinanciën, rechtszekerheid). En het is juist dat ondernemingsklimaat dat uiteindelijk bepaalt of ondernemers zich ergens willen vestigen en of ondernemingen kunnen groeien en daardoor banen en welvaart kunnen creëren. Om de handel tussen de landen van het Koninkrijk te bevorderen en het vestigingsklimaat te verbeteren kan vrij verkeer van personen, goederen en diensten tussen de eilanden een belangrijke factor zijn.

Beeldvorming en taal

Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk delen een gezamenlijke geschiedenis. Ook woont een groot aantal Caribische Nederlanders in Nederland en wonen Europese Nederlanders in de Caribische landen. Dit draagt bij aan het vergroten van wederzijds begrip en onderlinge verdraagzaamheid. Ook door de bescherming en bevordering van de culturele identiteit van de bewoners van de Caribische delen van het Koninkrijk en door samenwerking op dit terrein met landen in de Caribische regio kan een bijdrage worden geleverd aan de emancipatie van Caribische Nederlanders. De Nederlandse taal is niet alleen onderdeel van de culturele identiteit van de burgers van het Koninkrijk, maar tevens bestuurs- en rechtstaal in het Koninkrijk.

Gelijkwaardige relatie en vertrouwen

Voor een goede samenwerking is een gelijkwaardige en respectvolle relatie tussen de landen en een zeker onderling vertrouwen een vereiste. Alleen met respect voor elkaars cultuur en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid kunnen er tussen de landen van het Koninkrijk relaties ontstaan die zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid. Samenwerking zonder een dergelijke relatie, heeft geen kans van slagen.

6 Visie op het Koninkrijk

6.1 Algemeen

Het kabinet is van mening dat de hervorming van de inrichting van het Koninkrijk per 10 oktober 2010 de mogelijkheid schept en de kans biedt om te komen tot een positieve ontwikkeling in de samenwerking en onderlinge betrekkingen binnen het Koninkrijk. Nederland heeft daar meer dan ooit belang bij nu het zelf ook een Caribisch land is met drie openbare lichamen in de regio. Het wegvallen van wat tot dusver als knellende band en als belangrijke bron van maatschappelijke beperking en politieke weerstand en irritatie werd ervaren: het land Nederlandse Antillen, daagt ieder van de landen uit om de mogelijkheden waarin men zich tot dusver beperkt voelde, nu ten volle te realiseren. Nederland is bereid om daaraan bij te dragen met kennis, ervaring en bestuurlijke hulp. Met het saneren van de schulden van de Nederlandse Antillen, waardoor de landen Curaçao en Sint Maarten nu met een schone lei kunnen beginnen, heeft Nederland op financieel terrein gedaan wat gedaan moest worden. Nu is het aan de landen om gezonde overheidsfinanciën te waarborgen zonder verdere financiële steun van Nederland. Het functioneren van het College Financieel Toezicht is daarbij van vitaal belang.

Inzet van het kabinet is het Koninkrijk als staatsrechtelijk en politiek verband dat een adequaat kader en houvast biedt voor samenwerking en ontwikkeling in ieder van de landen van het Koninkrijk en voor een vruchtbare ontwikkeling van de onderlinge samenwerking en betrekkingen. Idealiter omvat die samenwerking alle landen gelijkelijk. Het kabinet is zich er echter van bewust dat zeker in een eerste periode de politieke wil en bereidheid in de afzonderlijke landen voor ontwikkeling en verdieping van de onderlinge samenwerking kan verschillen. In termen van de drie eerder genoemde scenario's zet het kabinet derhalve in op het tweede scenario; het ontwikkelen van de betrekkingen en samenwerking met die landen die daartoe de wil en bereidheid aangeven. Die wil en bereidheid dient dan echter wel van de zijde van het betrokken land de duurzame politieke en bestuurlijke wil en bereidheid in te houden om te voldoen aan de eerder genoemde randvoorwaarden voor stabiele samenwerking en ontwikkeling.

Het kabinet is van mening dat het ontwikkelen van goede samenwerking en betrekkingen zoals hier geschetst geen wijziging behoeft van het Statuut. Het Statuut biedt thans reeds de mogelijkheden, daaronder de waarborgfunctie en de mogelijkheid van verdere consensus rijks wetten, die nodig zijn om te komen tot de gewenste samenwerking. Wel zal het kabinet zich inzetten voor het realiseren van een zone van vrij verkeer van personen, goederen en diensten in het Caribisch gebied teneinde de belemmeringen die zijn ontstaan door het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen in twee landen en drie eilanden weg te nemen.

Het kabinet is zich bewust dat het beleid met betrekking tot de landen van het Koninkrijk niet los gezien kan worden van de ontwikkeling op de drie eilanden die sinds 10-10-10 zijn geïntegreerd in het Nederlands staatsbestel. De verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering ten opzichte van deze eilanden staat los van de visie op het Koninkrijk en de bereidheid van andere landen daarbinnen. Dat laat onverlet dat de ontwikkeling van samenwerking en goede verhoudingen binnen het Koninkrijk in niet geringe mate mede bedoeld is ter ondersteuning van de economische ontwikkeling en het welzijn op die eilanden, die in hoge mate daarvan afhankelijk zijn. Vandaar dat hieronder eerst wordt ingegaan op de visie van het Nederlandse kabinet met betrekking tot de ontwikkeling op de drie BES eilanden. Vervolgens wordt voor zover nodig nader ingegaan op de

visie van het kabinet op de betrekkingen met de andere landen van het Koninkrijk.

6.2 Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Beleid en inzet van de Nederlandse regering met betrekking tot de drie kleinere Caribische eilanden die sinds 10-10-10 zijn geïntegreerd in het Nederlands staatsbestel zijn aangegeven in de schriftelijke stukken en nota's die ter voorbereiding van de staatkundige hervorming met de Kamer zijn gewisseld. Deze hebben geresulteerd in verschillende wetten die kaderstellend zijn op het terrein van bestuur, financiën en beleid.

Inzet van de Nederlandse regering is om van de Caribisch delen van Nederland een «succes» te maken. Dat wil zeggen daar te voorzien in bestuur, wetgeving en beleid die recht doen aan de eigenheid van de samenleving op de eilanden, die de inwoners de mogelijkheden bieden om zich beschermd te weten en te ontplooien naar eigen inzicht, die aanvaardbare publieke voorzieningen scheppen en tegelijk het gevoel van eenheid met Nederland versterken en de burgers geen aanleiding bieden voor spijt over hun keuze om deel te worden van Nederland. Die inzet impliceert een Nederlands belang bij nauwe samenwerking met andere landen van het Koninkrijk. Bij het op binnen Nederland aanvaardbaar niveau brengen van de dienstverlening door de rijksoverheid (voorheen de Antilliaanse overheid) en het voorzieningenniveau moet dat in het oog worden gehouden.

In het wetgevend overleg over de BES-wetgeving is het voornemen uitgesproken om de eerste vijf jaar rust te scheppen op legislatief gebied. Het kabinet bevestigt dat voornemen. Dit houdt echter geen stilstand in op het terrein van de wetgeving. De periode van vijf jaren zal vooral gebruikt moeten worden voor het experimenteren en ontwikkelen van wetgeving die beantwoordt aan de eisen van eenheid en gelijkheid binnen het land Nederland en die daarnaast recht doet aan de onderscheiden maatschappelijke werkelijkheid in Europa en de Caraïben.

Bestuur, beleid en wetgeving op de drie BES eilanden behoeft bijzondere aandacht. Het overheidsbeleid op de eilanden vormt de directe verantwoordelijkheid van de onderscheiden bewindslieden en de Kamers der Staten-Generaal, althans voor zo ver het niet de autonome bevoegdheid van het eilandsbestuur betreft. Vanwege hun afstand en geringe omvang kan bij de wetgever, de Kamers en de verantwoordelijke autoriteiten de aandacht voor deze eilanden licht verdwijnen achter de aandacht voor meer dringende zaken in Nederland of de aandacht voor de impact van wetgeving en beleid in Nederland. Waar nodig vormt het departement van BZK voor de eilanden het aanknopingspunt voor benadering van de verantwoordelijke bewindslieden. Het ware wenselijk indien ook in de beide Kamers der Staten-Generaal een door afstemming binnen en tussen de fracties verzekerd wordt dat bevolking en bestuur van de eilanden voldoende aandacht krijgen voor hun vragen.

De Staten-Generaal heeft in juni 2011 de voorjaarsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger over de stand van zaken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontvangen. De rapportage bestrijkt de periode van 10 oktober 2010 tot 1 mei 2011. Uit deze rapportage blijkt dat de openbare lichamen geconfronteerd worden met invoeringsproblematiek (bijvoorbeeld ten aanzien van de fiscale wetgeving) en dat in de samenwerking tussen openbare lichamen en verantwoordelijke vakministers eerste goede stappen zijn gezet. Het kabinet zal actief op geconstateerde knelpunten ingaan en waar mogelijk aanpassingen realiseren. Daartoe is vooral ook van belang om de ontwikkeling van de eilanden op sociaal-

economisch terrein te bezien en aan de orde te stellen of dat een verantwoorde ontwikkeling is.

6.3 De betrekkingen met andere landen in het Koninkrijk

Zoals gesteld, zijn een duurzame politiek en bestuurlijke wil en bereidheid om te voldoen aan de randvoorwaarden basisvereisten voor een vruchtbare samenwerking. Bestendige overheidsfinanciën, een stabiele economie en rechtszekerheid zijn daarvoor bij uitstek van belang. Voor een belangrijk deel is dit gerealiseerd in de hierboven al genoemde consensus rijks wetten die op 10-10-10 tot stand kwamen. Aansluiting van Aruba (op onderdelen) en het verder ontwikkelen en daadwerkelijk tot uitvoering brengen van deze wetten zijn op de korte termijn cruciaal om tot samenwerking te komen.

Deze notitie bevat de Nederlandse visie op het Koninkrijk. Het Nederlandse kabinet en de Staten-Generaal kunnen gezamenlijk besluiten te investeren in een intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk. Wel veronderstelt samenwerking de bereidheid van meer landen intensief te gaan verkennen op welke gebieden die samenwerking het best kan worden gerealiseerd (onderzoek naar gemeenschappelijke belangen) en de bereidheid gezamenlijk de voorwaarden te creëren om van die samenwerking een succes te maken.

Wellicht de meest bepalende succesfactor is de vraag of door de gewijzigde verhoudingen binnen het Koninkrijk er bereidheid en vertrouwen is om anders met elkaar om te gaan. Zo mag de toekomstige samenwerking niet op de zelfde leest zijn geschoeid als de huidige op basis van het samenwerkingsbeleid dat thans wordt afgebouwd. Het huidige samenwerkingsbeleid bewerkstelligt de relatie van een donor (Nederland) met verschillende ontvangers. De nieuwe staatkundige verhoudingen hebben door de schuldsanering een gezondere financiële huishouding gerealiseerd waardoor het samenwerkingsbeleid kan worden beëindigd. Tevens is het hiermee realistisch om van de eilanden een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van een gezond financieel beheer te verlangen.

Het is de inzet van de Nederlandse regering steeds alert te zijn op mogelijkheden tot samenwerking. Er zijn allerlei parameters die bepalend zijn of samenwerking kan worden gerealiseerd of niet. De belangrijkste is misschien wel de politieke wil tot samenwerking. Daar de samenwerking zoeken waar daadwerkelijk de politieke wil aanwezig is en daar politiek overeenstemming over bereiken voorkomt dat regeringen zich tegen hun wil gebonden weten aan afspraken.

Het is de overtuiging van de Nederlandse regering dat op die manier het positieve (het realiseren van gesignaleerde gemeenschappelijke belangen) meer de bovenhand heeft en dat op die manier werkende weg de onderlinge relaties zullen worden verbeterd. Door steeds te zoeken naar het positieve zullen als het aan de Nederlandse regering ligt de relaties binnen het Koninkrijk op kortere termijn kunnen verbeteren en daardoor het behoud van het Koninkrijk meer duurzaam maken.

7 Tot slot

De tijd is aangebroken om het verleden af te sluiten en de toekomst te beginnen. Want het Koninkrijk heeft een toekomst. Immers, het Koninkrijk is er, het bestaat en zal voortbestaan.

Het verzoek aan het kabinet is om een visie op de toekomst van het Koninkrijk te ontwikkelen. Als visie een omschrijving inhoudt van wat het kabinet als wenselijke situatie binnen het Koninkrijk ziet dan kan vrij eenvoudig aan dit verzoek worden voldaan. Maar dat beeld gaat voorbij aan het gegeven dat een visie alleen een toekomst heeft als men zich voor de verwezenlijking daarvan inspant.

Uitgangspunt in deze notitie is dat het Koninkrijk vooral een toekomst heeft als ieder van de samenstellende delen er belang aan hecht, en door samenwerking wederzijdse belangen worden behartigd, doelen gerealiseerd en toekomst gecreëerd. Daartoe is vereist dat ieder van de samenstellende delen zich ervan bewust is dat het een belang heeft bij een toekomst van het Koninkrijk. En dat geldt zeker ook voor het Nederlandse deel van het Koninkrijk.

In deze Nederlandse notitie heeft het kabinet primair geschetst welke verschillende soorten belangen Nederland bij het Koninkrijk heeft. Over het identificeren van wederzijdse belangen en de vraag hoe de landen van het Koninkrijk kunnen samenwerken om deze wederzijdsebelangen te verwezenlijken, zal worden gesproken tijdens de eerste Koninkrijksconferentie die later dit jaar zal plaatsvinden.

Daarbij houdt het kabinet rekening met de verschillende tempo's van de landen. Dat impliceert dat met die landen die daartoe de wil en bereidheid aangeven, de samenwerking kan worden ontwikkeld. De randvoorwaarden die het kabinet daarvoor schetst, dienen voor een stabiele samenwerking daarbij door de samenwerkende partners wel in acht worden genomen.

10-10-10 was slechts het einde van het begin en vanaf dat moment begon de rest van de toekomst. Een toekomst die er is maar die zonder wil, bereidheid en inspanningen van de samenstellende delen het einde van het Koninkrijk zou kunnen inhouden.