

perspectieven

Naar een Salsa op klompen

OVER DE TOEKOMST VAN HET
KONINKRIJK DER NEDERLANDEN



WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424870

Fax (070) 3926004

Email wi@cda.nl

Internet www.wi.cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-55-0

2007 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5
1 DOOR HISTORIE VERBONDEN - over het bestaansrecht van het Koninkrijk	8
2 VALLENDE STERREN - over het Antilliaanse staatsverband	15
3 SCHOENEN VOOR DE ARMEN - over de financiële bijdrage van Nederland	28
4 HET KONINKRIJK IN CIJFERS - de financieel-economische verhoudingen nader bezien	41
5 AUTONOMIE EN INVLOEDSSFEREN - over regionale samenwerking en de EU	72
6 RECONSTRUCTIE VAN HET KONINKRIJK - de voorwaarden voor een duurzame toekomst	80
7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	96

VOORWOORD

De discussie over de staatkundige toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden is in volle gang. De vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben aangegeven niet langer verder te willen binnen het ‘knelende’ Antilliaanse staatsverband. Zij hebben inmiddels met succes en op verschillende manieren uitzicht gekregen op een directe relatie met Nederland. Aan Nederlandse zijde heeft men de aanvankelijke reserves tegen bestuurlijke herstructurering laten varen en wordt nu actief meegewerkt aan een nieuw staatkundig model. Wel worden als vanouds stevige eisen gesteld op het gebied van rechtshandhaving, deugdelijkheid van bestuur en financieel-economische samenwerking.

Aan de vooravond van deze ingrijpende herziening van het Koninkrijk is er echter weinig ruimte voor fundamentele vragen. In hoeverre zijn de historische banden tussen Nederland en de Caribische rijkdelen nog bestendig? Wat is het bestaansrecht van het Koninkrijk op de lange termijn? Wat is er mis met het Antilliaanse staatsverband? Zijn de eilanden ooit in staat om financieel op eigen benen te staan of is de huidige donorrelatie blijvend? Zijn er wellicht nog andere opties voor een bestendige toekomst?

In dit rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA worden dergelijke fundamentele vragen over de relaties binnen het Koninkrijk wel gesteld. Vragen die in het huidige bestuurlijke debat nauwelijks aan de orde komen vanwege de gevoeligheid van de verhoudingen. De aanleiding is onze ongerustheid over de sterk bestuurlijke benadering van Koninkrijkszaken. Het verleden heeft geleerd dat die benadering tekortschiet. Dit rapport bekijkt het onderwerp dan ook niet alleen met staatkundige bril, maar beschouwt nadrukkelijk ook de sociaal-economische en culturele aspecten.

Het CDA is als politieke partij reeds lang betrokken bij het reilen en zeilen op de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederlandse christendemocratische politici als Barend Biesheuvel, Jan de Koning en Ernst Hirsch Ballin hebben zich altijd sterk gemaakt voor het bewaren van warme banden binnen het Koninkrijk. Die banden zijn er ook met de zusterpartijen als de AVP op Aruba, de PAR en PNP op Curaçao en met de UPB op Bonaire. Aldus bestaat er een gemeenschapelijkheid, die mede wordt gevoed door een breed gedragen besef van rentmeesterschap, eeuwenlange historische betrekkingen en oog voor geopolitieke verhoudingen. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA kiest dan ook nadrukkelijk niet voor een beleid dat is gericht op het beëindigen van de Koninkrijksrelaties maar wil investeren in een blijvend, intensief partnerschap op de lange termijn.

Een voorwaarde daarbij is het totstandbrengen van vertrouwen en begrip over en weer. De voorliggende studie bevat hiervoor de bouwstenen. Zij schetst de belangrijkste thema's en dilemma's met als doel het inzicht in de bestaande Koninkrijksverhoudingen te vergroten en de discussie over de toekomst ervan te begeleiden. Op toegankelijke wijze is geprobeerd om de complexiteit van het onderwerp terug te brengen tot enkele kernvragen. De toon is open en prikkelend, hier en daar gechargeerd, maar steeds bedoeld als handreiking om knelpunten te benoemen en richting te wijzen. Deze stijl is bewust gekozen om de discussie aan te zwengelen en toegankelijk te maken voor een breder publiek.

De studie begint met een historische analyse van het Koninkrijk der Nederlanden waarbij het bestaansrecht van het Koninkrijk als institutie en de Nederlandse Antillen en Aruba als politieke entiteiten centraal staan: zijn we, zoals sommigen stellen, tot elkaar veroordeeld? Of is er, zoals koningin Beatrix stelt, sprake van 'historische verbondenheid'? In het tweede hoofdstuk wordt dezelfde vraag gesteld, maar dan voor het Antilliaanse staatsverband.

Hoofdstuk drie stelt de effectiviteit van de financiële bijdrage van Nederland aan de Nederlandse Antillen en Aruba aan de orde. Behandeld worden de financieel-economische verhoudingen binnen het Koninkrijk met als belangrijkste vraag of de financiële bijdrage van Nederland aan de samenwerkingsrelaties eindig is. Het vierde hoofdstuk is een uitgebreide analyse van het 'koninkrijk in cijfers': een gedetailleerd overzicht met statistieken van belastingen, pensioenstelsel, onderwijs- en sociale voorzieningen en gezondheidszorg dat de verschillen tussen de diverse landen inzichtelijk maakt.

Het vijfde hoofdstuk behandelt de positie van het Koninkrijk in internationaal perspectief, waarbij ook wordt ingegaan op de voortgaande integratie binnen de Europese Unie. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens dieper in op de samenwerking binnen de nieuwe structuur van het Koninkrijk en schetst een aantal randvoorwaarden voor de toekomst. Het zevende en laatste hoofdstuk omvat conclusies en aanbevelingen, waarin diverse opties en voorwaarden voor een duurzaam Koninkrijksverband worden aangedragen die door middel van nadere regelgeving in het Statuut tot stand kunnen worden gebracht.

Bij het begin van de Ronde Tafel Conferentie op 26 november 2005 in Willemstad, Curaçao, stelde minister-president Jan Peter Balkenende dat er in het verleden te veel is uitgegaan van eenvormigheid en dat er te weinig rekening is gehouden met de vanzelfsprekende verschillen tussen het Europese en Caribische deel van het Koninkrijk. Daarom ook de titel 'Naar een Salsa op klompen'.

“De een is opgegroeid tussen de palmbomen, de ander tussen de tulpenvel-
den. De een houdt van aardappels, de ander van funchi”, aldus Balkenende.
Maar, zei hij, er is ook duidelijk sprake van verbondenheid. “Ons Koninkrijk
kun je zien als een mozaïek. Het bestaat uit diverse steentjes, die allemaal
een eigen karakter hebben, een eigen vorm, kleur en omvang. Een eigen
identiteit. Zo is het ook met de landen en eilandgebieden binnen het
Koninkrijk. Al die steentjes samen vormen een nieuw geheel.”

Deze studie is gebaseerd op de vele adviezen, rapporten, beleidsnota's en
publicaties die over onze koninkrijksrelaties zijn verschenen. Een bijzonder
woord van dank gaat uit naar de heren Richard Arends, Ernst Hirsch Ballin,
Gert Oostindie, Jaime Saleh, Gilbert Wawoe, Etienne Ys en Richard van Zwol.
Hun medewerking is bij de totstandkoming van dit rapport van grote
betekenis geweest.

Leden van de commissie waren: drs. J.S.J. Hillen (voorzitter), B.J. van Bochove
(adviseur), dr. A.G. Croes, W.J. Stolte, K. Tuinstra en drs. E.J. van Asselt.
N.J.P.A. van Grieken en mr. drs. N.M. Köper namen de redactie van het
rapport voor hun rekening.

Mr. R.J. Hoekstra
voorzitter

Drs. E.J. van Asselt
waarnemend directeur

1 DOOR HISTORIE VERBONDEN -

Over het bestaans-
recht van het
Koninkrijk

Sinds het begin van de jaren '90 is dekolonisatie niet langer het uitgangspunt van het Nederlandse beleid. Maar de vraag naar het bestaansrecht van het Koninkrijk is nooit eenduidig beantwoord.

Een wereld van verschil

De Nederlandse Antillen en Aruba horen langer bij Nederland dan de provincie Limburg. Maar dat heeft niet geleid tot een vanzelfsprekende, hechte verbondenheid tussen beide volksdelen. Logisch, want op 8.000 kilometer afstand van elkaar is er een wereld van verschillen en tegenstellingen. Historisch, waarbij het koloniale verleden tot op de dag van vandaag meespeelt in de verhoudingen. Cultureel, want de Caribische omgangsvormen verschillen aanmerkelijk van de Nederlandse, wat soms tot de nodige botsingen leidt. Economisch, want de omvang en diversiteit van de economie van de landen en het voorzieningenniveau zijn onvergelijkbaar. Zelfs de gesproken talen vormen in toenemende mate een barrière, want de opmars van het Papiaments, Engels en Spaans op de Antillen en Aruba is onmiskenbaar.

Het gebrek aan kennis bij de Nederlandse bevolking over de Caribische delen van het Koninkrijk is groot, zeker bij de jongere generaties. Dit leidt soms tot eenzijdige en negatieve beeldvorming. De overlast van een kleine groep voornamelijk Curaçaose probleemjongeren in steden als Rotterdam, Dordrecht, Tilburg en Den Helder slaat neer op de totale bevolkingsgroep, die gemakshalve onder de noemer 'allochtonen' wordt gerangschikt. Daarnaast is er de negatieve associatie van de Antillen met drugsproblematiek, criminaliteit, financiële afhankelijkheid en wanbestuur

Omgekeerd bestaan er op de eilanden de nodige (voor)oordelen over Nederlanders. De houding waarmee de doorsnee makamba¹ het Caribische rijksdeel benadert, wordt ervaren als hooghartig, bemoeizuchtig, betweterig of veroordelend, dan wel volstrekt ongeïnteresseerd. Dit geldt niet alleen voor de massa's toeristen die er neerstrijken voor een vakantie in de zon, maar ook voor de vliegtuigladingen met politici, ambtenaren en technische bijstanders die de missie hebben om de eilanden een stukje Nederlandse bestuurscultuur bij te brengen. Antillianen kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat Nederlanders, na een week 'in de West' te hebben doorgebracht, zich al gauw expert op het gebied van Antilliaanse zaken wanen. Een veelgehoorde grap op de eilanden is dat Antillianen en Arubanen té snel

1 Voor de herkomst van de term 'makamba', het Papiamentse woord voor 'Nederlander', bestaan vele verklaringen. De term heeft doorgaans een negatieve connotatie.

beledigd zijn omdat ze ‘uitschuifbare tenen’ hebben. Maar het valt op dat hun Europese rijksgenoten een bijzonder talent hebben om erop te trappen.

Met elkaar vervlochten

Alle verschillen en onderlinge fricties ten spijt, zijn de Nederlandse en Antilliaans-Arubaanse samenlevingen op vele manieren met elkaar vervlochten. Hoewel in het Nederlandse koloniale verleden, minder dan bijvoorbeeld bij de Britten en de Fransen, de nadruk werd gelegd op culturele verwantschap, is die wel degelijk aanwezig. Aan de Curaçaose Sint Annabaai herinneren beroemde Amsterdamse gevels onmiskenbaar aan een gezamenlijk verleden: hier ligt een stukje Nederlands erfgoed in de tropen. Eeuwenlange samenwerking heeft de sociale, economische, familiale en culturele banden tussen de rijksdelen vervlochten. In de Tweede Wereldoorlog was het voor veel Antillianen vanzelfsprekend dat ze meevochten tegen de Duitsers en tijdens de hongervinter van 1944-’45 stuurden sommige eilandbewoners voedselpakketten of een deel van hun maandsalaris naar Nederland om het leed te verzachten. Ook het Antilliaanse en Arubaanse onderwijs is voor een groot deel op het Nederlandse gebaseerd. De meeste van deze studenten maken vervolgens de overtocht naar Nederland om er hun studie af te ronden, hetgeen vaak resulteert in een permanent verblijf.

Een groot deel van de Antillianen en Arubanen koestert nog altijd de banden met Nederland. Het onderzoek ‘Ki Sorto di Reino’ uit 2001 wees uit dat een meerderheid van hen zelfs behoefte heeft aan méér zeggenschap van Nederland op de eilanden² van de Nederlandse Antillen. In dat verband valt de houding op van sommige Antilliaanse en Arubaanse politici wanneer zij de autonomie verdedigen. Elke poging tot toenadering van Nederland wordt daarbij bij voorbaat al als een bedreiging gezien. Een groot deel van de bevolking heeft daar minder moeite mee.

Omgekeerd wordt de verwantschap met de Caribische rijksdelen bij de Nederlandse bevolking een stuk minder beleefd. Uit een opiniepeiling van Radio Nederland Wereldomroep in december 2004 bleek dat meer dan de helft van de Nederlanders vindt dat de eilanden beter helemaal onafhankelijk kunnen worden. De vraag is of deze uitslag is gekleurd door het negatieve beeld van de Antillen in de media: uit dezelfde enquête bleek ook dat 85 procent van de ondervraagden van mening is dat er meer onderling begrip moet komen.

2 *Ki sorto di Reino? / What kind of Kingdom? Visies en verwachtingen van Antillianen en Arubanen omtrent het Koninkrijk*, Gert Oostindie en Peter Verton, Den Haag, 1998.

De indruk mag niet worden gewekt dat de overzeese gebiedsdelen de Nederlanders geheel koud laten. Een groot deel van de bevolking onderhoudt warme banden met de Antillen en/of Aruba. Vele Nederlanders hebben zich al dan niet definitief op een van de eilanden gevestigd. Ook diverse Nederlandse bedrijven hebben een vestiging op één of meer van de eilanden.

Het beste voorbeeld van verbondenheid ligt misschien wel in de relatie tussen het Koningshuis en de overzeese rijkdelen. Waar de politici aan weerszijden van de oceaan doorgaans falen om genegenheid voor elkaar te tonen, slagen de leden van de Koninklijke familie en het Antilliaanse en Arubaanse volk daar wel in. Bij elk bezoek loopt de eilandbevolking uit om de Koningin en/of haar familieleden welkom te heten. In het onderzoek 'Ki Sorto di Reino' gaf de meerderheid van de Antillianen en Arubanen aan van de koningin te houden: St. Eustatius 90%, Saba 86%, Aruba 72%, St. Maarten en Bonaire 62%, Curaçao 56%.

Die liefde is wederzijds en bestaat voor de Koninklijke familie duidelijk uit meer dan een formaliteit. Voor zowel wijlen prins Bernhard als zijn kleinzoon, prins Willem-Alexander, was met name Curaçao altijd een geliefd vakantieoord. Mr. Pieter van Vollenhoven zet zich binnen het Comité Koninkrijksrelaties actief in voor het aanhalen van de betrekkingen binnen het Koninkrijk. Diepe indruk maakte koningin Beatrix tijdens een bezoek aan Curaçao in 1999, toen het eiland werd getroffen door het staartje van orkaan Lenny. Hare majesteit ging nog dezelfde avond poolshoogte nemen in het getroffen gebied en werd getroffen door een windvlaag die de golven hoog deed opspatten. De foto van haar bedorven kapsel prijkte de volgende dag op alle voorpagina's. Dit tot ongenoegen van de Rijksvoorlichtingsdienst, maar ze won er eens te meer de harten mee van de lokale bevolking.

Vraagtekens

"Wij zijn door historie verbonden", heeft Koningin Beatrix bij diverse gelegenheden gezegd. In die woorden ligt veel betekenis verscholen. Het is een duidelijk signaal aan degenen die vraagtekens zetten bij het voortbestaan van de banden met de Nederlandse Antillen en Aruba. Nu Nederland in toenemende mate verbonden raakt met de landen van de Europese Unie, wat is dan nog het belang van onze aanwezigheid in de West? Waarom draagt Nederland jaarlijks bijna 120 miljoen euro bij aan de eilanden? Is het niet beter om een einde te maken aan die afhankelijkheidsrelaties en de eilanden te leren op eigen benen te staan, in plaats van kostbaar belastinggeld in een vermeende 'bodemloze put' te blijven storten? Of zijn er wellicht geopolitieke, militaire of economische redenen die een Nederlandse aanwezigheid rechtvaardigen? Is er sprake van een ereschuld uit het koloniale (slavernij)-

verleden? Bevinden we ons in een constitutionele houdgreep, omdat het Statuut simpelweg geen mogelijkheid biedt tot eenzijdige opzegging? Of is er, zoals koningin Beatrix aangeeft, sprake van een historisch gegroeide verwantschap met een morele plicht om voor elkaar te zorgen?

Een kortstondige fase van toenadering

De Nederlandse politiek is de afgelopen decennia nooit in staat geweest om een helder antwoord te formuleren op vragen naar het bestaansrecht van het Koninkrijk. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, op 15 december 1954 geproclameerd, is een ambivalent document. Het kwam tot stand in een tijd dat een door de Verenigde Naties aangevoerde dekolonisatiegedachte nog maar net had postgevat in een Nederland dat 'Indië' met grote tegenzin had verloren en nog hardnekkig vasthield aan Nieuw-Guinea. Eenzijdig de onafhankelijkheid uitroepen voor Suriname en de Nederlandse Antillen was geen optie, maar voor een band, zoals Frankrijk met de départements d'outre mer³ smeedde, was het Statuut oorspronkelijk niet bedoeld. In het Statuut komen woorden als 'gelijkwaardigheid' en 'onderlinge bijstand' tussen de voormalige moederland en haar overzeese gebiedsdelen voor, maar wordt tegelijkertijd aangegeven dat het 'geen eeuwig edict is', hiermee de nadrukkelijke mogelijkheid openhoudende dat de partners op een zeker moment in goed overleg ieder hun weegs zouden kunnen gaan.

Dat moment is nooit gekomen, ook al probeerde Nederland de afgelopen tientallen jaren met wisselende intensiteit om van de overzeese gebieden af te komen. Die pogingen werden versterkt na de beruchte volksopstand op Curaçao op 30 mei 1969. In de vlaag van progressief dekolonialisme, die hierop volgde, slaagde Den Haag als eerste met Suriname, dat in 1975 min of meer tot onafhankelijkheid werd gedwongen. Minder succes was er medio jaren '80 met Aruba, dat niet langer afhankelijk wilde zijn van de Antilliaanse rijksgenoten. Het eiland pleitte voor een rechtstreekse band met Nederland. De regering stemde toe, mits Aruba in een periode van tien jaar zou toewerken naar volledige onafhankelijkheid. Door handige diplomatie werd dit echter geen harde eis, zodat Aruba tot op de dag van vandaag een status aparte heeft binnen het Koninkrijk.

Hierbij is het belangrijk op te merken dat de behoefte aan afscheiding, zoals die voornamelijk op Aruba en St. Maarten werd en wordt beleefd, niet moet

3 De Caribische gebiedsdelen — zoals Martinique en Guadeloupe, waarvan Frans Saint Martin deel uitmaakt — zijn sinds 1946 integraal onderdeel van Frankrijk. Later kregen zij de speciale status van Département d'outre-mer.

worden verward met een streven naar onafhankelijkheid van Nederland. Net zoals in veel voormalige koloniën elders in de wereld heeft de Antilliaanse en Arubaanse bevolking daar nooit en *masse* naar gestreefd.

Van Nederlandse zijde bleef dekolonisatie lange tijd het streven. Pas begin jaren '90 kwam er een omslag in dit beleid, met name ingegeven door toenmalig minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin, die in het kabinet-Lubbers III verantwoordelijk werd voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse aangelegenheden. Hij maakte zich daar al snel populair door zijn oprechte betrokkenheid. Hirsch Ballin wilde afrekenen met de Hollandse onverschilligheid en kondigde een nieuwe periode van hechte samenwerking aan binnen een nieuw gemenebest waartoe ook Suriname zich mocht rekenen. Maar ook hij werd geconfronteerd met de gevoeligheid van de onderlinge verhoudingen. Toen hij na afloop van de Toekomstconferentie van 1993 samen met premier Lubbers een uitgewerkte blauwdruk voor het toekomstige staatsbestel presenteerde, voelden de Antillianen zich voor het blok gezet en in hun autonomie aangetast. Met een theatraal gebaar verscheurde toenmalig minister van Justitie Suzy Camelia-Römer, de latere Antilliaanse premier, het document voor de ogen van Lubbers, Hirsch Ballin en de aanwezige pers.

Tegenstrijdige conclusies

Zo werd deze kortstondige fase van toenadering in de kiem gesmoord. In de Paarse kabinetten die volgden, daalden de relaties binnen het Koninkrijk tot het vriespunt. Weliswaar werd de lijn van Hirsch Ballin doorgezet en was afscheiding van de overzeese rijkdelen niet langer het einddoel van het Nederlandse beleid, maar de vraag wat ons allen bindt en waartoe dit in de toekomst moet leiden, is onbeantwoord gebleven.

Ook het Hoofdlijnenakkoord van 21 oktober 2005 ten behoeve van de Rondetafelconferentie op 26 november in datzelfde jaar ging voornamelijk over de financiële en staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk.

Het Koninkrijk werd hiermee weinig meer dan een eenzijdige financiële donorrelatie tussen drie volstrekt ongelijkwaardige landen. Daarbij verbindt Nederland harde eisen aan de financiële middelen die de Nederlandse Antillen en Aruba worden verstrekt op het gebied van de staatshuishouding en deugdelijkheid van het bestuur en wordt er aan Antilliaanse en Arubaanse zijde continu een beroep gedaan op de zo gekoesterde door het Statuut gewaarborgde autonomie. Het gaat hier niet alleen om deugdelijkheid van bestuur met betrekking tot de uitgaven, maar evenzeer om de inkomsten uit belastingen, heffingen en premies.

De bedompte stemming was ook voelbaar tijdens de enigszins plichtmatige viering van het vijftigjarige bestaan van het Statuut, in december 2004. Zelfs de doorgaans zo aimabele Jaime Saleh, voormalig gouverneur van de Nederlandse Antillen, merkte achteraf op dat er van een feestje geen sprake was geweest. “Van een echte viering van 50 jaar Statuut wilde men verder in het algemeen niets weten, omdat er – gelet op de minder positieve ervaringen in de koninkrijksverhoudingen – niets te vieren was. Maximaal kon het een herdenking worden met een grondige bezinning op de betekenis van het Koninkrijk met het oog op de sinds jaren sterk veranderende omstandigheden, zowel in het Koninkrijk zélf als daarbuiten. Deze herdenking leidde tot tegenstrijdige conclusies. Enerzijds waren er positief gestemden die met veel vertrouwen in verbondenheid en solidariteit naar de toekomst keken; anderzijds meenden de negatief gestemden, die daar geen vertrouwen meer in hadden, dat het koninkrijksverband – zo nodig eenzijdig door Nederland – moest worden verbroken, en als dat verband toch mocht blijven bestaan, de partners in feite met elkaar opgescheept zitten en tot elkaar zijn veroordeeld.”⁴

Mr. Pieter van Vollenhoven, een warm voorstander van een actief vorm en inhoud geven aan de relaties in het Koninkrijk⁵, drukte het tijdens de viering nog wat bondiger uit. “Of we gaan door met nieuw elan of het is tijd om vaarwel te zeggen. Daartussen zit niks. We moeten elkaar eerlijk in de ogen kijken. Elkaar nadrukkelijk vragen: stel jij onze band nog op prijs? Ja? Dan gaan we grenzen afspreken waar we ons aan houden?”⁶

4 Aldus Saleh in zijn inaugurele speech bij de aanvaarding van de bijzondere leerstoel constitutioneel koninkrijksrecht aan de Universiteit Utrecht, 28 april 2006.

5 Zie ook het interview met Pieter van Vollenhoven in *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2005, pag. 107-109.

6 De uitspraak is opgetekend in John Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk. Over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen*, Amsterdam, 2004, pag. 206.

2 VALLENDE
STERREN -
over het
Antilliaanse
staatsverband

De dagen van de Nederlandse Antillen zijn geteld. Na vijftig jaar komt er een einde aan het Antilliaanse staatsverband en krijgen de eilanden hun langgekoesterde rechtstreekse band met Nederland. Wat ging er vooraf aan deze historische stap? En liggen alle opties voor goed bestuur en een duurzame toekomst op tafel?

‘Daar gaat Sint Maarten’

Antillendag, 21 oktober 1997. Bij de plechtige viering op het Brionplein in Willemstad zijn de gouverneur, regeringsleden, parlementariërs en andere hoge gasten aanwezig om elkaar toe te spreken over de Antilliaanse eenheidsgedachte. De wand van het podium is behangen met de vijf sterren van de nationale vlag. Maar dan, door de wind of door slecht klevende lijm, valt één van de sterren naar beneden. “Daar gaat Sint Maarten”, grapt iemand in het publiek.

Deze anekdote zegt veel over de sfeer tijdens Antillendag, alsmede over het ‘Antillengevoel’ van veel Antillianen. Tijdens officiële gelegenheden waren ze wel bereid om enkele woorden van saamhorigheid uit te wisselen, maar diep in hun hart wilden velen liever per direct afscheid van elkaar nemen en een rechtstreekse band met Nederland aanknopen. Dit geldt met name voor Sint Maarten, dat na de status aparte van Aruba in 1986 de rol overnam als grootste tegenhanger van Curaçao. Antillendag wordt nergens hartstochtelijk gevierd, behalve dan als vrije dag. Op Sint Maarten leefde deze feestelijke dag van reflectie al helemaal niet — en niet alleen omdat de bewoners midden in het orkaanseizoen wel iets anders aan hun hoofd hebben. Een aantal politici op het Bovenwindse eiland wilde Antillendag liever helemaal afschaffen en inruilen voor Emancipatiedag, de afschaffing van de slavernij op 1 juli 1863.

Op Sint Maarten is het Antilliaanse staatsbestel vooral ervaren als een dwingend keurslijf of een onhandige U-bocht die het rechtstreekse contact met Nederland bemoeilijkt. Men vond het onverdraaglijk dat er aan de ambtelijke bureaus in Willemstad beslissingen werden genomen over de toewijzing van de Nederlandse ontwikkelingsgelden, noodhulp na het jaarlijkse orkaangeweld, de inning van de belastingen op Sint Maarten of de positie van het eiland binnen de Antilliaanse economie. Zeker omdat, bijvoorbeeld op het gebied van cruisetoeerisme, Sint Maarten en Curaçao niet louter gezamenlijke belangen hebben, maar ook concurrerende. “Onze economie kan niet vanuit een ver overzees gebied worden bestuurd”, was een veelgehoorde kreet.

Het zat er - na het eerdere vertrek van Aruba uit het Antilliaanse staatsbestel - dan ook dik in dat Sint Maarten de volgende 'vallende ster' aan het Antilliaanse firmament zou worden. In juni 2000 werd een belangrijke stap in die richting gezet toen tijdens een staatkundig referendum een ruime meerderheid van de eilandbevolking (bijna 70 procent) koos voor de status aparte. Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat zo'n 14 procent voor de optie van volledige onafhankelijkheid koos. De mogelijkheid om bijvoorbeeld een provincie van Nederland te worden, naar analogie van het Franse deel van het eiland, was door de politiek niet als optie aan het referendum toegevoegd.

Het referendum op Sint Maarten kan met terugwerkende kracht worden gezien als een belangrijke katalysator van het staatkundig veranderingsproces waarin het Koninkrijk op dit moment in is beland. Om dit te begrijpen, is het goed om in vogelvucht terug te blikken op de bestuurlijke discussie die de afgelopen decennia over de Nederlandse Antillen is gevoerd.

Stuurmanskunsten

Wie de landkaart van het Caribische gebied bekijkt, zal zich erover kunnen verbazen dat de Nederlandse Antillen het nog zo lang met elkaar hebben kunnen uithouden. Tussen Willemstad, Curaçao en Philipsburg, Sint Maarten ligt ruim 900 kilometer diepblauwe Zee. Ook de culturele verschillen onder en boven de Passaatwind zijn aanmerkelijk. Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba hebben niet alleen als voertaal het Engels, ook de samenleving is voor een groot deel op de Brits-Amerikaanse cultuur georiënteerd. Aruba, Bonaire en Curaçao daarentegen, hebben meer raakvlakken met het nabijgelegen Latijns-Amerikaanse vasteland.

Toch was ten tijde van de ondertekening van het Statuut het uitgangspunt van een Antilliaans staatsverband vanzelfsprekend. Curaçao was eeuwenlang het koloniale bestuurlijke centrum geweest voor de zes eilanden. Op enige afstand gevolgd door Aruba, was het destijds het enige eiland met enige mate van economische ontwikkeling en politiek-bestuurlijke traditie. Daarmee was de keuze voor een 'semi-federaal' Antilliaans staatsverband, met het zwaartepunt in Willemstad, redelijk. Maar naarmate Aruba en Sint Maarten, vooral door de ontwikkeling van het op de Amerikaanse markt gerichte toerisme, tot wasdom begonnen te komen, groeide de behoefte aan zelfbeschikking en nam de ergernis over de afhankelijkheid van Curaçao toe. De Antilliaanse eenheidsgedachte kwam steeds meer onder druk te staan.

Nederland maakte gemakkelijk gebruik van Curaçao als het gemeenschappelijke aanspreekpunt voor de gehele Antilliaanse gemeenschap. Het heeft er altijd voor gezorgd om zo min mogelijk aparte relaties aan te knopen met de andere eilanden. Met het gevolg dat zij, als zij hun lokale problemen en verzoeken aan Den Haag wilden voorleggen, altijd eerst langs Willemstad moesten. En dat terwijl de verschillen in problematiek tussen Curaçao, het landelijke Bonaire, de sterk Amerikaans georiënteerde economische groeiers Aruba en Sint Maarten en de microgemeenschappen Saba en Sint Eustatius zich over het algemeen nauwelijks onder één noemer lieten vangen. Bovendien voelden de eilanden zich voor wat betreft hun verdere ontwikkeling te afhankelijk van de economische toestand op Curaçao. Dit kwam het draagvlak voor de Nederlandse Antillen niet ten goede. Het voedde de behoefte aan een nieuw staatsbestel met rechtstreekse relaties met Nederland.

Bovendien is de dubbele bestuurslaag niet bepaald de meest praktische gebleken. Alle Antilliaanse eilanden hebben hun eigen gezaghebber, een bestuurscollege, een eigen eilandelijk ambtenarenapparaat en democratisch gekozen eilandsraad. Daarboven hangt de Antilliaanse regering, met diverse ministeries, gecontroleerd door de Antilliaanse Staten. Zowel op eilandelijk als landelijk niveau zijn er om de vier jaar verkiezingen, die niet parallel lopen.

Theo Korthals Altes, voormalig interim-directeur van KABNA, de Haagse ambtelijke dienst voor het Nederlandse regeringsbeleid overzee, geeft in zijn boek 'Koninkrijk aan Zee' een treffende analyse van de problemen die deze overmaat aan politiek zoal opleverde. De Antilliaanse regering is in zijn visie de constante speelbal van de machtsspelletjes van de afzonderlijke eilanden. Zo heeft Curaçao geen absolute meerderheid in het Antilliaanse parlement, terwijl het wel driekwart van de economische en maatschappelijke belangen van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigt. Het is daardoor altijd gedwongen om lastige compromissen te smeden met de andere eilanden. "Haagse politici die in het algemeen tevreden zijn wanneer zij de helft plus één in handen hebben, zouden nog veel van de Antilliaanse stuurmans-kunsten kunnen leren", aldus Korthals Altes.⁷

⁷ *Koninkrijk aan zee. De lange vlucht van liefde in het Caribisch-Nederlandse bestuur*, Theo Korthals Altes, Ede, Walburg Pers, 1999, pag. 38.

Oppepper

Een oppepper voor aanhangers van de Antilliaanse eenheidsgedachte was er in 1993/1994 met de uitslag van het landelijke referendum over de staatkundige toekomst. De gevestigde politieke partijen, die aanstuurden op een status aparte voor alle eilanden, werden hardhandig afgestraft door de kiezers, die met een driekwart meerderheid stemden voor behoud van de Nederlandse Antillen. In diverse analyses is overigens gesteld dat deze uitslag niet zozeer voortkwam uit 'Antillienliefde', maar eerder uit onvrede over de zittende politiek, die onder meer te weinig zou hebben gedaan aan de voortschrijdende armoede en criminaliteit op de eilanden.

Niettemin leidde de uitslag van de volksraadpleging tot een opleving van het vertrouwen in de Antillen. Het betekende de opkomst van de nieuwe politieke partij PAR (Partido Antia Restrukturá – Partij voor Geherstructureerde Antillen) van Miguel Pourier en Lucille George-Wout, die integriteit en vernieuwing van de Antilliaanse bestuursstructuur als belangrijkste thema had. Toen de partij eenmaal aan de macht kwam, was één van de eerste beleidsacties een verzoek aan de diverse eilandsbesturen om suggesties en wensen aan te dragen voor structurele verbeteringen. Hierop is nooit een eenduidig antwoord gekomen.

De uitslag van de recente referenda op Sint Maarten (2001) en Curaçao (2005) geeft aan dat ook de PAR het tij niet heeft kunnen keren. De toekomst van het Antilliaanse staatsbestel was ongewisser dan ooit. Dit constateerde ook een commissie onder leiding van de oud-gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen 'Papy' Jesurun. In 2004 publiceerde zij het advies 'Nu kan het... nu moet het!'. "Er bestaat grote ontevredenheid over het staatsverband van de Nederlandse Antillen. Het draagvlak daarvoor is nagenoeg verdwenen. De dubbele bestuurslaag belemmert een effectieve oplossing van maatschappelijke vraagstukken, zoals armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën", luidt een van de conclusies.⁸

Nederlandse terughoudendheid

Sinds de afwijzing in 1993 van de Nederlandse schetsen voor een nieuw staatsverband is Nederland erg terughoudend met het doen van voorstellen op het gebied van de staatkundige relaties. Weliswaar werd de verkiezings-

⁸ *Nu kan het... nu moet het!*, Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen. Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004.

overwinning van de PAR in 1994 uitbundig verwelkomd door het aangetreden paarse kabinet, maar de kersverse Antilliaanse premier Miguel Pourier kreeg te maken met een Haagse politiek die zwaar inzette op deugdelijk bestuur en sanering van de overheidsfinanciën. Dit leidde onder meer tot inschakeling van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat een dusdanig streng regime voorschreef dat Pourier nauwelijks nog toekwam aan een discussie over staatkundige vernieuwing. In de volgende jaren koersten de Antillen steeds dichterbij het faillissement af. Desalniettemin verbonden de Nederlandse bewindslieden de verzoeken om financiële steun constant aan goedkeuring van het IMF of verplichte inburgeringscursussen voor Antilliaanse jongeren die hun heil in Nederland zochten.

Ook toen de bevolking van Sint Maarten tijdens het referendum van 2000 de discussie over de staatkundige toekomst vlot trok, hield Nederland de boot af. Aan de vooravond van de stemming verklaarde de toenmalige staatssecretaris van Koninkrijksrelaties, Gijs de Vries, dat “als het aan Nederland ligt er geen sprake zal zijn van een status aparte voor Sint Maarten.”⁹ Een versnippering van de Antillen zou de zaak er niet overzichtelijker op maken. En moesten al die kleine eilandjes dan — net als Aruba — een eigen munteenheid, een eigen Centrale Bank, procureur-generaal en gouverneur hebben?

De volgende dag bleek dat de bezwaren van De Vries weinig indruk hadden gemaakt op de kiezers. Maar Den Haag bleef uiterst terughoudend met toezeggingen over de gevolgen van het referendum. “Nederland zal voorstellen tot aanpassing van de staatkundige relaties binnen het Koninkrijk toetsen aan onder meer de mate waarin de kwaliteit van het bestuur en van het beleid kan worden gewaarborgd. Tevens mag de bestuurbaarheid van het Koninkrijk niet in het gedrang komen en dienen de bevoegdheden van de eilandgebieden in overeenstemming te zijn met hun draagvermogen. Vooralsnog ligt onze gemeenschappelijke prioriteit echter bij het financieel, economisch en sociaal herstel van de Nederlandse Antillen en in het bijzonder bij de uitvoering van het stappenplan dat is overeengekomen met het IMF”, verklaarde De Vries enkele maanden na het referendum.¹⁰

In de volgende periode verslechterden de verhoudingen binnen het Koninkrijk in even snel tempo als de Antilliaanse financiële situatie. Het dieptepunt werd in 2003 bereikt met de verkiezingswinst van Anthony Godett, de zoon van de leider van de opstand van 30 mei 1969. Met zijn

9 NRC Handelsblad, 22 juni 2000.

10 Speech van staatssecretaris Gijs de Vries tijdens de Lustrumconferentie Overlegorgaan Caribische Nederlanders, 18 november 2000.

‘antikolonialistische’ leuzen wist hij de Haagse bestuurders het bloed onder de nagels vandaan te halen. Dat werd niet minder toen Godett, nadat hij wegens fraude werd aangeklaagd en niet langer ministeriabel was, zijn minstens even strijdbare zus Mirna aanstelde als vervanger. De sfeer verslechterde verder toen de Godett’s er een belangrijk politiek punt van maakten om de bodyscanner tegen drugsmokkel op de Curaçaose luchthaven Hato te verwijderen, tenzij er voor vertrekkende vluchten vanuit Schiphol eenzelfde ‘mensonterend’ apparaat zou worden geplaatst.

Ondanks - of misschien wel dankzij - deze crisissituatie kwam er in diezelfde periode weer heel voorzichtig een discussie over de Koninkrijksstructuur tot stand. In het kabinet-Balkenende II deed minister Thom de Graaf van Koninkrijksrelaties een poging om rechtstreekse relaties aan te knopen met de afzonderlijke eilanden en zo de centrale regering te omzeilen, die feitelijk nog nauwelijks een machtsbasis had. Ook werden de Antilliaanse en Nederlandse regering het eens over de vorming van de al genoemde commissie van Papy Jesurun, die in het voorjaar van 2004 het failliet van het Antilliaanse staatsbestel aankondigde en voorstellen deed voor een nieuwe staatsstructuur.

Toen de bevolking van Curaçao zich in april 2005 uitsprak vóór het behoud van het Koninkrijk, maar tégen de Antillen, was Nederland eigenlijk al overstag. Het had zich neergelegd bij het onvermijdelijke en stemde in met een rondetafelconferentie (RTC) over een nieuwe bestuurskundige structuur. Deze vond op 26 november van dat jaar plaats. Verantwoordelijk minister Alexander Pechtold trok hierbij lering uit het verleden en waakte er zorgvuldig voor om het voortouw te nemen in deze discussie, tenzij op uitdrukkelijk verzoek. “U weet inmiddels dat voor mij een andere bestuursstructuur een middel is. Zeker geen doel op zich. Er zijn mensen die tegen mij zeggen dat Nederland in het proces van staatkundige vernieuwingen het voortouw of de regie moet nemen. Tegen die mensen zeg ik: natuurlijk ben ik daartoe bereid indien U (het Land en de eilanden) dat wilt”, verklaarde hij dezelfde zomer in een toespraak voor het Antilliaanse parlement.¹¹

Hieraan moet worden toegevoegd dat ook Bonaire en Saba zich in hun referenda van respectievelijk 10 september en 5 november 2004 hadden uitgesproken over hun staatkundige toekomst: beiden wilden een directere band met Nederland. Alleen tijdens het referendum van 8 april 2005 op Sint Eustatius kwam verrassend de optie ‘behoud van de Antillen’ als winnaar

11 Statentoespraak minister Pechtold, 28 juni 2005.

uit de bus: met 76,6 procent van de stemmen. De ruim 600 kiesgerechtigde Statianen hadden er dus nog vertrouwen in.

Het heeft niet mogen baten. Inmiddels is de besluitvorming over de nieuwe staatsstructuur in een vergevorderd stadium. Volgens het huidige ontwerp zijn de drie eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) straks een openbaar lichaam (vergelijkbaar met de positie van gemeenten in Nederland) en behoren ze tot het staatkundig bestel van Nederland en hebben de drie 'Landen' (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) een status aparte en zullen ze alle een afzonderlijke band met elkaar en met Nederland onderhouden. De onderhandelingen over de nieuwe staatkundige verhoudingen zijn op 2 november 2006 afgerond in een slotverklaring, die aan de landen is voorgelegd.

Meer of minder Nederland

Er heeft ontegenzeggelijk een positieve kentering plaatsgevonden in het overleg binnen het Koninkrijk. Na een stilzwijgen van tien jaar kan er weer worden gesproken van een constructieve discussie over de staatkundige toekomst. Het moment om tot structurele veranderingen te komen is aangebroken.

Diverse betrokkenen vragen zich echter af of de discussie in de juiste context wordt gevoerd. Het overleg staat hier en daar voor een belangrijk deel in het teken van het aloude streven van de eilanden naar autonomie. Het opheffen van de Nederlandse Antillen wordt op Curaçao en Sint Maarten geïnterpreteerd als een overwinning voor de voorstanders van zelfbeschikking. Het is echter de vraag of dat doel ook daadwerkelijk wordt behaald, omdat zonder de Antilliaanse eenheid de eilanden ieder afzonderlijk contact met Nederland hebben en minder gezamenlijk zullen optrekken om hun belangen te verdedigen. Professor Gert Oostindie heeft deze wetmatigheid in een formule gegoten: "Minder land = meer Nederland".¹²

Ook op de andere doelstelling - het opheffen van de dubbele bestuurslaag ten behoeve van een efficiënte besluitvorming - valt het een en ander af te dingen. Tijdens de voorbereidende gesprekken werd al snel duidelijk dat de nieuwe structuur niet direct een vermindering van bureaucratie tot gevolg heeft. Sommige taken van het centrale Antilliaanse overheidsapparaat komen in handen van nieuwe, intereilandelijke lichamen of Koninkrijksorganen. Anderen worden overgenomen door de diverse eilandelijke overheden. Per saldo leverde het nieuwe staatsverband mogelijk méér overheid op in plaats van minder. Ook worden de onderlinge betrekkingen er bepaald niet overzichtelijker op.

12 Persoonlijk interview met Gert Oostindie, 12 juli 2006.

Daarbij komt dat de discussie over staatkundige vernieuwing plaatsvindt binnen de beperkte kaders van de verschillende referenda. Oplossingen worden niet of nauwelijks gezocht buiten de bestaande concepten – met uitzondering wellicht van de nog nader uit te werken status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De afgelopen jaren zijn er diverse plannen geopperd voor een integrale herziening van de Koninkrijksrelaties die een stuk vooruitstrevender zijn dan wat er thans op tafel ligt. Waarom niet meteen doorpakken en de gehele Antillen uitzicht geven op de status van provincie of gemeente? Waarom geen keuze voor het Franse model, dat voor de overzeese gebiedsdelen staatkundig een duidelijke vooruitgang kan betekenen, al zou de positie van Aruba - dat al veel eigen bevoegdheden heeft – de nodige hoofdbreken opleveren.

En waarom kan er niet worden gezocht naar oplossingen binnen het huidige staatsverband? Een dergelijke gedachte lag ten grondslag aan aan de oprichting van het Comité 2004, onder leiding van mr. Pieter van Vollenhoven en de voormalige gouverneur van de Nederlandse Antillen, Jaime Saleh, gesteund door prominenten als Ernst Hirsch Ballin, Nout Wellink en de voormalig Arubaanse gouverneur Olindo Koolman. Zij constateren dat er sinds het begin van de jaren '90, toen de dekolonisatiegedachte vaarwel werd gezegd, is nagelaten om een gemeenschappelijke identiteit voor het Koninkrijk te ontwikkelen, en roepen op tot verdieping en versterking van de relaties tussen de partners. In het huidige debat herkennen zij die intentie onvoldoende. Volgens het Comité kunnen de huidige mogelijkheden van het Statuut veel beter worden benut en kan de huidige, papieren constructie van het Koninkrijk worden omgevormd tot een volwaardige sociale rechtstaat?

Eind 2004 publiceerde het Comité (inmiddels omgedoopt tot Comité Koninkrijksrelaties) de nota 'Investeren in gezamenlijkheid', met daarin de nadruk op gemeenschappelijkheid, saamhorigheid en solidariteit. Deze was voor een deel geïnspireerd door het enkele maanden daarvoor gepubliceerde advies van de commissie-Jesurun 'Nu kan het.., nu moet het', dat pleitte voor de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, gekoppeld aan 'bezieling' van het Koninkrijk. Ook het Comité verklaarde zich voorstander van een nieuw staatsverband, mits dit tot nieuwe vormen van samenwerking leidt. Het Koninkrijk zou een actievere rol moeten krijgen op gebieden als onderwijs, volksgezondheid, rechtshandhaving, overheidsfinanciën en armoedebestrijding. Hierbij ziet het Comité een belangrijke taak weggelegd voor maatschappelijke en non-gouvernementele organisaties.

“De contacten lopen nu al te vaak alleen op bestuurlijk niveau, terwijl het maatschappelijk veld nauwelijks daarbij betrokken is. Er moet in brede lagen van al onze samenlevingen veel meer kennis/informatie worden verspreid omtrent en begrip worden gekweekt voor de constitutionele, democratische en rechtstatelijke verhoudingen. Ook de voorheen in de uitwisselingsprogramma’s opgenomen culturele samenwerking in en tussen de landen van het Koninkrijk behoort zo spoedig mogelijk weer te worden opgepakt”, aldus Saleh.¹³

Bovenal is het volgens de leden nodig dat het stilzwijgen over het bestaansrecht van het Koninkrijk wordt verbroken door middel van ‘een expliciete keuze voor elkaar’. “Een positieve uitspraak voor vernieuwde en blijvende Koninkrijksrelaties zal op zichzelf al het proces van vernieuwing een ongekende dynamiek geven, waarbij het Koninkrijk niet lang als vanzelfsprekend op zijn beloop wordt gelaten”, aldus de nota.

Toekomst modellen

Weinig betrokkenen zullen het oneens zijn met al deze goede intenties, maar toch klinkt hier en daar een woord van kritiek. De voormalige minister van Koninkrijksrelaties, Alexander Pechtold, sprak van ‘elitaire clubs van mensen die elkaar kennen en allemaal iets met de Antillen hebben gehad’. En professor Gert Oostindie omschreef de rapporten van het Comité 2004 en de commissie-Jesurun als ‘voorzichtig’ en ‘hier en daar halfslachtig’. Beide adviezen blijven binnen de gebaande paden van het Koninkrijk en gaan daarmee voorbij aan een breder pallet van toekomstmogelijkheden, variërend van onafhankelijkheid tot volledige integratie.¹⁴

Oostindie onderscheidt twee stromingen in het denken over de toekomstige Koninkrijksrelaties. De eerste richt zich op verdieping van het Statuut, door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die het biedt. Dit betekent een zwaardere rol voor het Koninkrijk, minder gehamer op de autonomie van de eilanden en meer engagement van Nederland. Tot deze stroming zouden de aanbevelingen van het Comité 2004 en ook de Raad van State kunnen worden gerekend. In het ‘ongevraagde’ advies van eind 2004 wijst de

13 Aldus Saleh in zijn inaugurele speech voor de Universiteit Utrecht, 28 april 2006

14 Zowel Pechtold als Oostindie in *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2005. Overigens is Oostindie zelf ook lid van het Comité 2004.

Raad op de ruime mogelijkheden tot samenwerking die het Statuut biedt, waarvan tot dusver te weinig gebruik wordt gemaakt.¹⁵

De tweede stroming verlaat de kaders van het Statuut en zoekt een nieuwe staatkundige schikking van de Caribische (ei)landen. Dit leidt tot meer vooruitstrevende ideeën, zoals de status van provincie en/of gemeente. Het tijdschrift *Christen Democratische Verkenningen* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA besteedde eind 2005 uitgebreid aandacht aan deze opties.¹⁶ Een belangrijk voordeel van zowel de gemeentelijke als provinciale status is de helderheid: het is een onmiskenbare keuze voor gezamenlijkheid. Ook op het gebied van de rechtshandhaving en financiële verhoudingen komt er duidelijkheid, want Nederland staat in dit model, net als voor de op het Europese vasteland gelegen gemeentes en provincies, te allen tijde garant.

Maar er zijn ook nadelen. Oostindie doet in dezelfde publicatie een aantal 'gedachteoefeningen' rond een Antilliaanse provincie. Hij concludeert dat het Franse model enerzijds positief zou kunnen uitpakken voor de welvaart en stabiliteit op de eilanden, maar anderzijds en tegelijkertijd hun (financieel-economische) afhankelijkheid vergroot en een bedreiging vormt voor hun culturele identiteit. Elders in het kwartaaltijdschrift analyseren de economen Hans Ziekenoppasser en Jos Sneehuyzen de effecten van een gemeentelijke status voor de eilanden. Zij constateren dat bijvoorbeeld de invoering van de euro grote wisselkoersveranderingen kan opleveren, dat overname van het Nederlandse sociale stelsel de concurrentiepositie op de regionale markt kan aantasten en dat de Europese milieuwetgeving waaraan Nederland is gebonden, waarschijnlijk de sluiting van de raffinaderijen op Curaçao en Aruba tot gevolg zou hebben. Al met al zouden volgens de auteurs de lasten de baten overtreffen. Daar kan tegenin worden gebracht dat invoering van de euro niet automatisch betekent dat het wisselkoersrisico bij de eilanden hoeft te liggen. Daarnaast betekent integratie in de Europese Unie ook dat er Europese fondsen beschikbaar komen om achterstanden op het gebied van milieu in te lopen.

Kortom, er zitten behoorlijk wat haken en ogen aan verdere integratie binnen het Koninkrijk. Niettemin tonen de ervaringen van Frankrijk en de Verenigde Staten aan dat het geen onmogelijkheid is en zelfs tot positieve resultaten kan

15 In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op artikel 37 van het Statuut, dat de mogelijkheid schept om 'bijzondere vertegenwoordigers' en 'gemeenschappelijke organen' aan te wijzen voor onder meer de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen' en 'de bevordering van de economische weerbaarheid door onderlinge hulp en bijstand van de landen'.

16 *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2005.

leiden. Hierbij moet worden aangetekend dat Frankrijk de centrale belastingen aan de overzeese gebiedsdelen oplegt en Nederland niet. Des te opmerkelijker is het dat dergelijke modellen nooit serieuze aandacht hebben gehad in het debat over de staatkundige toekomst van het Koninkrijk. De Nederlandse noch de Antilliaanse overheid hebben nooit diepgravende studies verricht specifiek naar de kosten en baten van nadere integratie. Bij deze terughoudendheid hebben mogelijk het grote verschil in lastendruk en de verdeling tussen de burgers en bedrijven daarbinnen een rol gespeeld.

Geen weg terug

Gezien het bovenstaande is de vraag gerechtvaardigd of de afwachterende Nederlandse opstelling de juiste is. De term ‘Nederland gidsland’ is al enige tijd uit de mode maar de houding waarmee de Koninkrijkspartners thans tegemoet wordt getreden, doet wel erg passief aan. Den Haag wacht tot de eilanden met voorstellen komen en schetst vervolgens de randvoorwaarden voor zijn medewerking. De partners zitten tegenover elkaar aan tafel om de voorwaarden voor onttakeling van het Antilliaanse staatsverband te bespreken, maar de gewetensvraag blijft onbeantwoord: als we met z’n allen vinden dat het Koninkrijk bestaansrecht heeft, geldt dit dan niet evenzeer voor de Antillen?

In plaats van de discussie naar een hoger niveau te tillen en te zoeken naar een integrale, duurzame visie op het Koninkrijk, blijft de situatie te kenmerken als een voortdurende botsing van tegenstrijdige belangen. De Antillen verdedigen hun autonomie en staatkundige vernieuwing, Nederland geeft prioriteit aan de overheidsfinanciën en rechtshandhaving. “In plaats van dat men samen gaat zitten en zegt ‘laten wij hier samen uitkomen, zodat onze volkeren elkaar recht in de ogen kunnen kijken’, is men bezig met een soort cao-onderhandelingen, zoals tussen vakbond en werkgever. Daar kan nooit veel goeds uitkomen”, aldus het voormalige Antilliaanse lid van de Raad van State, Gilbert Wawoe.¹⁷

Professor Jaime Saleh verkondigde in zijn gouverneursjaren (1990-2002) altijd dat ‘in zijn periode de Antillen bij elkaar zouden blijven’. Dat is gelukt, maar inmiddels is ook hij overtuigd van de noodzaak van een nieuwe structuur, zij het tegen wil en dank. “De kwestie van staatkundige structuur kunnen we niet langer laten liggen. De Antilliaanse politici hebben de samenleving van de verschillende eilanden zo tegen elkaar opgestookt dat er geen weg terug is. Ik ben er geen voorstander van, maar ik heb geaccepteerd dat het zo zal moeten en ik hoop dat het goed afloopt. Daarom moeten we vol blijven inzetten op onze

¹⁷ Persoonlijk interview met Gilbert Wawoe, 8 augustus 2006.

gemeenschappelijkheid. Ik hoop van harte dat de directe banden, die nu op staatkundig gebied in de maak zijn, ook leiden tot echt persoonlijke banden tussen de mensen.”¹⁸

¹⁸ Persoonlijk interview met Jaime Saleh, 25 juli 2006.

3 SCHOENEN VOOR DE ARMEN - over de financiële bijdrage van Nederland

De Nederlandse financiële bijdrage aan de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba is door de jaren heen een vanzelfsprekendheid geworden. Het uitgangspunt is altijd geweest dat de eilanden op den duur zichzelf zouden bedruipen. Maar hoe realistisch is dat streven?

Derde Wereld

Een diepblaauwe zee, witte stranden, een immer stralende tropenzon, luxe in overvloed. De nietsvermoedende vakantieganger zou bijna kunnen denken dat hij op Aruba of de Antillen het paradijs op aarde heeft ontdekt. Maar wie even verder kijkt, ziet dat er ook een keerzijde is aan het Caribische bestaan. In sommige wijken op Curaçao treft men taferelen aan die in de armste delen van de Derde Wereld niet zouden misstaan. Gezinnen die opeengepakt wonen in krotten zonder water of stoom, alleenstaande tienermoeders die hun kinderen zonder eten naar school moeten sturen, massa's jongeren zonder opleiding en toekomstperspectief. De lokale drugshandelaren, al dan niet aangestuurd door georganiseerde criminele organisaties uit het buitenland, maken dankbaar misbruik van de situatie en rekruteren hun slachtoffer aan de lopende band. Het beruchte 'bolletjesslikken' is voor sommigen een geaccepteerd bijbaantje op het eiland dat, als het drugstransport goed uitpakt, tijdelijk voor wat financiële verlichting kan zorgen. Veel bewoners vallen ook zelf ten prooi aan de drugs, die goedkoop en in grote hoeveelheden beschikbaar zijn. De overlast van de zogenoemde chollers (verslaafden) is groot en de misdaad vaak ongekend hard.

Deze problematiek is met name op Curaçao zichtbaar, maar komt ook op andere eilanden voor, zij het in minder extreme mate. Alle kampen echter met een kwetsbare economie, een gammele begroting en een oplopende schuldenlast. Hierbij moet worden aangetekend dat deze problematische situatie vooral bestaat vanuit het Nederlandse perspectief. In de eigen regio – zeker in vergelijking met arme landen als de Dominicaanse Republiek, Grenada, Haïti of Suriname - zijn de Nederlandse Antillen en Aruba relatief welvarend, met een dusdanig bruto binnenlands product (BBP) dat zij zeker niet als ontwikkelingsland kunnen worden beschouwd.¹⁹ Dit is slechts in beperkte mate te danken aan de Nederlandse samenwerkingsmiddelen, die de laatste jaren zo'n tweehonderd miljoen Antilliaanse en Arubaanse gulden bedroegen. Het gewicht van deze Nederlandse bijdrage is 2,3 procent

19 Aldus het artikel 'Antilliaanse Economie', door Maarten van Schaaijk, Bas van Tuijl en Jeroen Reijnen in *Economenblad*, juni 2004.

van het BBP van de Antillen en Aruba. In 2005 rapporteerde het IMF dat de eigen collectieve middelen 25,4% BBP bedroegen. In Nederland is dit 38,6%.²⁰

Diepe wonden

Toch is de financieel-economische situatie van de eilanden in het verleden aanmerkelijk rooskleuriger geweest. Vanaf de jaren '30 van de vorige eeuw kenden zij grote welvaart als gevolg van de bloeiende olie-industrie op Curaçao en Aruba. Tot eind jaren vijftig waren Antillianen de big spenders van het Caribisch gebied. In de decennia die volgden waren er, door allerlei mondiale ontwikkelingen, waarvoor kleinschalige economieën zeer gevoelig zijn, zowel perioden van sterke groei als terugval.

In de jaren tachtig ondervonden de eilanden de last van drie simultane tegenvallers, die diepe wonden veroorzaakten. De eerste was dat, door de wereldoliecrisis, de Venezolaanse bolivar kelderde, waardoor het kooptoeisme uit dat land opdroogde. Ten tweede besloten, vanwege dezelfde oorzaak, zowel Esso als Shell de deuren van hun raffinaderij op respectievelijk Aruba en Curaçao te sluiten. En ten derde maakte de Amerikaanse belastingdienst een einde aan de roemruchte 'Antillen-route', zodat de lucratieve financiële offshore-industrie op de eilanden in het slop raakte.

Alle Antilliaanse eilanden kregen hiermee te maken, maar met name Curaçao is deze klappen nooit goed te boven gekomen. Het slaagde erin om de Isla-raffinaderij voor sluiting te behoeden, maar moest in ruil voor de verschuldigde koopsom van 1 gulden de verantwoordelijkheid voor de milieuschade die door de jaren was opgebouwd, op zich nemen. Ook was het genoodzaakt een volledige belastingvrijstelling toe te zeggen aan de nieuwe eigenaar, het Venezolaanse PDVSA, dat na enig aarzelen bereid was de raffinaderij op halve kracht te laten doordraaien. De overige bedrijvigheid op het eiland, zoals de haven met diverse transport- en overslagbedrijven, heeft deze terugval onvoldoende kunnen compenseren. Ook de financiële sector heeft zich nooit kunnen herstellen, mede omdat Nederland lang heeft getalmd met goedkeuring van het zogenoemde Nieuw Fiscaal Raamwerk, uit vrees dat het niet in lijn zou zijn met de internationale regelgeving.²¹

20 De collectieve lasten zijn in Aruba 1076 miljoen en in de Antillen 1388 miljoen. In totaal 2464 miljoen minus 200 miljoen van Nederland. Het BBP op Aruba is 3193 miljoen en op de Antillen 5734 miljoen. In totaal 8927 miljoen.

21 De Nederlandse Antillen hebben in 1993 het Nieuw Fiscaal Raamwerk (NFR) als plan opgezet en gedurende een paar jaren in fasen ingevoerd. Toenmalig staatssecretaris van Financiën Wouter Bos wilde eind jaren 90 echter garanties dat het regime zou voldoen aan de OESO-normen, wat tot veel uitstel leidde.

Daarnaast is Curaçao onvoldoende in staat geweest het toerisme op een effectieve manier te ontwikkelen. Dit in tegenstelling tot Aruba en Sint Maarten, die er de afgelopen decennia in zijn geslaagd om zich een plek op de internationale reismarkt te veroveren. In 1986, toen Aruba de status aparte kreeg, stond de economie er niet best voor. De olieraffinaderij was gesloten, de werkloosheid steeg en Arubanen emigreerden massaal naar Nederland. Een nieuwe sector werd ontwikkeld: het toerisme.²² En met succes. Zeventig procent van het Arubaanse BBP is aan het toerisme gerelateerd en 80% van de werkgelegenheid. De toeristische sector in Aruba, geïnstitutionaliseerd als voornaamste sector van de Arubaanse economie, wil zich verder ontwikkelen door zich meer op de bovenkant van de markt te richten. De tot in de puntjes verzorgde hotelstrip, met imposante namen als Hyatt en Marriott, waar veel welgestelde Amerikaanse vakantiegangers op af komen, is er het bewijs van.

Tegelijkertijd maakt deze mono-economie de eilanden kwetsbaar voor externe ontwikkelingen. Zo ondervond Aruba enkele jaren de nadelen van '9/11' en vertaalde de recente Amerikaanse ophef over de verdwijning op 30 mei 2005 van het Amerikaanse meisje Natalee Holloway op Aruba zich direct in de toerismecijfers. Met argusogen wordt ook gekeken naar Cuba, dat zich na het tijdperk Fidel Castro wel eens zou kunnen ontwikkelen tot een serieuze concurrent op de Amerikaanse toeristenmarkt. De Arubaanse regering is zich terdege bewust van die kwetsbaarheid, en probeert al jaren de economie te diversifiëren, maar de pogingen om bijvoorbeeld de containerhaven in de vrije zone uit te breiden, zijn nog niet erg succesvol gebleken. Bovendien ging de sterke groei van het toerisme gepaard met immigratie van Latijns-Amerikaanse arbeidskrachten. Tussen de zes eilanden wordt onderling nauwelijks handel gedreven. Slechts 2% van het BBP betreft in- en uitvoer. In feite gaat het om zes afzonderlijke economieën.²³

De wil elkander hij te staan

In de bekende roman Dubbelspel beschrijft de Curaçaose schrijver Frank Martinus Arion de achtergronden van het dominospel, dat door het gehele Caribisch gebied fanatiek wordt beoefend. Een van de symbolen in het spel is dat, bij een klinkende overwinning, de verliezers een zapato krijgen van hun tegenstanders: een schoen. Dit is geen beloning, maar een diepe verne-

²² Zie ook Marjanne Havelaar, 'Toerisme op Aruba: the sky the limit?', www.antilliaans.carabiana.nl/aruba.

²³ Zie het artikel 'Antilliaanse Economie', door Marein van Schaaijk, Bas van Tuijl en Jeroen Reijnen in *Economenblad*, juni 2004.

dering. In de koloniale geschiedenis van de eilanden waren slaven doorgaans blootsvoets, waarmee het niet-hebben van schoenen gelijk stond aan armoede. Dat kwam ook hierin tot uiting: tot aan de Tweede Wereldoorlog was de Emmabrug in Willemstad, die de stadsdelen Punda en Otrobanda verbindt, gratis toegankelijk voor de ongeschoeiden, terwijl de overige passanten twee cent moesten betalen. Ook was het gebruikelijk dat rijke dames hun afgedragen schoenen cadeau deden aan de armen, waarmee de standsverschillen nog eens werden benadrukt. “Klassebewustzijn en zelfs klassenstrijd spelen in het dominospel duidelijk een rol en wel in het paradoxale feit, dat degenen die overheerst worden, van de anderen juist iets krijgen”, aldus Arion.²⁴

Eenzelfde ondertoon valt af en toe te ontwaren in het debat over de samenwerkingsrelatie tussen Nederland en de overzeese rijkssdelen. De miljoenen euro's die Den Haag jaarlijks vrijmaakt voor Koninkrijksdoelen worden nooit met gejuich ontvangen. De vanzelfsprekendheid waarmee het geld wordt overgeboekt - steeds begeleid door vermanende taal over de besteding ervan - heeft iets denigrerends. Zij trekt het realiteitsgehalte van de woorden in twijfel van wijlen koningin Wilhelmina op het Autonomiemonument op Curaçao - ‘Steunend op eigen kracht, doch met de wil elkander bij te staan’ - en zij herinnert alle betrokkenen eraan hoe de verhoudingen daadwerkelijk liggen: de voormalige koloniën zijn niet bij machte om op eigen benen te staan en het moederland steekt hen elke keer grootmoedig weer iets toe. Als éénrichtingsverkeer: schoenen voor de armen.

Wie betaalt, bepaalt

32

Afgezien van de onprettige gevoelens die deze afhankelijkheidsrelatie oproept, is er ook een constant verschil van inzicht over de voorwaarden van de financiële banden tussen de rijkssdelen. Van oudsher zouden de Caribische partners de Nederlandse hulp gelden het liefst jaarlijks bijgeschreven zien op hun begroting zodat zij - geheel volgens de autonomiegedachte - zelf kunnen bepalen wat ze ermee doen. Nederland heeft daar altijd voor gewaakt.

Decennialang bestond de hulprelatie uit projectfinanciering, inhoudend dat het lokale bestuur vrijwel geen greep had op de bestemming van de gelden en de Nederlandse ambtenaren zeer veel. Hiermee hadden zij alle ruimte om aanvullende voorwaarden te verbinden aan de financiering, met name op de thema's van behoorlijk bestuur, rechtshandhaving en begrotingsdisci-

²⁴ *Dubbelspel*, Frank Martinus Arion, Amsterdam, 1973.

pline. Het aloude lemma ‘wie betaalt, bepaalt’ was van toepassing. Op de achtergrond speelt mee dat de lastendruk op de Nederlandse Antillen en Aruba aanzienlijk lager is dan in Nederland, en verhoging van de belastingdruk nog een veelvoud aan mogelijkheden bood. Hier komen we later op terug.

Behalve dat de projecthulp een impliciet wantrouwen uitstraalde jegens het lokale bestuur, was zij ook ineffectief. Aan beide kanten van de oceaan bestond vrijwel geen parlementaire controle op de financiering en, vanwege het grote aantal sectoren dat in aanmerking kwam voor projectsteun, was de versnippering groot. De steun had daarmee onvoldoende aansluiting op de beleidsdoelen van de Antilliaanse en Arubaanse regering. In feite was er sprake van twee onafhankelijk van elkaar opererende geldstromen. Daarbij komt dat regelmatig beschikbare fondsen ongebruikt werden gelaten, omdat er geen geschikte projecten voor handen waren, dan wel omdat het papierwerk voor de aanvraag zo gecompliceerd was dat men zich de moeite bespaarde.

Met de projectsteun is weliswaar een aantal lovenswaardige resultaten behaald, zoals het behoud van diverse monumentale gebouwen in Willemstad, maar de talloze miljoenen die bijvoorbeeld zijn gestoken in het onderwijs hebben nauwelijks geleid tot een betere slagkracht van de Antilliaanse beroepsbevolking. Daarnaast werden de Nederlandse hulp gelden deels toegewend voor kapitaalsinvesteringen, die tot de reguliere verantwoordelijkheid van de lokale overheid gerekend kunnen worden, zoals wegenonderhoud. Een adviescommissie onder leiding van de voormalige staatsraad Gilbert Wawoe concludeerde in 1997 dat “steunverlening door middel van projectfinanciering een negatieve invloed heeft gehad op de Antilliaanse overheidsfinanciën.”²⁵

Eind jaren negentig drong dit besef ook door tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit leidde in 1999 tot de nota “Toekomst in Samenwerking”. Daarin werd een aanzet gedaan tot ontwikkelingssamenwerking op moderne leest. De projecthulp moest plaatsmaken voor programmafinanciering op basis van gezamenlijk vastgestelde meerjarenplanningen. “De wens om te komen tot een meer gelijkwaardige en zakelijke samenwerkingsrelatie waarin voor onnodige detailbemoeienis geen plaats meer is, staat niet op zichzelf. Deze wens sluit aan bij de gedachte dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen ontwikkelingslanden meer zijn. Ook

25 *Ontwikkeling in vertrouwen*, eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten, Den Haag, 30 juni 1997.

om die reden vindt de regering een andere benadering van beide landen gerechtvaardigd”, aldus de nota.²⁶ De financiële middelen worden verstrekt door daarvoor speciaal opgerichte fondsen ter bevordering van de institutionele ontwikkeling en een goed functionerende checks-and-balances. Op de Nederlandse Antillen gebeurt dit via de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA); op Aruba via de stichting Ontwikkelingsfonds Aruba (FDA).

In de praktijk betekende de ‘zakelijk samenwerking’ echter een nog hardere houding van Nederland op het gebied van de overheidsfinanciën. In de tweede helft van de jaren negentig was de Antilliaanse regering met zachte dwang aangezet tot een streng saneringsbeleid onder toezicht van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat het bekende recept toepaste voor dit soort probleemgevallen: het mes in het ambtenarenapparaat, privatisering van overheidsbedrijven, versoepeling van het ontslagrecht enzovoorts. De uitvoering hiervan zou gebeuren in de beroemde pas de deux tussen Willemstad en Den Haag, waarbij elke harde maatregel van de regering-Pourier zou worden beloond met een stukje toeschietelijkheid van Nederland.

Het leidde tot een van de zwaarste periodes in de Antilliaanse geschiedenis. Ruim een derde van de ambtenaren vloede af, de loonkosten van de overheid werden teruggedrongen van 68% naar 42% van de begroting. Het gevolg was dat de Antilliaanse economie in een diepe recessie belandde. Den Haag wilde echter het onderste uit de kan. Toen Pourier met een ‘hartenkreet’ aanklopte bij Nederland om een tekort van 46 miljoen euro op de begroting voor 2002 te dekken, kreeg hij bij staatssecretaris Gijs de Vries van Koninkrijkszaken het lid op de neus. De Vries had weinig andere keuze, aangezien hij niet op de steun van de Tweede Kamer hiervoor kon rekenen. Het kostte Pourier zijn politieke hoofd. Schade voor Nederland was er ook. Jarenlange instabiliteit in het bestuur van de Nederlandse Antillen maakte het onmogelijkheid om gemaakte afspraken verder te verzilveren. Op den duur was de budgettaire schade groter dan de gevraagde steun.

Meer bemoeienis

Sommige betrokkenen zijn van mening dat Nederland het nooit zover had moeten laten komen. Weliswaar heeft Den Haag constant vanaf de zijlijn kritiek gegeven op het financiële wanbeleid van de Koninkrijkspartners, maar als het erop aankwam, maakte het telkens een terugtrekkende beweging in plaats van het heft in hand te nemen. Uit vrees te worden beticht

²⁶ *Toekomst in Samenwerking*, nota van het Ministerie van BZK, Den Haag, 14 juni 1999.

van neokolonialistische bemoeizucht liet het de zaken op zijn beloop. Een ingrijpen, zoals in 1992 op Sint Maarten, dat door de Rijksministerraad onder curatele werd gesteld om een einde te maken de dubieuze bestuurlijke praktijken van wijlen politicus Claude Wathey, is op Antilliaanse schaal uitgebleven.

De vraag is of Nederland de overzeese partners met deze laissez-faire-houding een dienst heeft bewezen. Op sommige momenten - bijvoorbeeld tijdens de hervormingen onder premier Pourier in de tweede helft van de jaren negentig - zou een dwingend mandaat van de Koninkrijksregering een belangrijke steun in de rug kunnen hebben betekend. Etienne Ys, voormalig premier van de Nederlandse Antillen, die voor dezelfde problemen heeft gestaan, betreurt het achteraf dat dit niet is gebeurd. "Als er een situatie van structurele begrotingstekorten is en een nationale schuld die boven alle proporties en internationale regels uitstijgt, dan is er eigenlijk sprake van onbehoorlijk bestuur. In dat geval biedt het Statuut de mogelijkheid dat de Rijksministerraad ingrijpt. Dat is niet gebeurd. Eigenlijk moeten we constateren dat de Rijksregering, cq. Nederland, heeft gefaald in zijn financiële toezichtfunctie."²⁷

Gedane zaken nemen geen keer, maar ook Nederland begint inmiddels in te zien dat iets meer bemoeienis geen kwaad kan. Een belangrijke inspiratie daarbij was het rapport van de al genoemde commissie-Jesurun uit 2004 over het 'Koninkrijknieuwe stijl'. Dit adviseerde om de samenwerkingsgelden op termijn af te bouwen door de rijksdelen te dwingen tot strenge begrotingsdiscipline en de Rijksministerraad hierbij een 'gestaffelde' toezichthoudende rol te geven. "Als de begroting in evenwicht is, geldt slechts een lichte vorm van toezicht. Naarmate de begroting ernstiger uit het lood is, geldt een zwaarder toezichtregime, met als sluitstuk een regime dat vergelijkbaar is met de 'artikel 12' status voor Nederlandse gemeenten", aldus het rapport.²⁸

In feite roept de commissie op om de lege huls van het Koninkrijk leven in te blazen, onder meer door het creëren van nieuwe organen op rijksniveau. Hiermee wordt het financiële beleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid in plaats van een eenzijdige donorrelatie tussen een onwillige ontvanger en bedilligerige gever.

²⁷ Persoonlijk interview met Etienne Ys, 28 juni 2006.

²⁸ Nu kan het... nu moet het!, pag. 10.

Eindigheid

Het streven om het Koninkrijk ‘meer smoel’ te geven is onmiskenbaar een nieuwe denkrant in het Antillenbeleid. Maar minstens even revolutionair is dat voor het eerst in een beleidstuk over de Koninkrijksrelaties niet expliciet wordt uitgegaan van de ‘eindigheid’ van de ontwikkelingsrelatie en de ‘zelfredzaamheid’ van de eilanden. In de talloze voorgaande beleidsstukken, nota’s en adviezen over dit thema was altijd het uitgangspunt dat de eilanden uiteindelijk zichzelf zouden kunnen bedruipen en dat de Nederlandse rol als geldschietster op termijn overbodig of in ieder geval ernstig gereduceerd zou kunnen worden.

In de notitie ‘Partners in het Koninkrijk’ van juni 2006 houdt de Nederlandse regering die optie voor het eerst open. De nadruk ligt op rentelastvermindering en het creëren van sluitende begrotingen, maar nergens staat dat hiermee op termijn een einde komt aan de structurele ondersteuning vanuit Nederland. Sterker nog, volgens de nota kunnen de huidige ontwikkelingsgelden (de zogenoemde USONA-middelen)²⁹ op de langere termijn – “zodra er sprake is van een duurzame en gezonde financiële positie” – in de vorm van ‘ongeoormerkte’ begrotingssteun aan Curaçao en Sint Maarten beschikbaar worden gesteld. Over Bonaire, Saba en Sint Eustatius wordt in dit verband nog niets gezegd. Zij worden aan de Nederlandse begroting toegevoegd en krijgen daarmee de financiële status van gemeente.

Een keuze lijkt gemaakt, maar expliciet is die niet. Daarmee blijven, aan de vooravond van de nieuwe staatkundige toekomst van het Koninkrijk, enkele wezenlijke vragen over de onderlinge relaties onbeantwoord: is Nederland tot in lengte der dagen financieel verantwoordelijk voor de eilanden? Zo ja, waarop berust deze verplichting?

In het verleden is het antwoord op deze vraag in de tekst van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gezocht. “De Nederlandse regering heeft op basis van het Statuut een verplichting tot het verstrekken van hulp en bijstand en zal die verplichting naar vermogen nakomen”, aldus de nota ‘Toekomst in Samenwerking’ uit 1999. Maar nergens in het Statuut staat dat

29 De Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) is sinds 1 oktober 2004 verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer van de gelden die Nederland beschikbaar stelt aan de Nederlandse Antillen voor ontwikkelingsprojecten. Het gaat om projecten die passen binnen de drie reguliere programma’s: Bestuurlijke Ontwikkeling, Duurzame Economische Ontwikkeling en Onderwijs. Jaarlijks stelt Nederland hiervoor een bedrag van maximaal 40 miljoen euro beschikbaar.

Nederland gehouden is om jaarlijks bijna 100 miljoen euro naar de Antillen en Aruba over te maken. De term 'onderlinge bijstand' is voor vele interpretaties vatbaar.

Lammert de Jong, voormalig Vertegenwoordiger van Nederland op de Nederlandse Antillen, stelt in zijn boek 'De werkvloer van het Koninkrijk' dat Den Haag moet ophouden om de relatie met de overzeese rijkdelen te beschouwen als een klassieke vorm van ontwikkelingssamenwerking. "De samenwerking binnen Koninkrijksverband is van oorsprong gemodelleerd naar het stelsel van internationale ontwikkelingssamenwerking. Daarmee wordt van meet af aan een oneigenlijk spoor gevolgd voor de vormgeving van de financiële relatie tussen Nederland en de Caribische landen, waarbij onafhankelijkheid, eindigheid van de steunverlening en zelfredzaamheid de richting bepalen. De samenwerking raakte het spoor bijster toen de Koninkrijksband blijvend werd en voor de deelnemende partners een meer verplichtend karakter kreeg. Met gebruikmaking van het jargon van de ontwikkelingssamenwerking worden daarop door de partijen uiteenlopende ambities nagestreefd."³⁰

Op welke ambities is de Nederlands-Antilliaanse ontwikkelingssamenwerking gestoeld? Is het een volkenrechtelijke plicht? Een morele verantwoordelijkheid? Een postkoloniale boetedoening? In dat verband is het goed op te merken dat de hoogte van de jaarlijkse ontwikkelingshulp aan de overzeese partners internationaal gezien niet hoog is. De Franse bijdrage aan de Caribische gebiedsdelen ligt tussen de 2.900-3.800 dollar per hoofd van de bevolking (inclusief Europese gelden), de Verenigde Staten spenderen circa 2.500 dollar per capita in Puerto Rico en 1.000 dollar per inwoner van de Amerikaanse Maagdeneilanden. In dit licht is de Nederlandse jaarlijkse steun van circa 500 dollar per capita bescheiden.³¹ Hierbij past wel de relativering dat de aangekondigde schuldsanering niet is meegenomen.

Kleinschaligheid

Een meer pragmatische vraag is of de eilanden op termijn de eigen broek überhaupt kunnen ophouden. Het antwoord hierop zou kunnen worden gezocht op Aruba, onmiskenbaar de meest vitale economie van de zes. In het rapport 'Op eigen benen' van de commissie-Biesheuvel werd in 1997

³⁰ *De werkvloer van het Koninkrijk. Over de samenwerking van Nederland de Nederlandse Antillen en Aruba*, Lammert De Jong, Amsterdam, 2002, pag. 97.

³¹ *Decolonizing the Caribbean. Dutch policies in a Comparative Perspective*, Inge Klinkers & Gert Oostindie, Amsterdam, 2003, pag. 222.

voorgesteld dat het eiland in een periode van tien jaar financieel onafhankelijk kan worden.³² Hierbij werd voorzien in een transitieperiode waarbij Nederland de ontwikkelingshulp jaarlijks van 14 miljoen euro zou afbouwen en Aruba een steeds groter deel voor eigen rekening zou nemen. Het traject is per 2001 ingegaan. De paradox is dat chronische onbalans op de Arubaanse begroting vanaf 2001 grote vormen aan begon nemen doordat een deel van de ziektekosten (1,1% BBP) ten laste van de begroting werd gebracht, zonder de belastingen aan te passen. In plaats van dit tekort geleidelijk weg te werken, werden de begrotingsuitgaven verder opgeschroefd met als gevolg een oplopende schuldenpositie.

Sinds de status aparte in 1986 tot aan 2001, was de schuld van Aruba in zekere zin een afspiegeling van de investeringen van het Land. De kwaliteit van goed bestuur was in de eerste helft van de vorige eeuw gebleken en Aruba had vanaf de jaren '30 ook een redelijke welvaart. Het voordeel van kleinschaligheid is het bewustzijn van de noodzaak van een groot aanpassingsvermogen als het economisch tij tegen zit. De uitdaging blijft om naast het toerisme andere markten aan te boren. Potentiële voordelen zijn er genoeg; het relatief hoge opleidingsniveau en talenkennis van de beroepsbevolking, de gunstige geografische ligging, de waarborgen die het lidmaatschap van het Koninkrijk biedt. Vele rapporten zijn er geschreven over de economische groeikansen van de eilanden, op het gebied van financiële dienstverlening, transport en handel en ICT.

Wijlen Emile van Lennep, oud-secretaris-generaal van de OESO van 1969 tot 1984, was in zijn memoires enthousiast over de economische potentie van de eilanden. "De Antillen, als onderdeel van het Koninkrijk, kunnen tot de aantrekkelijkste eilanden in het Caribische gebied voor buitenlandse investeringen gaan behoren, mits het beleid daarop systematisch wordt gericht. Daarvoor is in elk geval vereist dat de arbeidskosten in overeenstemming worden gebracht met de productiviteit en dat de absurde protectie van enkele Antilliaanse bedrijven verdwijnt. De financiële hulp van Nederland zou binnen afzienbare tijd kunnen worden verminderd."³³

Anderen wijzen erop dat met de kleinschaligheid en economische kwetsbaarheid van de eilanden een financiële Alleingang erg onwaarschijnlijk is. Welke Nederlandse gemeente van pakweg 200.000 inwoners kan op eigen

32 *Op eigen benen, eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland*, Den Haag, 30 juni 1997.

33 *Emile van Lennep in de wereldeconomie. Herzieningen van een internationale Nederlander*, Leiden, 1991, p. 315

kracht zes luchthavens inclusief douanefaciliteiten, zes water- en elektriciteitsbedrijven en een zwaar versnipperd overheidsapparaat in stand houden? Hierbij moet worden aangetekend dat Nederlandse gemeenten slechts beschikken over 8% van de collectieve middelen en de Antillen en Aruba over 100%, waarvan zij uiteraard ook meer voorzieningen moeten betalen.

Mito Croes, voormalig gevolmachtigd minister van Aruba in Den Haag en gepromoveerd op het onderwerp Koninkrijksrelaties,³⁴ vindt het constante gehamer op een sluitende begroting door Den Haag achterhaald. “Al decennia lang voert Nederland een verwoede strijd om ons op het rechte pad te brengen. Want al decennia lang is Nederland er van overtuigd dat wij met zijn allen in de ‘West’ een wanbeleid voeren. Het bewijs bij uitstek is dat wij er maar niet in kunnen slagen een sluitende begroting op te stellen. Iets wat de Nederlandse lagere overheden meestal wel lukt. Het feit dat in de ‘West’ de sluitende begroting maar niet lukt, en sterker nog, dat de schulden oplopen, kan in Nederlandse ogen niet anders geïnterpreteerd worden dan dat de lokale overheden in de ‘West’ geen deugdelijk financieel beleid willen of - vanwege onkunde - niet kunnen uitvoeren. De nadelen en beperkingen en vooral ook de extreme kwetsbaarheid van kleine eilanden is het onderwerp van veel studies. Er zijn websites en er zijn leerstoelen gewijd aan de problematiek van de kleine schaal. Er zijn studies van de Wereldbank, van het Britse Commonwealth, maar ook van de Europese Unie. Malta heeft een wereldberoemd Small Islands Institute. Daar is een zogenaamde Vulnerability Index ontwikkeld waarmee de kwetsbaarheid van kleine landen kan worden vastgesteld. Dit alles is blijkbaar aan ons Koninkrijk voorbij gegaan.”³⁵

Ten aanzien van de begrotingstekorten kunnen twee invalshoeken worden gekozen. Er kan worden gekeken naar de uitgavenzijde of naar de inkomstenkant. Croes legt de nadruk op de uitgavenzijde. De consequentie van de ambitie om een balanced budget op de eilanden te realiseren zonder structurele hulp van Nederland is volgens hem dat het voorzieningenniveau onherroepelijk omlaag moet. Maar kan dat in een Koninkrijk waar sprake is van een ongedeelde nationaliteit? Een massale uittocht naar Nederland, zoals na de onafhankelijkheid van Suriname, is niet ondenkbaar. Sterker nog, in de

34 Dr. mr. A.G. Croes was onder andere minister van Staatkundige Structuur Eilanden van de Nederlandse Antillen, minister van welzijnszaken van Aruba. Gedurende de periode 1994 – 2001 was hij Gevolmachtigd Minister van Aruba in Nederland.

35 Diesrede van Mito Croes aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen, 1 september 2006.

donkere dagen van het IMF-traject eind jaren '90, was een dergelijke beweging op Curaçao al zichtbaar. In één jaar tijd stapten circa 10.000 Antillianen, oftewel 5 procent van de bevolking, met een enkele reis op het vliegtuig naar Schiphol. "Wat is het gevolg als Aruba, om de sluitende begroting te bereiken, in het koninkrijk een éénsterrenhotelletje moet worden?" vraagt Mito Croes zich retorisch af, "Onze mensen hebben dan nog altijd de keuze om in het aan de overkant gelegen grotere viersterrenhotel Holland in te checken. Dat maakt de directie van dat grotere viersterrenhotel niet blij."³⁶

Anderen benadrukken echter de inkomstenkant van de begroting en constateren dat de lastendruk op de Caribische eilanden aanzienlijk lager ligt dan in Nederland. Een evenwichtige begroting kan derhalve worden bereikt door verhoging van de belastingen. De ruimte is 10% BBP tot het Nederlandse niveau. Dit heeft uiteraard nadelige gevolgen voor het vrije besteedbare inkomen van de burgers. Ook tast een verhoging van de lastendruk de economische ontwikkeling aan.

Zie hier het dilemma. Enerzijds is het onwenselijk om het voorzieningenniveau op de eilanden te verlagen, anderzijds kan een hogere belastingdruk via de inkomensbelasting leiden tot een verslechtering van de economie. Het loslaten van het streven naar een sluitende begroting is echter zo goed als ondenkbaar in de vastgeroeste financieel-economische verhoudingen van Nederland met de Antillen en Aruba. Op deze problematiek van de openbare financiën wordt in de volgende hoofdstukken nader ingegaan. Bouwstenen worden aangedragen voor een uitweg.

³⁶ Idem, p. 28.

4 HET KONINKRIJK IN CIJFERS -

de financieel-
economische
verhoudingen
nader bezien

Het vorige hoofdstuk ging over de financiële steun van Nederland aan Aruba en de Antillen, en over de sociaal-economische verschillen binnen het Koninkrijk. Met het oog op de nieuwe staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk biedt dit hoofdstuk een vergelijking van de economische en financiële situaties in Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Het analyseert de verschillen en de onderliggende oorzaken. Het Koninkrijk in cijfers: over de financieel-economische verhoudingen.

Meer inzicht in de sociaal-economische achtergronden van de verschillen tussen Nederland en eilanden overzee kan bijdragen aan een beter begrip van de Nederlandse eis van een sluitende begroting en de Arubaanse en Antilliaanse wens tot meer gelijke sociaal-economische verhoudingen in het Koninkrijk. Dit hoofdstuk vormt de opmaat voor een synthese in de aanbevelingen in het slothoofdstuk. Het legt daarvoor de basis omdat belangrijke financieel-economische parameters in dit hoofdstuk in kaart worden gebracht.

Economische schets 1995-2005

De tweede helft van de jaren 1990 werden gekenmerkt door een daling in de economische activiteiten van de Nederlandse Antillen. Mede door de consumptieve overheidsbestedingen en de afnemende overheidsinvesteringen was er sprake van een serieuze financiële crisis. Bovendien stond de toeristische sector onder druk door de hoge koers van de Antilliaanse gulden, die direct gekoppeld is aan de Amerikaanse dollar, ten opzichte van de toenmalige nationale munteenheden in Europa. Bij de bevolking heerste grote onzekerheid en er was weinig vertrouwen in de overheid om de crisis het hoofd te bieden. Het gevolg was een verdere afname van de economische activiteit.

Aan het begin van het nieuwe millennium was er nog geen enkel uitzicht op verbetering van de situatie. De toenmalige Antilliaanse regering voerde een strikt financieel beleid. Hierdoor daalden de consumptieve uitgaven van de overheid. Het investeringsklimaat had echter te leiden onder de onduidelijkheid over de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen om de financieel-economische crisis aan te pakken. De economische activiteiten namen hierdoor in 2000 verder af.

De mondiale problemen, de inspanningen om de Antilliaanse economie te herstructureren en de bijkomende liquiditeitsproblemen resulteerden in een recessie op de Nederlandse Antillen. Een toenemend gebrek aan werkgelegenheid en migratie was het gevolg. Dat het werkloosheidspercentage op de Nederlandse Antillen desondanks daalde, laat zich verklaren uit de aanzienlijke migratie richting Nederland.

In de daaropvolgende jaren toonde de economie van de Nederlandse Antillen herstel. De particuliere investeringen begonnen aan te trekken als gevolg van investeringen in hotels en de luchthaven op Curaçao en Sint Maarten. De particuliere consumptie nam toe door een verlaging van de inkomstenbelasting en stimulering van consumptief krediet. De groei in de overheidsbestedingen werd gevoed door investeringsuitgaven gerelateerd aan ontwikkelingshulp.

Aruba laat in dezelfde periode een ander, zij het niet veel rooskleuriger beeld zien. De gemiddelde economische groei op het eiland bereikte in het jaar 2000 een hoogtepunt. Sindsdien stegen zowel de staatsschuld als de schuld van de particuliere sector. De groei van de Arubaanse staatsschuld werd niet benut voor investeringen, maar veeleer voor consumptie, bijvoorbeeld een toename van het aantal ambtenaren en contractanten. De economie van de eilanden is te klein en te eenzijdig om te kunnen draaien op binnenlandse consumptie. De hoog oplopende kredieten brachten het land in een lagere internationale kredietwaardigheid (rating).

Ook de aanslagen op 11 september 2001 hebben een grote invloed gehad op de economie. De voornaamste economische activiteit, toerisme, werd zwaar getroffen door de effecten van de terroristische aanslagen. Voor het eerst na het verkrijgen van de status aparte, kenden de economische activiteiten op Aruba een duidelijke achteruitgang. Op Aruba greep de Centrale Bank in 2004 in de kredietverschaffing. De particuliere sector kreeg een kredietbeperking opgelegd. De kredietbeperking was dringend nodig om de koppeling met de Amerikaanse dollar in stand te houden. In de volgende tabel is te zien dat Aruba economisch matig presteerde en dat de inflatie de afgelopen jaren hoog was.

Tabel 4.1 - Economische groei en inflatie

Land	Nederland		Aruba		Antillen	
Jaar	Reële groei	inflatie	Reële groei	inflatie	Reële groei	inflatie
2001	1,9	4,5	-0,7	2,9	1,3	1,7
2002	0,1	3,4	-2,6	3,3	0,3	0,4
2003	0,3	2,1	1,4	3,7	1,4	1,9
2004	2,0	1,2	3,6	2,5	1,1	1,5
2005	1,5	1,7	2,4	3,4	1,5	3,8
2006	3,0	1,1	2,5	3,6	1,5	2,9
2000 = 100	109,1	114,8	106,6	121,0	107,3	112,8
Bevolking						
2000 = 100	103,2		112,3		108,1	

De combinatie van een groeiende bevolking en een minder snel groeiende economie leidden tot een daling van het inkomen per inwoner op Aruba. Indien het bevolkingsaantal als gevolg van migratie in een sneller tempo toeneemt dan de economie, zoals op Aruba, leidt dit al snel tot economische en sociale achteruitgang.

Toch hebben in vergelijking met de Caribische regio de Nederlandse Antillen en Aruba op vele aspecten een gunstige positie. Ondanks het zeer geringe bevolkingsaantal, behoren zijn tot de landen met de hoogste BBP per capita in het Caribisch Gebied. Landen in de regio hebben in principe dezelfde constanten te bieden: zon, zee en stranden. Wat deze tropische entiteiten van elkaar onderscheidt, zijn de variabelen: de menselijke inbreng, de infrastructuur en het overheidsbeleid. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben in vergelijking met de rest van het Caribisch gebied relatief goede interne infrastructurele voorzieningen ten behoeve van de toeristische sector. De Nederlandse overzeese gebiedsdelen verschillen bovendien op sociaal-cultureel gebied van de rest van de regio. Sociale cohesie en de verdraagzaamheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de maatschappij vormt de basis voor een stevige economische ontwikkeling.³⁷ In vergelijk met andere landen in de regio scoren de Nederlandse

³⁷ IMF, Kingdom of the Netherlands – Aruba: 2005 Article IV Consultation. Concluding Statement of the Mission, 19 januari 2005.

Antillen en Aruba hierop goed. Hun succes is te danken aan de openheid tegenover buitenlandse investeringen, een liberaal handelsbeleid en een verantwoordelijke lokale private sector. De snelle groei en ontwikkeling hebben een golf immigranten naar de eilanden togetrokken die mede hebben bijgedragen aan de relatief gunstige economische situatie van de eilanden.³⁸

Deze situatie leek een basis te vormen voor een gezonde economische groei als gevolg van een groei in investeringsruimte en een afname in bestedingen. De economische verbetering op de Nederlandse Antillen, voornamelijk op Curaçao en Sint Maarten, wordt echter steeds door de tekorten in de publieke sector overschaduwd. Aruba heeft zich ook op dit pad begeven. Na tien jaar kan echter worden vastgesteld dat een verschuiving in economische activiteiten van de Nederlandse Antillen en Aruba heeft plaatsgevonden.

Bevolking en migratie

Om een duidelijker beeld van de economische situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba te krijgen, is het noodzakelijk om nader in te gaan op de migratiestromen op de Caribische Rijksdelen van de laatste jaren. Tegelijk moet daarbij aangetekend worden dat migratie altijd al een centrale rol in de geschiedenis van het Caribisch Gebied heeft gespeeld, en dat de immigratiestromen door de tijd heen hebben gefluctueerd.³⁹

Volgens de statistische gegevens tellen de Nederlandse Antillen en Aruba in totaal een kleine 300.000 inwoners.

Tabel 4.2 - Bevolkingscijfers

Bevolking	2001	2002	2003	2004	2005
Nederland	15987075	16105285	16192572	16258032	16305526
Aruba	92637	93922	96104	99109	102149
Nederlandse Antillen	175704	172586	176635	180726	185513
Bonaire	10790	10173	9996	10241	10638
Curacao	130822	126715	129665	133350	135822
Saba	1359	1446	1388	1424	1434
St Eustatius	2293	2296	2399	2525	2584
St Maarten	30440	31956	33187	33186	35035

³⁸ Idem.

³⁹ *Decolonizing the Caribbean. Dutch policies in a Comparative Perspective*, Inge Klinkers & Gert Oostindie, Amsterdam, 2003.

Van de bevolking op de Nederlandse Antillen woont ruim 73% op Curaçao en bijna 20% op Sint Maarten. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius woont gezamenlijk 7% van de Antilliaanse bevolking. Projecties van de bevolking op de eilanden laten tot 2015 nog een lichte groei van de totale bevolking zien, daarna stabiliseert het aantal zich. Daarbinnen groeit de groep gepensioneerden en krimpt de groep jongeren. De migratiecijfers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten over de periode 2001-2005 worden in de onderstaande tabellen weergegeven. De samenstelling van de migratiecijfers is van wezenlijk belang voor de verklaring van de migratiestroom op deze eilanden.

Tabel 4.3 - Migratiecijfers Aruba, Curaçao en Sint Maarten

LAND	2001	2002	2003	2004	2005
ARUBA⁴⁰					
Immigratie	3386	3154	3452	3858	3756
Emigratie	2602	2537	1981	1649	1469
Netto Migratie	784	616	1471	2209	2287
CURAÇAO⁴¹					
Immigratie	4198	8441	7712	5918	
Emigratie	9323	6304	4804	3952	
Netto Migratie	-5125	2137	2908	1966	
SINT MAARTEN					
Immigratie	1989	1816	4057	2277	
Emigratie	758	857	4307	770	
Netto Migratie	1231	959	-250	1507	

De belangrijkste redenen voor migratie zijn arbeid, studie en gezin. Het motief om te migreren hangt sterk samen met het geboorteland van de migranten. Diegenen die op de Nederlandse Antillen of Aruba geboren zijn, emigreren vooral vanwege arbeid en studie. Gezinsvorming en gezinshereniging zijn de voornaamste motieven voor immigranten die zijn geboren in Latijns-Amerika. Asielmigratie komt uiterst zelden voor op Aruba. Het verlenen van asiel en visa behoren tot de exclusieve competenties van het Koninkrijk. Overigens kent de Arubaanse nationale wetgeving geen uitvoeringswetgeving voor het Verdrag Betreffende de Status van Vluchtelingen, of het VN-Vluchtelingenverdrag (1951).

40 CBS Aruba.

41 CBS Netherlands Antilles, *Statistical Yearbook*.

Gemeenschappen met een zeer klein bevolkingsaantal zijn zeer gevoelig voor demografische veranderingen. Het jaarlijkse aantal immigranten op Aruba, Curaçao en Sint Maarten is ten opzichte van het kleine bevolkingsaantal aanzienlijk. Op het eiland Curaçao is het aantal immigranten in de periode 2001-2002 bijna verdubbeld, om in de periode daarna weer een sterke daling te zien te geven. De emigratiecijfers vertonen structureel een dalende tendens. Hoewel in een vertraagd tempo kan dezelfde dalende emigratietendens op Aruba en Sint Maarten worden waargenomen. Het aantal immigranten naar Aruba is in de periode 2002-2004 behoorlijk toegenomen, hetzelfde geldt voor Sint Maarten tussen 2002-2003. De verbetering van het investeringsklimaat na 11 september 2001 en de toename van buitenlandse particuliere investeringen op de eilanden, waardoor de vraag naar arbeid steeg, zou aan deze toename ten grondslag kunnen liggen. Maar ook de bouw van nieuwe hotels in de toeristensector en woningmarkt op Aruba en Sint Maarten zijn verklarende factoren. De remigratie van eilandgenoten naar Aruba is in de afgelopen jaren in geleidelijk tempo toegenomen. De immigranten met een Arubaanse/Antilliaanse afkomst omvatten voornamelijk de studenten die na afloop van hun studententijd weer terugkeren. Ouderen die hun oude dag op het eiland komen doorbrengen behoren ook tot deze groep immigranten van inheemse afkomst.

Tabel 4.4 - Migratiecijfers Aruba per afkomst (CBS Aruba)

ARUBA	2001	2002	2003	2004	2005
Immigratie					
Nederlandse Antillen ⁴²	971	937	1055	1313	1255
Nederland	465	464	539	684	817
Colombia	884	799	825	688	618
Overige	1120	954	1033	1173	1066
Totaal	3386	3154	3452	3858	3756
Emigratie					
Nederlandse Antillen	1467	1512	1115	801	677
Nederland	449	434	406	409	425
Colombia	140	169	108	90	81
Overige	546	431	352	349	286
Totaal	2602	2537	2071	1649	1469
Netto Migratie	784	617	1471	2209	2287

Belangrijk voor de groei van de bevolking zijn de economische ontwikkelingen. Op Curaçao begint men nu ook steeds meer hotels te bouwen. Dit zal waarschijnlijk net als op Aruba en Sint Maarten leiden tot meer immigranten die in de hotels komen werken. De intensivering van economische activiteiten met als doel meer toeristen naar de eilanden te trekken, ging op Aruba en Sint Maarten gepaard met een stijgende vraag naar arbeid waaraan de lokale arbeidsmarkt niet kon voldoen. De stroom immigranten kwam opgang toen in de jaren '90 het toerisme zo sterk groeide dat de lokale arbeidsmarkt het niet meer kon bijbenen. Toch is het een vraag waarom immigranten de voorkeur krijgen van werkgevers voor het verrichten van relatief eenvoudig werk, boven de bevolking op de eilanden zelf. De werkloosheid op Aruba lag in 2005 met 6,9% weliswaar niet hoog, maar was wel aanwezig. Aan de lage uitkeringen op de eilanden kan het niet liggen, die geven voldoende prikkel om te gaan werken. Tegelijk zijn ze voor sommigen zonder werk ook een stimulans om naar Nederland te emigreren.

42 Het gaat hier ook om studenten uit Aruba die studeren aan de Universiteit van Willemstad.

Het aantal emigranten van Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse afkomst is in twee categorieën te verdelen. De eerste categorie emigranten zijn jongeren die jaarlijks de overtocht naar Nederland maken voor studiedoeleinden. Deze categorie emigranten betreft zowel de Nederlandse Antillen als Aruba. Deze emigranten blijven weg voor de duur van hun studie, of keren niet meer terug naar de eilanden. Tot nu toe ontbrak betrouwbare informatie over het specifieke eiland van herkomst van Antillianen en Arubanen die zich in Nederland vestigden. Arubanen die voor 1 januari 1986 zijn geboren, worden onder ‘geboorteplaats: Nederlandse Antillen’ geregistreerd bij vestiging in Nederland. De Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) heeft de variabele geboorteplaats recentelijk aangepast zodat alsnog kan worden bepaald van welk eiland de Antilliaan of de voor 1 januari 1986 geboren Arubaan afkomstig is.⁴³ Ruim driekwart van de in Nederland wonende Koninkrijksenoten blijkt op Curaçao te zijn geboren en ruim 16 procent op Aruba. Bonaire en de Bovenwindse Eilanden nemen elk ruim 3 procent voor hun rekening. Het aantal op Curaçao geboren personen in Nederland is bijna half zo groot als het aantal inwoners van Curaçao. Het aandeel personen uit Curaçao is daarmee, in verhouding tot de andere eilanden, zeer groot. Naar verhouding het laagst scoort Sint Maarten.⁴⁴

Tabel 4.5 - Eerste generatie Antillianen en Arubanen

Geboorte-eiland	Aantal woonachtig in Nederland	in gebied zelf	Aandeel woonachtig in Nederland in % in woonachtig in gebied zelf
	x 1000		%
Aruba	13,7	95,0	14,4
Bonaire	3,1	10,2	30,4
Curacao	64,9	133,6	48,6
Sint Eustatius	0,5	2,5	20,0
Sint Maarten	2,0	33,1	6,0
Saba	0,2	1,4	14,3
Totaal	84,4	275,8	30,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen en Aruba Central Bureau of Statistics

43 Arubanen geboren na 1 januari 1986, toen Aruba een autonome positie binnen het Koninkrijk der Nederlanden kreeg, is hun geboorteplaats Aruba.

44 Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2005, CBS Nederland (2004)

De andere categorie emigranten is aan te duiden als economische emigranten. Zij verlaten de Nederlandse Antillen of Aruba voor nieuwe arbeidsmogelijkheden en een betere economische toekomst in het buitenland. Hiertoe behoren de Antilliaanse jongeren die met een enkele reis op het vliegtuig naar Nederland stappen. Het niet overbodig te noemen dat het sterk negatieve migratiesaldo op Curaçao in 2001 te wijten is aan de slechte economische situatie.

Immigratie naar Nederland vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba heeft drie pieken gekend: in 1980, in tweede helft van jaren 1980 en de millenniumwisseling. De eerste piek in 1980 was te wijten aan de economische malaise in Venezuela en de vrees voor de mogelijke 'fall-out' op de Nederlandse eilanden. De tweede piek rond de tweede helft van de jaren 1980 had voornamelijk op Curaçao te maken met de malaise in de lokale olie-industrie en de sluiting van de Shell. Door een verschuiving van economische activiteiten naar het toerisme, herstelde de economie zich weer. Op Aruba was de piek rond 1985 te wijten aan de vermindering van raffinageactiviteiten en een onzekerheid als gevolg van een toekomst vol onwetendheid dat de status aparte met zich mee zou brengen.

Grafiek 4.1 - Eerste generatie Antillianen en Arubanen



Bron: CBS Nederland, 2004.

De bevolking die vanaf Curaçao naar Nederland is gekomen, is gemiddeld jonger dan de bevolking uit Aruba. De uit Curaçao afkomstige bevolking is gemiddeld 34 jaar oud en die uit Aruba 38 jaar. De gemiddelde leeftijd van de Arubanen is bijna even hoog als die van de autochtonen in Nederland. De eerste generatie Arubanen en Antillianen in Nederland telt uiteraard weinig kinderen, maar ook het aantal eerste generatie ouderen afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba is klein, slechts 3 procent is 65 jaar of ouder. Onder autochtone Nederlanders behoort 15 procent tot deze leeftijdscategorie. Opvallend is wel dat de laatste jaren vooral ouderen de oversteek naar Nederland maken. De laatste tien jaar is het aantal Arubanen en Antillianen in Nederland boven de 50 jaar verdubbeld, terwijl de groei van de andere leeftijdscategorieën tussen de 25 en 50 procent ligt. Het aantal vrouwen afkomstig van de verschillende geboorte-eilanden is voor elk van de eilanden iets hoger dan het aantal mannen.

De leeftijd en de verblijfsduur van de hoofdgroepen van de immigranten is van invloed op de economische groei van de drie eilanden, alsmede op het onderwijssysteem en het stelsel van sociale zekerheid.

De publieke sector

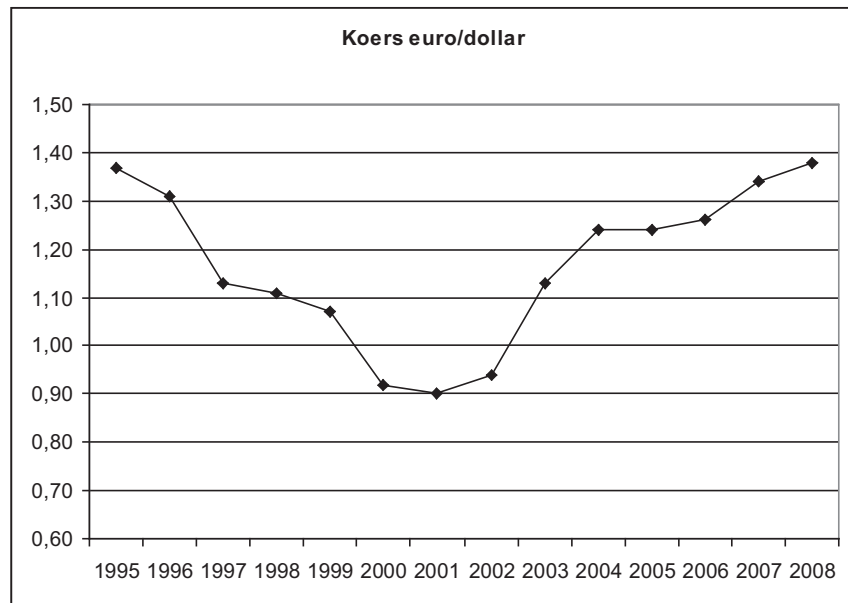
Aruba en de Nederlandse Antillen hebben een volledig eigen belastinggebied en zouden als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk met een sluitende begroting kunnen werken. Toch is een sluitende begroting geen vanzelfsprekende sprekende zaak. Het begrotingstekort, maar ook het resultaat in de schuldendienst en de rentelast in de begrotingen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn veel gebruikte vergelijkingpunten in officiële stukken. Het oplichten van de daaronder liggende financiële verschillen in inkomsten en bestedingen krijgt echter minder aandacht. Het gaat dan in de eerste plaats om de verschillen in collectieve lastendruk tussen de landen. De in dit hoofdstuk gepresenteerde onderliggende cijfers geven daarin inzicht. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de Caribische landen in het Koninkrijk in eigen valuta meer besteden aan ambtenarenpensioenen dan Nederland haar eigen ambtenaren biedt. Ook maakt het duidelijk dat de bodem in het bestaan minder dan de helft is dan in Nederland. Deze feiten vragen om een politieke duiding.

Wil er in de toekomst binnen het nieuwe verhoudingen sprake zijn van stabiele bestuurlijke verhoudingen tussen de landen, dan is een overzicht van de verschillen in bestedingen en ontvangsten essentieel. Het vervolg van dit hoofdstuk vergelijkt de collectieve lasten en onderdelen daarvan met de begrotingsmiddelen van de drie landen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillen tussen de drie Landen een verband hebben met de knelpunten tussen de landen.

Vooraf een toelichting op de tabellen: de cijfers in dit hoofdstuk die vet zijn, zijn onderling vergelijkbaar.

In de tabellen zijn de basisgegevens van de Nederlandse Antillen voornamelijk tot stand gebracht door de cijfers van de eilanden Curaçao en Sint Maarten. De gebruikelijke vergelijking tussen landen is het Bruto Binnenlands Product (BBP) per inwoner. Het inkomen is in de eigen valuta van het land uitgedrukt, omdat de nationale munteenheden (Arubaanse Florijn en de Nederlands Antilliaanse florijn) niet aan de euro, maar aan de Amerikaanse dollar zijn gekoppeld tegen een vaste wisselkoers van 1,79.

Grafiek 4.2 - Euro-USdollar



Bron: CPB, *Macro Economische Verkenningen 2008*, Den Haag 2007.

Binnen het Koninkrijk is er dus een eurozone en een dollarzone. De wisselkoersen tussen de economische gebieden binnen het koninkrijk kennen een grillig verloop. Toen de euro werd geïntroduceerd op 1 januari 1999, was een euro 1,667 dollar waard. Daarna daalde de koers in 2001 tot rond de 90 dollarcent, om in 2007 boven de 1,40 dollar uit te komen. De fluctuaties zijn dus groot. Een hogere of lagere dollarkoers heeft geen directe invloed op het welvaartsniveau op de eilanden, omdat ook de meeste in- en exportprijzen in dollars zijn. De meeste toeristen komen uit Amerika en uit landen die hun munt aan de dollar hebben gekoppeld. De import komt ook vooral uit die landen. Het zou om die reden niet verstandig zijn om de nationale munten in Aruba en de Nederlandse Antillen te willen koppelen aan de euro, of

om materieel de euro op die landen te willen invoeren. Voor bijdragen van Nederland aan de Caribische Rijksdelen betekent dit dat die in de nationale munt moeten worden uitbetaald en dat Nederland het wisselkoersrisico voor haar rekening dient te nemen. Voor Nederland is dit een goed te dragen risico, vanwege de omvang van de begroting; voor Aruba en de Nederlandse Antillen wezenlijk voor een robuust begrotingsbeleid.

Tabel 4.6 – Basisgegevens

Land		Nederland	Aruba	Antillen
Jaar 2005		€	Afl.	Nafl.
BBP	mld.	505,600	4,104	5,840
inwoners	mln.	16,320	0,102	0,186
per inwoner	x 1	30.980	40.177	31.480
Collectieve lasten				
Ontvangsten	mld.	227,955	1,256	1,887
Uitgaven	mld.	229,542	1,340	2,041
Financieringsaldo	mld.	-1,587	-0,085	-0,154
Ontvangsten	BBP	45,1%	30,6%	32,3%
Uitgaven	BBP	45,4%	32,7%	34,9%
Financieringsaldo	BBP	-0,3%	-2,1%	-2,6%
Schulden				
Schuld Land	mld.	266,329	1,872	4,870
Schuldquote	BBP	52,7%	45,6%	83,4%

De belangrijkste structurele verschil tussen de landen in het Koninkrijk in de eurozone respectievelijk de dollarzone blijkt te zitten in de collectieve lastendruk, het deel bestedingen in een land dat de overheid aan huishoudens van het land direct en indirect oplegt in de vorm van belastingen en premies. De collectieve lastendruk is in Nederland gemiddeld structureel 15 procentpunt hoger dan op Aruba en de Nederlandse Antillen. In het vervolg van dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de achterliggende factoren die dit verschil verklaren. De eisen van balanced budget en sociaal-economische coherentie kunnen niet los van dit verschil in collectieve lastendruk worden gezien. De beperkte hoogte van de collectieve uitgaven heeft uiteraard consequenties voor het publieke voorzieningenniveau van het land. De sociaal-economische verschillen tussen Nederland en de Caribische (ei)landen moeten veleer worden verklaard uit het verschil in lastendruk dan door de welvaartsverschillen.

Collectieve lasten

De belastingopbrengsten op de Nederlandse Antillen in 2005 bedroegen in totaal 30,6% van het BBP, vergeleken met 45,1% in Nederland. Op de Nederlandse Antillen gaat van elke verdiende gulden gemiddeld 30 cent op aan belastingen en premies, vergeleken met 45 euro cent per elke verdiende euro in Nederland. Een belangrijke verklaring voor de lage overheidsinkomsten is het lage tarief van de aldaar geldende omzetbelasting. De gerealiseerde omzet van bedrijven op Aruba wordt belast tegen 3%, maar het is niet mogelijk om omzetbelasting die men betaalt te verrekenen met af te dragen omzetbelasting. Een nadeel van deze systematiek is dat tussenschakels worden vermeden en er zoveel mogelijk rechtstreeks wordt gehandeld, wat de specialisatie binnen de economie remt.

Ook worden invoerrechten geheven. De invoerrechten in Aruba variëren van 7,5% tot 21% en op de Nederlandse Antillen van 5,5 tot 22%. Eerste levensbehoeften zoals voedsel zijn uitgezonderd. Consumptie wordt dus indirect wel belast. Ook wordt er geen belasting op vermogen of vermogenswinsten geheven op de Caribische eilanden en is de overdrachtsbelasting op de Nederlandse Antillen maar 4% en op Aruba slechts 3% (tot een bedrag van 250.000 Arubaanse guldens; daarboven 6%) tegen 6% in Nederland. Wel is er een grondbelasting op de Nederlandse Antillen van 0,6% en op Aruba van 0,4%. Ook wordt het toerisme belast door een speciale logeerbelasting van 6% op Aruba en de Nederlandse Antillen. Een andere reden voor de lage belastinginkomsten op Aruba en de Nederlandse Antillen is dat veel investeringen door buitenlanders gedaan worden. Buitenlandse deelnemingen zijn voor 95% vrijgesteld van belastingheffing. Tot slot kan nog gemeld worden dat de oliesector buiten het reguliere regime valt. De conclusie mag luiden dat Nederland meer bronnen voor belastingheffing heeft dan Aruba en de Nederlandse Antillen en ook hogere tarieven of minder ruime vrijstellingen kent.

De totale overheidsschuld van de Nederlandse Antillen bedroeg in 2005 4,9 miljard Nederlands-Antilliaanse gulden, ofwel 83,4% van het BBP. Vijf jaar geleden was de schuldquote ruim 20 procentpunten lager. Ook de jarenlang opgebouwde schuld aan Nederland loopt in de honderden miljoenen euro. Circa 15% van de Antilliaanse collectieve middelen gaat op aan de renteverplichtingen. Daarbij komt dat 85% van de schuld in handen is van binnenlandse partijen, waarvan het pensioenfonds ABNA 40% voor zijn rekening neemt. Hiermee is het pensioenfonds zeer sterk afhankelijk van de gezondheid van de openbare financiën zowel op de Nederlandse Antillen als op Aruba. Henk Brouwer, directeur van De Nederlandsche Bank, sprak in de zomer van 2006 zijn grote zorgen uit over deze situatie. "Voor de meeste

niet-OESO landen wordt de houdbare schuld op niet meer dan circa 40% BBP geschat op; de Nederlandse Antillen is geen sprake van houdbare schuld.”⁴⁵

Ook Aruba heeft, na jarenlang stringent financieel beleid, de teugels van een verantwoord rentmeesterschap sinds 2003 laten vieren. Was bij aanvang van de status aparte in 1986 de schuld nog praktisch nihil, twintig jaar later is die opgelopen tot 45% van het BBP. Mede door een uitbundig overheidsapparaat en een duur ziektekostenstelsel kampt Oranjestad met een begrotingstekort dat structurele vormen heeft aangenomen. Door de invoering in 2007 van een omzetbelasting tracht de regering deze tekorten weg te werken. “Hoewel Aruba ondanks begrotingstekorten in de afgelopen jaren een tamelijk goede economische groei heeft bereikt, is de Arubaanse economie kwetsbaar. Denk daarbij aan de sterke gerichtheid op de toeristische sector. Mochten zich economische schokken voordoen, dan maakt een hoge overheidsschuld het moeilijk die op te vangen”, aldus Brouwer.⁴⁶ De belastingdruk op de Antillen toont aan dat de financiële rek eruit is. Hoewel gewerkt wordt aan een verdere verbetering van de betrokken belastingdiensten, is het niet reëel te verwachten dat de financiële problemen van het land daarmee verholpen kunnen worden. De diverse rapporten van het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank spreken ook niet van een verkeerde verdeling van de middelen. De Nederlandse Antillen hebben een stelsel van belastingen en sociale verzekeringen met een sterk nivellerend karakter.⁴⁷

De collectieve lasten van de Nederlandse Antillen en Aruba worden in de onderstaande tabel met elkaar vergeleken. Doordat de collectieve lasten door de centrale overheid van de Nederlandse Antillen wordt gedragen, beschikken de eilanden Curaçao en Sint Maarten niet over afzonderlijk gegevens. Het gevoel over de collectieve lastendruk op Aruba en de Nederlandse Antillen houdt geen rekening met de verplichte premieheffingen in Nederland. Na de recente hervormingen in Nederland zal de netto lastendruk ondanks de opkomende vergrijzing voorlopig stabiel blijven rond de 40% en dus structureel 10%-punten of eenderde hoger dan op Aruba en de Antillen.

45 Speech directeur Brouwer van De Nederlandsche Bank, ‘Schuldsanering van het Land Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilanden’, Den Haag, 15 juni 2006.

46 Idem.

47 Lio Capriles, President Directeur van de Maduro & Curiel’s Bank N.V.

Tabel 4.7 - Collectieve lasten

Land		Nederland	Aruba	Antillen
Jaar 2005 (x mld.)	Valuta	€	Afl.	Naf1
	BBP	505,6	4,104	5,840
Belastingen				
directe belastingen		51,534	0,481	0,598
lokale belastingen etc		1,400	0,000	0,000
indirecte belastingen		63,396	0,309	0,609
niet belastingontvangsten		30,336	0,152	0,254
Totaal belastingen etc.		146,666	0,943	1,461
Totaal belastingen etc.	BBP	29,0%	23,0%	25,0%
Premies				
AOW/AOV etc. premies		18,800	0,186	0,210
Werknemersverzekeringspremies		28,689		
Ziektekostenpremies		15,500	0,127	0,156
Bijz. ziektekosten/AWBZ		18,300	0,000	0,060
Totaal premies		81,289	0,313	0,426
	BBP	16,1%	7,6%	7,3%
totale inkomsten		227,955	1,256	1,887
totale uitgaven		229,542	1,340	2,041
Totaal collectieve inkomsten	BBP	<u>45,1%</u>	<u>30,6%</u>	<u>32,3%</u>
Totaal collectieve uitgaven	BBP	<u>45,4%</u>	<u>32,7%</u>	<u>34,9%</u>
Financieringssaldo	BBP	-0,3%	-2,1%	-2,6%

De schuldsanering geregeld in de slotakkoorden leidt ertoe dat de rentebetalingen op de Nederlandse Antillen zullen dalen. Ze dalen onder de 5% van de collectieve inkomsten (de zogenaamde rentelastnormering). De begrotingen zullen in de landen Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) op zijn laatst in 2011 moeten sluiten. Aruba dat (nog) een 'slotakkoord' met de koninkrijksregering moet sluiten, is voornemens in 2009 met een sluitende begroting te komen. Zonder slotakkoord en schuldsanering draagt Aruba zelf de rentelast van 9%.

Het is niet overbodig op te merken dat de grootste uitgavenpost van het openbaar bestuur het aantal ambtenaren en arbeidscontractanten binnen de publieke sector is. In vergelijking met Nederland zijn Aruba en de

Nederlandse Antillen zuinig op het gebied van de infrastructuur en het onderwijs. Hoewel het beslag van de zorguitgaven in Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen niet zoveel van elkaar verschilt, is de financiering verschillend. De verplicht verzekerden betalen in Nederland de meeste zorgpremies en op Aruba en de Nederlandse Antillen de werkgevers en/of de Landskas. In Nederland blijven de uitgaven voor de sociale zekerheid hoog vanwege de groeiende AOW-uitgaven, terwijl de dempende effecten op de uitgaven van de hervormingen van de afgelopen jaren nog moet komen.

Het scenario dat voor de Nederlandse Antillen in kaart werd gebracht in het rapport van de commissie Tromp⁴⁸ geeft een goede indicatie van de toestand van de openbare financiën van het toekomstig Land Curaçao en Land Sint Maarten. Deze tabel toont dat bij een ongewijzigd beleid de toestand van de openbare financiën exponentieel zal verslechteren. De schuldpositie van de nieuwe landen zal oplopen tot boven de 100% van het BBP. De overheidsuitgave zullen blijven toenemen met een toenemende inflatie als gevolg. Door een verslechtering van de openbare financiën verslechtert in evenredig tempo het investeringsklimaat. Bij ongewijzigd beleid gaat de toestand van de openbare financiën op Aruba vertraagd richting het niveau van Curaçao.

Collectieve uitgaven

Bij ongewijzigd beleid blijven de financieringstekorten van zowel Aruba en de Nederlandse Antillen bergafwaarts gaan. Een algemeen kenmerk van de laatste twee afzonderlijke overheidsfinanciën is dat de uitgaven in een sneller tempo toenemen dan de inkomsten. Tekorten in premie gefinancierde voorzieningen als ambtenarenpensioenen en ziektekosten komen voor rekening van de Landskas. Daarnaast spelen liquiditeitsproblemen, de schuldpositie en de lage overheidsinvesteringen een verzwarende rol.

In de onderstaande tabel zijn de collectieve uitgaven voor het jaar 2005 uit verschillende bronnen naar overheidsfunctie weergegeven voor Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Omdat de tabel niet gebaseerd is begrotingsposten van de landen, geeft de tabel slechts een indicatie van de verschillen. Op onderdelen zullen de grootste afwijkingen in de uitgaven met andere bronnen worden vergeleken.

48 Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen.

Tabel 4.8 - Collectieve uitgaven

Land	Nederland	Aruba	Antillen
jaar 2005	% BBP	% BBP	% BBP
openbaar bestuur	9,8	12,1	11,1
veiligheid	1,8	1,8	2,9
defensie	1,2	0,0	0,3
Infrastructuur	1,5	0,5	0,7
onderwijs	5,1	2,4	3,8
collectieve zorg	8,2	7,4	5,0
sociale zekerheid	11,2	6,1	6,0
overdrachten bedrijven	1,8	0,3	0,1
Internationale samenwerking	2,4	0,0	0,0
rente	2,4	2,0	4,9
bruto collectieve uitgaven	45,4	32,7	34,9
niet belastingmiddelen	6,0	3,7	4,3
netto collectieve uitgaven	39,4	28,9	30,6

Behalve de tekorten op de begroting, vormt de chronische onbalans in de overheidsfinanciën een minstens even groot probleem. Als belangrijke reden hiervoor kan gelden dat de wetgeving waarop de overheidshuishouding is gebaseerd voor een belangrijk deel kopieën zijn van verouderde Nederlandse wetgeving. Verder uit het zich onder meer in een vrij starre arbeidswetgeving en een zeer mager niveau van sociale bijstand. Zo kent men op de eilanden nog altijd de ‘onderstand’, de verre voorloper van de Nederlandse Bijstandswet. Een Curaçaos ‘onderstandgezin’ met twee kinderen ontvangt per maand 400 tot 500 Antilliaanse guldens (circa 160-200 euro) - veel te weinig om van rond te komen. Verderop wordt hier op teruggekomen.

Aan de andere kant zijn ook de salarisinschaling van (semi-)ambtenaren en de pensioenregelingen als verkregen recht op het oude Nederlands peil gebleven, terwijl de modernisering in de Nederlandse wetgeving aan de landen voorbij zijn gegaan. Ook de bestuurders op de Nederlandse Antillen en Aruba kennen vrij riantere regelingen voor bezoldiging, wachtgeld en pensioen. Zo heeft een Arubaanse minister na vier jaar ambtvervulling levenslang recht op een volledig pensioen dat direct ingaat. Bovendien kunnen uitkeringen uit verschillende functies cumuleren. Door deze wijze van bezoldigingen is een politiek-ambtelijke elite ontstaan die – begrijpelijk - weinig belang heeft bij het opheffen van de status quo. Kortom, van de

belastinginkomsten gaat een groot deel op aan loonkosten en pensioenen voor ambtenaren, (oud-)bestuurders en (oud-)politici. Geld dat daardoor niet kan worden gebruikt voor andere noodzakelijke overheidsbestedingen zoals investeringen in de infrastructuur en het onderwijs.⁴⁹ Inmiddels is er sprake van een structureel tekort op zowel de Antilliaanse als de Arubaanse begroting. Het tekort is in de voorbije jaren voor een belangrijk deel gefinancierd met leningen op de lokale kapitaalmarkt. Dit is terug te zien in de schuldquote per inwoner. Tabel 1 geeft de schuldpositie van de vier landen per inwoner. Het valt op dat de schuldquote als percentage van het BBP van Curaçao met 186.000 inwoners ver uitsteekt boven de schuldquote van Nederland met meer dan 16 miljoen inwoners. Achter elke schuld zit een geschiedenis.

Omdat de lastendruk tussen de landen verschillen, is het van belang te weten welk beslag de uitgaven aan loonkosten van ambtenaren, de ambtelijke pensioenen, het onderwijspersoneel, de gezondheidszorg en de sociale voorzieningen op de overheidsinkomsten leggen in de verschillende landen. Daarom volgt hieronder een nadere analyse van de collectieve uitgaven.

Omvang en loonkosten publieke sector

Tabel 4.9 - Openbaar bestuur

Land	Nederland	Aruba	Antillen	Eilandbestuur		
				Curaçao	Sint Maarten	Bonaire
Ambtenaren	336650	4310	6680	1570	1119	541
Inwoners (x mln.)	16,320	0,102	0,186	0,136	0,035	0,011
Per 100 inwoner	2,06	4,22	3,60	1,16	3,19	5,09
	€	Afl.	Naf.			
loonkosten (x mld)	17,330	0,378	0,678	n.a.	n.a.	n.v.t
gemiddelde loonkosten	51478	87703	101497	n.a.	n.a.	n.v.t.
max. loongrens wnv.	45017	51168	49748	49748	49748	n.v.t

49 Zo bleek uit het jaarverslag 2005 van de Centrale Bank Aruba dat de lopende uitgaven van de overheid (in casu de loonkosten, de financiering van tekorten in de gezondheidszorg, premies ten behoeve van het overheidspensioenfonds, rentebetalingen en de aankoop van goederen en diensten) ongeveer 94 procent van haar totale uitgaven bedroegen. Deze lopende uitgaven waren veel hoger dan de totale belastingopbrengsten.

Uit tabel 4.9 blijkt dat het aantal ambtenaren per 100 inwoners in Aruba en de Nederlandse Antillen aanzienlijk hoger is dan in Nederland. Deels wordt de omvang van de bestuursdienst verklaard door de kleinere schaal van de eilanden waardoor er meer overhead is.⁵⁰ Drie ambtenaren per 100 inwoners is gezien de schaal naar schatting vergelijkbaar zijn met Nederland. Gecorrigeerd voor schaalnadelen, heeft Aruba inmiddels echter 1,5 formatieplaats per 100 inwoners voor Openbaar bestuur en veiligheid meer dan Nederland. Voor Aruba betekent dit een extra kostenpost van 100 miljoen, bij een gelijke verhouding zou dit op de Nederlandse Antillen een bijkomend post van 150 miljoen betekenen. Door het opheffen van de dubbele bestuursstructuur op de Nederlandse Antillen krijgen de landen Curaçao en Sint Maarten een relatief gunstige startpositie, net als Aruba in 1986 had. De orde van grootte van de bovenmaat van de bestuursdienst is gelijk aan de projectsteun van Nederland. De schaalnadelen verklaren dus maar een deel van het verschil. Een ander verklaring is te vinden in de gemiddelde loonkosten, die op Aruba en de Nederlandse Antillen hoger liggen dan in Nederland. Aruba heeft door bevrozing van de lonen met 15% een achterstand op de Nederlandse Antillen opgelopen. Door de kleine schaal is er met name relatief meer kennisinfrastructuur vereist. Het aantal uitvoerenden is niet per se hoger door de kleine schaal. Vanwege de relatief kleinere omvang van het uitvoerende apparaat - die gemiddeld een lager loon hebben dan de overhead - liggen de gemiddelde loonkosten van ambtenaren in eigen valuta op een twee keer zo hoog niveau als in Nederland. Een andere verklaring zou kunnen liggen in de wijze hoe met de beloning wordt omgegaan. Het valt op te merken dat de salarisschalen op Aruba en de Nederlandse Antillen nog kenmerken van diplomabeloning hebben. Deze riant arbeidsvoorwaarden zijn als verworven rechten uit het verleden geconserveerd. Een andere verklaring voor de hogere gemiddelde salarissen kan zijn dat de overheden van de Nederlandse Antillen en Aruba het precieze aantal private werknemers in dienst van de overheid niet kunnen aangeven. Deze private werknemers omvatten parttimers en ingehuurd personeel (contractanten) waarvan de vergoeding door de Arubaanse en Antilliaanse apart worden bekostigd.

Pensioenpremies

De pensioenpremies hebben in alle landen eenzelfde orde van grootte en ook de bijdrage van de werknemer (een derde) is vergelijkbaar. Anders dan

⁵⁰ De Europese commissie is bezig met het opzetten van 'guidelines for estimating the quantifiable effects of specific handicaps'. Zie *Strategy for the Outermost Regions. Achievements and Future Prospects*, COM (2007) 507 final, 12 oktober 2007. Ook bestaat er de internationale erkende Vulnerability Index die de kwetsbaarheid van kleine eilanden meet.

in Nederland zijn de pensioenregelingen op Aruba en de Nederlandse Antillen nog gebaseerd op het kostwinnersmodel. Verder worden de oude regelingen als verworven rechten geconserveerd. Zo liggen de pensioenleeftijden in de Cariben lager. Aruba kende lange tijd een pensioenleeftijd van 55 jaar en zonder inbouw van AOV. Nieuwe deelnemers gaan vanaf 2005 met 60 jaar met pensioen en hebben wel een inbouw van de AOV. Op de Nederlandse Antillen is de pensioenregeling in 1996 aangepast en is de pensioenleeftijd ook van 55 naar 60 jaar verhoogd. In Nederland is de spilleeftijd in 2004 verhoogd van 60 naar 65 jaar.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de situatie in pensioenland van ambtenaren in de Nederlandse Antillen gunstig is te noemen vergeleken met die op Aruba.

Tabel 4.10 - Ambtenarenpensioen

Land		Nederland	Aruba	Antillen	
jaar 2005	Valuta	€	Afl.	Nafl.	
Pensioenfonds		ABP	APFA	APNA	
			PVL	PVL 2005	
actieve deelnemers	x 1000	1012,000	5,150	0,000	10,200
pensioenrichtleeftijd	lft.	65	55	60	60
regeling		middelloon	eindloon	middelloon	eindloon
opbouw		1,9%	2,0%	2,15%	2,0%
franchise		AOW	geen	AOV	AOV
premieheffing	%	21,4	24,5	15,5	20,0
kostendeekkende premie	%	21,4	31,5		24,0
rekenrente	%	4,0	7,5		4,0
dekking	%	128	80		100
Ambtenaren	x 1000	336,650	4,310		6,680
premies	x mln.	2600	38		109
duurtetoeslag	x mln.	0	27		0
inhaalpremies (raming)	x mln.	0	26		20
pensioenlast	x mln.	2600	91		129
per ambtenaar	gem.	7.723	21.114		19.356
loonkosten		15,0%	24,1%		19,1%

Achter de verschillen in pensioenleeftijd gaan nog andere grote verschillen schuil, die verpakt zijn in technische terminologie, maar niet minder van belang zijn. Zo kan worden geconstateerd dat de premies voor de pensioenen in Aruba niet kostendekkend zijn. De premieheffing is 24,5 procent, maar de kostendekkende premie ligt op 31,5%. Het gevolg hiervan is dat het pensioenfonds te weinig premiemiddelen binnenkrijgt en dus de pensioenen in de toekomst niet kan garanderen. Hierdoor zal elke nieuwe regering moeten bijstorten; in 2005 ging het om 256 miljoen. Het dekkingspercentage wat hiervoor de belangrijkste indicator is, laat dit zien: het dekkingspercentage in Aruba is slechts 80%, terwijl bij 100% het te verwachten vermogen voldoende is om aan alle verplichtingen in de toekomst tegemoet te kunnen komen. Daarbij moet worden bedacht dat de rekenrente, de rente waarmee wordt gerekend om de groei van het vermogen te bepalen op 7,5% ligt, terwijl dat in Nederland en de Nederlandse Antillen 4% is. Uiteraard is dit geen houdbare situatie. Ook op de Nederlandse Antillen ligt de betaalde premie lager dan de kostendekkende premie en zijn leningen aangegaan. Bij de schuldsanering in de Nederlandse Antillen worden de schulden die zijn aangegaan voor de inhaalpremies meegenomen. De Nederlandse belastingbetaler betaalt dus de jarenlange te lage premiestelling van de hogere pensioenen op de overzeese eilanden, terwijl de pensioenleeftijd in Nederland hoger ligt en de pensioenen lager.

Het ligt daarom voor de hand dat de ambtenarenpensioenfonds, net als het ABP in Nederland, buiten het onmiddellijke bereik van de politiek worden gebracht en volledig worden geprivatiseerd.

Zowel vergrijzing en migratie zijn factoren die effect op de Arubaanse en Antilliaanse basispensioenstelsel met een omslagpremie hebben. In vergelijking tot Europa genieten de inwoners van de regio van een relatief goede gezondheidssituatie. Tegelijk neemt door immigratie en natuurlijke aanwas de bevolking in omvang toe. Bij een omslagstelsel zoals de AOW en AOV betekent dit – als de pensioenen in hoogte constant blijven – dat de latere generaties een lagere bijdrage hoeven te leveren. In Nederland is vanwege de ontgroening de situatie precies omgekeerd. Gunstig voor de Arubaanse en Antilliaanse basispensioenstelsels is voorlopig verder dat immigranten wel meebetalen aan de bekostiging van de pensioenstelsel, maar nog geen aanspraak doen op de uitkeringen. Dit voordeel houdt echter slechts stand zolang de hoge instroom van jonge immigranten aanhoudt.

Onderwijs

Per leerling heeft Aruba 50% minder personeel beschikbaar dan Nederland. De achterstand op Aruba komt ook tot uitdrukking in het aandeel van de

onderwijskosten in het BBP. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een overgrote deel studenten hun beroeps- of academisch onderwijs in Nederland genieten, hetgeen de achterstand relativeert. In Nederland liggen de loonkosten in het onderwijs op het niveau van de loonkosten in het openbaar bestuur. Op Aruba liggen ze bijna een vijfde lager. Daarbij komt dat het aantal leerlingen per klas veel hoger is. Per arbeidsplaats is het aantal leerlingen in Nederland 12, in Aruba is dat 18. De Nederlandse Antillen zitten in de middenmoot. Hoe is dit te verklaren? De achtergrond is dat de toename van het aantal leerlingen niet gelijk oploopt met het aantal leerkrachten. Een recht op uitbreiding van de formatie bij toename van het aantal leerlingen ontbreekt. Als gevolg hiervan krijgt dezelfde onderwijzer meer leerlingen in de klas en dalen de kosten van het onderwijs per leerling. Omdat een vaste normvergoeding per leerling ontbreekt, heeft immigratie dus een negatieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs in Aruba. Dit gaat ten koste van de investeringen in menselijk kapitaal.

Tabel 4.11 – Onderwijslasten

Land		Nederland	Aruba	Curaçao
Jaar 2005	Valuta	€	Afl.	NafI
leerlingen/studenten	x mln.	3,989	0,023	0,033
arbeidsplaatsen	x 1000	329,000	1,234	2,244
leerling-personeelratio	x 1	12,125	18,639	14,560
loonsom	x mld.	16,600	0,089	n.a.
loonkosten	gem.	50456	72366	n.a.
loonkosten ambtenaren	%	98	83	n.a.

Het onderwijs op Aruba en de Nederlandse Antillen ondervindt druk door immigratie van scholieren afkomstig uit Latijns-Amerika. De helft van de immigranten zijn alleenstaand of vormen gezinnen zonder kinderen. Een groep immigranten komt nooit aan gezinsvorming of -hereniging toe, omdat deze vroegtijdig en soms gedwongen het eiland verlaten. Van alle migranten hadden 40% in 2003 kinderen op het basis of middelbaar onderwijs. Deze migratiedruk op het onderwijs op de Nederlandse Antillen en Aruba is niet gering. De druk is voornamelijk het gevolg van immigranten die horizontaal het (basis)onderwijssysteem instromen, de zogenaamde zij-instromers. Deze zij-instromers beheersen noch het Papiaments noch het Nederlands en worden tenminste één jaar lager geplaatst dan de klas waar op zij gezien hun leeftijd zouden moeten zitten. Het Nederlands is boven-

dien niet de moedertaal van het overgrote deel van de basisschoolkinderen. De immigrantendruk op het onderwijs is niet gelijkmatig op de eilanden verspreid. Concentraties immigranten gezinnen vindt men vooral in de buurt van de bedrijven waar zij werken. Die verdeling weerspiegelt zich vervolgens op scholen.⁵¹ Verder speelt het systeem van diplomabeloning een rol en zijn op Aruba sinds 2002 de onderwijssalarissen en de ambtenarensalarissen vrijwel bevroren, terwijl de prijsindex met 20% is gestegen.

Gezondheidszorg

De Algemene Ziektekostenverzekering (AZV) die van overheidswege voor alle ingezetenen geldt, legt sinds de invoering in 2001 een groot beslag op de collectieve middelen. In Nederland is sinds 2006 de verplichte particuliere zorgverzekering (ZVW) voor alle ingezetenen ingevoerd. Op de Nederlandse Antillen bestaat geen ziektekostenverzekering voor iedereen. De werknemers zijn tot hun 60ste aangewezen op het ziekenfonds met een loongrens uitgevoerd door de SVB. Er is een voorstel in de maak om de leeftijdsgrens te schrappen, zodat gepensioneerden in het fonds kunnen blijven. Boven de loongrens zijn de werknemers aangewezen op een particuliere ziektekostenverzekering, net als de zelfstandigen. Ambtenaren hebben een eigen Fonds Ziektekosten Overheids Gepensioneerden (FZOG), dat met structurele tekorten werkt.

De bijzondere ziektekosten van de gehandicapten- en ouderenzorg zijn in Nederland en de Nederlandse Antillen ondergebracht in de volksverzekering AWBZ. Op Aruba zijn deze aanspraken ondergebracht in vergelijkbare begrotingsgefinancierde voorzieningen.

51 CBA Aruba, *Onderwijs op Aruba. Context en Output*, december 2003, pag. 11.

Tabel 4.12 – Zorgpremies en zorgkosten

Land		Nederland		ArubaAntillen		
Jaar 2007	valuta	€ Afl.		Nafl		
		werkelijk	wnv	werkelijk	wnv	wnv
Premiegrens (max.)	1 x	31112	45017	75600	51168	49748
Ziektekosten	%	11,45	9,91	15,13	17,30	11,20
Werknemerspremie	%	4,33	3,69	1,60	1,94	2,10
Werkgeverspremie	%	6,50	5,53	7,90	9,56	7,00*)
Landsbijdrage	%	0,62	0,69	5,63	5,81	2,10
Bijz. ziektekosten	%	13,54	6,78	2,05	2,90	2,80
Werknemerspremies	%	12,00	5,06	0,00	0,00	0,00
Landsbijdrage	%	1,54	1,72	2,05	2,90	2,80
Totale zorgpremies	%		<u>16,69</u>		<u>20,20</u>	<u>14,00</u>
Jaar 2005						
Ziektekosten	x mld.		16,236		0,257	0,156
Verzekerden (ZFW)	x mln.		10,155		0,102	0,094
Gemiddelde kosten	1 x		1599		2517	1654
Bijz. ziektekosten	x mld.		18,440		0,045	0,060
Verzekerden	x mln.		16,320		0,102	0,186
Gemiddelde kosten	1 x		1130		440	323
Gemiddelde zorgkosten totaal	1 x		2729		2956	1977

*) Premie 8,50% met ziekengeld

De lastendruk verbandhoudend met ziektekosten liggen in Nederland en de Nederlandse Antillen op een vergelijkbaar niveau. Aruba loopt qua premieheffing uit de pas. De gemiddelde ziektekosten per verzekerde bevestigen dit beeld. De Nederlandse Antillen scoren qua voorzieningen lager, al is dit uit de tabel met alleen ziekenfondsverzekerden niet af te leiden. De tegenstanders van de invoering van een algemeen zorgstelsel op de Nederlandse Antillen betogen dat men geen Arubaanse toestand wenst. De jaren na de invoering van de AZV liepen de kosten op tot een zesde van de begroting van de Arubaanse overheid. Critici verweten de uitvoeringsorganisatie onuitvoerbaarheid en onbeheersbaarheid, terwijl voorstanders zich op het feit baseerden dat medische zorg simpelweg heel duur is. Daarmee is niet alles over het uit de pas lopen van de AZV gezegd. De kosten worden grotendeels opgebracht door de werkgever en de overheid, waardoor de bewoners op Aruba

de ziektekostenverzekering vrijwel gratis krijgt. Slechts 10% van de kosten worden op het inkomen ingehouden, terwijl in Nederland men 40% van de kosten zelf betaalt in de vorm van een vaste premie aan de particuliere verzekeraar. Ondanks het feit dat alle landen een zorgpas hebben, drukt de ene pas zwaarder op eigen beurs dan de andere.

De ouderen- en gehandicapten zorg is daarentegen in Nederland veel duurder dan in de Cariben, waar de familie in principe de verzorging op zich neemt. Tellen we alle zorgkosten bij elkaar op, dan verschillen Nederland en Aruba niet sterk qua kosten. In de Nederlandse Antillen zijn de totale zorgkosten echt wel lager.

Sociale verzekeringen

Voor niet-werkenden en gepensioneerden in de private sector zijn de verschillen in de sociale verzekeringen tussen de landen te herleiden tot het verschil tussen het Europese model voor Nederland en het Angelsaksische model van 'no work no pay' op Aruba en de Nederlandse Antillen. De Europese verzorgingsstaat waarbij iemand van 'de wieg tot het graf' afhankelijk van het verdiende loon wordt verzorgd, lijkt in de private sector aan Aruba en de Nederlandse Antillen voorbij te zijn gegaan. De ongelijke arbeidsvoorwaarden van de publieke sector ten opzichte van de private sectoren op Aruba en de Nederlandse Antillen blijkt ondermeer uit de lage maximum loongrens werknemersverzekeringen in verhouding tot de hoge gemiddelde loonkosten van ambtenaren alsmede uit de lage of ontbrekende pensioenregelingen in de private sector ten opzichte van de goudgerande pensioenregelingen in de (semi)-publieke sector.

Toch is de opbouw van de sociale verzekeringen op Aruba en de Nederlandse Antillen gelijk aan die in Nederland als het gaat om de AOW/ANV.

Tabel 4.13 - Premies sociale verzekeringen

Land	Nederland	Aruba	Antillen	
jaar 2007	werkelijk	wnv	wnv	wnv
max. premiegrens	€ 31112	€ 45017	Afl. 51168	Naf1.49748
Premieheffing	%	%	%	%
Premies - SV		22,97	18,34	15,23
Werknemers		9,59	3,50	5,75
Werkgevers		9,90	14,84	9,48
Land		3,49	0,00	0,00
Ziekengeld	1,70	1,70	4,00	1,30
werkgevers	1,70	1,70	4,00	1,30
Arbeidsongeschiktheid	6,38	6,38	0,70	1,29
werkgevers	6,38	6,38	0,70	1,29
Werkloosheid	8,11	3,45	0,14	0,14
werknemers	3,85	1,64	0,00	0,00
werkgevers	4,26	1,81	0,14	0,14
Ouderdomspensioen	20,64	10,93	12,50	11,50
werknemers	17,90	7,44	3,00	5,25
werkgevers	0,00	0,00	9,50	6,25
Land	2,74	3,49	0,00	0,00
Nabestaandenpensioen	1,25	0,51	1,00	1,00
werknemers	1,25	0,51	0,50	0,50
werkgevers	0,00	0,00	0,50	0,50

In de premieverdeling zijn Nederland en Aruba tegenpolen en houden de Nederlandse Antillen het midden tussen werknemers en werkgevers. De AOW komt in Nederland volledig ten laste van de werknemer, terwijl op Aruba de werkgevers voornamelijk de rekening betalen.

*Toelichting inkomensvoorziening niet-actieven op de Nederlandse Antillen en Aruba*Ontslagwetgeving

De arbeidsmarkt is geflexibiliseerd sinds de afschaffing van de oude ontslagwet die meer bescherming aan de werkgever bood. Wel is tegemoet gekomen aan de eisen van de vakbonden over preventieve toetsing en rapportage. Werkgevers in de Nederlandse Antillen en Aruba zijn juridisch gezien nog in een achtergestelde positie in vergelijking met de Nederlandse werknemers.

Werkloosheidswetgeving

Een voorziening als de Werkloosheidswet voor werknemers die buiten hun schuld om werkloos worden, kennen de Nederlandse Antillen en Aruba niet. Wel zijn werkgevers jaarlijks verplicht een bij wet vastgesteld bedrag per werknemer te storten in het cesantia-fonds van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Werknemers die buiten hun schuld om ontslagen worden krijgen uit die opgebouwde reserve een cesantia in de vorm van een lumpsum.

Ziekteverzekering

Tot een bepaalde loongrens (NAF 3785,00 per maand) zijn werknemers verplicht verzekerd tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid. De werkgever betaalt 8,3% en de werknemer 2,1 % van het brutoloon aan de premie ziekteverzekering.

Ongevallenverzekering

Elke werknemer moet tegen bedrijfsongevallen verzekerd worden. De premie wordt door de werkgever betaald. De hoogte hangt af van de risicogevoeligheid van de baan en schommelt tussen 0,5% en 5% van ten hoogste NAF 45.427,20 in 2005. In Nederland ligt het maximum loon- en premie op 43.420 euro.

Sociale voorzieningen en armoedebestrijding

Het minimumloon en de AOV voor gepensioneerden leggen in alle drie Landen vloeren in het bestaan op een redelijk niveau. De verschillen in minimumloon die er zijn tussen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen laten zich verklaren uit de verschillen in BBP per capita en doordat het minimumloon op de eilanden geijkt is op een werkende alleenstaande en niet op een tweepersoonshuishouden zoals in Nederland. Zowel de AOW als de AOV zijn gekoppeld aan het wettelijke minimumloon van het Land, rekening houdend met de lastendruk van het land.

Tabel 4.14 - Minimum Inkomenszekerheid 2007

Land		Nederland	Aruba	Curacao	Sint Maarten
Jaar 2005	Valuta	€	Afl.	Nafl	Nafl
Sociaal minimum					
inwoners	x 1000	16320,0	100,6	135,5	n.a.
aantal personen	x 1000	624,0	4,5	7,2	n.a.
uitkeringsgerechtigden	geen AOW	3,8%	4,4%	5,3%	n.a.
uitkeringslast	x mln.	7566	19	25	n.a.
maanduitkering	Gemiddeld	1010	356	293	n.a.
Jaar 2007					
Bijstand/onderstand					
netto maanduitkering	21 jaar	823	389	296	n.a.
netto gehuwden	21 jaar	1176	529	512	n.a.
Toeslag per kind			140		
Ouderdomspensioen					
bruto maanduitkering	65/60 jaar	956	990	654	654
bruto gehuwden	65/60 jaar	1307	1668	1308	1308
Minimumloon					
Brutomaandloon	21 jaar	943	1450	1265	1605
Brutomaandloon	23 jaar	1301	1450	1265	1605

Uit de cijfers blijkt dat het sociale vangnet op Aruba en de Nederlandse Antillen in prijs en voorwaarden (volume) minder dan eenderde van Nederland bedraagt. De vloer in het bestaan ligt zoals in de oude Nederlandse Onderstandswet eerst bij het familieverband en pas daarna in de onderstand. De Bijstandswet heeft in Nederland aan deze voorliggende eis een einde gemaakt. Men heeft rechtstreeks recht op een bijstandsuitkering. De projectsteun bestaande uit financiële middelen ter bevordering van de samenwerkingsrelatie, dicht de gaten in het sociale vangnet op de Aruba en de Nederlandse Antillen niet. De gevolgen zijn bekend, waaronder een hoog beroep op de sociale voorzieningen in Nederland, met name door jonge alleenstaande moeders.

Anders dan in Nederland is er op Aruba en de Nederlandse Antillen geen koppeling tussen het minimumloon en bijstand. De bijstand is ook in

Nederland kaal, maar op Aruba en de Nederlandse Antillen slechts voldoende om andermans goed te respecten. Daar komt bij dat de onderstand pas wordt toegekend als er geen beroep op inwonende huisgenoten mogelijk is. Ook kent de landen geen WW zoals in Nederland; de financiële betekenis van de cessantia-regeling is heel gering. Door het ontbreken van een koppeling tussen onderstand en minimumloon is het verschil tussen beide erg groot. Waar in Nederland het bijstandsniveau op 70% van het WML ligt, is het niveau van de onderstand in Aruba aanzienlijk lager, nog geen 30% van het minimumloon. De situatie op Nederlandse Antillen is vergelijkbaar. Hoewel een kleinere groep in de bijstand betreft, heeft Nederland voor de alleenstaande ouder bijna een even hoge bijstand als voor tweepersoonshuishoudens. In Aruba en de Nederlandse Antillen loopt voor deze groep het verschil per maand op tot de kosten van een vliegticket in het laagseizoen. Hierdoor heeft het hogere sociale minimum in Nederland uiteraard een aanzuigende werking op diegenen in de onderstand op de Caribische Rijksdelen.

Concluderend is het gerechtvaardigd om te stellen dat het onderstandsniveau in Aruba en de Nederlandse Antillen te laag is. Het lage uitkeringsniveau ten opzichte van het minimumloon geeft niet een zodanig sterke prikkel tot werk, dat er slechts enkelen in de onderstand zitten, waardoor er langs die weg een rechtvaardiging van het lage niveau gegeven zou kunnen worden.

Het minimumloon op Aruba is met ingang van 2007 opgetrokken tot 1.450 Afl. per maand en ligt 20% hoger dan het minimumloon op de Nederlandse Antillen. De minimumwaarborgen voor gepensioneerden zijn gelijkwaardig in die landen. Zoals gezegd hanteert de overzeese landen bij de pensioenen wel de Nederlandse normen.

Het vrij besteedbare inkomen wordt in belangrijke mate bepaald door het sociale vangnet van het Land en de kostenondersteuning voor wonen, gezondheidszorg en opvoeding van kinderen. Alle inwoners van Aruba en Nederland zijn verplicht tegen ziektekosten verzekerd, maar de Nederlandse Antillen heeft een ziekenfonds met toelating tot een maximum inkomensgrens. In vergelijking met Nederland kennen Aruba en de Nederlandse Antillen meer inwoning bij de familie, terwijl in Nederland iemand vanaf 21 jaar voor een huurtoeslag in aanmerking komt. De huurtoeslag heeft in Nederland een omvang van 0,4% van het BBP. Werkenden en ouderen op Aruba en de Nederlandse Antillen met een minimuminkomen zijn aangewezen op volkswoningen van de woningcorporaties.

Armoedebestrijding op Aruba en de Nederlandse Antillen begint bij het herstellen van de minimum waarborgen in het bestaan van de burgers. Iedere mens wil graag een basiszekerheid in het bestaan. Zonder zo'n basis is volwaardig participeren in de samenleving niet goed mogelijk. De politieke vraag in de westerse democratie is welke institutie deze waarborg moet bieden: de familie, de kerk of de overheid. De overheid heeft een taak in de armoedebestrijding van de bevolking, omdat zij de verantwoordelijkheid heeft dat niemand door de bodem van het bestaan zakt opdat iedereen volwaardig mee kan doen aan de samenleving. Vervolgens rijst de vraag welke bestaanszekerheid de staat biedt en tegen welke voorwaarden het deze zekerheid biedt. In Europa wordt discussie gevoerd in het kader van het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Nederland heeft op haar beurt het probleem van de armoedeval, namelijk dat men wanneer men vanuit een uitkering gaat werken er niet op vooruitgaat. Hierdoor ontbreekt de prikkel om zelf in eigen inkomen te voorzien. De systematiek van heffingskortingen wil dit ondervangen. Hiermee is Nederland goed op weg. In de Nederlandse discussie ligt daarom steeds meer nadruk op participatie en de voorwaarde daarvoor.⁵²

52 Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Participeren naar vermogen. Een studie naar het voorkomen van armoede*, Den Haag 2007.

5 AUTONOMIE EN INVLOEDSSFEREN - over regionale samenwerking en de EU

Soevereiniteit en autonomie zijn terugkerende thema's in de discussie over bestuurlijke hervorming van het Koninkrijk. Maar wat zijn die nog waard in een wereld waar geografische grenzen vervagen?

“Als Nederland één been van de eilanden afhaalt, zullen wij er met twee benen binnenstappen.” Deze door De Telegraaf opgetekende uitspraak van de Venezolaanse president Hugo Chavez was in het voorjaar van 2006 aanleiding voor een ouderwetse diplomatieke rel. Chavez, gezworen tegenstander van de regering-Bush, ergerde zich al tijden aan de Amerikaanse F16-vluchten nabij zijn grondgebied vanaf hun luchtbasis op Curaçao en liet vandaar weten dat hij de eilanden het liefst onder Venezolaanse controle zou brengen. De toenmalige Nederlandse minister van defensie Henk Kamp reageerde vergelijkbare taal: de inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba hoefden niet bang te zijn voor een militaire aanval vanuit Venezuela want “dat enkele tweedehands marineschip was geen enkele partij voor de Nederlandse marine”.⁵³

Uiteindelijk wist met name minister Ben Bot van Buitenlandse Zaken het conflict te sussen en hoefden de wapens niet te worden opgepakt. Wel zal hier en daar een Antilliaanse of Arubaanse wenkbrauw zijn opgetrokken over de plotselinge, heldhaftige betrokkenheid van Nederland. In wezen raketten de incidenten een fundamentele vraag op die al decennialang onder het tapijt van het Koninkrijk wordt gestopt: waar horen de eilanden internationaal gezien nu eigenlijk bij? Zijn ze, zoals Chavez impliceert, niet meer dan snippertjes voor de kust van Venezuela? Doen ze er goed aan om nauwere aansluiting te zoeken bij regionale initiatieven, zoals de Caribische handelsorganisatie Caricom? Moeten zij doorgaan met toenaderingspogingen tot China, dat als opkomende economische grootmacht veel interesse heeft in een Caribische springplank naar de (Zuid-)Amerikaanse markt.⁵⁴ Of behoren zij zich, als onderdeel van het Koninkrijk, te blijven gedragen als een vooruitgeschoven post van Nederland in de tropen?

Relatie met Europa

De huidige status van de Nederlandse Antillen en Aruba is die van ‘landen en gebiedsdelen overzee’ (LGO), waarmee ze niet als derde landen (niet-EU-lidstaten) worden beschouwd, maar ook geen deel uitmaken van de interne markt. Deze associatie is gegrondvest op Deel IV van het EG-Verdrag en heeft

⁵³ De Telegraaf, 9 maart 2006.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de nieuwsbrief van het Arubahuis, 24ste jaargang nr. 3, met daarin een verslag van de Arubaanse delegatie naar China.

betrekking op de niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met de EU-lidstaten Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. De LGO vallen buiten de algemene werksfeer van de Europese verdragen, maar kennen een bijzondere associatie met de EU vanwege hun band met een van de lidstaten.⁵⁵ De oprichters van de EEG hadden deze regeling in het Verdrag van Rome (1957) opgezet, met name als tegemoetkoming voor de Franse gebieden in Afrika, die op deze manier tegen gereduceerde handelstatieven goederen en grondstoffen naar de Europese markt konden verschepen.

Het Koninkrijk der Nederlanden bevindt zich vaak in een tweestrijd, waarbij het Europese gebiedsdeel volledig in de EU is geïntegreerd en de Caribische gebiedsdelen niet. Ook de Raad van State signaleerde dit dilemma in een advies van september 2003.⁵⁶ Hierin schetst zij het toenemende spanningsveld dat ontstaat doordat Nederland steeds meer bestuurlijke bevoegdheden - ofwel autonomie - overdraagt aan Brussel, terwijl de Caribische delen van het Koninkrijk slechts minimaal betrokken zijn bij de Europese Unie door middel van een LGO-associatie. Hoewel een aantal Antilliaanse en Arubaanse ondernemingen de afgelopen decennia handig gebruik heeft gemaakt van de LGO-regeling is deze in de ogen van de Raad van State voor de toekomst volstrekt ontoereikend. "De huidige, tot de LGO-associatie beperkte relatie zal in samenhang met de voortgaande integratie van Nederland in de EU kunnen leiden tot een voortschrijdende desintegratie van het Koninkrijksverband", aldus het advies.

In plaats hiervan adviseert de Raad van State de andere mogelijkheden van integratie van de Nederlandse Antillen en Aruba binnen het EU-Verdrag te onderzoeken, met name onder de status van ultraperifere gebieden (UPG). Dit zijn gebieden die niet binnen Europa liggen, maar wel onderdeel zijn van een EU-lidstaat, waarop in principe alle EU-wet- en regelgeving van toepassing zijn. Voorbeelden zijn Guadeloupe (dat onder meer Saint Martin omvat), Martinique, Madeira, de Azoren en de Canarische eilanden. Anders dan de LGO-regeling is de UPG-status erop gericht de economische en sociale ontwikkeling van deze regio's te bevorderen en te laten profiteren van de voordelen van de interne markt waarvan zij dan volledig deel uitmaken. Daardoor bestaan er steunmaatregelen, maatregelen op het gebied van landbouw, belastingen, accijnzen en douanerechten, projecten op het gebied van

55 *Commissie ter bestudering van de mogelijke toekomstige relaties van de Nederlanden Antillen en Aruba met de Europese Unie*, Banden met Brussel, 1 juli 2004, pag. 5.

56 *Voorlichting over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie*, Raad van State, Den Haag, 9 september 2003.

het midden- en kleinbedrijf en het toerisme, op het gebied van vervoer en milieu en aanvullende financieringsinstrumenten ter bevordering van de harmonieuze integratie van de UPG binnen hun regio.

Polemiek

De mogelijke UPG-status voor de eilanden was geen nieuw thema. De discussie hierover liep al langer, met name aangezwengeld door de Arubaanse oppositiepartij AVP, een zusterpartij van het CDA. In het regeerakkoord op hoofdlijnen van het eerste kabinet-Balkenende van mei 2003 werd deze optie zelfs expliciet genoemd: “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.”

Kort daarna bekoelde het enthousiasme voor deze mogelijkheid echter, met name na een onderzoek door een commissie onder leiding van oud-diplomaat Van Beuge⁵⁷ naar de mogelijke toekomstige relaties van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie. De studie, in opdracht van de Rijksministerraad, diende ertoe om de regeringen van de landen van het koninkrijk in staat te stellen een goede afweging te maken ten aanzien van de relatie van de Antillen en Aruba met de EU. De commissie constateerde dat een overgang naar de UPG-status weliswaar een realistische optie is, maar geen overtuigende financiële en economische voordelen zou opleveren voor de Antillen en Aruba. Sterker nog: het saldo zou uiteindelijk eerder negatief zijn omdat de eilanden vanwege hun relatief hoge welvaartsniveau naar inschatting van de commissie-Van Beuge waarschijnlijk niet in aanmerking komen voor de Europese structuurfondsen. Bovendien zijn er ook minder aantrekkelijke kantjes aan het EU-lidmaatschap, zoals het feit dat de eilanden op termijn de euro moeten invoeren⁵⁸ en het volledige *acquis communautaire* moeten implementeren. Daarnaast waarschuwde Van Beuge de overzeese gebieden dat hun autonomie onder grote druk zou komen te staan.

Over dit laatste wordt verschillend gedacht. Ernst Hirsch Ballin pleitte er als Staatsraad en hoogleraar Internationaal Recht in Tilburg al voor dat de overzeese gebieden kritisch nadenken over de zo gekoesterde autonomie. Wat is die nog waard in een wereld die door internet, massamedia, intercontinen-

57 Commissie ter bestudering van de mogelijke toekomstige relaties van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie, *Banden met Brussel*, 1 juli 2004, pag. 5.

58 De praktijk op de BES-eilanden zal zijn dat de euro formeel wordt ingevoerd, maar materieel de dollar blijft de gehandhaafd. Bij bijdragen van Nederland aan de eilanden zal Nederland dan het koersrisico voor haar rekening nemen.

tale vluchten en wereldwijde economische betrekkingen met elkaar is verbonden, waarin geografische grenzen en nationale soevereiniteit vervagen en steeds meer opgaan in supranationale verbanden? Niet *independence*, maar *interdependence* is een noodzakelijke voorwaarde voor bloei, aldus Hirsch Ballin.⁵⁹

Bezien vanuit het perspectief van een globaliserende wereld, komt de bedreiging voor de autonomie van Aruba en de Nederlandse Antillen niet zozeer uit Nederland, maar veeleer van andere actoren zoals multinationals of buitenlandse private kapitaalsverschaffers die op de eilanden opereren. Ook voor Nederland geldt dit. Omdat multinationale ondernemingen op een schaal opereren die Nederland overstijgt - de energiesector is hiervan een duidelijk voorbeeld - is het voor Nederland juist van belang samen te werken met andere natie-staten. Alleen zo kan Nederland (enige) greep houden op de ontwikkelingen en zelf zaken bepalen. Vanuit een zelfstandige en onafhankelijke positie kiest Nederland bewust voor afhankelijkheid van andere landen door beslissingsbevoegdheden over te dragen aan Europa. Ze levert daarmee autonomie in, die echter anders ook zou zijn aangetast, om er op een ander niveau invloed voor terug te krijgen. Het wordt hoog tijd dat ook de Caribische rijkssdelen inzien dat (ook grote formeel soevereine) landen niet samenwerken in strategische partnerschappen en zelfs in supranationale gemeenschappen integreren om hun autonomie te verkwanselen, maar juist om hun autonomie te handhaven en een beetje grip te krijgen op gecompliceerde internationale processen die in de praktijk ook voor de eigen bevolking determinerend zijn.

Dit kan nog verhelderd worden door onderscheid te maken tussen formele en effectieve autonomie. Er is een groot verschil tussen op papier vastgelegde onafhankelijkheid en effectieve onafhankelijkheid. Alleen in gezamenlijkheid kunnen landen grip krijgen op gecompliceerde grensoverschrijdende processen en omstandigheden die in de praktijk steeds meer de leefomstandigheden van de burgers bepalen. Het inleveren van formele soevereiniteit wordt steeds meer een voorwaarde voor effectieve soevereiniteit.

De polemiek over de kosten en baten van toenadering tot Europa leeft nog altijd. Mito Croes, voormalig gevolmachtigd minister van Aruba, concentreerde een belangrijk deel van zijn proefschrift 'De herdefiniëring van het Koninkrijk', op de voors en tegens van de UPG-status.⁶⁰ Hij vindt de meeste

59 Zo stelt hij bijvoorbeeld in zijn bijdrage aan *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2005.

60 *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, A.G. Croes, Nijmegen, 2006. Promotor van Croes was overigens prof. Ernst Hirsch Ballin.

bezwaren overdreven dan wel een onderschatting van de flexibiliteit van de Europese regelgeving – de toetredingseisen zijn immers onderhandelbaar en ook Engeland en Zweden hebben de euro niet ingevoerd. Volgens hem is er geen spanningsveld tussen EU-integratie en regionale ontwikkeling binnen het Caribisch gebied; de EU zou juist kunnen profiteren van een nadrukkelijke aanwezigheid in de ‘West’.

Bij de huidige landen met een ultraperifere status kan worden geconstateerd dat de fiscaliteit in het moederland is gecentraliseerd en dat ook juridische sferen, zoals het strafrecht, tot de exclusieve competenties van het moederland behoren. Binnen het Koninkrijk der Nederlanden staat de gelijkheid en autonomie van de drie Koninkrijkspartners voorop. Autonomie krijgt binnen dit staatsverband gestalte door het feit dat de drie landen, behoudens de bepalingen in het Statuut, elk hun eigen afzonderlijke fiscaliteit en wetgeving kennen. De UPG-status maakt bepaalde fiscaal-economische voordelen mogelijk waarbij het UPG van bepaalde EU-regelgeving is ontheven. De UPG-status maakt geen inbreuk op de autonomie, zoals de volledige integratie in Nederland, c.q. EU, wel zou veroorzaken. De centralisatie van het fiscale regime in het moederland geen *conditio sine qua non* voor de UPG-status. Hoewel een centrale belastingregime geen voorwaarde is voor het verkrijgen van de UPG-status, kennen de bestaande UPG-landen dit wel, wat ondenkbaar is binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Een argument dat onder andere door de commissie-Van Beuge wordt aangehaald tegen de wenselijkheid van de UPG-status is dat het de inbedding van de Caribische Rijksdelen in het Caribische gebied zou bemoeilijken. Mito Croes werpt hier in zijn proefschrift⁶¹ tegen in dat de EU juist oog heeft voor en zelf aandringt op die inbedding van UPG in de eigen regio. Juist dan kunnen de UPG van waarde zijn voor de hele EU. Naarmate de UPG beter geïntegreerd zijn in de regio, is hun strategische toegevoegde waarde voor de EU groter. Dit geldt ook voor Nederland zelf. Het Koninkrijk der Nederlanden strekt zich uit tot dicht bij Zuid-Amerika (Venezuela) en Noord-Amerika en behalve Nederlands worden in het Koninkrijk ook Spaans en Engels gesproken. Geografisch en cultureel heeft Nederland een uitvalsbasis richting Midden- en Zuid-Amerika. Tot nog toe ontbreekt echter een gezamenlijk optreden in Koninkrijksverband ten aanzien van Latijns-Amerika en de Caribische regio. Ook voor de eilanden zelf is een sterke economische basis in de regio enorm belangrijk, omdat het bijdragen aan solide overheidsfinanciën en zo de welvaartsverschillen tussen Nederland en de Caribische gebiedsdelen kan reduceren.

61 *Idem*, pag. 195-197.

Proeftuin

De hevige verdeeldheid over het onderwerp was voor de Nederlandse regering genoeg reden om de onderhandelingsstrijd met de EU over een nieuwe positie voor de Antillen en Aruba op de lange baan te schuiven. Minister Ben Bot van Buitenlandse Zaken legde in een speech van januari 2005 uitdrukkelijk de bal bij de Caribische partners en waarschuwde bovendien dat de kansen in Brussel niet te optimistisch moesten worden ingeschat. “Bij het maken van de uiteindelijke afweging moet men ook bedenken dat binnen de Europese Unie, en zeker ook bij de Europese Commissie, de sympathie voor ‘Landen en Gebieden Overzee’ minder groot is dan voorheen. En dat hier risico’s aan zijn verbonden hoef ik u niet uit te leggen.”⁶²

Een complicerende factor in de discussie over een mogelijke UPG-status voor de eilanden, is dat de Antilliaanse noch Arubaanse regering ooit expliciet een dergelijke ambitie heeft uitgesproken. Tot een volmondige keuze van de Antilliaanse regering voor de UPG-status is het nooit gekomen. Ook de Arubaanse regeringspartij MEP voelt niets voor de UPG-status. De grote rivaal van de MEP, huidige oppositiepartij AVP, is wel voorstander van het aanvragen van de UPG-status. Die partij heeft de UPG-status gedegen onderzocht en geconcludeerd dat het de status de eigen positie van Aruba nu en in de toekomst versterkt, zowel territoriaal als sociaal-economisch.

Toch is er, zeker in het licht van de huidige bestuurlijke vernieuwing, veel te zeggen voor een herbezinning op de relatie van de overzeese partners tot de Europese Unie. In dit licht is het positief dat de partijen bij de miniconferentie zich hebben gecommitteerd aan de uitvoering van een onderzoek naar de mogelijkheden en implicaties van het verkrijgen van de UPG-status door Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit is in lijn met het advies van de Raad van State van september 2006 over de inbedding van de drie eilanden – Bonaire, Saba en St. Eustatius – in de nieuwe staatkundige structuur zoals overeengekomen in het Hoofddlijnenakkoord.⁶³ De Raad adviseert om de kleinere eilanden de UPG-status te bezorgen. “De afdeling tekent hierbij nog aan dat de Europeesrechtelijke status van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet noodzakelijkerwijs dezelfde behoeft te zijn als de status van de met Nederland geassocieerde eilanden.” Zo lijken de drie kleine eilanden uit te groeien tot een proeftuin voor moderne Koninkrijksrelaties. Wat binnen het

62 Toespraak van minister Ben Bot (Buitenlandse Zaken) voor de Universiteit van de Nederlandse Antillen, Willemstad, 20 januari 2005.

63 Voorlichting inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, Raad van State, Den Haag, 18 september 2006.

Antilliaanse staatsverband niet lukte vanwege de eeuwige strijd over autonomie, krijgt nu in snel tempo gestalte.

Wel moet worden opgemerkt dat de UPG-status geen vanzelfsprekendheid is voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius in hun nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Nederlandse staatsbestel. Zij staan immers expliciet genoemd in de LGO-lijst. De rechtstreekse verbinding van de drie eilanden met het Nederlandse constitutionele bestel brengt mee dat na beëindiging van de LGO-status daar het zogenaamde *acquis communautaire* van toepassing zal worden.⁶⁴ Het laatste vereist een wijziging in de EU- en EG-verdragen.

In ieder geval is een actieve inbreng van Nederland op dit onderwerp van cruciaal belang. De Nederlandse Antillen en Aruba beschikken op dit moment over onvoldoende kennis over Europese wet- en regelgeving om deze op nationaal niveau te implementeren. EU-wet- en regelgeving per decreet implementeren volgens Italiaans model is een optie, maar de totstandkoming hiervan eist het nodige huiswerk en kennis op Europees-rechtelijk gebied. In beide gevallen zou de bijstand van experts uit Nederland of andere lidstaten onmisbaar zijn. Conform de bevindingen van de Raad van State kunnen de nieuwe verhoudingen van de Bonaire, Saba en Sint Eustatius met Nederland het beste als een 'vrije associatie' worden gekenmerkt.

64 Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006, p. 31.

6 RECONSTRUCTIE VAN HET KONINKRIJK -

de voorwaarden
voor een duur-
zame toekomst

De contouren voor een nieuwe structuur van het Koninkrijk staan vast. Hoe ziet de nieuwe samenwerking eruit en wat is er nodig om deze tot een succes te maken?

Het jaar 2006 kende een hete zomer. De discussie over de staatkundige vernieuwing was met het Hoofdpijnenakkoord van oktober 2005 weliswaar in een stroomversnelling gekomen, maar over de invulling ervan liepen de emoties hoog op. Mede omdat Nederland in juni 2006 met het document 'Partners in het Koninkrijk' de beloofde status aparte van Curaçao en Sint Maarten - als vanouds - had gekoppeld aan financiële discipline en borging van de rechtszekerheid. Op de eilanden werd dit onmiddellijk uitgelegd als een aantasting van de gekoesterde autonomie. Ook deed het de discussie geen goed dat Den Haag het document had gepresenteerd als ononderhandelbaar - 'take it or leave it' - waarmee de Antillianen het gevoel kregen dat hun inbreng er volstrekt niet toe deed. Een poging de discussie binnenskamers te houden door het stuk als 'non-paper' buiten de publiciteit te houden, was mislukt. Het verhaal stond gewoon in de krant, voorzien van verontwaardigde commentaren van Antilliaanse volksvertegenwoordigers.

In die gespannen sfeer sprak Herman Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, de parlementariërs van de verschillende rijksdelen toe tijdens een bijeenkomst van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties op 13 juni 2006 in Den Haag. In klare taal riep hij de aanwezigen op de discussie naar een hoger niveau te tillen en vooral over hun eigen belang heen te kijken. "Ik denk dat er tenminste twee factoren aan de noodzakelijke veranderingen in de weg staan. Allereerst onduidelijkheid over de richting waarin veranderd moet worden. Dit is het gevolg van een gebrek aan visie, allereerst bij de Koninkrijksregering, op waar het met Europa heen moet, op de betekenis van het Caribische gebied (kruispunt van verbindingen), op de mogelijkheden van één Koninkrijk met één ongedeelde soevereiniteit, één rechtssubject in volkenrechtelijke zin en één ongedeeld staatsburgerschap. De tweede factor, die waarschijnlijk meespeelt, is de sterke verambtelijking van de Koninkrijksrelaties. Politici maken zich voor veranderingen (als ze die al echt zouden willen) afhankelijk van ambtenaren die aan de bestaande situatie hun positie ontleen. Dat geldt, het zijn maar twee voorbeelden, voor BZK en USONA. Ambtenaren zijn tot verandering, zelfs in hun eigen positie, wel (en alleen) bereid als er een duidelijke politieke visie is. Maar die ontbreekt, en daar zitten ambtenaren ook mee."⁶⁵

65 Speech van Herman Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, ter gelegenheid van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 juni 2006.

De oproep van Tjeenk Willink - of was het een noodkreet? - kwam niet uit de lucht vallen. Al eerder had de Raad van State een bijzondere betrokkenheid met het Koninkrijk getoond, niet in de laatste plaats omdat het een van de weinige Rijksorganen is. Zo had de Raad eind 2004, tijdens de viering van het vijftigjarig bestaan van het Statuut, bij grote uitzondering een ongevraagd advies uitgebracht over het onderwerp.⁶⁶ Ook hierin klonk de dringende aanbeveling om te komen tot een integrale visie op de toekomst van het Koninkrijk, in plaats van dit complexe dossier op te delen in kleine behapbare brokjes’.

Ten overstaan van de verzamelde delegaties van de parlementen herhaalde Tjeenk Willink deze overtuiging. “Als we verandering van de bestaande situatie willen, moeten we als elk van de drie landen kritisch naar onze eigen positie en ons eigen functioneren willen kijken. Anders gaat het alleen maar over de ander en blijft alles uiteindelijk bij het oude. Ook daarom spreek ik liever niet van de herstructurering van de Nederlandse Antillen, maar van de herstructurering van het Koninkrijk.”⁶⁷

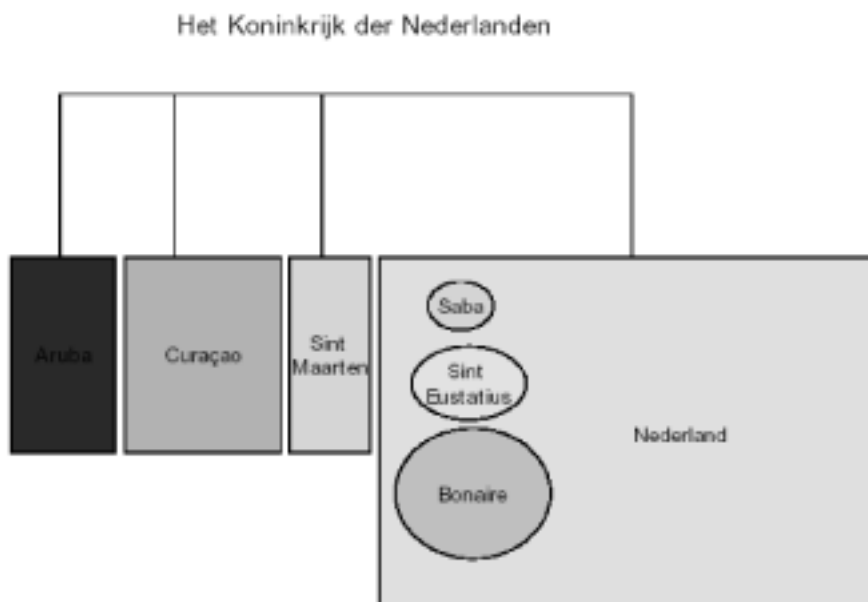
Bezieling

Of het aan de bezwerende woorden van Tjeenk Willink heeft gelegen is niet zeker, maar krap anderhalf jaar later staan de contouren van het nieuwe staatsbestel in grote lijnen vast. Volgens het huidige ontwerp zijn er zijn straks drie eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba, oftewel de BES-eilanden) die de status hebben van openbaar lichaam (vergelijkbaar met de positie van gemeenten in Nederland). Daarnaast zijn er drie ‘Landen’ (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) met een status aparte die allen een afzonderlijke band met elkaar en met Nederland zullen onderhouden.

De Raad van State zelf heeft aan de uitwerking van dit model een belangrijke bijdrage geleverd in een (gevraagd) advies van september 2006 over de inbedding van de BES-eilanden in de nieuwe staatkundige structuur. In de bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006 wordt het nieuwe Koninkrijk als volgt geïllustreerd:

66 *Advies 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk*, Raad van State, Den Haag, 10 december 2004.

67 Speech Tjeenk Willink, juni 2006.



Bron: Raad van State, 2006

De Raad van State benadrukt dat de drie afhankelijke eilanden bij de aankondigde staatkundige hervormingen noch Koninkrijkseilanden, noch onderdeel van de Nederlandse territoriale decentralisatie zullen uitmaken. De (juridische) omzetting van Eilandgebied van de Nederlandse Antillen naar een Koninkrijkseiland of -gebied, zou bestuurlijk niet veel voor deze entiteiten betekenen. De dubbele bestuurslaag zou in beide gevallen in stand blijven. Het 'gemeentemodel' is eveneens onbruikbaar voor de drie afhankelijke eilanden. De grote afstand, het insulaire karakter (met bijgevolg eigen lucht- en zeehavens op elk der eilanden), het kleine oppervlakte en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten⁶⁸ wijzen er al op dat niet zonder meer op het bekende model van de gemeente kan worden teruggevallen.⁶⁹

De Raad van State benadrukt bovenal het belang van het behoud van de Caribische variant van de op Nederland gemodelleerde wetgeving. Aan de algemene Nederlandse wetgeving zullen teveel afwijkingen moeten worden gebracht, indien deze eilanden integraal onderdeel van de Nederlandse territoriale decentralisatie zouden gaan uitmaken. In het kader van de

⁶⁸ Dit zijn de omstandigheden die volgens artikel 299 van het EG-Verdrag aanleiding geven voor afwijkende regelingen.

⁶⁹ Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006, p. 21.

sociaal-economische omstandigheden in de regio is het niet wenselijk om het Nederlandse belastingstelsel en sociale zekerheid onverkort over te nemen. Het is immers irrealistisch dat het geringe aantal belastingbetalers alle benodigde voorzieningen bekostigt. Zowel als gemeente of als Koninkrijkseiland zal toch beroep op financiële bijstand van de andere overheden binnen het Koninkrijk worden gedaan.

De Raad van State stelt voor om Bonaire, Saba en Sint Eustatius bij speciale wettelijke regelingen in te richten als (eventueel drie afzonderlijke) openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bovendien wordt het toezicht op de besturen van deze openbare lichamen en de geldigheid van hun besluiten bij wet geregeld. De openbare lichamen worden naar Nederlandse wetgeving opgericht: ze staan niet los van het Nederlandse staatkundig bestel, maar zijn geen onderdeel van de Nederlandse territoriale decentralisatie en ook geen gescheiden entiteit binnen het Koninkrijk.⁷⁰ Omdat de Nederlands Antilliaanse Staatsinrichting zal ophouden te bestaan, is de Nederlandse Grondwet logischerwijs van toepassing op deze drie openbare lichamen. Dit openbare lichaam zal een combinatie van bevoegdheden kennen. De Gemeentewet zou in hoofdzaak van toepassing kunnen zijn; provinciale bevoegdheden zullen deels door de Nederlandse regering of door de eilanden zelf worden uitgevoerd. Deze vrije vorm van invulling sluit niet uit dat Koninkrijksorganen met bevoegdheden kunnen worden belast.

Slotverklaring miniconferentie 11 oktober 2006

84

De slotverklaring van de miniconferentie, of minislotverklaring, van 11 oktober 2006 gaf een belangrijke aanzet over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het Koninkrijk. Tijdens deze in Den Haag gehouden miniconferentie werd een stappenplan opgesteld waarin alle noodzakelijk geachte activiteiten die door de betrokken entiteiten moesten worden ondernomen alvorens het ingaan binnen een nieuwe staatkundige verhouding werden opgenomen. Op basis van deze en wellicht aanvullende onderzoeken beslisten Nederland en de drie eilanden en het land Nederlandse Antillen gezamenlijk over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de toepassing van wetgeving in de nieuwe staatkundige situatie. De betrokken entiteiten kwamen overeen de juridische mogelijkheden te inventariseren om de positie van de eilanden binnen het

⁷⁰ Idem, pag 22.

Nederlandse staatsbestel te regelen. In het kader hiervan moest de criteria voor het concept deugdelijkheid van bestuur vooraf worden vastgesteld. Voorts dienden de deelnemers aan de miniconferentie te analyseren of en hoe de Nederlandse regelgeving van toepassing verklaard zou kunnen worden op de drie eilanden. Op zeer korte termijn moest een takenanalyse en een begrotingsdoorlichting worden uitgevoerd. Deze zouden inzicht moeten geven in de taken die door en/of ten behoeve van de drie eilanden moesten worden uitgevoerd en de kosten die hiermee zijn gemoeid.

Het statuut zal op enig moment aangepast moeten worden aan de nieuwe situatie. Het land Nederlandse Antillen houdt immers op te bestaan. De BES-eilanden zullen in een nieuw statuut apart genoemd moeten worden. Ze gaan immers niet op in Nederland, maar blijven als openbare lichamen afzonderlijk herkenbaar. Ook is het ongewenst dat er op grond van het niet noemen in een nieuw statuut een rechtstreekse werking zou ontstaan waardoor alle regelgeving in Nederland ook voor de BES-eilanden van toepassing zou moeten zijn. Er is nu juist afgesproken dat de wetgeving zoveel mogelijk gelijk getrokken zou worden, maar niet op dwingende wijze, maar met beleid. Zo zullen de belastingen die op de BES-eilanden worden geheven, geen Nederlandse belastingen zijn, maar heffingen op basis van aparte wetgeving van de BES-eilanden, die is gebaseerd op de Nederlandse wetgeving.

Structureel houdbaar voorzieningenniveau BES-eilanden

Vanwege de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter behouden de drie eilanden volgens artikel 6 van het akkoord voorzieningen die afwijken van de Nederlandse wetgeving. Onverkort toepassen van deze Nederlandse wetgeving zou tot een onaanvaardbare stijging van de lastendruk op de drie eilanden leiden, zoals in het vorige hoofdstuk is te zien, en verstorende effecten in de geografische regio hebben. De afwijkingen hebben betrekking op de belastingen en het premiegefinancierde Nederlandse verzorgingsarrangement (sociale verzekeringen en gezondheidszorg), en tevens op de uit de algemene middelen bekostigde sociale voorzieningen, volkshuisvesting, kinderopvang en onderwijs. Deze voorzieningen behoren eveneens niet tot de autonome taken van de Nederlandse gemeenten.

Doordat tegenover een aanspraak op voorzieningen die passend zijn binnen de regio ook een bijbehorend belastingniveau staat (hetzelfde geldt voor de publiekrechtelijke verzekeringen), is van discriminatie geen sprake. Er is dus geen strijdigheid met het artikel 1 van de grondwet of met artikel 14 van het EVRM-verdrag. Beide handelen over het verbod op discriminatie. De

rechten en vrijheden uit de grondwet en die welke in het EVRM-Verdrag zijn vermeld, moeten worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Er mag dus geen onrechtvaardig onderscheid worden gemaakt. Dat betekent echter niet dat er geen onderscheid mag bestaan tussen de BES-eilanden en Nederland, bijvoorbeeld qua niveau van sociale voorzieningen. Wat passend is op de BES-eilanden hoeft niet precies gelijk te zijn aan wat passend is in Nederland. Een goede argumentatie die rechtvaardigt waarom het beleid op de BES-eilanden afwijkt van die in Nederland is echter wel noodzakelijk. Er moet een rechtvaardiging zijn voor het onderscheid.

Overigens komen ook binnen Nederland verschillen voor wat betreft inkomensbeleid, doordat gemeenten verschillend omgaan met de bijzondere bijstand voor mensen met een minimuminkomen. In het verleden werd zelfs categoriaal inkomensbeleid gevoerd, waardoor hele groepen verschillend werden behandeld. Uiteraard betekent een ruimere lokale inkomensondersteuning dat de gemeenten of hogere lasten moet heffen van haar burgers of moet bezuinigen op andere uitgaven. Er bestaat binnen Nederland dus gerechtvaardigde diversiteit. Dat zal niet anders zijn wanneer de BES-eilanden onderdeel van het land Nederland worden, zolang ze zelf hun lastenniveau bepalen. Ondanks de opname van de BES-eilanden in het Nederlands staatsbestel blijft heterogeniteit dus bestaan. Het Koninkrijk is nu eenmaal geen homogene entiteit. De homogeniteit van de regio weegt even zwaar als de heterogeniteit van het Koninkrijk. Een binnen de Caribische regio passend voorzieningenniveau werkt minder verstorend dan de invoering van het Nederlandse voorzieningenniveau in de regio. Daarbij blijft gelden dat de beste methode om de 'koorts van de patiënt' te meten is om naar de migratiestromen tussen Nederland en de Caribische rijkdelen te kijken. De Cariben hebben belang bij een voldoende grote en heterogene samenleving. Scherp zicht op de migratiestromen is daarom van belang voor zowel Nederland als de Cariben.

De betrokken entiteiten voeren tevens onderzoek uit op het terrein van de fiscaliteit, monetaire zaken, structureel financieel toezicht en structurele financiële ondersteuning. De nieuwe staatkundige situatie zal structurele ondersteuning - zolang noodzakelijk - aan Bonaire, Saba en Sint Eustatius bieden, ondermeer op de terreinen sociale zekerheid, pensioenen en volksgezondheid, teneinde tot een stelsel te komen dat een structureel houdbaar

niveau van voorzieningen mogelijk maakt.⁷¹ Het door de commissie-Havermans vastgestelde voorzieningenniveau is daarvoor het uitgangspunt. Omdat voor twee eilandgebieden geldt dat de aangepaste uitkering lager is dan de huidige adviseert de commissie voor die eilandgebieden de nieuwe bedragen in een overgangstermijn van drie jaar in te voeren. Tevens adviseert de commissie de eerder door haar geadviseerde en toegepaste indexering te continueren.⁷² De commissie adviseert voorts de verdeling regelmatig te evalueren. Deze evaluatie zou naar de mening van de commissie moeten worden uitgevoerd door of in elk geval onder verantwoordelijkheid van een Koninkrijksorgaan.

De uitkering op grond van de door de commissie-Havermans vastgestelde voorzieningenniveau die de kosten van het openbaar bestuur moeten dekken, zullen al voor 2015 moeten worden vervangen door de eigen inkomsten uit de belastingheffing op onroerende goederen en overige doelheffingen, aangevuld met een specifieke uitkering per inwoner met een aandeel van de meerdere opbrengsten van de directe en indirecte belastingen van het eiland. De (nadelige) schaaffecten komen voor rekening van het Koninkrijkfonds. Hierdoor is een minimumvoorzieningenniveau uit algemene middelen (geen premiegefinancierde voorzieningen) gewaarborgd en een verbinding gelegd met meeropbrengsten uit het Sociaal Economische Initiatief.

Slotverklaring 2 november 2006

Ook met Curaçao en Sint Maarten gingen de onderhandelingen verder. Als toekomstige landen Curaçao en Sint Maarten hebben Curaçao en Sint Maarten zich te houden aan de nieuwe normen die het Slotakkoord van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg over hun toekomstige staatkundige positie voorschrijft. Een gezonde startpositie voor de eilanden vereist een goede financiële basis. Daarom is Nederland bereid de schulden van de Nederlandse Antillen over te nemen. Om de overheidsfinanciën gezond te houden zijn bindende afspraken gemaakt over financiële normen, begrotingsdiscipline en het aangaan van leningen. De financiële normen zullen bij consensusrijkswet worden verankerd. Een financiële toezichthouder ziet hier op toe en kan, onder de verantwoordelijkheid van de rijksministerraad, aanwijzingen geven. Ook komt er één centrale bank voor Curaçao en Sint Maarten. De nieuwe Landen Curaçao en Sint Maarten

⁷¹ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag.

⁷² Eindrapport van de commissie van advies over het solidariteitsfonds, Den Haag/Willemstad, september 2003.

zullen jaarlijks een sluitende begroting en een sluitend meerjarig perspectief moeten presenteren conform de internationaal aanvaarde begrotingsdefinities. Het is onder de nieuwe financiële normen de overheden niet toegestaan om leningen aan te gaan ten behoeve van consumptieve uitgaven. Bij institutionalisering van de nieuwe financiële normen, is Nederland bereid de geconsolideerde schuld van de nieuwe entiteiten Curaçao en Sint Maarten te saneren tot het niveau van de rentelastnorm (die aangeeft tot welk percentage van de gemiddelde inkomsten van de collectieve sector leningen aangegaan mogen worden). De nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten mogen alleen lenen bij of door tussenkomst van de nieuw op te richten instelling op Koninkrijksniveau in de vorm van een bestuursorgaan, de Overheidskredietbank. Het doel van deze Overheidskredietbank is tweërlei. Deze Koninkrijksinstelling houdt in de eerst plaats toezicht op de naleving van de hierboven gestelde financiële normen en verstrekt in de twee plaats, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan, leningen aan Curaçao en Sint Maarten.

In de notitie 'Partners in het Koninkrijk' van juni 2006, waarin Nederland zijn visie geeft op het proces van staatkundige vernieuwing, heeft de regering- Balkenende deze gedachte van een financieel toezichthouder al eerder omarmd. Een nieuwe instelling op Koninkrijksniveau moet toezicht houden op het financiële bewind van de verschillende eilandgebieden. Nederland en de Nederlandse Antillen dragen ieder een lid van het bestuur van de toezichthouder voor, die een onafhankelijke voorzitter kiezen. Het bestuur zal worden benoemd door de Rijksministerraad, waaraan het ook zal adviseren en rapporteren.

De toezichthouder heeft als eerste de taak om te zorgen dat de eilanden een goede financiële startpositie bereiken bij aanvang van de nieuwe staatkundige situatie (zie vorige en volgende hoofdstuk). Nederland is bereid om circa 70 procent van de totale schuldlast van de eilanden over te nemen (circa 5 miljard Antilliaanse gulden oftewel 2,5 miljard euro) tot aan het niveau van de rentelastnorm. Die is vastgesteld op maximaal 5 procent van de gemiddelde overheidsinkomsten van drie voorafgaande jaren. Ook moet de toezichthouder controleren op een sluitende begroting, gekoppeld aan een sluitend meerjarenperspectief. Voorts komt er strikt toezicht op het afsluiten van eventuele nieuwe leningen, hetgeen alleen onder strenge voorwaarden mogelijk is. Na de transitiefase kan het toezicht worden overgenomen door een permanente instelling, Herstelbank genoemd, die eveneens onder verantwoordelijkheid van de Rijksministerraad opereert.

Toezicht in nieuwe staatkundige structuur

1. Het toezicht op naleving van de financiële normen voor Curaçao en Sint Maarten wordt uitgevoerd door de nieuwe instelling (hierna genoemd 'Overheidskredietbank'). Bezien zal worden of deze nieuwe instelling ook toezicht zal houden op de naleving van financiële normen door Bonaire, Saba en Sint Eustatius.
2. Het bestuur van de Overheidskredietbank bestaat uit vier leden en wordt benoemd door de Rijksministerraad, waarvan één lid op voordracht van de regering van Curaçao, één lid op voordracht van de regering van Sint Maarten één lid op voordracht van de regering van Nederland en één lid (tevens voorzitter) op voordracht van de voorzitter van de Rijksministerraad.
3. De landen kunnen gedurende het jaar tijdelijke tekorten hebben. Over de wijze waarop deze tijdelijke tekorten gefinancierd worden zullen nadere afspraken worden gemaakt. Hier heeft de Overheidskredietbank een rol in.
4. De Overheidskredietbank mag geen leningen verstrekken aan Curaçao en/of Sint Maarten indien uit onderzoek van de begroting of de begrotingsuitvoering blijkt dat niet aan de financiële normen wordt voldaan.
5. De toetsing aan de begrotingsnormen omvat ook een systeemtoets van de uitvoering van de regelgeving betreffende financieel beheer. Over de invulling van de systeemtoets van de uitvoering van de regelgeving betreffende financieel beheer, zullen nadere afspraken worden gemaakt.
6. Dé instelling rapporteert aan de betrokken bestuurder van het land, aan het parlement en door tussenkomst van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Rijksministerraad die kan besluiten tot ingrijpen in geval van overtreding van financiële normen.
7. De instelling van de Overheidskredietbank wordt verankerd in een (consensus) Rijkswet.
8. Calamiteitenregeling: de Overheidskredietbank zal gehoord de Rijksministerraad en de entiteiten een bandbreedte bepalen waarbinnen de entiteiten snel en adequaat de eerste noden bij calamiteiten kunnen financieren.
9. De operationele kosten van de Overheidskredietbank zullen, voor zover nodig, volgens een nader te bepalen verdeelsleutel worden verdeeld tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

Het is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de Overheids kredietbank ten opzichte van de huidige situatie op de Aruba en de Antillen waarbij binnenlandse leningen geplaatst mogen wanneer deze vallen binnen de rentelastennorm van 5%. Voor zover in de begrotingsregel nog ruimte zou bestaan voor het consumptief aanwenden van binnenlandse

leningen, kan in het toezicht de relatie met fysieke investeringen op afschrijvingsbasis in de Kapitaaldienst worden gelegd. Dit onderstreept de samenhang met de onroerende goederen en met name de grondtransacties. Zo bezien zou in ieder geval Bonaire ook onder de rentelastennorm kunnen worden gebracht. In dat geval moet er in ieder geval een kapitaalsdienst op de eilanden zijn.

In de minislotverklaring is voorgesteld het kwaliteitstoezicht (van de openbare financiën) door een orgaan in Nederland te laten uitvoeren. Als openbare lichamen ressorteren Bonaire, Sint Eustatius en Saba direct onder toezicht van de Nederlandse regering.⁷³ Dit sluit niet uit dat het toezicht op deze openbare lichamen wordt uitgevoerd door Koninkrijksorganen die hun bevoegdheden in het Statuut vinden. In het nieuwe Statuut is het beoogde toezicht op de openbare financiën voor Curaçao en Sint Maarten op Koninkrijksniveau geplaatst. Deze constructie kan naderhand op de BES-eilanden en Aruba worden toegepast.

Op 12 februari 2007 zijn de verschillende akkoorden uitgewerkt in een Overgangsakkoord.⁷⁴ Daarin is bepaald welke entiteit voor welk onderdeel van het traject verantwoordelijk is. Nederland is verantwoordelijk voor de transitie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel, alsmede voor de totstandkoming van de benodigde rijksregelgeving. Het Land Nederlandse Antillen is verantwoordelijk voor de ontmanteling van het Land. Het eilandsbestuur van Sint Maarten is verantwoordelijk voor de opbouw van het Land Sint Maarten.

Democratisch deficit

90

Gedurende vele jaren wisselen de vertegenwoordigers van de Staten van de Nederlandse Antillen, de Staten van Aruba en het Nederlandse Parlement al van gedachten over de wenselijkheid van een betere controle op de besluitvorming van de Koninkrijksregering. De Rijksministerraad, alhoewel beperkt in haar bevoegdheden, opereert formeel zonder parlementaire controle, want een parlement op Koninkrijksniveau is er niet. Dat betekent dat de volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming op het niveau van het Koninkrijk geen of onvoldoende inbreng hebben bij het tot stand brengen van wetgeving en controle op de besluiten van de ministerraad van het Koninkrijk. Zeker nu in het document 'Partners in het Koninkrijk' wordt

73 Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006: pg. 25.

74 Tweede Kamer, kamerstuk 30800 IV, nr. 22.

voorgesteld om meer bevoegdheden op rijksniveau te tillen, is dit vraagstuk van het 'democratisch deficit' actueel.

De gemengde parlementaire werkgroep 'democratisch deficit Koninkrijk'⁷⁵ schrijft in haar rapport van 22 mei 2000:

Het democratisch deficit in het Koninkrijk doet zich op twee manieren voelen. In de eerste plaats voor wat betreft de samenstelling van de organen van het Koninkrijk. Volgens het stelsel van het Statuut worden Koninkrijksaangelegenheden behartigd door Nederlandse staatsinstellingen, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Bij het beschouwen van het democratisch tekort moet daarom worden stilgestaan bij de samenstelling van de organen die de uiteindelijke beslissingen nemen ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden, te weten de (formele) Koninkrijkswetgever (d.i. de Raad van Ministers van het Koninkrijk en de Staten-Generaal gezamenlijk) en de Raad van Ministers van het Koninkrijk.

In de tweede plaats doet het tekort zich voelen door het ontbreken van verantwoordingsplicht van de Raad van Ministers van het Koninkrijk tegenover een parlement en daarmee ook de mogelijkheid van controle op de Koninkrijksregering.

Als één van de mogelijkheden het democratisch deficit te verkleinen noemt de werkgroep de invoering van een interparlementaire commissie (IPC). De IPC moet in de praktijk gaan functioneren als gesprekspartner van de ministerraad van het Koninkrijk. Een IPC functioneert op basis van informele afspraken tussen de Rijksministerraad en de parlementen.

Tijdens het parlementair contactplan van 22 tot en met 31 mei 2000 is gesproken over de rapportage van de bovengenoemde werkgroep. Opvallend is dat de interparlementaire commissie niet in het verslag van het contactplan terug komt. Er worden meerdere maatregelen voorgesteld. Deze moeten leiden tot een grotere betrokkenheid van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Overigens lijkt het erop dat met die aanbevelingen niets is gedaan. Gedurende de daarop volgende jaren wordt het democratisch deficit met zekere regelmaat geagendeerd voor het overleg tussen de

⁷⁵ Het Parlementair Contactplan Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de drie parlementen van het Koninkrijk. Dit overleg komt twee keer per jaar bijeen. Sinds 2006 spreekt men van Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties. De leden van de gemengde parlementaire werkgroep waren: ir. D.F. Martina, Lid van de Staten van de Nederlandse Antillen, drs. R.M. Croes, lid van de Staten van Aruba en mr. G.J.W. van Oven, Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

vertegenwoordigers van de drie parlementen. Het leidt niet tot wijzigingen in de bestaande werkwijze.

In december 2004 brengt de Raad van State ongevraagd een advies uit. De Raad staat, nu het Statuut 50 jaar bestaat, stil bij de betekenis van het Statuut, en schrijft: “Het Statuut staat meer doelgerichte samenwerking op parlementair niveau toe dan het bestaande ‘parlementair contactplan’. Het Statuut kent mogelijkheden tot overleg die zelden worden besproken of benut. (-).”⁷⁶

Voor het democratisch deficit van de drie zelfstandige eilanden draagt de Raad een oplossing aan. De parlementen van de Caribische rijkdelen kunnen in haar ogen indirect invloed uitoefenen op de Rijksministerraad via het initiatiefrecht van de gevolmachtigde ministers.⁷⁷ In de toekomst zou deze mogelijkheid moeten worden behouden en eventueel met extra waarborgen kunnen worden omkleed. Zo geeft de Raad in overweging om het secretariaat van de Rijksministerraad te belasten met de bewaking van de uitvoering van de besluitvorming. De drie zelfstandige landen, Aruba (sinds 1986), Curaçao en Sint Maarten beheren hun eigen belastinggebied, voeren een zelfstandig financieel en monetair beleid en houden hun eigen rechtstelsel in stand. Toezichthoudende functies op landsniveau worden tegenwoordig op het gebied van de wetgeving, openbare financiën en monetaire beleid door de Raden van Advies, de Algemene Rekenkamers en de Centrale Banken van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba uitgevoerd.

In zijn brief van 6 februari 2006⁷⁸ schrijft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Alexander Pechtold, als reactie op de kanttekening van de Raad van State: “Hoewel het Statuut, zoals de Raad terecht opmerkt, inderdaad de mogelijkheid schept voor meer samenwerking op parlementair niveau, is het in de eerste plaats aan de parlementen zelf om van deze mogelijkheden gebruik te maken indien zij dit wenselijk achten”.

Bij die wenselijkheid kunnen vraagtekens worden gezet. In alle jaren waarin door parlementariërs uit de drie landen van het Koninkrijk is gesproken over het zogenoemde democratisch deficit, is er niet of nauwelijks gebruik

⁷⁶ Zie advies Raad van State No.W04.04.0425/I/K. 10 december 2004. Hoofdstuk 4 h.

⁷⁷ Overwogen zou kunnen worden dat de Rijksministerraad voortaan bezocht wordt door de premiers van de drie landen omdat die verantwoording afleggen in de eigen volksvertegenwoordiging. Daardoor wordt de politiek aanwezigheid in de Rijksministerraad versterkt.

⁷⁸ TK 2005-2006, 30 300 IV, nr. 25.

gemaakt van de mogelijkheden die het Statuut biedt. Het tot stand brengen van een Koninkrijksparlement, één van de genoemde mogelijkheden om het democratisch deficit aan te pakken, zal in dat licht niet de door de voorstanders gewenste oplossing brengen. De positie van de Staten-Generaal is gezien de getalsverhoudingen ook bij deze oplossing dominant. Dat blijft bij de vertegenwoordigers van de Staten van zowel de Nederlandse Antillen als Aruba het gevoel oproepen dat anderen voor hen blijven beslissen.

Maar er zijn ook andere mogelijkheden. In zijn boek 'De herdefiniëring van het Koninkrijk' schrijft Mito Croes: "Het feit dat de huidige institutionele inrichting van het Koninkrijk niet gericht is op een gezamenlijk optreden van de Koninkrijkspartners betekent niet dat er binnen het kader van het Statuut geen nieuwe permanente instellingen in het leven kunnen worden geroepen die los opereren van de hiërarchische koninkrijksstructuur. Artikel 38 van het Statuut – hoe gebrekkig ook geformuleerd – schept een basis voor samenwerking op velerlei terrein, op grond van dit artikel kunnen ook permanente gezamenlijke instituten worden gecreëerd die tot taak hebben de samenwerking in Koninkrijksverband te bevorderen."⁷⁹

Croes gaat er van uit dat er behoefte is 'aan een permanente, gezamenlijk samengestelde instelling die kan fungeren als *focal point*'.⁸⁰ Hij pleit daarom voor een klein Koninkrijksinstituut met een 'Koninkrijkssecretariaat'. In dit secretariaat werken vertegenwoordigers op hoog niveau van de landen binnen het Koninkrijk samen. Het Gemenebest kent ook een dergelijke instelling. Het secretariaat dient in de visie van Croes als katalysator om de samenwerking te optimaliseren. "Het instituut zou potentiële gebieden van samenwerking kunnen identificeren en initiatieven kunnen nemen voor het opstarten en coördineren van samenwerkingsprojecten tussen de landen van het Koninkrijk. Het instituut kan ook worden belast met het doen opzetten en coördineren van een goede website voor het Koninkrijk waarmee ook goede interne en externe voorlichting over het Koninkrijk kan worden verschaft. Ook voor de instelling van zo'n instituut kan gebruikt worden gemaakt van artikel 38 van het Statuut."⁸¹

Het totstandbrengen van een Koninkrijkssecretariaat, zeker nu het straks om vier landen gaat, is een logische stap waarvoor het Statuut zelf niet hoeft te worden aangepast. Er is veel te zeggen voor een dergelijke gezamenlijke instelling die tot taak heeft na te denken over het Koninkrijk en

79 A.G. Croes, De herdefiniëring van het Koninkrijk, 2006, Deel V hoofdstuk 2.4.3.

80 Idem.

81 Idem.

een toekomstvisie te formuleren. Het kan als expliciete taak krijgen impulsen te geven aan de samenwerking tussen de partners binnen het Koninkrijk. Het zou de regering van Nederland passen om hierin het initiatief te nemen. Daarbij moet een volwaardig instituut worden gecreëerd en moet ook de invulling van haar taak robuust zijn.

Daarnaast verdient het aanbeveling om het hierboven aangehaalde advies van de Raad van State te volgen. Dat betekent dat de parlementen van de drie landen in het Koninkrijk tot afspraken zouden kunnen komen waarbij de artikelen 15 tot en met 19 uit het Statuut optimaal worden gebruikt. De aanbevelingen uit de Slotverklaring van de Contactplanbijeenkomst van 22 tot en met 31 mei 2000⁸² kunnen hierbij gebruikt worden. De parlementen van de landen van het Koninkrijk zouden onmiddellijk bij de start van de nieuwe staatkundige verhoudingen, moeten komen tot duidelijke afspraken om invulling te geven aan de adviezen van de Raad van State. Een passende suggestie daarbij is dat in plaats van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties er gewerkt gaat worden met gezamenlijke commissievergaderingen.

Overigens pleit Mito Croes voor een permanente thematische samenwerking tussen de landen op parlementair gebied. Hij stelt terecht dat het bij samenwerking vooral aan komt op de opstelling van alle betrokkenen.⁸³ “Wil het overleg tot positieve resultaten leiden dan moet bij de parlementaire delegaties en de individuele parlementariërs het besef aanwezig zijn dat ondanks alle tegenstellingen een goed functionerend Koninkrijk in het belang van alle Rijksdelen is en dat naast het belang van het eigen ‘land’ zij ook – in eigen belang – rekening dienen te houden met het belang van het Koninkrijk als geheel. Kortom dat het in ieders belang is dat het Koninkrijk in de toekomst als een strategische alliantie kan functioneren en dat het zoeken naar complementariteit en synergie een kwestie van eigen belang is ‘in Koninkrijksverband’. Ook hier is een fundamentele omslag in denken vereist.”⁸⁴

Daarnaast kan aandacht worden besteed aan de rol van politieke partijen. In Nederland hebben de politieke partijen zich soms al meer dan honderd jaar georganiseerd. Dit staat borg voor goed functionerende partijen, wetenschappelijke instituten en bovendien wordt veel aandacht besteed aan de kadervorming door scholingsinstituten. Het potentieel waaruit geput kan

82 TK 1999-2000, 27 198, nrs. 267 en 1.

83 A.G. Croes, De herdefiniëring van het Koninkrijk, 2006, Deel V hoofdstuk 2.4.4.

84 Idem.

worden is bovendien omvangrijk. De politieke partijen ontvangen naast inkomsten uit contributies ook financiële steun van de regering. In dit systeem maakt regeringsdeelname niet uit. De democratie is immers gediend met een goed functionerende oppositie en daarbij past een goed doordacht programma.

In de andere landen van het Koninkrijk is dit alles niet vanzelfsprekend. Nederland, vooral de politieke stromingen daarbinnen, kan hier veel betekenen voor de politieke partijen in de landen van het Koninkrijk en op de zogenoemde BES-eilanden. Ook zouden de wetenschappelijke instituten in Nederland politieke partijen in de Caribische landen van het Koninkrijk kunnen ondersteunen bij het opbouwen en goed functioneren van een wetenschappelijk instituut.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Er is dringende behoefte aan een visie op het Koninkrijk der Nederlanden. Een kernprobleem daarbij vormt het ontbreken van een Koninkrijks-gedachte: een gemeenschappelijke visie op de toekomst van het Koninkrijk met daarin een eigen positie voor Nederland, de drie autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met als uitgangspunt een strategisch partnerschap om het Koninkrijk beter te laten functioneren. En met de bedoeling de synergie in het Koninkrijk te versterken.

De laatste jaren zijn de relaties binnen het Koninkrijk verworden tot een continu bestuurlijk gedomineerd onderhandelingsproces. Enerzijds verbindt Nederland harde eisen aan de financiële middelen die het verstrekt op het gebied van de openbare financiën, rechtshandhaving en deugdelijkheid van bestuur. Anderzijds wordt vanuit Antilliaanse en Arubaanse zijde een beroep gedaan op de zo gekoesterde door het Statuut gewaarborgde autonomie van elk van de Koninkrijkspartners. In plaats van een gemeenschappelijk gevoel van historische verbondenheid, is meer het idee dat 'we tot elkaar zijn veroordeeld'.

De relaties binnen het Koninkrijk worden door een sterke veramtelijking gekenmerkt. Vastgesteld moet worden dat die opstelling niet effectief is gebleken. Zowel de Nederlandse Antillen als Aruba kampen met een lage collectieve lastendruk, hoge bestuurskosten, schrale voorzieningen, een structureel begrotingstekort en een oplopende staatsschuld. Nederland bekijkt de Antilliaanse en Arubaanse rijksdelen bij voorkeur door een bestuurlijke bril, terwijl er juist behoefte is aan een integrale, sociaal-economische en culturele aanpak. De problemen op de eilanden zijn indrukwekkend. Enerzijds is de bestuurlijke cultuur niet erg efficiënt, zijn de voorrechten van sommige beroepsgroepen onevenredig en is de benoemingscultuur weinig transparant. Anderzijds zijn er grote gaten in de handhaving en is er sprake van grote sociaal economische achterstanden bij delen van de bevolking. Er zijn dus werkelijk serieuze problemen, die om een antwoord vragen. Daarnaast kunnen de economische mogelijkheden van de afzonderlijke eilanden beter worden benut dan tot nu toe gebeurt.

Deze studie verschijnt op een belangrijk moment. Het Antilliaanse staatsbestel staat op het punt te worden ontbonden. Curaçao en Sint Maarten krijgen een status aparte, vergelijkbaar met die van Aruba. De kleinere eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius zullen een directe nieuwe band met Nederland aangaan. De staatkundige herinrichting gaat gepaard met een sanering van de schulden van de nieuwe entiteiten. Zonder een gezamenlijke aanpak is dit proces welhaast gedoemd te mislukken. De noodzaak van een duurzame visie op het Koninkrijk dient zich steeds duidelijker aan.

Onze Koninkrijksrelaties moeten niet in tegenstellingen blijven steken. Knellende banden moeten worden afgeworpen. Het is goed dat er wordt gestreefd naar constructieve verhoudingen. De bestaande en, vooral, nieuwe Koninkrijksrelaties dienen voor iedereen een stimulans te zijn om de sterke punten van Nederland en de overzeese gebiedsdelen beter te benutten. Dat houdt ook de verwachting in dat de Koninkrijkseilanden zélf hun belangen definiëren en aangeven waarom ze van het Koninkrijk deel uitmaken. Niet dat het hierbij gaat om een principiële verandering van het Statuut - zeker niet in juridische zin. Het gaat wél om het opbouwen van vertrouwen. Om het begin van een nieuw politiek proces met dezelfde entiteiten binnen het Koninkrijk. En om het versterken van de wederzijdse ambities rekening houdend met de eigen economische oriëntaties. In acht moet worden genomen dat er door de aard en ligging van de eilanden gegevenheden zijn die de partners binnen het Koninkrijk zullen moeten respecteren. Er dient oog te zijn voor de balans tussen wat een land aan lasten kan dragen en wat het voorzieningenniveau moet zijn.

Waaruit bestaat de gewenste visie voor het Koninkrijk der Nederlanden? Hoe wordt de wens tot meer samenwerking en synergie in het Koninkrijk concreet gemaakt? De aanbevelingen zijn gericht op het creëren van voorwaarden om een gezamenlijke visie mogelijk te maken en tegelijk ligt in deze voorwaarden ook al de visie besloten.

Aanbevelingen

De commissie onderschrijft de bestuurlijke herinrichting van de Nederlandse Antillen, zoals is vormgegeven op basis van de afspraken van de Start-RTC van november 2005 en van de bestuurlijke akkoorden uit het najaar van 2006 en voorjaar 2007. De overtuiging bestaat dat de beoogde status van de eilanden de onderlinge verhoudingen binnen het Koninkrijk daadwerkelijk zal verbeteren en tegelijkertijd de samenhang versterkt. De nieuwe staatkundige verhoudingen zullen beter aansluiten bij de gevoelens die er leven op de eilanden. Zij vormen een noodzakelijke stap om in Koninkrijksverband versterkt voort te gaan. Daarmee is niet alles gezegd. Ook Aruba zal zich in het nieuwe bestel moeten kunnen vinden. Het Koninkrijksverband is geen stelsel 'à la carte'. De territoriale integriteit van het Koninkrijk dient onverkort gehandhaafd te blijven.

Wel verdienen de huidige afspraken op sommige punten nog uitwerking. In de nieuwe verhoudingen komt er op Koninkrijksniveau een begrotingstoezicht op de Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Voor dit preventief begrotingstoezicht geldt een zogenaamde rentelastennorm van 5% van de collectieve middelen.

Dat houdt in dat de rente van overheidsleningen voor investeringen niet boven deze norm uit mogen gaan. De binnenlandse geldmarkt van de landen is groot genoeg om aan deze vraag in de landen te voldoen. Valutarisico's worden bovendien uitgesloten. Daardoor kan de tegenwoordige Koninkrijksgarantie op de buitenlandse leningen komen te vervallen. De commissie onderschrijft de bestuurlijke stabiliteit die hiermee binnen het Koninkrijk wordt beoogd.

De Commissie doet aanbevelingen op vijf terreinen:

I Institutionele aanpassingen

Op verschillende niveaus is structurele verbetering van de samenwerking wenselijk:

- i. op politiek niveau tussen de politieke partijen in het Koninkrijk. In het kader van het waarborgen van deugdelijkheid van bestuur en de democratische beginselen (een Koninkrijksaangelegenheid volgens het Statuut) moeten Nederlandse politieke partijen de mogelijkheid krijgen om ideologisch verwante politieke partijen op de eilanden gedurende een overgangperiode te ondersteunen. Ook voor de BES-eilanden moet deze mogelijkheid financieel haar vertaling krijgen. Daarnaast is het wenselijk dat de landen zelf een regeling voor de financiering van politieke partijen opstellen. Bedacht moet hierbij worden dat Nederlandse politieke partijen al veel samenwerken met andere landen.⁸⁵
- ii. op parlementair niveau. De politieke samenwerking op parlementair niveau binnen het Koninkrijk beperkt zich er nu toe dat in het parlementair contactplanoverleg de verschillende landen als blokken tegenover elkaar staan. Zij houden zich aan de eigen 'parlementsdiscipline'. Dit onderstreept de verschillen tussen de landen. Van een beter begrip en samenwerking tussen politieke partijen komt zo niets terecht. De secretariaten van de parlementen zouden er beter aan doen permanent samen te werken, bijvoorbeeld door middel van een gezamenlijke database voor de parlementen (Parlatino is hier mee bezig). Ook zouden er permanente gezamenlijke (parlementaire) werkgroepen op specifieke terreinen moeten worden ingesteld. Deze werkgroepen kunnen langs elektronische weg met elkaar van gedachten wisselen.

⁸⁵ Voor Nederlandse politieke partijen bestaat een regeling die de bekostiging regelt, ook van wetenschappelijke instituten en gelieerde jongerenorganisaties. Naast een vaste voet, zijn het aantal zetels in de Tweede Kamer en het aantal leden bepalend voor de verdeling van de beschikbare middelen.

- iii. op regerings- en bestuurlijk niveau. Er moeten afspraken komen voor een geïnstitutionaliseerd periodiek overleg. Partijen komen elkaar nu te vaak alleen incidenteel tegen: meestal in een conflictueuze situatie. Er worden te veel ad-hoc afspraken gemaakt. Nergens in de wereld bestaat een dergelijke permanente samenwerkingsorganisatie zonder een geïnstitutionaliseerd periodiek overleg. Een voorbeeld van hoe het ook kan, vormt de Common Wealth.
- iv. op Koninkrijksniveau. Na het formuleren van een toekomstvisie dient een agenda voor het Koninkrijk te worden opgesteld met benchmarks. Een nieuw in te stellen 'Koninkrijksecretariaat' dient belast te worden met de bewaking van de agenda. Als 'kick off' van een proces van vernieuwde samenwerking kan op initiatief van niet-gouvernementele organisaties een soort 'Bilderbergconferentie' worden gehouden met economen, juristen en politici zonder vaste agenda. Wat op Koninkrijksniveau op politiek gebied vooral mist, is dat er niet aan teamvorming wordt gedaan. Het Koninkrijk zou er baat hebben bij wanneer sleutelfiguren zich een periode zouden terugtrekken met elkaar en banden zouden smeden.

II Koninkrijksfonds

Binnen het Koninkrijk zijn er verschillen in schaal. Deze schaaffecten hebben invloed op het voorzieningenniveau op de overzeese Rijksdelen. Schaalnadelen kunnen ook de concurrentiepositie in de regio verminderen. Tot nu toe zijn de schaaffecten opgevangen in een ontwikkelingsrelatie. Beter zou het zijn deze extra kosten structureel in instituties te borgen. De schaaffecten hebben een direct verband met de vaste kosten. In beginsel zijn de voordelen van schaalgrootte in het bedrijfsleven dezelfde als in de overheidsdiensten. Beide organisaties hebben te maken met staf- en automatiseringsdiensten. Omdat de bestuursdienst geen bedrijf is, wordt in het bestuur gesproken van beschikbaarheidkosten, zoals voor de brandweer, politie en overige eerste hulpdiensten. Deze kosten vallen binnen de definitie van de vaste kosten. Naast de vaste kosten binnen een organisatie zijn er de operationele of variabele kosten, die afhankelijk zijn van het gebruik. Het wel of niet volledig doorberekenen van deze variabele kosten (profijtbegin-sel) is een politieke keuze van het land zelf.

De commissie stelt in dit licht voor om een Koninkrijksfonds in te stellen. Het doel van dit fonds is de nadelige schaaffecten van de eilanden op basis van objectieve maatstaven te corrigeren. Het gaat om een permanent fonds, dat voortkomt uit een andere gedachte dan waarop de financiële steun in

het verleden was gebaseerd. Toen werd tijdelijke ontwikkelingshulp geboden vanuit de gedachte dat die slechts nodig zou zijn totdat de landen zelfredzaam zouden zijn. Het fonds belichaamt juist de erkenning dat sommige lasten samen gedragen moeten worden, uitgaande van de eenheidsgedachte in het Koninkrijk, en veronderstelt gelijkwaardigheid van de partners. Het gaat daarom ten principale niet om een permanente begrotingsbijdrage vanuit Nederland, maar om een verevening van kosten die samenhangen met specifieke omstandigheden zoals schaal en ligging. Het fonds verevent namelijk onvermijdbaar bovenmatige vaste kosten van alle publieke taken in het Koninkrijk in de eigen valuta.

Onder het begrip vaste kosten worden verstaan: alle niet-operationele kosten van (semi)publieke taken die geen direct verband hebben met inwonertal of oppervlakte. Onder vaste publieke kosten zijn begrepen de beschikbaarheidsdiensten, kapitaalsinvesteringen en het bestuursapparaat van publieke diensten. Deze schommelen in de regel rond een kwart van de totale kosten. Onder de publieke taken vallen niet de nutsbedrijven, want ook staatsbedrijven zijn volledige kostendekkende productiebedrijven.

Landen binnen het Koninkrijk waarvan de vaste publieke kosten in eigen valuta afwijken van het gemiddelde niveau, i.c. Nederland, worden gecompenseerd of juist belast. Daardoor financiert het fonds zichzelf. Op voorhand staat vast, vanwege het BBP per inwoner en de schaalgrootte, dat de BES-eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de drie landen een uitkering (vereveningsbijdrage) zullen ontvangen. Deze uitkering uit het koninkrijksfonds is een niet geoormerkte begrotingbijdrage en komt in de plaats van de huidige ontwikkelingsrelatie. Deze bepaling benadrukt de zelfstandigheid van de BES-eilanden en de autonomie van de drie landen met een eigen belastinggebied. Daarnaast is er voor de BES-eilanden met een beperkt eigen belastinggebied een uitkering per inwoner zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4. Vanwege de kleine schaal zal het voor de BES-eilanden niet volledig mogelijk zijn om een objectieveerbare sleutel vast te stellen. Voor zover dat niet mogelijk is, zal het fonds een vaste bijdrage geven.

Het Koninkrijksfonds krijgt twee hoofdstukken: één voor de BES-eilanden en één voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het onderscheid is nodig vanwege de verschillen in belastingregime (Nederland int de belastingen op de BES-eilanden. Een apart derde hoofdstuk kan eventueel worden toegevoegd voor doeluitkeringen. De BES-eilanden zouden ook onder het gemeentefonds kunnen vallen, in plaats van onder het Koninkrijksfonds, maar dat is minder gunstig voor de BES-eilanden. Door hun specifieke ligging is opname in het Koninkrijksfonds vanzelfsprekender.

Buiten de verevening van het Koninkrijksfonds vallen de operationele kosten van het land, waar tegenover de eigen opbrengst aan belastingen, premies en heffingen staan. Dit betekent dat geen afwenteling van kosten op het fonds kan plaatsvinden door bijvoorbeeld afwijkende arbeidsvoorwaarden in de overheidsdienst, consumptiepatronen en vergoedingen in de gezondheidszorg, verblijfsduur in het onderwijs en indirecte bijdragen aan nuts-bedrijven en bedrijven.

Het voordeel van een fonds is dat het op basis van objectieve criteria middelen toekent. Dit creëert bestuurlijke rust en stabiliteit in de verhoudingen. Door te werken met heldere, herleidbare, criteria wordt voorkomen dat de middelen door de ontvanger als een gunst worden ervaren. Ook kan het bijdragen tot het wegnemen van de Nederlandse reflex om harde garanties te vragen. Doordat het om een structureel fonds gaat met een recht op uitkering, wordt duidelijk dat het geen voortzetting van de ontwikkelingshulp en er geen sprake is van afhankelijkheid. Binnen Nederland werkt het Nederlandse gemeente- en provinciefonds met een veel kleiner takenpakket eveneens op basis van heldere criteria. Door de instelling van een Koninkrijksfonds wordt erkend dat er schaalnadelen zijn die negatieve effecten op het lastendruk en de voorzieningen hebben. Zonder deze uitkering uit het fonds drukken de onvermijdbare, bovenmatige vaste lasten op het voorzieningenniveau van de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Van de premiegefinancierde sociale zekerheid en de gezondheidszorg kent alleen de gezondheidszorg vaste kosten. Investerings in bijvoorbeeld bijzondere diagnostiek of intensive care zullen vanwege de schaal per definitie een lagere benutting hebben als in Nederland. Hier zal de verdeelmaatstaven in het Koninkrijksfonds rekening mee moeten worden gehouden.

Bij de sociale zekerheid ligt dat anders. Vereveningsvraagstukken hangen hier niet samen met de schaal van de vaste kosten, maar met afwijkingen in de demografische opbouw (basispensioen) en situatie op de arbeidsmarkt. Ten aanzien van het basispensioen (AOW respectievelijk AOV) kunnen de landen kiezen om de in de toekomst oplopende lasten dan te financieren door een aanvulling vanuit de begroting (Nederland) of door het opbouwen vooraf van een premie-vereveningsreserve in het fonds (Aruba) of door een combinatie van beide mogelijkheden. Deze dekkingsmogelijkheden zijn voldoende om niet van de vaste kostenverevening af te wijken.

Bij verevening van risico's die samenhangen met de arbeidsmarkt is evenmin sprake van vaste kosten. Wel speelt in alle landen in meer of mindere mate een rol dat de politiek op allerlei manieren de bestuursdiensten

gebruikt om vraagstukken van de arbeidsmarkt op te vangen. De kosten van dit beleid zijn een gevolg van eigen politieke keuzen en dus beïnvloedbaar. Het is derhalve niet wenselijk die te verevenen.

Dan zijn er de ambtenarenpensioenfondsen, die door de landen de afgelopen jaren als financiële buffer in de eigen financiële huishouding zijn gebruikt. Nederland heeft aan deze praktijk een einde gemaakt door het ABP volledig te privatiseren. Daardoor zijn de overheidswerkgevers verplicht kostendekkende pensioenpremies in de begroting op te nemen en de benodigde belastingen te heffen. De commissie doet de aanbeveling dit ook te eisen van de overzeese Rijksdelen. De Staten van de landen zouden een daar-toe strekkende landsverordening moeten aannemen voordat de niet geoormerkte bijdrage uit het Koninkrijksfonds worden uitgekeerd.

In het algemeen geldt dus dat het wenselijk is dat discrepanties binnen het Koninkrijk op sociaal-economisch gebied, voor zover ze verband houden met de vaste publieke kosten, worden gecompenseerd. De operationele kosten blijven een afspiegeling van de collectieve lastendruk met de bijbehorende politieke keuzen. Daarmee is tevens gezegd dat de voorzieningenniveaus in de landen afhankelijk blijft van het beleid dat politici bereid zijn aan de bevolking voor te leggen. Tevens is het dan redelijk te verwachten dat de BES-eilanden en de drie zelfstandige eilanden met een sluitende begroting gaan werken. De huidige sociaal-economische verschillen worden immers serieus genomen. Onder het kopje 'goed bestuur' wordt nader ingegaan op de sociaal-economische verschillen. Het Koninkrijksfonds laat onverlet dat bij een eventuele UPG-status van de eilanden financiële steun vanuit Europa via onder andere structuurfondsen mogelijk blijft.

III Tweedelijns Koninkrijkstoezicht

Bij de decentralisatie van taken past een borging in een 'tweedelijnstoezicht' binnen het Koninkrijk. Het gaat hier om toezicht op medeoverheden, ook wel interbestuurlijk toezicht genoemd. Naar aanleiding van de Slotverklaring is in het nieuwe Statuut het beoogde 'tweedelijnstoezicht' opgenomen. Met behoud van de uitoefeningen van de autonome taken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de zelfstandige taken van de bestuursorganen van de BES-eilanden regelt het Koninkrijk het toezicht op de openbare financiën. Door de invullingsvrijheid van openbare lichamen kan dit toezicht eveneens voor de BES-eilanden van toepassing zijn. Dit vereist een grondslag in het statuut. Het uitbreiden van artikel 43 met nieuw lid 3 zou het voorgestelde juridisch mogelijk maken.

In de Slotverklaring van 2 november 2006 wordt geopperd om een Overheidskredietbank, een Koninkrijksorgaan, op te richten die onder andere het tweedelijns-toezicht op de openbare financiën als taak heeft. Hoewel de figuur van een overheidsbank geen onbekende is - we kennen de Bank Nederlandse Gemeenten en de Waterschapsbank - is een koppeling met het tweedelijns-toezicht op de begroting merkwaardig. De eigen adviesorganen dreigen zo te worden overvleugeld met alle gevolgen van demotivatatie van dien. Bovendien creëert het een nieuwe bestuurslaag na het opheffen van de Antillen. Erkend moet wel worden dat er tegenover de overeengekomen schuldsanering sluitende garanties moeten staan.

De commissie denkt met de volgende aanbeveling voor de borging van de kwaliteit van de openbare financiën aan deze eis te kunnen voldoen, door:

- a. de taken van de Raad van Advies en Rekenkamer vast te leggen in het Statuut door aanwijzingen van de Nederlandse Raad van State (met een Arubaanse en Antilliaanse kamer) en de Algemene Rekenkamer als Koninkrijksinstellingen;
- b. raadpleging van de Landinstellingen door de koninkrijksinstellingen bij aangelegen zaken;
- c. een geschillenregeling met een bindend advies.

Het orgaan dat de geschillenregeling uitvoert wordt aangewezen door de Rijksministerraad, die zelf niet het orgaan kan zijn. De inhoud en samenstelling behoren onderwerp te zijn van bestuurlijk overleg tussen de landen. Het voorgestelde tweedelijns-toezicht is Koninkrijksbreed. Het betreft de openbare financiën en wetgeving van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden. Het toezicht op het monetaire beleid kan in handen van de centrale banken van Aruba en de Nederlandse Antillen blijven. Voorwaarde is wel dat zij nadrukkelijk onafhankelijk kunnen opereren. Daarom verdient het aanbeveling om de benoeming van de directie te laten geschieden door de Rijksministerraad. Het aldus vormgegeven tweedelijns-toezicht bevordert de uniformiteit en gelijkwaardigheid van de entiteiten binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het draagt materieel bij aan het bestaansrecht van het Koninkrijk. Het antwoord op de vraag 'wat verbindt ons?' krijgt zo handen en voeten.

IV Goed bestuur

Goed bestuur is meer dan het voldoen aan de nieuwe voorwaarden van de openbare financiën en transparantie. Goed bestuur draagt ook zorg voor publieke voorzieningen die gelijke tred houden met de economie, een infrastructuur die de economie ondersteunt, beleid dat de sociaal-culturele

samenhang bevordert en goede verhouding binnen het eigen territoire. Goed bestuur betekent ook dat de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector in de pas lopen met de private sector en dat de pensioenfondsen onafhankelijk van de werkgever staan.

De eis van goed bestuur geldt ook op niveau van het Koninkrijk. Hierboven is uitgebreid gesproken over het Koninkrijksfonds, dat gelijke uitgangsposities wil creëren in het Koninkrijk. En ook de kwijtschelding van de schuldenlast heeft het goede bestuur op de eilanden als uitgangspunt.

Ten aanzien van het inkomensbeleid zouden op Koninkrijksniveau bodems in het bestaan moeten worden gelegd. De overheid zou voor de niet-actieven, die niet meer of nog niet betaalde arbeid kunnen verrichten, een bodem in het bestaan moeten leggen omwille van de solidariteit, maar ook omdat het bijdraagt aan de sociale cohesie. De hoogte van de bodem in het bestaan is moeilijk objectief vast te stellen. Omstandigheden en normen spelen daarbij een rol. Deze verschillen ook binnen het Koninkrijk. Een relatieve norm is echter wel mogelijk. De commissie is van oordeel dat de afstand van het sociale minimum tot het minimumloon in elk deel van het Koninkrijk niet meer dan de helft mag bedragen. Deze nieuwe bodem in het bestaan moet zo spoedig mogelijk na de schuldsanering worden bereikt. Zonodig dient deze norm in een Rijkswet te worden vastgelegd. Voor de commissie is deze aanvullende eis - gekoppeld aan de eisen van schuldsanering - uiting van een maatstaf van wat ons in het Koninkrijk behoort te verbinden: waardig deel kunnen nemen aan de samenleving, ook als men is aangewezen op een uitkering.

De Sociale zekerheid als zodanig hoeft niet in het hele Koninkrijk op dezelfde leest geschoeid te zijn. De Angelsaksische invloeden op de sociale zekerheidssystemen op de Caribische Rijksdelen zijn duidelijk zichtbaar. Nederland kent een meer continentaal-Europees stelsel. Het verschil tussen beide is terug te zien in de rechten, maar ook zeker in de lasten die erbij horen. Op Aruba en de Antillen is het lastenniveau circa 30%, in Nederland 45%. De afruil tussen sociale bescherming en de kosten ervan zullen Aruba en de Antillen alsmede Nederland voor zichzelf moeten maken. Daarbij spelen cultuur en economische context een belangrijke rol.

Wat betreft het wonen op de eilanden zouden Nederlandse woningbouwcorporaties in het hele Koninkrijk actief moeten mogen zijn, zodat zij kunnen ingaan op verzoeken vanuit Aruba en de Nederlandse Antillen Nederlandse om ook daar sociale woningbouw te bouwen. De woonkwaliteit op de eilanden zou daardoor voor sommige inwoners, die nu in kwalitatief matige woningen wonen, sterk kunnen verbeteren.

Ten aanzien van het onderwijs geldt dat niet zozeer de salarissen van de leerkrachten een probleem vormen voor de kwaliteit van het onderwijs, als wel de klassengrootte. Eerder in dit rapport is gewezen op het probleem dat het budget niet meegroeit met het aantal leerlingen. Dit wordt in de praktijk opgevangen door het aantal leerlingen per docent te vergroten. De kwaliteit van het onderwijs leidt hieronder. Hogere budgetten voor het onderwijs uit de begrotingen van de landen is de enige logische oplossing.

Te verwachten valt dat de landen met status aparte hun munt zullen koppelen aan de dollar. Ook op de BES-eilanden zal in de praktijk de dollar blijven gelden. Ook wanneer de euro ingevoerd zou worden, ligt het voor de hand dat Nederland afrekenet in dollars, waarbij het koersrisico door Nederland wordt gedragen. Voorstelbaar is dat de drie landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten wanneer ze in de toekomst UPG-gebied zouden worden, op dezelfde wijze als de BES-gebieden hun huidige valuta verhoudingen houden.

V Onderzoek UPG-status

De status van Ultraperifere Gebieden (UPG) voor de Rijkseilanden, die nu de status hebben van Landen en Gebieden Overzee (LGO), is wenselijk. De LGO-status bood in het verleden wellicht nog handelsvoordelen, maar dat is steeds minder het geval. De UPG-status kan de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op een constructieve wijze begeleiden op de weg van verdere integratie in de Europese Unie. Vermindering van autonomie gebeurt dan onder de zachte druk van Europa, zonder dat gevoeligheden de relatie met Nederland in de weg zitten. Vrijwillige toetreding van de Caribische rijksoverheden tot de Europese Unie betekent ook dat zij de Europese regels accepteren op het gebied van goed bestuur, rechtstatelijkheid, samenwerking op justitieel gebied enzovoort. Een voordeel van de UPG status is dat het economisch cohesiebeginsel en het regiobeleid van de EU ook van toepassing zijn op de eilanden en dat de bijbehorende instrumenten zoals structuurfondsen en speciale ontwikkelingsprogramma's, in heel het Koninkrijk gaan gelden. Als UPG zouden de eilanden eenzelfde weg kunnen gaan als Nederland. Nederland heeft de afgelopen tientallen jaren veel zeggenschap overgedragen aan Europa. De afhankelijkheid van grotere verbanden is toegenomen. In ruil voor die verminderde autonomie maakt Nederland met succes deel uit van een interne markt en leven haar inwoners in veiligheid.

Toetreden tot de EU (met een UPG-status) zou ook de economische kansen van de Caribische rijksoverheden - van oudsher handels- en distributiecentra - sterk vergroten. De EU is al vele jaren de grootste investeerder in Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied. Ook is er een toenemende samenwerking tussen de EU

en de LAC (Latin-America en Caribbean). Niet alleen de moderne infrastructurele assets van de Caribische rijkdelen kunnen in een grotere EU-LAC context beter worden benut ook de know how zou veel beter kunnen worden ingezet. De meeste Arubanen bijvoorbeeld spreken meer Europese talen dan de inwoners van de continentale EU-lidstaten en Aruba heeft per capita ook een beter opgeleide bevolking dan verreweg de meeste EU-lidstaten.

Dat nog niet iedereen van de wenselijkheid van de UPG-status is overtuigd, blijkt uit het wetenschappelijk onderzoek dat het kabinet vanaf medio 2007 laat uitvoeren naar de voor- en nadelen van de UPG-status, vergeleken met behoud van de LGO-status. Het onderzoek zal met name gericht zijn op de juridische en economische impact van de UPG-status op elk van de afzonderlijke eilanden.

Wat de commissie betreft, wordt in het onderzoek ook expliciet aandacht besteed aan de verschillen in collectieve lastendruk binnen het Koninkrijk. Tevens zou aandacht gegeven moeten worden aan de fiscale regimes die de bestaande zeven UPG's hanteren in vergelijking met het moederland.

De commissie acht het wenselijk dat de Nederlandse regering, nadat het eigen onderzoek is afgerond, de Europese Commissie opnieuw verzoekt om een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden voor het verkrijgen door de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en Sint Maarten van de UPG-status en naar de implicaties daarvan. Deze analyse zal onder meer de sociale en economische impact van invoering van de UPG-status moeten belichten, waarbij tevens de verschillen in collectieve lastendruk binnen het Koninkrijk aan de orde zullen komen. Het belang van een onderzoek door de Europese Commissie is dat het meer zekerheid geeft over de consequenties en een serieuze vervolgstap betekent op weg naar de UPG-status.

Tot besluit

Waar willen we heen met het Koninkrijk? Met die vraag begon het rapport. Historisch zijn we met elkaar verbonden. Al vele eeuwen zijn de banden tussen Nederland en de West nauw. De weg van ontmanteling van het Koninkrijk lijkt afgesloten. De ervaringen met Suriname laten zien dat ook onafhankelijk geen panacee is voor alle kwalen die er op dat moment zijn. Bovendien bleek in het geval van Suriname ook zeker geen definitief afscheid: een groot deel van de bevolking woont in Nederland. Er is dagelijks telefonisch verkeer tussen Paramaribo en Nederland. Suriname is Nederland ook niet vergeten. Het land is zelfs onlangs lid geworden van de Nederlandse taalunie. Er is nog steeds een groot gevoel van verbondenheid en tegelijker-

tijd is er ook in Nederland droefheid en schuldgevoel over de moeilijke periode die Suriname nu hopelijk definitief achter zich kan laten. Onafhankelijkheid van de eilanden is ook niet aan de orde omdat de bevolking van de eilanden daar in meerderheid niet voor kiest. Maar ook verdere integratie stuit op verzet, omdat gevreesd wordt voor Nederlandse overheersing. Bovendien zijn de cultuurverschillen aanzienlijk. Nietsdoen is niet het antwoord. Dat leidt tot nog meer spanningen binnen het Koninkrijk en helpt niemand verder. De meest beloftevolle weg voor de koninkrijkspartners is die van samenwerking, zoals nu is ingezet.

Door het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het Koninkrijk, door het richten van de blik naar voren en door de knellende banden van het verleden af te leggen, kan een hecht gefundeerd Koninkrijk der Nederlanden ontstaan. Met begrip voor elkaar, met waardering voor elkaars positie en mogelijkheden, met het besef dat verscheidenheid en verbondenheid elkaar niet uitsluiten, maar elkaar kunnen versterken. Die samenwerking heeft de meeste kans van slagen als aan beide zijden van de oceaan de historisch gegroeide banden als een gegeven worden geaccepteerd en als basis mogen dienen voor de verdere vormgeving van het Koninkrijk.

Met de recente staatkundige hervormingen is een belangrijke stap voorwaarts gezet om de toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden te funderen op meer wederzijds begrip, op meer evenwichtige verhoudingen en op meer kwaliteit van de betrokken samenlevingen. De staatkundige verhoudingen zullen beter aansluiten bij de gevoelens die er leven op de eilanden. Zij vormen een noodzakelijke stap om in koninkrijksverband versterkt voort te gaan. Het komt nu aan op durf, daadkracht, inzicht en geloof in het vermogen om gezamenlijk binnen ons koninkrijk op te trekken.