

“Op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen” - Een opdracht uit 1954 en haar werkelijkheid anno 2014

Vandaag is het precies 60 jaar geleden dat koningin Juliana in de Ridderzaal, in aanwezigheid van de minister-presidenten van Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland, en natuurlijk ook van Dóktor Da Costa Gomez, die op de eerste rij zat, het Statuut ondertekende. Op die dag werd het Koninkrijk der Nederlanden nieuwe stijl geboren.

U kent de beelden van de plechtigheid. Het was een andere tijd, voor de meesten van ons geschiedenis. Het was anderhalf jaar voordat ik zelf geboren werd.

We leven niet meer in hetzelfde Koninkrijk. De samenstelling is veranderd. Suriname is uitgetreden. De Nederlandse Antillen zijn opgehouden te bestaan. Nu zijn de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten de partners van Nederland binnen het Koninkrijk.

Ook de samenleving is veranderd. We kunnen ons nauwelijks nog indenken hoe het toen was. Aan beide zijden van de oceaan waren de maatschappelijke verhoudingen sterk verzuild. Iedereen kende zijn plaats. Voor grote delen van de bevolking moest de emancipatie nog op gang komen. En nu? We leven in een multi-culturele wereld, die wordt beheerst door mobiliteit en digitale communicatie. Afstand speelt geen rol meer. Het leven biedt meer mogelijkheden, maar ook meer verleidingen en verantwoordelijkheden dan ooit.

Volstrekt andere tijden dus. Des te frapperanter dat onze koninkrijksconstitutie in al die jaren in de kern dezelfde is gebleven. Daarvoor is het ook een constitutie, zou je kunnen zeggen. Een goede constitutie doorstaat de tijd. Kennelijk is het de founding fathers - voor mothers was nog weinig plaats –gelukt zo’n constitutie te maken. De destijds gekozen uitgangspunten staan nog recht overeind. Dat neemt niet weg die door de andere tijden die uitgangspunten anno 2014 behoorlijk onder spanning staan. Daar wil ik het de komende veertig minuten met u over hebben. Het Statuut is in die tour d’horizon mijn anker. Zoals u weet: dat is een juridisch document. En ik zal uiteraard de regels die het Statuut geeft onder de loep nemen. Dat is mijn vak en ook een essentiële invalshoek, omdat de verhoudingen binnen het Koninkrijk worden bepaald door de *rule of law*. Maar dat is natuurlijk alleen de

verpakking. Door het juridische heen gaat het uiteindelijk om andere dingen, namelijk waarom we als partners binnen het Koninkrijk met elkaar willen optrekken en over de manier waarop we dat doen.

De opdracht van de preambule

Ik neem u even mee terug naar 1954, naar de preambule van het Statuut. Die is van een onvergelijkelijke schoonheid, overtuigend in haar beknoptheid.

Ik citeer: *“Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, overwegende dat zij uit vrije wil verklaard hebben in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen, hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk als volgt vast te stellen;”*

In deze korte tekst wordt de heilige drie-eenheid verwoord waarop ons Koninkrijk is gebaseerd: autonomie, gemeenschappelijkheid, solidariteit. Een keuze die op vrije wil is gebaseerd. Die vrije wil is essentieel. Dat wil zeggen dat het gaat om *gezamenlijke afspraken* die niet eenzijdig kunnen worden veranderd. Zij zijn geworteld in het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische landen: niemand anders dan die landen zelf kan bepalen hoe zij hun politieke, economische, sociale en culturele status willen vormgeven. Het zelfbeschikkingsrecht wordt in het Statuut niet met zoveel woorden aangehaald. Suriname wilde dat destijds wel, maar Nederland was er toen – laten we het maar op die manier uitdrukken – nog niet aan toe. De term staat er nog altijd niet in. Dat maakt echter niet uit. Het zelfbeschikkingsrecht van voormalige koloniën is dwingend volkenrecht. De Verenigde Naties waken erover dat dit recht wordt nageleefd.

Het Koninkrijk is bijzonder, omdat het geen natuurlijk gegroeide geografisch-staatkundige eenheid is. Het is een kunstmatig samenwerkingsverband tussen landen in verschillende delen van de wereld, die door een koloniaal verleden met elkaar zijn verbonden. De onderlinge relaties hebben trekken van een federatie: elk land regelt zijn eigen aangelegenheden. Daarnaast heeft het Koninkrijk als overkoepelend verband een aantal taken ten behoeve van het geheel.

Die gemeenschappelijke taken betreffen – zo zeg ik dat altijd – de externe en interne integriteit van het Koninkrijk. In de kern zijn dat: de buitenlandse betrekkingen, defensie, het Nederlanderschap, uitlevering, de nationaliteit van schepen (de externe integriteit) en het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, wanneer de landen daar zelf niet voldoende zorg voor dragen (de interne integriteit). Andere taken dan deze heeft het Koninkrijk niet. De rest moet elk land zelf doen, steunend op eigen kracht en naar eigen inzicht. Dat is een visie die hout snijdt.

Tussen autonomie en koninkrijksfeer ligt dan nog het vage gebied dat onderlinge bijstand wordt genoemd: de landen hebben in beperkte mate enige wederzijdse consultatie- en afstemmingsverplichtingen en kunnen om allerlei redenen vrijwillig besluiten om bepaalde onderwerpen samen te regelen, zodat vervolgens het Koninkrijk ook bij de uitvoering betrokken is. Denk aan de kustwacht en de consensus-rijks wetten van 2010 over politie en justitie.

Het principe is helder. De praktijk van 60 jaar Statuut heeft ons echter wel geleerd dat het op het grensvlak tussen autonome en koninkrijksfeer behoorlijk kan kraken. Gelukkig levert het Statuut ook de bijbehorende procedures om de discussies en de besluitvorming over wat des Koninkrijks en wat aan de landen is in goede banen te leiden. Zoals de preambule voorschrijft: dit moet gebeuren op voet van gelijkwaardigheid. Ook een helder uitgangspunt. De preambule is inderdaad ook in dit opzicht van een grote schoonheid. Maar ook hier kan het geweldig kraken. Ik zei het al: er staat anno 2014 behoorlijk veel spanning op.

Dat komt naar mijn mening met name, omdat de federale insteek op het terrein van de besluitvorming niet consequent is doorgetrokken. In een federatie heeft een constitutionele rechter het laatste woord als er interpretatie- en competentiegeschillen rijzen. Dat is in het Koninkrijk niet het geval. In de besluitvorming is Nederland dominant en kan het in het uiterste geval zijn wil doorzetten. Bovendien kan het Koninkrijk via bestuurlijke toezichtmaatregelen ingrijpen in het bestuur van de Caribische landen. Dat is – op zijn zachtst gezegd – bijzonder. Dat vonden de VN in 1954 ook, toen zij moesten besluiten of het Statuut

inderdaad kon worden gezien als de beëindiging van de koloniale status van de Antillen en Suriname, en of Nederland daarom inderdaad kon worden ontslagen van zijn rapportageplicht. De VN gingen uiteindelijk akkoord, maar er was alleen een meerderheid doordat de meeste landen zich – heel diplomatiek – van stemming onthielden.

De omslag

Er lag dus potentiële conflictstof in het Statuut besloten. En naarmate het Statuut meer op leeftijd komt blijkt steeds sterker dat de in het Statuut gekozen systematiek het noodzakelijke evenwicht tussen de landen inderdaad onder druk zet. Het aantal kraakmomenten neemt toe. Hoe komt dat?

De eerste decennia na 1954 werden de relaties tussen Nederland en de voormalige koloniën gekenmerkt door appeasement. De verhoudingen leken stabiel. De rust werd ruw verstoord door de opstand van Willemstad in 1969. Nederland werd toen tegen zijn wil genoodzaakt om de orde te herstellen. Dat paste niet in het zelfbeeld. En waar Nederland in 1954 vooral de boel bij elkaar wilde houden, wilde het nu van zijn oud-koloniën af. Dat lukte onder zachte druk slechts ten dele. In 1975 werd Suriname onafhankelijk, in 1986 verkreeg Aruba de status aparte, maar onder voorwaarde van onafhankelijkheid. Nederland toonde zich in die jaren afstandelijk. De sociale, economische en bestuurlijke ontwikkeling van de eilanden werd ter kennisgeving aangenomen.

Dit veranderde rond 1990, toen duidelijk was geworden dat Aruba en de Antillen-van-de-vijf de Surinaamse weg definitief niet zouden volgen. Sindsdien zijn de verhoudingen minder vrijblijvend geworden. Per saldo komt het er op neer dat Nederland – nu alweer meer dan 20 jaar - vindt dat bij elkaar blijven prima is, maar dat de kwaliteit van het bestuur van de eilanden dan wel structureel op een hoger plan moet komen. Die analyse wordt overigens door velen ook op de eilanden zelf gedeeld. Alleen over de aanpak verschillen de meningen nogal eens, want het moet wel gaan op een manier die past bij de Caribische cultuur. Twee werelden botsen op elkaar. Met veel terechte en onterechte irritaties en beschuldigingen. Voer voor sociologen en antropologen.

De daden

In de politieke discussies en de media komt steeds sterker het beeld naar voren dat Nederland zich bijna overal mee bemoeit, maar tot harde toezichtmaatregelen heeft die bemoeizucht tot dusver op de keper beschouwd eigenlijk vrij zelden geleid. Wanneer wel?

Het eerste echte wapenfeit dateert uit 1992. De koninkrijksregering stelde toen via een algemene maatregel van rijksbestuur het Eilandgebied Sint Maarten onder curatele vanwege wanbestuur. De gouverneur controleerde anderhalf jaar lang de rekeningen en de rest, aanvankelijk namens de koninkrijksregering. Na enig geschermspel nam de Antilliaanse regering de goedkeurings- en controletaken over.

In 1998 weigerde de gouverneur van Aruba een ontwerp-landsbesluit tot benoeming van een minister te ondertekenen omdat deze volgens hem niet voldeed aan de screeningscriteria. Hij stelde de koninkrijksregering daarvan in kennis, die vervolgens bij koninklijk besluit de beslissing van de gouverneur bevestigde. Deze kwestie heeft destijds veel stof doen opwaaien en geleid tot het "Rapport van de Commissie inzake de toetsing van benoembaarheid van Arubaanse ministers" (de commissie Biesheuvel). Deze commissie concludeerde dat de benoeming van landsministers en de zorg voor deugdelijk bestuur een autonome aangelegenheid van het land is en dat het in een parlementaire democratie niet anders kan zijn dan dat een definitief oordeel over de benoembaarheid van een minister wordt gevormd door de formateur c.q. de minister-president, die politiek verantwoordelijk is jegens de Staten. De commissie concludeerde: *"Slechts in het uiterste geval is er ruimte voor de Gouverneur zijn rol als orgaan van het Koninkrijk te activeren. De Gouverneur heeft een zelfstandige bevoegdheid te bepalen in welke gevallen deze bevoegdheid kan worden gebruikt. Zijn bevoegdheid is beperkt tot de reikwijdte van de taak van het Koninkrijk ten aanzien van het waarborgen van de deugdelijkheid van het bestuur. De uitleg die aan artikel 43, tweede lid, van het Statuut wordt gegeven is hiervoor bepalend. Het nemen van een maatregel op grond van dit artikel is een ultimum remedium. De commissie is van opvatting dat voor het Koninkrijk alleen in het uiterste geval plaats is voor ingrijpen. Voor ingrijpen door de koninkrijksregering om de deugdelijkheid van het bestuur te waarborgen moet vaststaan dat alle mogelijkheden in het land zelf zijn beproefd en niet succesvol zijn*

gebleken. Naarmate in het land zelf zorgvuldiger wordt omgegaan met de eisen van deugdelijkheid van het bestuur zal er minder of geen ruimte bestaan voor optreden van de koninkrijksregering. Met andere woorden, er dient een lange weg te worden afgelegd alvorens men zich tot de koninkrijksregering kan wenden.” Woorden die in 2014 actueler zijn dan ooit.

Als derde interessant wapenfeit noem ik de consensus-rijkswetten over politie en justitie, met als doel de kwaliteit en de effectiviteit van de justitiële keten te verhogen en daarmee de samenleving veiliger te maken. Geen koninkrijksaangelegenheden maar vrijwillige regelingen op basis van art. 38 Statuut. Van ingrijpen is hier officieel dus geen sprake. Maar eerlijk is eerlijk: Curaçao en Sint Maarten hebben niet om de consensus-rijkswetten gevraagd. Ze hebben er – zeker voor wat betreft Curaçao: tandenknarsend - mee ingestemd als wisselgeld voor de medewerking van Nederland aan 10/10/10 en voor de sanering van de torenhoge schulden. Een voorbeeld van zachte drang via de portemonnee. Ook een heel tekenend voorbeeld van hoe de hazen lopen.

De grenzen van artikel 43 lid 2 Statuut

Het is niet voor niets dat voor de maatregelen ter versterking van de politieke en justitiële slagkracht is teruggegrepen op vrijwillige regelingen. De marges die het Statuut biedt voor ingrepen zijn namelijk smal. De drie aanwijzingen aan de gouverneurs van Sint Maarten en van Aruba van vorig en dit jaar, waar ik zo op kom te spreken, bewijzen dat. Daarvoor is nodig dat ik even doorga met het stukje theorie dat de commissie Biesheuvel al aanhaalde.

De toegenomen aandacht van Nederland voor de deugdelijkheid van het bestuur in de Caribische landen berust op de taak die het Statuut in artikel 43 aan het Koninkrijk heeft opgedragen. Dit artikel is net als de preambule van een grote schoonheid, nog net zo helder als toen het in 1954 werd geschreven. In het eerste lid wordt geconstateerd dat de zorg voor de mensenrechten, de rechtszekerheid en deugdelijk bestuur bij de afzonderlijke landen berust. Dus: de landen zijn zelf verantwoordelijk. Alleen zegt art. 43 lid 2 dat het *waarborgen* hiervan op grond van het tweede lid aangelegenheid van het Koninkrijk is. Het Koninkrijk houdt dus toezicht.

Deze waarborgfunctie heeft het karakter van een ultimum remedium, van een laatste redmiddel, een *last resort*. Hierover bestaat in de staatsrechtelijke doctrine brede consensus. De officiële Toelichting op het Statuut zegt bij artikel 43 dat het nemen van daarvoor geëigende maatregelen alleen aan de orde is, *“indien in een land deze rechten en vrijheden, deze rechtszekerheid en dit behoorlijk bestuur niet bestaan. Uiteraard moet bij de beoordeling van de deugdelijkheid van bestuur volledig rekening worden gehouden met de middelen, waarover het land beschikt. Het spreekt voorts vanzelf, dat niet het te kort schieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn, kan het nemen van een maatregel in overweging komen.”*

Daarvoor is incidenteel falen van een landsorgaan niet genoeg. Ook moet duidelijk zijn *“dat de in het staatsbestel van het land zelf bestaande mechanismen om tot een correctie te komen geen soelaas bieden”*, aldus Borman. Ingrijpen verschijnt pas aan de horizon wanneer de wetgeving en het overheidsapparaat in den brede in gebreke blijven.

In 2011 heeft toenmalig minister van BZK Donner deze opvatting bevestigd: *“De waarborgfunctie is niet bedoeld om het Koninkrijk en de Koninkrijksregering tot ultieme rechter te maken in geschillen over grondrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. (...) (N)iet iedere (...) inbreuk is voldoende om de waarborgfunctie te activeren. Voor die situaties zijn de normale mechanismen van rechtsbescherming en politieke controle bedoeld. De waarborgfunctie is evenmin bedoeld als instrument om beleidsmatig toezicht te houden op het beleid zoals dit vorm krijgt in de andere landen. Ieder beleid voldoet in de ogen van wie het er niet mee eens is, al gauw aan het criterium ondeugdelijk bestuur of inbreuk op de rechtszekerheid. Het hanteren van de waarborgfunctie steeds wanneer men het niet eens is met elkaars beleid, holt de betekenis daarvan uit of holt de autonomie van de landen uit.”* Dit laatste is de kern en Donner handelde hier als minister ook naar. Naar aanleiding van het heftige publieke debat over de screening en de integriteit van de leden van het kabinet Schotte en de wederzijdse beschuldigingen van machtsmisbruik door de president van de Centrale Bank en premier van Curaçao had de Commissie Rosenmöller in september 2011 diepgaand nader onderzoek aanbevolen, desnoods

onder verantwoordelijkheid van de koninkrijksregering, maar minister Donner raapte die handschoen niet op. Zijn opvolger Plasterk heeft tweemaal tegenover de Tweede Kamer de lijn-Donner bevestigd.

Officieel wordt dus algemeen erkend dat de marges voor het Koninkrijk om in het reilen en zeilen van de Caribische landen in te grijpen klein zijn. Geen wonder dat de artikelen 50 en 51 Statuut, die de concrete uitwerking vormen van de waarborgfunctie, tot dusver nog nooit zijn aangewend.

De aanwijzingen

In plaats daarvan lijkt zich nu echter opeens een andere route aan te banen. De koninkrijksregering heeft het instrument van de aanwijzing aan de gouverneur ontdekt en het afgelopen jaar maar liefst drie maal achter elkaar aangewend:

- de gouverneur van Sint Maarten kreeg opdracht om onderzoek te verrichten naar de integriteit van het bestuur in Sint Maarten.
- de gouverneur van Aruba kreeg opdracht om de vaststelling van de begroting voor 2014 aan te houden totdat nader onderzoek was gedaan naar het realiteitsgehalte van die begroting en van de meerjarenplanning.
- na de Statenverkiezingen kreeg de gouverneur van Sint Maarten in oktober opdracht om de ondertekening van komende benoemingsbesluiten voor de nieuwe minister-president en de overige ministers aan te houden - wie dat ook mochten zijn - en eerst een eigen screening te verrichten met betrekking tot de integriteit van de kandidaten.

Dit is een revolutionaire én een zorgelijke ontwikkeling. Ook voor Curaçao, dat op dit moment weliswaar niet direct betrokken is. Maar dat kan naar aanleiding van een of ander incident zomaar anders worden.

Waarom zorgelijk? Omdat de aanwijzingen in een aantal opzichten rammelen.

Allereerst worden de positie en het gezag van de gouverneur op de proef gesteld. Zoals we allemaal weten heeft de gouverneur in ons staatsbestel twee petten op. Enerzijds is hij hoofd van de landsregering en heeft hij in die hoedanigheid geen eigen bevoegdheden. De

gouverneur is plaatsvervanger van het staatshoofd, heeft een ceremoniële functie, heeft wel het recht om te worden geraadpleegd, te waarschuwen en aan te moedigen, maar moet verder doen wat zijn ministers zeggen. Die leggen daarover verantwoording af tegenover het parlement. Tegelijk is de gouverneur echter ook de vooruitgeschoven post van de koninkrijksregering en is hij in die hoedanigheid bevoegd om te toetsen of het handelen van de landsregering in overeenstemming is met het belang en het recht van het Koninkrijk. In de jaren vijftig heeft het om die reden twee keer geweldig geknald omdat de toenmalige gouverneur meende besluiten van de Antilliaanse regering te kunnen tegenhouden (de benoeming van minister Van der Meer en de uitzetting van Beurs- en Nieuwsberichten-hoofdredacteur De Wit). Vanuit Den Haag werd toen te verstaan gegeven dat zulk eigenmachtig handelen niet aan de orde kon zijn: dat paste niet bij zijn status als bovenpartijdig plaatsvervanger van de koning.

En nu? Als de gouverneur van Sint Maarten de opdracht krijgt om zelfstandig kandidaat-ministers te screenen, dan wordt daarmee een autonome verantwoordelijkheid bij uitstek van het betrokken land overruled. De selectie van politieke ambtsdragers maakt deel uit van het autonome democratische proces. De Staten hebben via de vertrouwensregel het laatste woord. Sinds de commissie Biesheuvel weten we ook officieel dat de gouverneur in beginsel bij het kruisje moet tekenen en dat een weigering pas aan de orde kan zijn als artikel 43 lid 2 Statuut in het geding is. Dat is niet snel het geval. Ultimum remedium, weet u nog? Als de screening al bij voorbaat aan de gouverneur wordt opgedragen, wordt hem een heel nieuwe rol aangemeten. Alsof koning Willem-Alexander bij een Nederlandse formatie die taak zou krijgen. Daar is natuurlijk geen denken aan. De koning is daartoe niet gelegitimeerd. Hij beschikt niet over een mandaat van de kiezers en legt geen politieke verantwoording af voor zijn handelen. De positie van de gouverneur is een vergelijkbare. Zijn koninkrijkspet mag zijn positie als landsorgaan niet in de weg zitten, dat mag althans niet naar buiten dringen. Dat axioma is in Den Haag nu kennelijk aan erosie onderhevig. In alle openheid worden aan gouverneurs opdrachten verstrekt, die hen tot voorwerp van publieke controverses dreigen te maken. Dat is niet goed voor het maatschappelijk draagvlak van dit ambt. Door de gouverneur in controverses te betrekken speelt de koninkrijksregering met vuur. Naar verluidt durfde de gouverneur van Aruba zich afgelopen juli niet eens meer met goed

fatsoen bij zijn sportclub te vertonen. Het ambt en degenen die dit ambt dragen verdienen waardigheid, het mag niet worden bekrast.

Een tweede punt is dat een aanwijzing alleen betrekking mag hebben op de wijze waarop de gouverneur wordt geacht van zijn *in* het Reglement voor de Gouverneur gegeven bevoegdheden gebruik te maken, dat wil zeggen de bevoegdheden die in het Reglement al zijn omschreven. Bij aanwijzing kunnen geen nieuwe bevoegdheden of regels in het leven worden geroepen, zoals dat nu in de aanwijzing aan de gouverneur aan Sint Maarten over het screenen van kandidaat-ministers het geval is. Landsorganen kunnen ook niet worden verplicht om mee te werken aan de uitoefening van zulke nieuwe bevoegdheden. Via een aanwijzing aan de gouverneur kunnen niet de voor landsorganen geldende wettelijke plichten en beperkingen worden doorbroken. En ook de gouverneur zal zich bij het uitvoeren van de aanwijzing aan de geldende regels moeten houden.

Ten derde: als de gouverneur aanwijzing krijgt om de beslissing omtrent het al dan niet ondertekenen van een wettelijke regeling of van een landsbesluit aan te houden en opdracht krijgt om eerst zelf van alles te gaan doen, worden daarmee de geldende procedures gefrustreerd. Die procedures houden in dat de gouverneur wel even mag nadenken, maar niet een besluit wekenlang op de plank mag laten liggen. Óf hij tekent, óf hij tekent niet. Vervolgens ligt de kwestie op het bordje van de koninkrijksregering, die dan de Raad van State van het Koninkrijk om advies moet vragen, een soort interne rechtsbescherming voor het betrokken land dus. Dit alles valt nu weg, en in plaats daarvan moet het land maar wachten tot het de koninkrijksregering behaagt. Als dat geen inbreuk op de autonomie is.

Last but not least de vraag hoe een aanwijzing zich eigenlijk verhoudt tot art. 43 lid 2 Statuut. Ik ben van opvatting, dat een aanwijzing die ziet op de invulling van de waarborgfunctie – en dat geldt voor alle drie - pas aan de orde kan zijn, wanneer er sprake is van een ultimium-remediumsituatie. Kijken we bijvoorbeeld naar de aanwijzing aan de gouverneur van Sint Maarten, dan zien we dat dit niet het geval is.

Sint Maarten kent vrij uitvoerige eigen screeningsregelingen en -gebruiken. Deze verschillen op punten van de screeningwetgeving van de andere landen binnen het Koninkrijk, zoals de screeningswetgeving

van die andere landen ook onderling op punten verschilt, maar niet principieel. Zowel in het integriteitsrapport van PWC als in het rapport van de Commissie Wit wordt niet het screeningsbouwwerk als zodanig bekritiseerd, maar worden alleen enige aanbevelingen ter verbetering gedaan. De regering van Sint Maarten heeft aangegeven deze aanbevelingen te zullen overnemen en zich nu al aan alles te zullen houden, zoals tijdens de vorige kabinetsformatie ook al het geval was. Er is dus een functionerende landelijke screeningsprocedure, die alleen hier en daar moet worden bijgesteld. Ook de koninkrijksregering beweert niet dat de huidige regels niet zouden deugen. Geen aanknopingspunten dus dat op het gebied van de screening van kabinetsleden tot dusver sprake zou zijn van een ontoelaatbare toestand die door middel van koninkrijksingrijpen zou moeten worden geredresseerd, omdat de organen en mechanismen op landsniveau - op dit terrein - structureel niet meer functioneren. Onder deze omstandigheden bestaat voor het in de plaats stellen van de landelijke screeningsprocedure door een eigen procedure van koninkrijkswege onvoldoende reden. De aanwijzing aan de gouverneur van Sint Maarten van 17 oktober jl. voldoet niet aan art. 43 lid 2 Statuut.

Dat is nogal wat. De schijn wordt gewekt dat het aanwijzingsinstrument oneigenlijk wordt gebruikt. En dat weten ze in Den Haag natuurlijk ook wel. De grenzen van de waarborgfunctie lijken bewust te worden verkend. Blijkbaar wordt uitgetest, of een aanwijzing aan de gouverneur een laagdrempelig alternatief zou kunnen zijn voor het paardenmiddel van een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van art. 51 Statuut. Ondanks alle protesten, tot en met de hongerstaking van Mike Eman toe, lijkt die strategie tot dusver te werken. De Arubaanse begrotingsprocedure is feitelijk onder curatele komen te staan; de rijksministerraad heeft afgelopen vrijdag zelfs besloten dat de Commissie financieel toezicht voor de begroting 2015 mag worden ingeschakeld. Op eigen verzoek van Aruba. En weliswaar heeft de discussie over de rechtmatigheid van de aanwijzing aan de gouverneur van Sint Maarten ertoe geleid dat deze niet onverkort wordt uitgevoerd, maar wel voert in plaats van de formateur de gouverneur de screening feitelijk uit, zij het met inachtneming van de eigen regels van Sint Maarten. De gouverneur doet dus toch dingen die hij niet behoort te doen.

De druk wordt verder opgevoerd. In de rijksministerraad ligt inmiddels een voorstel voor een algemene maatregel van rijksbestuur die de screening voor Sint Maarten op koninkrijksniveau gaat regelen. Vooralsnog is het voorstel als een vrijwillige regeling op basis van art. 38 Statuut ingestoken. Met die methode bestaat ervaring. Maar er is slechts in zoverre sprake van vrijwilligheid dat, als Sint Maarten niet instemt, er wel een regeling op basis van art. 51 Statuut van wordt gemaakt, zo luidt de informele boodschap. In dat geval rijst overigens weer het probleem, dat niet aan de ultimatum-remediumvoorwaarde wordt voldaan. Kan dit dus wel?

En dan nog de *manier* waarop tot de aanwijzingen aan de gouverneurs is besloten. De aanwijzingen berusten op besluitvorming in de rijksministerraad. Wat daar is gezegd is vertrouwelijk. Duidelijk is echter wel, dat in alle drie de gevallen de Caribische landen unisono tegen de aanwijzingen waren. Van een op consensus gerichte bespreking van de voorstellen lijkt geen sprake te zijn geweest. Naar verluidt heeft ook het intern appèl niet naar behoren gefunctioneerd. In één geval zou dit zelfs zijn geweigerd met het argument dat dit toch niets zou veranderen, terwijl het in een ander geval weliswaar heeft plaatsgevonden maar niet serieus en in sneltreinvaart is afgewikkeld. Ook werden agenda's schijnbaar eerst kort voor de vergadering van de rijksministerraad verspreid, zodat geen behoorlijke voorbereiding en serieus overleg met de achterban kon plaatsvinden. Dat is niet behoorlijk en voor wat betreft de weigering om intern appèl toe te staan zelfs inconstitutioneel.

Al met al niet fraai. De preambule van het Statuut zegt dat de gemeenschappelijke belangen *op voet van gelijkwaardigheid* moeten worden *verzorgd*. Gelijkwaardig is weliswaar niet hetzelfde als gelijk. De founding fathers van het Statuut hebben bewust geen gelijkheid nagestreefd. Daarvoor waren zeker in de jaren vijftig de verschillen en de afstand tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen te groot. De besluitvorming op koninkrijksniveau vindt plaats onder gebruikmaking van Nederlandse organen, aangevuld met vertegenwoordigers van de Caribische landen. Om de Nederlandse dominantie te verzachten zijn speciale waarborgen voor die landen ingebouwd. Het intern appèl is daar een van. Maar dat moet dan wel serieus genomen worden. Juist in de ongelijkheid moet je empathie tonen en je koninkrijkspartner de ruimte geven. Verzorgen van de gemeenschappelijke belangen betekent *care, caring* zijn. Dat

veronderstelt gevoel voor elkaar. Laat je de *care* los, dan raakt het evenwicht definitief zoek. We willen toch hopelijk vermijden dat de scepsis die de VN in 1954 uitte over de werkwijze van het Statuut alsnog terecht blijkt te zijn?

Het belang van deugdelijk bestuur

Maar laten we natuurlijk niet doen of Koninkrijk wordt bevolkt door louter heiligen. Belangentegenstellingen, culturele verschillen, onbehoorlijke taakvervulling tot en met crimineel gedrag, het komt allemaal voor, aan béide zijden van de oceaan. Integriteit en kwaliteit van bestuur zijn in álle delen van het Koninkrijk een issue. De burger is mondiger geworden. Hij neemt het niet meer voor lief als het bestuur er een potje van maakt maar trekt aan de bel. Ook internationaal staan deze thema's steeds hoger op de agenda. Denk aan alle maatregelen die op internationaal niveau worden voorgeschreven om terrorisme en witwassen tegen te gaan. Nederland wordt erop aangesproken dat het binnen de koninkrijksgrenzen moet kloppen. Het buitenland ziet geen verschil tussen Barber en Vaals. In die veranderde context moet zonder meer discussie geoorloofd zijn, of de waarborgfunctie van het Koninkrijk wel voldoende kan worden waargemaakt. Maar in geen geval kan het zo zijn dat de huidige regels opzij mogen worden gezet. Wie ze niet goed meer vindt kan ze in onderling overleg veranderen. Dat is de deal van het Statuut. Zolang de regels zijn zoals ze zijn kan de vraag hoogstens zijn hoeveel ruimte die regels bieden voor een dynamische invulling daarvan en waar harde grenzen liggen.

De Raad van State heeft zo'n dynamische invulling van de waarborgfunctie bepleit door die waarborgfunctie niet langer alleen als ultimum remedium te zien van maar haar daarnaast ook positief in te vullen. Er zou een gezamenlijke commissie van de landen moeten komen die een ondergrens voordeugdelijk bestuur, rechtszekerheid en fundamentele rechten formuleert en vervolgens periodieke audits organiseert om het halen van die ondergrens (waar nodig via vrijwillige onderlinge bijstand) te monitoren. Dat is een sympathieke gedachte, die zeker de moeite waard is om uit te werken. Zij vloeit weliswaar niet dwingend uit art. 43 lid 2 Statuut voort, maar is ook zeker niet verboden, en kan een effectief middel zijn om – onbesuisde – toepassing van dit artikel jegens de Caribische landen te voorkomen. Bovendien kan er door gezamenlijke invulling van wat de ondergrens is meer evenwicht

tussen Nederlandse en Caribische opvattingen ontstaan. Beter discussie vooraf dan achteraf. Monitoring en audits zouden dan uiteraard net zo zeer voor Nederland moeten gaan gelden. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat deze aanpak niet ook voor Nederland heel nuttig zou zijn. Ik zal daarvoor straks nog een voorbeeld noemen, maar noem nu alvast de wijd verbreide big-brother-is-watching-you-mentaliteit in Nederland. Er wordt telefoon en emailverkeer afgetapt dat het een lieve lust is, we liggen wereldwijd aan kop. Überhaupt bestaan er inmiddels weinig illusies meer over waar digitale data overal terecht komen. Laten de Caribische eilanden dit voorbeeld alsjeblieft niet volgen maar ordelijk tegengas geven.

Geschillenregeling en Rijkssanctiewet

Hoe de verdere discussie over de invulling van de waarborgfunctie ook gaat lopen, één ding is voor mij duidelijk: er is dringend behoefte aan een geschillenregeling, in welke vorm dan ook. Zowel bij de aanwijzing van 11 juli 2014 aan de gouverneur van Aruba als bij die van 17 oktober jl. aan de gouverneur van Sint Maarten is diep ingegrepen in het landsbestuur. Ik heb proberen uit te leggen wat er allemaal aan schort. Kan dat zo blijven staan? Het zijn typische situaties die in een volwassen democratische relatie om rechterlijke toetsing vragen. Sinds 10/10/10 is daarover al een speciaal artikel 12a in het Statuut opgenomen: *“Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen”*. Het is een artikel met een dwingende opdracht. De rijkswet moet er dus komen. Zover waren we met zijn allen al. Een geschillenregeling kan louterend werken. Inschakeling van een onafhankelijke instantie, waarin vrouwen en mannen zitten met gezag en gevoel voor verhoudingen kan bij de Caribische landen het gevoel doorbreken dat ze overgeleverd zijn aan de Nederlandse grillen. En het kan Nederland bevrijden van het gevoel dat het altijd maar de boeman of juist de reddende engel moet zijn. Alleen: er zit geen enkele vaart in. Er ligt vier jaar na dato zelfs nog geen ontwerp voor een rijkswet, zeer tot ongenoegen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Gefluisterd wordt dat Nederland de totstandkoming traineert. Waarom, vraag je je dan af... In de grote westerse democratieën is een rechterlijke instantie die bij conflicten over de toepassing van de constitutie de knoop doorhakt de gewoonste zaak van de wereld. Wat Nederland intern doet moet het zelf weten. Maar dit is het Koninkrijk.

De oplossing ligt voor de hand. De Caribische landen moeten via hun gevolmachtigde ministers zelf maar een initiatief-rijkswet bij de Tweede Kamer aanhangig maken. Waarom is dat nog niet gebeurd? Waarom klagen en wachten op actie vanuit de rijksministerraad? De Caribische landen moeten zich niet afhankelijk opstellen. Gewoon doen. Het is geen rocket science.

Helaas is er altijd weer een nuance mogelijk. Zo'n geschillenregeling lost niet bij voorbaat álles op. Het gaat er wel om wat je erin zet. Dit wil ik kort toelichten aan het voorbeeld van de Rijkssanctiewet, die bij de Tweede Kamer in behandeling is en die tegelijk laat zien dat het grensgebied tussen het gezamenlijke en het eigene altijd grijs is. Deze rijkswet regelt dat naast Nederland ook de Caribische landen steeds automatisch aan EU-sancties gebonden zullen zijn. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt gesteld dat het niet uitvoeren van Europese sanctiemaatregelen in de landen van het Caribische deel van het Koninkrijk te allen tijde afbreuk zou doen aan de eenheid van het buitenlands beleid van het Koninkrijk.

De Raad van State heeft er in zijn advies op gewezen dat het niet zo is dat álle aspecten van het buitenlands beleid automatisch in álle delen van het Koninkrijk hoeven te gelden. De aard en de effectiviteit van het buitenlands beleid op het gebied van bestrijding van internationale georganiseerde misdaad en terrorisme vergen dat h er echter wel, aldus de Raad van State. Geld, mensen en bedrijven kunnen zich immers razendsnel verplaatsen. Voorkomen moet worden dat ze toevlucht in de Cariben zouden vinden.

De Curaçaose Raad van Advies ziet dit anders. De Raad merkt op dat het overnemen van EU-sancties in de Caribische landen geen automatisme kan zijn, omdat hun geografische ligging leidt tot een andere internationale gerichtheid. De noodzaak van overnemen zal daarom van geval tot geval moeten worden gezien. Dit standpunt acht ik juist. De Caribische landen van het Koninkrijk zijn geen lid van de Europese Unie. Er is dus uit dien hoofde geen rechtsplicht dat ze alle Europese sancties volgen. Evenmin is de eenheid van het buitenlands beleid automatisch in het geding. Daarvoor liggen de koninkrijksdelen te ver van elkaar verwijderd en is de kans op een andere regionale gerichtheid inderdaad

te reëel. Redelijkerwijs is er geen andere aanpak mogelijk dan maatwerk van geval tot geval.

We zullen moeten afwachten wat het advies van de Raad van Advies zal betekenen voor het uiteindelijke standpunt van Curaçao in de rijkswetgevingsprocedure. Ook de mogelijkheden van de Caribische landen om de totstandkoming van een rijkswet tegen te houden zijn beperkt. Rechterlijke toetsing aan het Statuut van eenmaal vastgestelde rijkswetten is naar huidig recht verboden. De Raad van State is van mening dat ook een toekomstige geschillenregeling dit verbod niet mag doorbreken, zodat dan ook de Rijkssanctiewet niet toetsbaar zou zijn. Hierop doelde ik voorheen met mijn opmerking dat met een geschillenregeling niet automatisch alle problemen zijn opgelost.

De Raad van State beroept zich op het in de Nederlandse Grondwet neergelegde toetsingsverbod van formele wetten. De Raad van State vermeldt echter niet dat het Statuut en de rijksregelgeving voorrang hebben boven het recht van de landen, en dat de koninkrijkswetgever voor het koninkrijksniveau natuurlijk eigen regelingen mag treffen, die anders zijn dan de Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose of Sint-Maartense regelgeving. Dat is nu juist het bijzondere van het Koninkrijk. Naar mijn mening moet het dan ook mogelijk zijn om in een geschillenregeling ook review van rijkswetten open te stellen. Het Constitutioneel Hof van Sint Maarten laat zien hoe je dat kunt doen. Voor het bereiken van een nieuw evenwicht binnen ons Koninkrijk is mijns inziens vereist dat een geschillenregeling een zo breed mogelijke toepassing krijgt. De traditionele Nederlandse koudwatervrees voor de toetsing van formele wetgeving is niet op zijn plaats. We hebben het binnen het Koninkrijk niet over één natie, maar over een vrijwillige samenwerkingsrelatie tussen totaal verschillende landen met totaal verschillende achtergrond, culturen en soortelijk gewicht. Die verschillen moeten op de een of andere manier in goede harmonie worden overbrugd. Dat is een andere *ball game*.

Tot slot

Het Statuut en de regels die daarin zijn opgenomen geven de kaders voor het wonen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onder één gemeenschappelijk dak. Toezicht, controle en ingrijpen lijken het klimaat onder dat gemeenschappelijke dak in toenemende mate te

bepalen. De instrumenten die het Statuut te bieden heeft worden een voor een uit de kast gehaald. 'Vrijwillige' regelingen, aanwijzingen aan gouverneurs en straks misschien zelfs algemene maatregelen van rijksbestuur. Het blijkt echter nog niet zo gemakkelijk te zijn om die instrumenten correct en adequaat toe te passen. En dat is geen toeval: het Statuut is gebaseerd op vrijwilligheid en niet op snelle interventie. De drempels liggen daarom hoog. Is dat terecht of moeten de drempels worden verlaagd?

Ik heb daarop geen pasklaar antwoord. Maar ik weet wel: zolang de regels zijn zoals ze zijn, moeten we ons daaraan houden. Het Statuut ging in 1954 uit van maximale ruimte voor de individuele landen. Maar het ging ook uit van de wil om de eigen samenleving zo goed mogelijk te laten functioneren, *state of the art*. De founding fathers hadden ambities. Laten we opnieuw aansluiten bij die ambities en aan beide zijden van de oceaan onze zaken inderdaad zo goed mogelijk op orde brengen en houden. Samen werken aan een samenleving waarin het welzijn van de burger en de menselijke waardigheid centraal staan. Dat betekent respect voor de mensenrechten, dat betekent good governance, dat betekent rechtszekerheid. Daar mag geen misverstand over bestaan. Die opdracht is niet vrijblijvend. Om op voet van gelijkwaardigheid met elkaar te kunnen omgaan moeten we met zijn allen dat respect opbrengen.

Het is in dat verband een misverstand te denken dat alleen de Caribische landen een brengplicht hebben. Ook Nederland kan en moet blijven leren. Een jaar geleden haalde het Constitutioneel Hof van Sint Maarten op verzoek van de Ombudsman een streep door de wijze waarop in het Wetboek van Strafrecht de levenslange gevangenisstraf was geregeld: het gratiebeleid in Sint Maarten biedt volgens het Constitutioneel Hof onvoldoende reëel zich op vervroegde invrijheidstelling. Dat is in strijd met het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Als straf geen enkel belang meer dient moet de gevangenisdeur eerder open kunnen. Pikant is dat de Sint-Maartense regeling gekopieerd was uit het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. De Hoge Raad vindt die regeling goed genoeg, maar het is langzamerhand de vraag of dat wel klopt. In ieder geval heeft Curaçao in 2011 wél een periodieke toetsingsmogelijkheid ingevoerd die aan de standaard van het Europese Hof in Straatsburg beantwoordt. Leerprocessen lopen dus heus niet uitsluitend eenzijdig van de lage

landen richting Cariben. Ook Nederland moet altijd weer bijleren. En als echte polderjongen weet ik dat wij van achter de dijken dat net zo vaak moeilijk vinden als mensen in dit deel van de wereld.

Het respect voor de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur omvat tot slot ook het respect voor de *rule of law*, voor de regels van het Statuut als onze gezamenlijke constitutie. De opdracht om dat respect te tonen geldt voor ons allen, aan beide zijden van de oceaan, of we nu deel uitmaken van de rijksministerraad of niet.

Dat respect voor de constitutie is het cadeau dat ik deze vitale zestiger toewens.

Een mooier cadeau is er niet.

Ik dank u hartelijk voor uw aandacht.