



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

**De toekomst van de Nederlandse Antillen in  
staatsrechtelijke verhouding: een verkenning voor de  
constitutionele agenda van de 21ste eeuw**

Rosheuvel, D.A.

**Citation**

Rosheuvel, D. A. (2005, May 31). *De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding: een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21ste eeuw*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/2714>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/2714>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# **De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding**

*Een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21ste eeuw*

Dennis Alfonsius Rosheuvel



# De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding

*Een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21ste eeuw*

## Proefschrift

ter verkrijging van  
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,  
op gezag van de Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,  
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde en Natuurwetenschappen en  
die der Geneeskunde,  
volgens besluit van het College voor Promoties  
te verdedigen op dinsdag 31 mei 2005  
klokke 15.15 uur

door  
Dennis Alfonsius Rosheuvel,  
geboren te Paramaribo Suriname  
in 1950



## **Promotiecommissie**

Promotor: prof. mr. Th. G. Drupsteen  
Referent: prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Overige leden: prof. mr. E.A. Alkema  
Prof. mr. C.R. Niessen  
dr. A.E. Schilder

*Aan: Mijn vader, Lisette, Patrick, Jouginea, Shereeta  
door tussenkomst van mijn moeder en pa Ter Horst*

# De Passaat en de Nederlandse eilanden overzee

*Voor Dennis Rosheuvel*

Nog een keer  
krult de passaat zijn lippen  
en blaast hij weer.

Blaast de passaat,  
verjaagt hij de wolken.

Blaast de passaat  
bolt hij de golven.

Blaast de passaat  
maar de Nederlandse eilanden overzee  
blijven stokstijf staan.

Blaast de passaat  
maar de Nederlandse eilanden overzee  
blijven als een rots in de branding.

Blaast de passaat  
maar de Nederlandse eilanden overzee  
blaast hij niet bij elkaar.

*Walter Palm*



## Voorwoord

Bij aanvang van het schrijven van mijn onderzoek heb ik me vaak afgevraagd of het waar het de hier gemaakte keuzevoorstellen betreft verschil zou hebben gemaakt wanneer dit boek op de Nederlandse Antillen zou zijn geschreven. Tot dusver zijn alle staatkundige modellen niet van de grond gekomen.

Dit boek verschijnt op tijd. Binnenkort gaan de eilanden van de Nederlandse Antillen zich buigen over het Statuut in de huidige vorm.

Met behulp van persoonlijke archieven van anderen is het mij mogelijk gemaakt een goed beeld te krijgen van de verhandelingen in het parlement van de Nederlandse Antillen en Nederland over de voor dit onderzoek relevante periode van 1948 tot 1993. Tevens is er gebruik gemaakt van documenten, brieven en geschriften. Ook bestond de mogelijkheid kennis te nemen van vrij recente archieven tot 1975 van de voormalige Gouverneur van Suriname, welke zich in het Algemeen Rijksarchief (Den Haag) bevinden.

Verhelderend waren soms de gesprekken met personen die dicht bij voormalige en huidige politici hebben gestaan.

Een promotieonderzoek kan beschouwd worden als een lange afstandloop waarbij de stappen gaandeweg soepeler dienen te worden.

Niettemin hoop ik dat de landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden iets met mijn aanbevelingen kunnen (gaan) doen.

Bij de onderzoekswerkzaamheden die in totaal vijf jaren hebben geduurd hebben vele personen en instanties op velerlei wijze direct of indirect hun bijdrage geleverd, maar ik mag helaas geen personen noemen. Het college van Promoties voert een strikt dankwoordenbeleid zodat ik sommige personen zou moeten vergeten.

Degenen die mij geïnspireerd gestimuleerd en geënthousiasmeerd hebben, zal ik persoonlijk bedanken.

Den Haag  
Mei 2005

*Dennis Rosheuvel*



# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b><i>Inleiding en probleemstelling</i></b>	<b>15</b>
	1.1 Voorgeschiedenis	15
	1.2 Probleemstelling	19
	1.3 Indeling	19
	Voetnoten	21
<b>2</b>	<b><i>De Nederlandse Overzeese gebiedsdelen; van kolonialisme naar dekolonisatie</i></b>	<b>23</b>
	2.1 De Nederlandse Antillen als kolonie van het Koninkrijk	24
	2.2 Geleidelijke dekolonisatie	27
	2.3 Dekolonisatie voltooid?	28
	2.4 De kolonies in het Caribische gebied	31
	2.5 Grondwetsherziening van 1948 en de Interim-regelingen	34
	2.6 Het zelfbeschikkingsrecht	43
	2.7 De Conferentie van 20 mei tot en met 3 juni 1954	45
	Voetnoten	47
<b>3</b>	<b><i>Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden</i></b>	<b>51</b>
	3.1 De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen 1955	52
	3.2 Politieke ontwikkelingen in Suriname	55
	3.3 Ontwikkelingen op Curaçao (30 mei 1969)	57
	3.4 Conferenties 1970	59
	3.5 De Koninkrijkscommissie	61
	3.6 Wijziging van het Statuut door de beëindiging van de Statutaire band met Suriname	61
	3.7 De Status Aparte van het eiland Aruba	64
	3.8 Statutaire situatie binnen het Koninkrijk der Nederlanden	70
	3.9 Staatsinrichting Nederlandse Antillen	72
	3.10 Het Openbaar Bestuur	75

3.11	De wetgevende macht	76
3.12	De uitvoerende macht	77
3.13	De rechterlijke macht	80
3.14	Politieke cultuur	82
3.15	Ter afsluiting	84
	Voetnoten	87
<b>4</b>	<b><i>De Nederlandse Antillen als land</i></b>	<b>91</b>
4.1	Bestuursakkoord met Sint-Maarten	91
4.2	Samenwerking van de Antilliaanse eilanden	94
4.3	De terreinen van samenwerking	95
4.4	Samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden	97
4.5	De Minister voor Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse Zaken en zijn voorgangers.	101
4.6	Belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba en de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk	108
4.7	De huidige verdragsrechtelijke relaties	109
4.8	De toekomstige verdragsrechtelijke relatie	113
4.9	Caribische Integratie	117
4.10	Het Europees recht versus Koninkrijksverhoudingen	119
4.11	De relatie Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Nederlandse Antillen	126
	Voetnoten	131
<b>5</b>	<b><i>Alternatieven voor de staatkundige herstructurering Nederlandse Antillen</i></b>	<b>135</b>
5.1	Onderzoeksrapporten van Van Leeuwen	136
5.2	Onderzoeksrapport Jeukens	137
5.3	De Werkgroep Dip: 'Gezamenlijk of gescheiden voortbestaan'	139
5.4	Werkgroep Herstructurering Nederlandse Antillen	140
5.5	Oorzaak mislukking herstructurering Nederlandse Antillen	141
5.6	De West-Indische Federatie	145
5.7	Het model van de PvdA	146
5.8	Omslag in het Nederlandse Beleid	146
5.9	Schets van een Gemenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden	149
5.10	Gemengde Commissie werkgroep modernisering Statuut	153

5.11	Vorbereidingen op de Toekomstconferentie	155
5.12	De Toekomstconferentie 1993	157
5.13	De Landelijke Commissie Herstructurering Nederlandse Antillen	164
5.14	Rapport werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen	174
5.15	Visies en verwachtingen van de bevolking van de Nederlandse Antillen omtrent hun verhouding binnen het Koninkrijk	177
5.16	Overzicht samenwerking in de Oost-Caribische regio	186
	Voetnoten	191
<b>6</b>	<b><i>Franse en Engelse bestuursmodellen in het Caribische gebied</i></b>	<b>197</b>
6.1	De Franse staatsstructuur	197
6.2	Bestuurlijke verhoudingen	200
6.3	De Franse dekolonisatie en het ontstaan van de DOM - TOM	205
6.4	Verschillen tussen een DOM een TOM en een CT	207
6.5	Verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen bij een DOM	209
6.6	De positie van de DOM - TOM binnen de Europese Unie	211
6.7	Toekomstperspectief van de Caribische DOM volgens de Franse overheid	213
6.8	Vergelijking met Nederland	214
6.9	Het Verenigd Koninkrijk (VK)	217
6.10	Bevoegdheid wetgeving/constituties ten behoeve van de BDT's	220
6.11	Betrekkingen met de BDT's: bevoegde instanties	223
6.12	Het Staatsbestel van de BDT's	224
6.13	Samenstelling van de vertegenwoordigende wetgever	232
6.14	Het streven naar onafhankelijkheid	240
	Voetnoten	243
<b>7</b>	<b><i>Denkbare modellen voor de staatkundige relatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba</i></b>	<b>247</b>
7.1	Een meer geïntegreerd Koninkrijk	249
7.2	De status van provincie	254
7.3	Een gemenebestrelatie met Nederland	260
7.4	Volledige onafhankelijkheid	265
7.5	Bestuur op maat	270
	Voetnoten	275

<b>8</b>	<b><i>De staatkundige structuur voor de Nederlandse Antillen in de 21ste eeuw</i></b>	<b>277</b>
8.1	Inleiding	277
8.2	Huidige staatkundige situatie in de Nederlandse Antillen	278
8.3	Vergelijking van de beschreven modellen met het Franse en Britse model	279
8.4	Staatkundige verhouding Nederlandse Antillen in de toekomst	281
8.5	EU en de Nederlandse Antillen en Aruba	288
8.6	Aanpassingen van het huidige Statuut	292
	Voetnoten	297
	<b><i>Samenvatting</i></b>	<b>299</b>
	<b><i>Summary</i></b>	<b>309</b>
	<b><i>Bijlagen:</i></b>	
I	Geraadpleegde literatuur	315
II	Het Statuut	323
III	Lijst van afkortingen	343
IV	Totaal uitgaven 2002	345
	<b><i>Register:</i></b>	<b>347</b>
	<b><i>Curriculum Vitae</i></b>	<b>349</b>

# 1 Inleiding en probleemstelling

## 1.1 Voorgeschiedenis

Tijdens het verblijf van de Nederlandse regering in Londen (ballingschap mei 1940 tot mei 1945 vanwege de Duitse overheersing) hield H.M. de Koningin een rede, waarin zij haar voornemen uitte om in het gehele rijk ruime gelegenheid te scheppen om wensen en opvattingen te harer kennis te brengen over de structuur van het koninkrijk.

Van belang is de volgende passage uit de rede van 7 december 1942:

*“... een Rijksverband, waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao tezamen deel zullen hebben terwijl zij ieder op zich zelf de eigen inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met de wil elkander bij te staan, zullen behartigen ...*

*Ik weet dat geen politieke eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgrote meerderheid der burgerij.”<sup>1</sup>*

Het uitspreken van deze rede door koningin Wilhelmina betekende een breuk in het koloniale denken van Nederland. De rede betekende een eerste aanloop naar een rijksconferentie waarvan velen verwachtten dat die bijeen geroepen zou worden na de terugkeer van de regering in het moederland, met als deelnemers Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en ‘Curaçao’ (zoals de zes eilanden toen officieel werden aangeduid).

De taak van deze conferentie werd geschetst als het gezamenlijk opstellen van suggesties voor een reconstructie van het Koninkrijk. Dit omdat velen van mening waren dat de oorlog een streep had gezet onder de traditionele structuren en er een nieuw begin gemaakt moest worden. Kort na de oorlog werden in Nederland onder voorzitterschap van mr. H.W. van Helsdingen, in Suriname onder voorzitterschap van dr. R. Pos en op Curaçao onder voorzitterschap van dr. W. de La Try Ellis, gelijkwaardige commissies van onderzoek ingesteld, onderscheidenlijk op 30 augustus, 19 september en 10 oktober 1945.<sup>2</sup> Zij brachten verslag uit in september 1946, januari 1947 en mei 1948.<sup>3</sup>

Bij de noodzaak tot het laten functioneren van commissies van onderzoek bleek het ten behoeve van de voorbereiding van de Conferentie tevens wenselijk over te gaan tot het instellen van een Sociologische Commissie en een Juridische Commissie.<sup>4</sup>

Met het uitbrengen van de rapporten van de Commissies van Onderzoek hield het werken voor de Rijksconferentie op. Er werd nog wel eens gezinspeeld op de mogelijkheid van een latere Rijksconferentie, bijvoorbeeld in antwoord op petities van de Staten van Suriname en Curaçao in oktober 1946. Deze petities, waarin de in Suriname en Curaçao levende verlangens tot uitdrukking werden gebracht, werden eind juni 1946 aan de Koningin aangeboden.<sup>5</sup> Men dacht er nog over een conferentie met Suriname en Curaçao te houden en deze te beschouwen als een voorconferentie van de Rijksconferentie.<sup>6</sup>

Bij de voortschrijdende onderhandelingen met Indonesië bleek echter dat van een vierdelig Koninkrijk geen sprake zou zijn.<sup>7</sup> Er waren verschillende bezwaren aan te voeren, zoals:

- Suriname en Curaçao zijn van een geheel andere orde van grootte dan Nederlands-Indië;
- zij hebben een andersoortige economie;
- beide zijn historisch anders gegroeid dan Nederlands-Indië;
- er bestaan geen noemenswaardige contacten tussen Oost- en West-Indië.

Na overleg met de Gouverneurs van Suriname en Curaçao, maakte de regering haar voornemen bekend tot het houden van één voorconferentie met Nederland, Suriname en Curaçao.<sup>8</sup>

Hiermee was voldaan aan de in Suriname en Curaçao levende behoefte aan een Ronde Tafel Conferentie (RTC).

In het oktober 1946 gegeven antwoord op de petities van Suriname en Curaçao werden verstrekende wijzigingen van de voor deze landen geldende Staatsregelingen toegezegd, welke zo ver zouden gaan als binnen het raam van de bestaande Grondwet mogelijk zou zijn. Die wijzigingen van beide Staatsregelingen zijn in de maand november 1947 aan de Staten-Generaal in ontwerpen van wet aangeboden. Deze ontwerpen zijn op 21 mei 1948 wet geworden. Teneinde de nodige voorbereidingen te treffen voor het op korte termijn bijeenroepen van de conferentie werd op 10 september 1947 een kleine Commissie van Voorbereiding ingesteld.<sup>9</sup> De Commissie gaf richtlijnen aan voor de vorming van het nieuwe staatsbestel. De Commissie werd op 30 januari 1948 opgeheven<sup>10</sup>, omdat de Conferentie op 27 januari 1948 een aanvang had genomen.

Bij Koninklijk Besluit van 23 december 1947, no.: 74, gevolgd door het Koninklijk Besluit van 20 januari 1948, no.: 59, werd de conferentie bijeen geroepen op 27 januari 1948. De opdracht aan de conferentie luidde:

*“... de beginselen te formuleren voor de wenselijk geachte hervormingen in de tussen Suriname, Curaçao en Nederland bestaande betrekkingen als deel van de staatkundige herbouw van het gehele koninkrijk, en deze beginselen uit te werken in één of meer ontwerpen tot nadere regeling van de verhouding tussen deze staatsdelen en tot verwezenlijking van de nieuwe rechtsorde.”*

De conferentie heette: “Conferentie Nederland - Suriname - Curaçao.” Zij werd geopend op 27 januari 1948 met een plenaire openbare zitting in de vergaderzaal van de Eerste Kamer. Achtereenvolgens werden drie openbare vergaderingen gehouden, respectievelijk op 16 februari, 17 februari en 18 maart 1948, alsmede twee besloten vergaderingen op 27 januari en 30 januari 1948. Het einde van de eerste ronde van de conferentie was op 24 maart 1948.

Het voorzitterschap werd bekleed door de Minister van Overzeese Gebiedsdelen, terwijl mr. W.H. van Helsdingen werd benoemd tot plaatsvervangend voorzitter met raadgevende stem.<sup>11</sup> Om de conferentie tot een goed functionerend geheel te maken werd een Centrale Sectie in het leven geroepen, die met de algemene leiding was belast.

Teneinde de openbare behandeling door de conferentie van een nieuw staatsbestel voor te bereiden werd uit de Centrale Sectie een drietal secties gevormd. Deze secties hielden algemene beschouwingen, gewijd aan de grondslagen van de Koninklijke Rede van 7 december 1942.<sup>12</sup> De resultaten hiervan werden neergelegd in het “Eerste Centraal Rapport Sectie - Vergaderingen.”<sup>13</sup>

Tijdens de 2e Openbare Vergadering op 17 februari 1948 werd een Redactie-Commissie ingesteld, die tot taak had resoluties te formuleren<sup>14</sup>, welke aan de Openbare Vergadering zouden worden voorgelegd. Een tweede Redactie-Commissie, ingesteld na de algemene beschouwingen van de 3e Openbare Vergadering, kreeg de opdracht te beginnen aan het opstellen van een ontwerp-Rijksgrondwet (18 maart 1948).

In 1954 kwam het Statuut tot stand, de hoogste wettelijke regeling van het Koninkrijk die in feite nog boven de Grondwet staat. Daarin wordt het Koninkrijk gedefinieerd als een overeenkomst van drie partners die hun binnenlands beleid autonoom (zullen gaan) bepalen. Alleen defensie, buitenlands beleid en Nederlanderschap en ‘het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur’, werden omschreven als Koninkrijkszaken die door de Koninkrijksregering behartigd moesten worden.

In de jaren zeventig ging Nederland ervan uit dat bepaalde vormen van autonomie

automatisch tot onafhankelijkheid moesten leiden. Suriname kreeg in 1975 een flinke “gouden handdruk” toen het onafhankelijk werd. Aruba werd in 1983 gedwongen de onafhankelijkheid te accepteren als het uit het verband van de Nederlandse Antillen wilde stappen.

Geleidelijk evolueerden in Nederland de ideeën over de voormalige koloniën. Aruba mocht in het Koninkrijksverband blijven. Op onafhankelijkheid werd niet langer aangedrongen, maar als de eilanden in de West bij het Koninkrijk wilden blijven, zou met het Statuut in de hand de ‘deugdelijkheid van bestuur’ gehandhaafd moeten worden.

Al decennia wordt binnen de Nederlandse Antillen gestudeerd op het afstoten van landstaken naar de afzonderlijke eilanden binnen de Nederlandse Antillen. Die discussie wordt sterk beïnvloed door het verlangen, ruimer over eigen geld te kunnen beschikken en rechtstreekse (financiële) lijnen te hebben met Den Haag in plaats van Willemstad (centrum van de regering van de Nederlandse Antillen). Begin jaren negentig sprak de bevolking van de eilanden zich tot verassing van de politici uit voor het behoud van het land Antillen, maar de eensgezindheid toonde scheuren. Sint-Eustatius wil binnen de Antillen blijven als een soort kroonkolonie, met meer bevoegdheden. Saba hecht aan een directere relatie met Nederland, met grotere autonomie en meer begrotingssteun. Sint- Maarten kiest duidelijk voor een eigen, aparte bestuursvorm binnen het Koninkrijk. Bonaire heeft afgezien van een referendum en Curaçao heeft voorlopig nog geen standpunt.

Het Statuut wordt ervaren als een in sommige opzichten verouderd document. De redactie stamt uit de jaren 1948 - 1954 en sluit in belangrijke mate aan bij het Nederlandse constitutionele recht zoals dat in die periode gold. Nu de Nederlandse Grondwet een grondige modernisering heeft ondergaan, die in 1983 haar beslag kreeg en ook Aruba in 1986 een Staatsregeling heeft gekregen met een eigentijds karakter, ligt het in de rede ook de basisregeling voor de Koninkrijksverhoudingen op moderne leest te schoeien.

In de praktijk is gebleken dat sommige bepalingen van het Statuut achterhaald zijn, dat er formuleringen zijn die aanleiding geven tot misverstand, procedures soms onnodig ingewikkeld zijn en voorschriften van minder belang aan lagere regelgeving kunnen worden overgelaten.

## 1.2 Probleemstelling

Gelet op de behoefte van de drie regeringen om over te gaan tot een vernieuwing van het Statuut, is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*“Zijn de Koninkrijksconstructie en het Statuut nog de geschikte instrumenten om de relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen gestalte te geven?*

*Zo neen, zijn er dan andere constructies, zoals de Franse DOM en het Britse Commonwealth denkbaar?”*

In dit kader is bekeken of ‘rijksrelaties’ van andere landen mogelijk leermomenten kunnen opleveren voor de herziening van het Statuut. Gedacht kan worden aan:

- Frankrijk en zijn Départements et Territoires d’Outre-Mer (DOM)
- de bestuurlijke positie van de Engelse overzeese gebiedsdelen in het Caribische gebied

Tot het jaar 1986 wordt met de aanduiding de (Nederlandse) Antillen het staatkundige verband bedoeld, dat de eilanden Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint- Maarten (Nederlandse deel), Saba en Sint-Eustatius omvatte. Na 1986 wordt met de Nederlandse Antillen bedoeld het verband van de vijf laatstgenoemde eilanden.

Ik heb gebruik gemaakt van de literatuuroverzichten waarover ik tot november 2004 kon beschikken.

## 1.3 Indeling

Hoofdstuk 2 gaat over de historie van de Antillen in het bezit van de West Indische Compagnie (kolonialisme) tot het moment dat de Nederlandse Antillen Rijksdeel van het Koninkrijk worden (dekolonisatie). Ook komt in dit hoofdstuk de eerste periode van het Statuut aan de orde.

Hoofdstuk 3 bespreekt de invoering van het Statuut geldende voor het Koninkrijk der Nederlanden, de verhouding Statuut - Grondwet, de wijzigingen van het Statuut naar aanleiding van de onafhankelijkheid van Suriname en de Status Aparte van Aruba. Voorts wordt in dit hoofdstuk onder andere ook aandacht besteed aan de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, het (Openbaar) Bestuur Nederlandse Antillen, de wetgevende, uitvoerende en de rechterlijke macht op de Nederlandse Antillen.

Vervolgens schetst hoofdstuk 4 de samenwerking tussen de eilanden onderling en de ontwikkelingsrelatie Nederland - Nederlandse Antillen. Hierbij komen ook aan de orde de Internationale en de Regionale samenwerking en de besluitvorming in het kader van de EG.

In hoofdstuk 5 wordt het thema (pogingen tot) vernieuwing van het Statuut besproken. Ook de uitkomsten van de gehouden referenda op de Nederlandse Antillen en het rapport van de Commissie Jesurun passeren de revue, om daarna in hoofdstuk 6 een overzicht te geven van de Franse Départements d' Outre Mer (D.O.M.- model) en de bestuurlijke positie van de Engelse Overzeese gebiedsdelen in het Caribische gebied. Deze kunnen mogelijke modellen zijn ter vervanging van het huidige Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. In hoofdstuk 7 worden vijf mogelijke theoretische modellen voor de staatkundige relaties tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en mogelijk Aruba beschreven. Eén van de mogelijke modellen wordt in hoofdstuk 8 nader uitgewerkt. Bovendien worden mogelijkheden voor de toekomst verkend.

De voetnoten zijn per hoofdstuk geordend.

## Voetnoten

- 1 Zie mr. W.H. van Helsdingen; het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, p. 2.
- 2 Zie het Statuut, p. 7.
- 3 Inventarislijst no. 169, 170 en 171.
- 4 Verbaal 22 1145, no. 11 (Departementaal archief).
- 5 Inventarislijst no. 30.
- 6 Het Statuut, p. 17.
- 7 Idem, p. 18 en 21.
- 8 Handelingen Tweede Kamer, 1946-1947, p. 2092.
- 9 Verbaal, 10 mei 1947, no. 27, inventaris no. 64.
- 10 Verbaal, 30 januari 1948, no. 11, inventaris no. 64.
- 11 Verbaal, 13 februari 1948, C9 met KB van 16 februari 1948, no. 44.
- 12 Inventarislijst no. 1 (het Statuut voor het Koninkrijk enz. zie noot 1).
- 13 Inventarislijst no. 61.
- 14 Inventarislijst no. 82.



## 2 De Nederlandse Overzeese gebiedsdelen; van kolonialisme naar dekolonisatie

Toen de Spanjaarden aan het eind van de vijftiende eeuw de Antillen ontdekten en in bezit namen, woonden op de drie Benedenwindse en de drie Bovenwindse eilanden slechts een paar honderd indianen.

De eerste West Indische Compagnie (hierna W.I.C.) veroverde in 1634 Curaçao en in 1636 Bonaire en Aruba op de Spanjaarden. Ook in 1636 werd Sint-Eustatius ingenomen, in 1640 Saba, terwijl in 1648 de zuidelijke helft van Sint- Maarten definitief in Nederlandse handen kwam.

De W.I.C. onder centrale leiding van 19 personen, de Heeren XIX, kreeg van de Staten-Generaal een octrooi<sup>1</sup>, waarin haar het monopolie werd toegekend op het veroveren van gebieden gelegen in onder meer het Caribisch gebied, het bedrijven van kaapvaart op West-Afrika en Amerika, de Atlantische Oceaan en de Stille Oceaan vanaf Kaap Hoorn tot de oostpunt van Nieuw-Guinea. Ook kreeg de W.I.C. in haar octrooigebied soevereine rechten, zoals het recht het bestuur en de rechtspraak uit te oefenen, kolonies te stichten en bondgenootschappen te sluiten, maar voor oorlogvoering had de W.I.C. de goedkeuring van de Staten-Generaal nodig. Hoewel handeldrijven de belangrijkste doelstelling was van de W.I.C., werden in de praktijk de kaapvaart tegen Spaanse schepen en het verwerven van koloniën de voornaamste activiteiten. Na de vrede met Spanje (1648) moest de winstgevendende kaapvaart worden gestaakt. De oorlog tegen de Portugezen in Brazilië (tot 1645) en de zeeoorlogen tegen Engeland (1652-1654 en 1664-1667) brachten de W.I.C. in een precare financiële positie, die niet kon worden goedge maakt door de inmiddels levendige slavenhandel.

In 1674 besloten de Staten-Generaal de W.I.C. op te heffen en te vervangen door een tweede W.I.C., die zich uitsluitend op de handel zou toelagen. De bestuursstructuur van de tweede W.I.C. bleef hetzelfde, alleen het aantal bewindslieden werd teruggebracht tot de Heeren X met het oog op snellere besluitvorming.

De veroverde eilanden werden gezien als goede gemakkelijk te verdedigen steunpunten en konden bovendien worden gebruikt als landbouwkolonie in dienst van de oorlogvoering. Curaçao moest fungeren als marinebasis, terwijl Bonaire zout en maïs moest leveren en Aruba paarden en geiten.

Na de vrede met Spanje verloor Curaçao zijn betekenis als marinebasis, maar werd het eiland het centrum van de slavenhandel. Met de verkoop van slaven groeide ook de handel in allerlei producten, waardoor Curaçao en later Sint-Eustatius zich ontwikkelden tot handelscentra.

In 1775 raakten Curaçao en Sint-Eustatius betrokken bij de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog door het leveren van goederen, geweren en munitie aan de opstandige Amerikanen. In het jaar 1780 verklaarde Engeland de oorlog aan de Republiek wegens steun aan de Amerikaanse opstand, die zich vooral manifesteerde in smokkelhandel met de Amerikanen via Sint-Eustatius. Al in februari 1781 veroverden de Engelsen Sint-Eustatius. Nog in hetzelfde jaar werden de Engelsen door de Fransen verjaagd en in het jaar 1784, bij de vrede met Engeland, kwamen de eilanden weer in Nederlandse handen.

## 2.1 De Nederlandse Antillen als kolonie van het Koninkrijk

Na de Franse bezetting van de Lage Landen kwam er een nieuwe staatsorde in Nederland tot stand. De Republiek werd vervangen door een Koninkrijk (1815). Volgens de Grondwet van 1815 kwam het bestuur van de koloniën “bij uitsluiting” in handen van de Koning, die daarbij werd geadviseerd door de Raad van Koophandel en Koloniën. Onder het bewind van Koning Willem I werd nu ook gestreefd naar een krachtiger beleid voor de Caribische gebiedsdelen.

In 1815 stelde Koning Willem I bij KB<sup>2</sup> in West-Indië drie koloniën in:

- de kolonie Suriname onder verantwoording van een Gouverneur - Generaal;
- de kolonie Curaçao en onderhorige eilanden met een Gouverneur - Generaal en twee Commandeurs (Aruba en Bonaire);
- de kolonie Bovenwinden (Sint- Maarten (gedeeltelijk), Sint-Eustatius en Saba) onder een Gouverneur, zetelend op Sint-Eustatius, met een Commandeur op Sint-Maarten. De Gouverneur - Generaal had naast zich een adviesorgaan, de Raad van Politie,<sup>3</sup> bestaande uit twee ambtenaren en vier ingezetenen, en was zelf voorzitter van die Raad. In 1820 werd de titel Gouverneur - Generaal gewijzigd in Gouverneur. Koning Willem I had geen vrede met de verliesposten die de West Indische koloniën voor de Nederlandse schatkist opleverden. De kosten van bestuur en defensie overtroffen telkens aldaar geïnde belastingen.

Op voorstel van Commissaris - Generaal Van den Bosch werd in 1828, volgens de wens van de Koning, een nieuwe centrale bestuursregeling ingevoerd waarmee de Koning bezuinigingen hoopte te bereiken. De drie koloniën werden samengevoegd tot één Gouvernement - Generaal, met een Gouverneur - Generaal zetelend in

Paramaribo (Suriname). Op de Antilliaanse eilanden werd de Gouverneur - Generaal vertegenwoordigd door een Directeur of Commandeur. De Directeur van Curaçao werd bijgestaan door een adviesorgaan, wederom raad van Politie genoemd, bestaande uit twee ingezetenen. Het Regeringsreglement van 1833 wijzigde de titels Directeur en Commandeur beide in 'Gezaghebber' en de naam Raad van Politie in 'Koloniale Raad'.

Aangezien de bestuurlijke vereniging van de Antillen met Suriname niet aan de verwachtingen voldeed, werd deze in 1845 weer ongedaan gemaakt.<sup>4</sup> De Antillen werden echter niet opnieuw gesplitst in twee koloniën, maar bleven samen één kolonie vormen onder de naam 'Curaçao en onderhorigheden.'

In 1845 kwamen dus voor het eerst alle eilanden, die tot 1986 de Nederlandse Antillen vormden, onder één apart bestuur. De inrichting van dat bestuur werd definitief geregeld in het Regeringsreglement van 1848.<sup>5</sup> Hoogste gezagsdrager werd de Gouverneur, zetelend op Curaçao, die het bestuur uitoefende met een Koloniale Raad (bestaande uit twee ambtenaren en vier ingezetenen) als adviserend lichaam naast zich. Deze raad werd door de Koning benoemd. De andere eilanden werden onder het oppergezag van de Gouverneur bestuurd door Gezaghebbers. Adviescommissies van twee ingezetenen, door de Gouverneur benoemd, werden hun toegevoegd.

De invloed van de bevolking op het bestuur was gering, terwijl de macht van de Gouverneur vrijwel onbeperkt was, althans zolang hij de Koninklijke instructies uit Den Haag volgde. Ressorteerden de koloniale aangelegenheden voordien onder wisselende departementen, in 1834 werd het Ministerie van Koloniën opgericht, met een Bureau voor Oost-Indische en, sinds 1857, een klein Bureau voor West-Indische Zaken. Met de invoering van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid in 1848, kwam de uiteindelijke verantwoordelijkheid over het koloniale beleid te liggen bij de Minister van Koloniën. Hierdoor moest de Minister van Koloniën nu verantwoording over zijn beleid af te leggen tegenover de Staten-Generaal.

Terwijl Oost-Indië zich in de loop van de negentiende eeuw ontwikkelde tot een onmisbare financier van de Nederlandse schatkist, was de opbrengst van de West-Indische koloniën vrijwel negatief. In strijd met de doelstellingen van het koloniale project ontstond hier het beleid dat Nederland de koloniën diende te ondersteunen. Dit gold onder andere in de bekostiging van het koloniale apparaat dat niet uit lokale belastingen kon worden gefinancierd; ook de economische baten van het koloniale bezit in het Caribische gebied wogen niet op tegen de kosten. Koloniaal beleid voor de Caribische koloniën werd daarom gezien als een beleid gericht op kostenbeheersing, en niet zozeer een beleid van doelgericht investeren.

(Wonen, werken weten behoren speerpunten van beleid te zijn in de verhoudingen, en daar komt het vaak niet van).

Al voor de afschaffing van de slavernij was in Nederlandse optiek de economische ontwikkeling van de Caribische koloniën onbevredigend geweest. De Emancipatie (1 juli 1863) was in die zin geen ommekeer. De economie in de Caribische koloniën zou pas in de twintigste eeuw meer op gang komen.

Na de afschaffing van de slavernij (1 juli 1863) kregen de bewoners van Suriname en Curaçao in 1865, elf jaar nadat een 'Reglement voor Nederlands-Indië' tot stand was gekomen, enige medezeggenschap in het bestuur aan de hand van een regeringsreglement. Dat voor beide koloniën een apart reglement werd uitgevaardigd, is een opmerkelijk teken dat aan Nederlandse zijde het verschil tussen beide Caribische gebiedsdelen nu serieus werd genomen. Volgens de Memorie van Toelichting beoogden de nieuwe reglementen 'autonomie en aandeel in de bestiering van eigen huishouden te waarborgen'.<sup>6</sup> Praktisch gezien bleek deze vorm van autonomie zeer beperkt. Een oorzaak daarvan was dat het Nederlandse parlement het recht had om de overzeese begrotingen te verwerpen dan wel aan te passen indien deze niet sluitend zouden zijn.

De nieuwe "Staten" van Suriname vormden onder het regeringsreglement van 1865 een soort parlement van ten minste dertien leden, waarvan er vier door de Gouverneur werden benoemd; de andere werden gekozen via een beperkt kiesrecht. Op Curaçao werd de "Raad" geheel door de Gouverneur benoemd. In deze 'vertegenwoordigende' organen had de Gouverneur vrijwel onbeperkte macht.

De Raden hadden slechts een adviserende taak. Met de regeringsreglementen van 1865 was in West- Indië wel de scheiding van de uitvoerende, de wetgevende en de rechtsprekende macht van kracht, maar geen representatief parlementair stelsel. Dit zou zo blijven tot na de Tweede Wereldoorlog, al werden tussentijds wel enkele hervormingen ingevoerd. Tussen 1901 en 1936 werden de Surinaamse Koloniale Staten geheel gekozen. De Antilliaanse Koloniale Raad daarentegen werd nog tot 1936 geheel benoemd door de Gouverneur.

## 2.2 Geleidelijke dekolonisatie

Met de grondwetsherziening van 1922 werden er pogingen ondernomen om verandering te brengen in het bestaande staatkundige structuur van het koloniale rijk. Zo werd de term “Koloniën en Bezittingen in andere werelddelen” gewijzigd in “Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.” De regeling van de ‘inwendige aangelegenheden’ van de gebieden, zo stelde de grondwet nu, diende te worden overgelaten aan ‘aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen of voor bepaalde gevallen aan den Koning is voorbehouden’.

In 1925 kwam de Indische Staatsregeling tot stand, waarin een ruime mate van interne autonomie werd geregeld.

Pas in het jaar 1936 werden er voor Suriname en de Antillen nieuwe Staatsregelingen uitgevaardigd, waarin de lokale zeggenschap werd verruimd. Voor het eerst werd een grotendeels gekozen Antilliaanse raad ingesteld, de Staten van Curaçao. Ongeveer vijf procent van de bevolking kreeg kiesrecht.

In Suriname vond een omgekeerde beweging plaats. Het in 1901 afgeschafte instituut van benoemde Statenleden werd opnieuw ingevoerd. Voortaan zouden de Statenleden slechts voor de helft worden gekozen, overigens langs de weg van een zeer beperkt census- en capaciteitskiesrecht. De andere leden zouden worden benoemd, volgens de toelichting omdat anders nooit vertegenwoordigers van de Aziatische bevolkingsgroepen in de Koloniale Staten zitting zouden krijgen.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werden Indië, Suriname en de Nederlandse Antillen volgens klassieke koloniale opvattingen bestuurd. Nederland had de intentie om aan Indië steeds wat eerder en ook wat meer zeggenschap in eigen aangelegenheden te verlenen. In andere opzichten waren de verschillen tussen de Oost- en de West-Indische koloniën onderling en in hun relatie tot Nederland duidelijker. Allereerst het cruciale gegeven dat Oost-Indië voor Nederland in alle opzichten veel belangrijker was dan ‘de West’ ooit zou zijn. Dit gold niet alleen in

economische zin, maar ook in politieke zin. Rond 1940 had Indonesië 70 miljoen inwoners, Nederland bijna 9 miljoen; Suriname telde slechts 140.000 inwoners, de Antillen 108.000.

Geconcludeerd mag worden dat bij de aanvang van het dekolonisatieproces Nederland zich liet leiden door het streven Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden, een immense kolonie die niet alleen van uitzonderlijk economisch en politiek belang werd geacht, maar waarbij Nederland zich ook cultureel sterk betrokken voelde. In de schaduw van deze koloniale relatie verkeerden Suriname en de Antillen; kleine koloniën die vanuit moederland perspectief niet alleen een problematisch bezit waren, maar ook in cultureel opzicht vrij ver weg lagen. Hun onderlinge verschillen werden daarbij niet zelden veronachtzaamd.<sup>7</sup>

### 2.3 Dekolonisatie voltooid?

De staatkundige veranderingen, die zich al aankondigden in de rede van Koningin Wilhelmina, betroffen niet alleen de positie van Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen. Het was het begin van het uiteenvallen van het Nederlandse koloniale rijk, dat in voorafgaande eeuwen tot stand was gekomen in de strijd met andere Europese machten, te weten: Engeland, Frankrijk, Spanje en Portugal. Nederland verstond de tekenen des tijds niet minder goed dan andere landen en maakte zich op de nieuwe situatie bij de tijd te brengen door het ontwerp van een Koninkrijk met gelijkwaardige (niet gelijke !) partners.

De discussie binnen het kabinet in ballingschap in Londen waarmee de voorbereiding van deze rede gepaard is gegaan, wijzen er duidelijk op dat de meerderheid van de leden van dat kabinet beslist niet van zins was na de oorlog de koloniën, in het bijzonder Nederlands-Indië, onafhankelijkheid toe te kennen. Fasseur heeft daar uitgebreid over gepubliceerd.<sup>8</sup> Hij wijst erop dat de rede veeleer bedoeld is geweest om antikoloniale gevoelens in de Verenigde Staten te sussen, dan om na de oorlog serieuze wijzigingen in de verhoudingen binnen het Koninkrijk te voeren. Niettemin kon de rede van de Koningin worden gezien als het afsluiten van een koloniale geschiedenis en het inluiden van een dekolonisatieproces.<sup>9</sup>

Zoals vrijwel iedere koloniale mogendheid was Nederland aan het einde van de Tweede Wereldoorlog nauwelijks voorbereid op de ontwikkelingen die er in Azië na 1945 zouden plaatsvinden. Het was voor de meeste Nederlanders op dat moment moeilijk zich een toekomst voor te stellen zonder Nederlands belangrijkste overzeese bezitting, Nederlands-Indië. Niet alleen zou het in Nederland gedaan zijn

met de bloei van de economie, in de wereld zou de status van koloniale mogendheid worden ingeruild.

In feite is het Nederlandse dekolonisatieproces begonnen met de onafhankelijkheidsverklaring van Indonesië door Soekarno en Hatta op 17 augustus 1945, twee dagen na de capitulatie van Japan.

Nederland werd daarmee voor een voldongen feit gesteld dat de regering wakker schudde uit de droom die de discussie binnen het kabinet in Londen tijdens de oorlog had gekenmerkt. Het heette dat Nederland verplichtingen had na te komen tegenover Indië en daarom Indië niet kon loslaten.<sup>10</sup>

Nederland kon zich begrijpelijkerwijze na de onafhankelijkheidsverklaring van Indonesië niet neerleggen bij een realiteit, die anders uit viel dan men zich had voorgesteld. In de poging Indonesië binnen het Koninkrijk te houden had Nederland vergaande voorstellen gedaan voor een semi-federatieve constructie van soevereine staten binnen één Koninkrijk. In dat nieuwe Koninkrijk zouden begrippen als 'gelijkheid' en 'vriendschappelijke samenwerking' de toon zetten. De Indonesische onafhankelijkheidsstrijders vonden dit niet voldoende. Deze houding resulteerde, wat betreft Nederlands-Indië, in een pijnlijk en langdurig dekolonisatieproces dat van 1945 tot 1949 zou duren. Na twee politionele acties werd in 1949 de onafhankelijkheid van Indonesië erkend.

### ***Het akkoord van Linggadjati***

Het gevolg van de onafhankelijkheidsproclamatie van Indonesië (1945) en het daarop gevolgde geweld (1945 tot 1949) was, dat de Nederlands - Indonesische confrontatie begon met een situatie waarin Nederland eerst gezagsherstel wenste om pas daarna het overleg te beginnen. De Republikeinen wilden niets minder dan erkenning van hun soevereiniteit. Beide partijen waren ook afhankelijk van de Engelsen, die voortdurend aandrongen op overleg. Het gevolg daarvan was, dat al in februari 1946 Nederland aarzelend het zelfbeschikkingsrecht van Indonesië erkende en in november van dat jaar het akkoord van Linggadjati, genoemd naar een bergtop op midden Java, ondertekend werd. Hier was het dat de Republikeinen hun tweede officiële ontmoeting zouden hebben met Nederlandse vertegenwoordigers. Gesprekspunten waren onder meer:<sup>11</sup>

- De vorming van de Verenigde Staten van Indonesië en met name de rol van Nederland en die van de Republiek;
- de overgangperiode: internationale status was voor de Republikeinen het uitgangspunt, terwijl Nederland de Republiek de facto erkende;
- het zelfbeschikkingsrecht van de gebiedsdelen;

- oprichting van een federatie;
- de Unie.

Nederland erkende de Republiek als de feitelijke machthebber op Java en Sumatra en beide partijen namen zich voor te zullen samenwerken om te komen tot de vestiging van een soevereine, democratische staat op federatieve grondslag, de Verenigde Staten van Indonesië geheten. De Republiek zou binnen deze federatie één van de deelstaten zijn naast andere bestaande of nog te vormen deelstaten. Indonesië zou niet langer binnen het Nederlandse Koninkrijk blijven, maar deel gaan uitmaken van een Nederlands - Indonesische Unie.

In de overeenkomst van Linggadjadi is in artikel 6 bepaald, dat het Koninkrijk der Nederlanden zou worden omgezet in een Nederlands-Indonesische Unie “bestaande enerzijds uit het Koninkrijk der Nederlanden, omvattende Nederland, Suriname en Curaçao en anderzijds de Verenigde Staten van Indonesië”.<sup>12</sup> Deze formulering moet niet zodanig worden opgevat, dat daarmee de verhouding tussen Nederland, Suriname en Curaçao was vastgelegd, doch veeleer, zoals uit de aan de Tweede Kamer overgelegde toelichting blijkt, dat “ook ten aanzien van de hervorming van het Koninkrijk ondubbelzinnig (is) vastgesteld dat het in artikel 6 van de overeenkomst vermeld perspectief de rechten der andere, bij deze hervorming betrokken partijen om hun verhouding zelfstandig te regelen, geheel onverkort laat.”<sup>13</sup>

Hoe kon het ook anders? Ten tijde van de overeenkomst van Linggadjadi had Nederland alleen maar oog voor Nederland en Indonesië, maar dacht op een bepaald moment aan het bestaan van Suriname en Curaçao, welke landen niet onvermeld konden blijven. Meer ook niet; Suriname en Curaçao werden alleen vermeld en wel zodanig, dat duidelijk bleek, dat Indonesië geen rechtstreekse band met hen had.

Voor Nederland was het bitter in Linggadjadi de Republiek te moeten aanvaarden als de deelstaat die zowel Java als Sumatra zou beslaan.

De overeenkomst van Linggadjadi betekende een wijziging van het beleid van de Nederlandse regering dat zo lang had bestaan. De eenheidsstaat werd nu opgedeeld! Opzet van de Nederlandse regering was, ook al voor Linggadjadi, om op Sumatra een vierde deelstaat op te zetten. Dit was niet gelukt, mede omdat de Britten dit hadden verhinderd. Net als bij de overige deelstaten werd er gesproken over een vorm van zelfbeschikkingsrecht. De Republiek had na het Linggadjadi-overleg in een aantal gebieden de soevereiniteit van Nederland moeten erkennen. Volgens de Nederlandse onderhandelaar Schermerhorn betekende dit dan ook dat de Nederlandse troepen het Republikeinse gebied zouden mogen betreden.

## 2.4 De kolonies in het Caribische gebied

Het ging heel anders met de koloniën in het Caribische gebied (de Nederlandse Antillen) en op de kust van Zuid-Amerika (Suriname). Beide koloniën verkeerden in heel andere omstandigheden dan Indonesië. Zij waren gedurende de Tweede Wereldoorlog niet bezet geweest en waren onder het gezag van de Nederlandse regering (in ballingschap) blijven vallen. Hun streven naar onafhankelijkheid was ook veel minder dan dat van Indonesië en naar de toen heersende internationale opvattingen volstrekt onvoldoende. De Nederlandse Antillen waren te kleinschalig en Suriname was economisch gezien niet draagkrachtig.

Medio september 1946 verscheen het verslag van de Commissie- Van Helsdingen over de opvattingen in Nederland over de plaats van de Caribische gebiedsdelen binnen het Koninkrijk. De Commissie, die zich primair op meningen over de relatie met Indonesië had gericht, concludeerde voor de West, dat hervormingen grotendeels zouden moeten neerkomen op een versterking naar binnen van de bevoegdheden der eigen inheemse organen, door middel van grotere onafhankelijkheid van de Gouverneur. Langs deze weg, het wegnemen van restricties, die de autonomie belemmeren en uitbreiding van het kiesrecht, verwachtte men een opleving van de belangstelling voor de publieke zaak, het “gemenebest” in Suriname en Curaçao.<sup>14</sup>

Onder de paragraaf ‘wensen tot veranderingen in het geldend recht van Suriname en Curaçao, meldde de commissie dat algemeen werd gevoeld dat ‘de bemoeiing der Nederlandse organen met de inwendige aangelegenheden van Suriname en Curaçao te groot is.’<sup>15</sup> In het algemeen bepleitte men uitbreiding van het kiesrecht. Om de gelijkwaardigheid van de gebiedsdelen te doen uitkomen werd gedacht aan vertegenwoordiging van Suriname en Curaçao in nieuwe rijksorganen en aan een permanente of periodiek te houden rijksconferentie om de grote lijnen van beleid voor de toekomst vast te stellen en het gevolgde beleid te bekrachtigen.<sup>16</sup>

Om aan het ongeduld van Suriname en de Antillen tegemoet te komen, stelde Prof. dr. J.H.A. Logemann voor een onderscheid te maken tussen staatkundige hervormingen, die de structuur van het gehele Koninkrijk, en die welke een sterke autonomie van de rijkdelen betroffen. Laatstgenoemde hervormingen zouden, wat de West betreft, onderwerp van bespreking kunnen uitmaken. Tien dagen later werd een principebesluit genomen om op korte termijn een 'voor-conferentie' te beleggen tussen Nederland, Suriname en Curaçao. Hiermee werd erkend, dat van de aangekondigde algemene rijksconferentie, ter bespreking van de definitieve structuur van het Koninkrijk, voorlopig geen sprake kon zijn.<sup>17</sup>

In dit besef werd ervoor gekozen te streven naar provisionele wetgeving, namelijk een tussentijdse wijziging van de Staatsregelingen van Suriname en Curaçao. Zo zou aan de overzeese gebiedsdelen een grotere zelfstandigheid kunnen worden gegeven zonder de grondwet aan te hoeven passen. Wat de Nederlandse regering bedoelde met een voor-conferentie werd uiteindelijk de eerste Ronde Tafel Conferentie (RTC) in 1948, tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.<sup>18</sup>

### ***De Ronde Tafel Conferentie van 1948***

Een maand na de regeringsverklaring benoemde de Nederlandse regering een vrij zware voorbereidingscommissie, waarin de drie landen waren vertegenwoordigd. De samenstelling van de drie delegaties leverde verschillende problemen op. Op advies van de voorbereidingscommissie was de omvang van de delegaties aanvankelijk gesteld op elf voor Nederland, zes voor de Antillen en zes voor Suriname. Op aandringen van Suriname en de Antillen werden hun delegaties vergroot tot elk acht, waarna de delegatie van Nederland op twaalf werd gesteld; ook in deze formule weliswaar de grootste, maar minder dan de helft van het totaal aantal leden. Jonkman was voornemens zelf qualitate qua, als de meest direct betrokken Minister, als voorzitter van de conferentie op te treden; dit werd inderdaad overeengekomen.<sup>19</sup>

De opening van de conferentie vond plaats op 27 januari 1948, met een plenaire openbare zitting in de vergaderzaal van de Eerste Kamer. Aanwezig waren ook waarnemers uit Indonesië. De Minister-president, dr. L. Beel, gaf een overzicht van de ontwikkelingen, welke aan de conferentie waren voorafgegaan en schetste in grote lijnen de taak, die van de conferentie werd verwacht. De conferentievoorzitter, mr. J.A. Jonkman, beantwoordde deze rede. De openbare vergadering werd daarop gesloten en in een besloten plenaire – vergadering werd de procedure van de conferentie besproken. Besloten werd tot instelling van een Centrale Sectie voor het regelen van de procedure. De Centrale Sectie zou onder voorzitterschap van de

conferentievoorzitter bestaan uit mr. dr. H. Pos voor Suriname, prof. C.P.M. Romme voor Nederland en dr. M.F. da Costa Gomes voor Curaçao, welke leden door de delegaties waren aangewezen.<sup>20</sup>

Uit de resultaten van de behandeling door de secties werden centrale rapporten samengesteld, die in openbare vergaderingen werden besproken. Het eerste centrale rapport, dat de algemene beschouwingen bevatte, werd in de openbare plenaire vergaderingen van 16 en 17 februari 1948 behandeld. Het tweede betrof bijzondere onderwerpen; het werd besproken ter gelegenheid van de openbare vergadering op 18 maart 1948. In die vergadering, de laatste van de conferentie, werden tevens 17 resoluties en 2 moties aangenomen, waarin het resultaat der besprekingen belichaamd was. In deze resoluties sprak men zich onder andere uit voor de omzetting van de bestaande verhoudingen tussen Nederland, Suriname en Curaçao in een nieuwe staatsorde waarin deze landen worden verenigd in een nieuw Koninkrijk onder Hare Majesteit Koningin Wilhelmina en haar wettige opvolgers in de Kroon der Nederlanden. De staatkundige bouw van dat Koninkrijk zou, volgens de derde Resolutie, in een Rijksgrondwet worden belichaamd.<sup>21</sup>

Besloten werd, dat dit denkbeeld van een Rijksgrondwet verder door een redactie-commissie zou worden uitgewerkt. Met inachtneming van de door de conferentie aanvaarde beginselen heeft een aan deze redactiecommissie toegevoegde kern-commissie onder voorzitterschap van Prof. dr. J.H.A. Logemann reeds in oktober 1948 een voorontwerp- Rijksgrondwet voltooid, dat door de centrale sectie der Conferentie ter kennisname aan de Nederlandse regering werd aangeboden.<sup>22</sup> Naar later bleek achtte de regering dit voorontwerp 'wel wat zwaar' en gaf de voorkeur aan een lichtere regeling. Een eigen ontwerp werd in de vorm van een schets van een Statuut in februari 1950 naar Suriname en de Nederlandse Antillen verzonden opdat dit daar, evenals in Nederland, in beschouwing zou kunnen worden genomen. Men hoopte op die wijze, wanneer de Conferentie weer bijeen zou komen, de beschikking over een vruchtbaar werkobject te zullen hebben.

Nadat de Grondwetsherziening van 1948 tot stand was gekomen werd besloten de definitieve regeling van de staatsrechtelijke band tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen te doen voorafgaan door de toekenning van autonomie aan de beide rijkdelen in de West door middel van een Interim-regeling. Het oorspronkelijke plan om de Conferentie in de loop van 1950 weer bijeen te roepen kon niet worden uitgevoerd in verband met het feit dat de Interim-regeling voor de Nederlandse Antillen eerst op 7 februari 1950 van kracht werd.

## 2.5 Grondwetsherziening van 1948 en de Interim-regelingen <sup>23</sup>

In september 1948, dus nog tijdens de werkzaamheden van de redactiecommissie zoals hiervoor besproken, werd in tweede lezing een grondwetsherziening aangenomen die een nieuw - veertiende - hoofdstuk bracht waarin voor de overgang naar een nieuw rechtsorde voor Nederland, Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen bijzondere bepalingen waren opgenomen. Deze grondwetswijziging had in de eerste en voornaamste plaats haar ontstaan gevonden in de ontwikkeling van de Indonesische kwestie, maar niettemin betekende zij een legalisering van hetgeen ten aanzien van de staatkundige reorganisatie van het Koninkrijk der Nederlanden ter gelegenheid van de Conferentie Nederland - Suriname - Curaçao was overeengekomen.

Het nieuwe hoofdstuk veertien gaf bijzondere bepalingen over de overgang naar een nieuwe rechtsorde voor de Caribische rijkdelen. Deze zijn:<sup>24</sup>

- Wanneer de overgang naar de nieuwe rechtsorde voorzieningen vordert, die afwijken van de grondwet, kunnen deze voorzieningen bij wet worden vastgesteld, waarvoor in de Staten-Generaal een meerderheid van tenminste tweederde van de uitgebrachte stemmen is vereist.
- Overeenkomstig het resultaat van de RTC zullen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen tezamen een Koninkrijk vormen; dit Koninkrijk zal een Unie van gelijkwaardige delen vormen met de Verenigde Staten van Indonesië, terwijl de Kroon der Unie zal worden gedragen door de Koning(in). (Opmerkelijk is dat de Grondwet niet spreekt van een 'nieuw Koninkrijk' zoals Resolutie 1 van de RTC-1948, maar van 'één Koninkrijk').
- Op grondslag van de uitkomst van het reeds gepleegde en nog te plegen gemeen overleg, zal een nieuwe rechtsorde worden gevestigd, waarbinnen de drie gebieden de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid verbonden zijn tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand, één en ander onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur. (NB. De in Resolutie 1 van de RTC-1948 voorkomende woorden 'op de grondslag van nevenschikking' ontbreken; evenmin wordt gesproken van 'zelfbeschikkingsrecht').
- De nieuwe rechtsorde - met eigen organen - zal tot stand komen door vrijwillige aanvaarding en langs democratische weg. Alleen voor Nederland is aangegeven wat onder democratische weg wordt verstaan: bij wet, met tenminste tweederde van de uitgebrachte stemmen, terwijl zij de bevestiging van de Koningin behoeft en plechtig moet worden afgekondigd. Pas in het Statuut zelf werd de wijze van

aanvaarding van de nieuwe rechtsorde door Suriname en de Nederlandse Antillen vastgelegd.

- De benaming van de zes eilanden zou voortaan “de Nederlandse Antillen” zijn.

Bij de doorvoering van de grondwetsherziening was de situatie zodanig, dat een definitieve regeling van de staatsrechtelijke band tussen Nederland en de beide gebiedsdelen in de West nog niet kon plaatsvinden. Dit zou eerst mogelijk zijn wanneer de positie van het Koninkrijk en van zijn delen in het Unie- verband vast zou staan. Teneinde nu in afwachting daarvan Suriname en de Nederlandse Antillen toch een autonome status te kunnen geven, werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ter bevordering van de overgang naar de nieuwe rechtsorde bepaalde voorzieningen te treffen.<sup>25</sup> Deze voorzieningen bestonden uit regelingen met een voorlopig intermediair karakter; zij worden dan ook Interim-regelingen genoemd.

Niettemin werd er naar gestreefd in deze regelingen uitdrukking te geven aan de toekomstige nieuwe rechtsorde, zodat zij voor wat verschillende belangrijke bepalingen betreft van duurzame aard zullen blijken te zijn.

### ***De inhoud van de Interim-regelingen***

Voor de beide gebiedsdelen in de West zou de nieuwe rechtsorde zich dus gaan kenmerken door twee belangrijke punten:

- de zelfstandige behartiging van de eigen belangen, dus autonomie, en
- de behartiging der gemeenschappelijke belangen in verbondenheid op voet van gelijkwaardigheid.

Van deze beginselen kon het eerste punt, de autonomie, dank zij artikel 210 van de herziene Grondwet, in de Interim-regelingen onmiddellijk volledig worden verwezenlijkt. Het tweede punt, het deelnemen aan de behartiging der gemeenschappelijke belangen kon, mede in verband met de toen nog uit de Indonesische kwestie voortvloeiende onopgeloste vraagstukken, vooralsnog niet geheel tot zijn recht komen.

Toch omvatten de regelingen dienaangaande een aantal belangrijke bepalingen. Zo worden de door de Landsregeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen benoemde Algemene Vertegenwoordigers benoemd uit hoofde van de wijziging der staatsregelingen in 1948, in staat gesteld met raadgevende stem deel te nemen aan het ministerieel overleg voor zover daarbij de gebiedsdelen in de West betrokken zijn.

De Koning stelt de Landsregeringen in de gelegenheid te adviseren over elk ontwerp van een voor Suriname en de Nederlandse Antillen verbindende wet, of algemene maatregel van bestuur, waarbij de Landsregeringen desgewenst de Staten kunnen raadplegen. Hoewel er dus naar is gestreefd de behartiging van gemeenschappelijke belangen te regelen voor zover de situatie dit in die periode toeliet, ligt het zwaartepunt der regelingen toch nadrukkelijk in het eerste punt: de zelfstandige behartiging van de eigen belangen, dit is de autonomie. Suriname en de Nederlandse Antillen verzorgen krachtens deze regelingen zelf hun interne aangelegenheden. Zij doen dit met inachtneming van de wettelijke bepalingen, doch deze bepalingen zijn niet bedoeld om de autonomie te beperken, maar om haar te regelen, en om de Nederlandse inmenging in zaken, die specifiek Surinaams of Antilliaans zijn, uit te sluiten.

#### ***Interim-regeling voor Suriname***

Tijdens de behandeling van de Interim-regeling voor Suriname door de Tweede Kamer in juli 1949 werd een tweetal amendementen aangenomen die een afwijking betekenden van hetgeen als resultaat van overleg tussen regering en Staten van Suriname in deze regeling was vastgesteld.<sup>26</sup> Deze amendementen waren:<sup>27</sup>

- 1 dat van Prof. Schermerhorn c.s. over het huwelijksrecht (voor het gehele huwelijksrecht zouden voor belijders van daarvoor in aanmerking komende godsdiensten van het gemene recht afwijkende regelingen kunnen worden getroffen); en
- 2 dat van de heer De Kort c.s., dat de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs mede wilde doen uitstrekken tot de opleiding van onderwijzers. Tegen dit laatste had Suriname om financiële redenen reeds tijdens het vooraf gaand overleg bezwaar gemaakt.

De aanneming van beide amendementen veroorzaakte in Suriname een heftige reactie. Reeds de volgende dag, 23 juli 1949, namen de Staten van dat gebiedsdeel met algemene stemmen een besluit, dat een scherp protest betekende en aangaf dat Suriname op de aldus geamendeerde Interim-regeling geen prijs stelde. Aan de Eerste Kamer werd verzocht het ontwerp in die vorm te verwerpen, en bij de regering werd er op aangedrongen het in te trekken.

Aanleiding tot deze heftige reactie was vooral gelegen in het feit, dat aan de Staten van Suriname voorafgaand nader overleg was toegezegd wanneer in de Tweede Kamer bij de behandeling der Interim-regeling ingrijpende wijzigingen zouden worden voorgesteld. In de aanneming van het amendement De Kort c.s. zag men in Suriname een aantasting van het Surinaamse budgetrecht, terwijl men bovendien

van mening was dat de amendering indruiste tegen de aan Suriname toegezegde autonomie.

De Eerste Kamer, die nu het wetsontwerp te behandelen kreeg, gaf in een gedocumenteerd Voorlopig Verslag de regering te kennen, dat zij dit onderwerp in zijn geamendeerde vorm niet zonder meer zou kunnen aanvaarden. De regering deelde daarop in haar Memorie van Antwoord mee dat zij intrekking van het onderwerp zou bevorderen, en dit geschiedde dan ook krachtens Koninklijke machtiging op 12 september 1949.<sup>28</sup> Eind oktober 1949 werd een tweede ontwerp ingediend.

In dit onderwerp waren de gerezen moeilijkheden als volgt ondervangen. De door Schermerhorn c.s. gewenste toevoeging aan artikel 155 der Landsregeling werd achterwege gelaten, omdat artikel 129 van die regeling reeds bepaalt dat onder andere het burgerlijk recht zoveel mogelijk overeenkomstig de in Nederland bestaande wetten bij Landsverordening wordt geregeld. Deze formulering laat dus ruimte voor een afwijkende regeling, en dit werd voldoende geacht.

Ten aanzien van het amendement Kort c.s. was in dit tweede ontwerp een oplossing gevonden die enerzijds de principiële opvatting van de regering dat de onderwerpelijke materie niet behoorde tot de zaken waarover de Surinaamse autonomie zich uitstrekt in stand hield, en anderzijds aanvaarding door de Staten van Suriname mogelijk maakte zonder dat dit College zijn afwijkend standpunt behoefde prijs te geven. Dit werd bereikt door een bepaling toe te voegen die het de wetgever mogelijk maakt het geamendeerde artikel in diervoege te wijzigen, dat het weer zou komen te luiden zoals het oorspronkelijk door de regering na overleg met de Staten van Suriname was vastgesteld.<sup>29</sup>

Inmiddels stelde de wetgever bij Landsverordening van 18 maart 1950 de oorspronkelijke tekst over de financiële gelijkstelling in de plaats van de geamendeerde tekst. Daardoor is de financiële gelijkstelling beperkt tot het algemeen vormend lager onderwijs, terwijl aan de Landsverordening werd overgelaten de voorwaarden vast te stellen, waarop bijdragen uit de openbare kas zullen worden verleend voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs en voor de opleiding van leerkrachten tot het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs.<sup>30</sup>

Op 18 november 1949 aanvaardde de Tweede Kamer dit tweede ontwerp; op 21 december 1949 werd het ontwerp door de Eerste Kamer aangenomen. Bij KB van 10 januari 1950 werd 20 januari 1950 aangewezen als de dag waarop de Interimregeling voor Suriname in werking zou treden.

### ***Interim-regeling voor de Nederlandse Antillen***

Het ontwerp Interim-regeling voor de Nederlandse Antillen is later, en wel op 9 mei 1950, aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit vond zijn oorzaak in de lange duur van het voorafgaand overleg, waarbij vooral het punt van de zetelverdeling in het Statencollege een rol speelde.

Volgens de in 1948 gewijzigde Staatsregeling was deze verhouding vastgesteld op acht zetels voor Curaçao, acht voor Aruba, twee voor Bonaire en een voor de Bovenwindse eilanden, waarbij werd uitgegaan van de stelling dat in algemene zin de belangrijkheid van Curaçao en Aruba van gelijke grootte is. Hiermee was, zij het gedeeltelijk, voldaan aan het verlangen van Aruba om de eigen, in belangrijkheid toenemende positie, tot gelding te brengen.<sup>31</sup>

In de praktijk bleek de zetelverdeling echter niet aan het verwachtingspatroon te voldoen.

De Interim-regeling heeft hier oplossing gebracht door met de oude toestand radicaal te breken. Zij geeft zelfstandigheid aan de eilandgebieden ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden, zodat in de Staten niet meer over specifiek Arubaanse zaken zal worden beslist.

Na aanneming van het ontwerp Interim-regeling voor de Nederlandse Antillen door respectievelijk Tweede en Eerste Kamer verscheen de regeling op 28 september 1950 in het Staatsblad. Door deze Interim-regeling veranderde de relatie met Nederland. Voortaan was het Algemeen Bestuur in handen van een regering van Gouverneur en Regeringsraad, die verantwoording aan de Staten moest afleggen. De Staten hadden nu totaal 22 leden: Curaçao 12, Aruba 8, Bonaire 1 en de drie Bovenwindse eilanden samen 1. Aruba was verontwaardigd over deze zetelverdeling (12 - 8).

De Gouverneur kreeg een dubbelfunctie. Enerzijds was hij verantwoording schuldig aan de Kroon in de uitvoering van de Rijkswetten die op de Antillen van toepassing waren, anderzijds was hij hoofd van de Regeringsraad en belast met het binnenlands bestuur.

Op 21 februari 1951 traden de nieuwe Staten aan op de Nederlandse Antillen. Gouverneur Peters benoemde op 19 februari 1951 Cola Debrot tot informateur om een Regeringsraad te vormen op zo breed mogelijke basis waaraan alle partijen deelnamen. De Regeringsraad van 1951 bestond buiten de Minister-president (M.F. da Costa Gomes) uit 6 Ministers.<sup>32</sup>

De Regeringsraad moest de volgende RTC voorbereiden over het Statuut en de herziening van de Grondwet.

Op 14 maart 1951 trad de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) in werking. De ERNA is in Nederland ontworpen door Nederlandse ambtenaren samen met de Commissie Plantsz.<sup>33</sup>

De Nederlandse Antillen werd ingedeeld in vier eilandgebieden: Aruba, Bonaire (met Klein Bonaire), Curaçao (met Klein Curaçao) en de Bovenwindse Eilanden (Nederlands Sint-Maarten, Sint-Eustatius en Saba) die elk een aantal bevoegdheden zou krijgen. Geconcludeerd kan worden, dat de eilandgebieden hiermee vergaande autonomie hadden verkregen. Ieder eilandgebied werd bestuurd door een Gezaghebber die voor 6 jaar door de Kroon werd benoemd, er kwam een Eilandsraad (een soort mini-kabinet, met gedeputeerden aan het hoofd van hun departement), en een Bestuurscollege (mini-Staten).

Nadat de Interim-regelingen en de ERNA waren ingevoerd, restte nog een nieuwe constructie van het Koninkrijk, waarin Suriname en de Nederlandse Antillen een geëigende plaats zouden hebben. De tijd was nu gekomen om de voorbereiding van een zodanige nieuwe rechtsorde te bespoedigen. Na onderling overleg van de regeringen van de drie rijksdelen werd besloten dat Nederland drie gemachtigden, en zowel Suriname als de Nederlandse Antillen elk één of twee gemachtigden zouden aanwijzen tot het voeren van vooroverleg, dat zowel op de Nederlandse Antillen als in Suriname en Den Haag zou plaatsvinden. Het doel van dit vooroverleg was om te komen tot een werkstuk, dat voor de te houden conferentie als basis zou kunnen dienen, opdat zo mogelijk al in maart 1952 een RTC bijeen zou komen.

#### ***Het voorstel tot herziening van de Grondwet van 1952***<sup>34</sup>

Bij KB van 17 april 1950 werd een Staatscommissie ingesteld met de opdracht de regering te adviseren over een mogelijke herziening van de Grondwet. In deze commissie hadden ook de Algemene Vertegenwoordiger van Suriname en de Nederlandse Antillen, respectievelijk mr.dr. H. Pos en M.P. Gorsira, zitting. Met het oog op het tijdsgebrek in verband met de in 1952 te houden verkiezingen voor de Tweede Kamer heeft de commissie in een op 1 juli 1951 ingediend Interim-rapport zich beperkt tot zes voorstellen omtrent meer urgente onderwerpen. De regering nam daarvan vijf over. Daartoe behoorde een voorstel tot wijziging van de bepalingen over de overgang naar een rechtsorde van het Koninkrijk. Dit voorstel, evenals nog vijf andere voorstellen, heeft het Staatsblad niet bereikt, omdat het op 7 mei 1952 in de Eerste Kamer met 34 van de 50 stemmen werd verworpen.

### ***De conferentie Nederland - Suriname - Nederlandse Antillen van 1952 - 1954***

Hoewel de Interim-regeling in Suriname en de Nederlandse Antillen van kracht werd, leefde in de West de wens om zo spoedig mogelijk een RTC te beleggen, om te komen tot een Statuut voor het Koninkrijk. In februari 1950 zond de Nederlandse regering een Schets voor een Statuut, regelende de status van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen binnen het Koninkrijk richting Landsregeringen van de gebiedsdelen in de West.

Pos en Gorsira (afgevaardigden van Suriname en de Nederlandse Antillen) verklaarden beiden geen bezwaren te hebben tegen de Schets. Pos was van mening dat de in de Schets voorgestelde constructie niet losser was dan die van de eertijds ontvangen (maar terzijde geschoven) Rijkswet. Een losser verband zou naar zijn mening ook niet mogelijk zijn, zolang men de eenheid van het Koninkrijk wilde behouden. De Surinaamse regering ging uit van drie beginselen; de gelijkwaardigheid der drie rijksdelen, de wens van de rijksdelen om één Koninkrijk te vormen, en de volledige zelfstandigheid in eigen aangelegenheden. Van deze drie leek Pos het laatste beginsel het gemakkelijkst uitvoerbaar.<sup>35</sup> Gorsira beklemtoonde het belang van het beginsel van gelijkwaardigheid; op de Nederlandse Antillen was de Rijksgrondwet beschouwd als een 'kind met een waterhoofd'. Hij sprak de voorkeur uit voor een eenvoudiger systeem van de Schets.<sup>36</sup> Op 11 februari 1952 brachten de gemachtigden van de drie landen hun ontwerp- Statuut in de vorm van een Werkstuk uit.<sup>37</sup>

### ***De besprekingen tijdens de Ronde Tafel Conferentie***

*Op 3 april 1952 werd de conferentie in de vergaderzaal van de Eerste Kamer geopend door de voorzitter dr. W. Drees. De voorzitter ging in op de voor- geschiedenis. Hij zei dat in de periode van vier jaar de ene staatsrechtelijke herziening na de andere zich heeft voltrokken. De RTC zou in dit proces het sluitstuk vormen. "Een groeiproces heeft zich voltrokken. (...) Mogelijkheid tot bezinning is geschapen en benut. (...) Een sobere Koninkrijksstructuur was ook geboden om niet te veel capabele mensen van de gemeenschap te onttrekken. (...) De oplossing is dus zeker ook niet te zoeken in gelijkshakeling in provinciaal verband; dat zou niet reëel zijn en tot niet te overziene*

*moeilijkheden leiden. De autonomie was reeds bereikt; nu diende ook aan de wederzijdse hulp en bijstand een sterk fundament te worden verleend. Daartoe is de gezindheid in de drie landen groot, en evenzo de bereidheid iets op te offeren om gezamenlijk sterker te staan in de wereld".<sup>38</sup>*

Op dat moment van overleg tijdens de RTC, leefde aan Nederlandse zijde de gedachte aan een 12e en 13e provincie, maar even natuurlijk werd die gedachte ter zijde gelegd omdat voor Suriname en de Nederlandse Antillen de historisch gegroeide vorm van de Nederlandse provinciën in het geheel niet zou passen. Er is goed beschouwd vrijwel geen enkel punt van overeenstemming tussen die landen en de Nederlandse provincies. Maar dit niet alleen; als provincies zouden Suriname en de Nederlandse Antillen toch weer in een ondergeschikte positie ten opzichte van Nederland komen, en het was juist de bedoeling dat een vorm zou worden gevonden waarbij de drie landen op 'gelijkwaardig niveau' zouden komen te staan. Hier spreek ik van een 'gelijkwaardig niveau' omdat het niet reëel zou zijn om te zeggen dat Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland 'gelijk' zouden zijn.

Op de op diezelfde dag gehouden eerste besloten vergadering werd de te volgen procedure voor de conferentie vastgesteld. Daarover was reeds te voren met de voorzitters van de delegaties overleg gepleegd, uitgaande van een schema weergegeven in een schrijven van de Minister voor Uniezaken en Overzeese Rijksdelen.<sup>39</sup>

Bij de regeling van de werkwijze zou rekening worden gehouden met de opzet van de conferentie. Het zou zijn een bijeenkomst van drie delegaties, een Nederlandse benoemd door H.M. de Koningin, een Surinaamse benoemd door de Surinaamse Landsregering, en een Antilliaanse benoemd door de Landsregering van de Nederlandse Antillen. Het waren deze drie delegaties die tot een overeenkomst moesten komen. Op welke wijze de verschillende delegaties tot besluitvorming zouden komen, zou natuurlijk een zaak van interne aard voor elke aanwezige delegatie zijn.<sup>40</sup>

Op 13 mei 1952 ontving de centrale sectie van de RTC een ontwerp - Statuut. Dit was een aangepaste versie van het eerdere Werkstuk. De delegatie uit Suriname stelde zich kritisch op tegenover het ingediende ontwerp. Het ontwerp- Statuut sprak niet over het 'zelfbeschikkingsrecht' van de landen, wat tegelijkertijd het recht inhield zich af te scheiden van de nieuwe rechtsorde. De Surinaamse delegatie merkte op dat het ontwerp- Statuut een continuering inhield van de koloniale banden.

De Antilliaanse delegatie daarentegen nam genoeg met het ontwerp- Statuut en steunde de Nederlandse delegatie in de discussie met de Surinaamse delegatie! De Nederlandse delegatie was van mening zo ver mogelijk gegaan te zijn. Naar buiten toe moest worden vermeden dat de conferentie was mislukt. Men vroeg zich af of het overleg nog kon worden voortgezet. Het kabinet besloot een kerncommissie aan te wijzen ter voortzetting van de besprekingen met enkele leidende figuren van de Surinaamse delegatie, en om 'na te gaan hoe de kaarten liggen, als de Surinamers er op staan naar hun land terug te gaan'.<sup>41</sup>

Uit het verslag van de conferentie 1952 blijkt, dat de Nederlands - Antilliaanse delegatie aan de hand van het ontwerp- Statuut van 13 mei, een lijst opstelde van geschilpunten. De tweede RTC waarop naar aanleiding van het Werkstuk beslissingen zouden worden genomen, verliep voorspoedig maar stuitte op een tweetal Surinaamse bezwaren:

- 1 Het voortgezet overleg bood niet de garantie voor onpartijdige besluitvorming door de beslissende rol die de Nederlandse Minister-president daarin speelde;
- 2 Suriname wenste voorts het zelfbeschikkingsrecht in de preambule van het Statuut op te nemen.<sup>42</sup>

Een kleine commissie wist over de Surinaamse bezwaren een akkoord te bereiken, en zo kon de conferentie worden voortgezet. Tijdens het vervolg van de conferentie kwam het Arubaanse streven van afscheiding aan de orde. De delegaties van Nederland en Suriname vonden dit onderdeel een interne aangelegenheid van de Nederlandse Antillen en vonden het niet noodzakelijk dit onderdeel aan de orde te stellen. De afgevaardigde van de Nederlandse Antillen, Eman, verliet daarop de vergadering en de voorzitter van de Nederlands - Antilliaanse delegatie, Da Costa Gomes, liet weten dat hij zijn verdere medewerking aan de conferentie zou onthouden als geen aandacht zou worden besteed aan het Arubaanse streven. De conferentie werd op 29 mei 1952 onderbroken en verdaagd. De conferentie zou een commissie aanwijzen, die zich verder moest bezig houden met de samenstelling van een ontwerp - Statuut, dat minder problemen zou veroorzaken binnen de Surinaamse - en de Nederlands - Antilliaanse delegaties. Wellicht, meende men, was de voorbereiding van de conferentie niet degelijk genoeg geweest.<sup>43</sup>

## 2.6 Het zelfbeschikkingsrecht <sup>44</sup>

Omdat het zelfbeschikkingsrecht een allesoverheersende rol speelde (en speelt) in de Nederlandse Antillen en Aruba, zal aan de uitleg van het begrip hierna globaal aandacht worden geschonken.

De uitleg van het begrip heeft niet op eenduidige wijze plaatsgevonden.

De interpretatie van het zelfbeschikkingsrecht vormt een verbindende schakel tussen de jaren vijftig, zeventig en negentig met betrekking tot de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen en Aruba. Op grond van de Verenigde Naties (VN) resoluties 1514, 1541 en 2526 zijn de wijzen waarop het zelfbeschikkingsrecht kan worden uitgeoefend: de vrije associatie of integratie met een onafhankelijke staat, de vestiging van een soevereine of onafhankelijke staat of het verwerven van welk ander politieke status dan ook, waartoe in vrijheid door een volk wordt besloten.<sup>45</sup>

Het recht van zelfbeschikking kent ook beperkingen. In het algemeen geldt dat een koloniaal volk zijn toekomst vrijelijk kan bepalen, als eenheid die werd gevormd door de vroegere koloniale grenzen. Dit zelfbeschikkingsrecht wordt nogal eens betwist bij zeer kleine gebieden. De VN kende deze gebieden het zelfbeschikkingsrecht niet toe, omdat het zelfbeschikkingsrecht niet gold voor delen van gekoloniseerde gebieden, dit was met name om te voorkomen dat staten op gevaarlijke wijze zouden worden gefragmentariseerd.<sup>46</sup>

### ***Overleg in New York 1952: het zelfbeschikkingsrecht***

De problemen die Nederland in de jaren 1947 tot en met 1949 tijdens de dekolonisatie van Indonesië in de VN ondervond, zijn door historici uitvoerig beschreven. De Lidstaten van de VN keurden vrijwel unaniem het militaire optreden van Nederland in Indonesië af. Het optreden werd beschouwd als een poging van een moederland zijn kolonie te behouden. Ook de nasleep van de Nieuw-Guinea kwestie in de jaren zestig heeft veel aandacht van historici gekregen.

In vergelijking met Indonesië verliep het (dekolonisatie-)proces in de Caribische gebiedsdelen tamelijk rustig. Er was geen sprake van wapengekletter tussen de drie partijen. Echter de ontwikkelingen in de verhouding tussen Nederland en de Caribische gebiedsdelen werd door de VN nauwkeurig in de gaten gehouden. Vanaf 1946 had Nederland de verplichting op zich genomen bij de VN te rapporteren over sociale, economische en onderwijskundige ontwikkelingen binnen haar kolonies. In New York werd in november 1952 een Zevende Algemene Vergadering van de VN gehouden over de rapportage aangaande dekolonisatie. Nederland moest zich verantwoorden omdat er geweigerd werd te rapporteren aan

de VN. Nederland was van mening dat de koloniale status niet meer van toepassing was op Suriname en de Antillen, bij het tot stand komen van de Interim-regelingen. In 1951 staaakte de Nederlandse regering de jaarlijkse rapportage aan de VN over de economische, sociale en educatieve omstandigheden in Suriname en de Nederlandse Antillen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 73e van het Handvest van de Verenigde Naties dienden (voormalige) koloniale mogendheden, tevens lidstaten, jaarlijks te rapporteren over de stand van zaken in de nog niet zelf besturende gebiedsdelen.<sup>47</sup> Het staken van de rapportage was in de ogen van de Nederlandse regering gerechtvaardigd.<sup>48</sup> Het Nederlandse standpunt werd door de VN niet zonder meer aanvaard.

In oktober 1952 had Nederland, onder leiding van Kernkamp, de Surinaamse en Antilliaanse Landsregeringen uitgenodigd vertegenwoordigers aan te wijzen voor de Nederlandse delegatie.

In de Algemene Vergadering van de VN werd met name bepaald dat verdragen over de rechten van de mens een bepaling zouden bevatten over het zelfbeschikkingsrecht voor alle volkeren. In deze verklaring zou ook worden opgenomen dat staten, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van niet- zelf-besturende gebieden, de verwezenlijking van dit recht van de volkeren van deze gebieden zouden moeten bevorderen.<sup>49</sup>

De besprekingen tussen Kernkamp en de vertegenwoordigers van Suriname en de Antillen werd vervat in een 'Memorandum van New York'. Volgens het memorandum, zou het zelfbeschikkingsrecht in de preambule van het Statuut worden opgenomen, en zou het Statuut niet 'het eindpunt van de ontwikkeling der verhouding tussen de drie Rijksdelen [behoeven] te zijn'. Een wijziging in de verhouding zou op niet te moeilijke wijze moeten kunnen geschieden, al werd niet aangegeven hoe. Hierna bracht Kernkamp een bezoek aan Suriname en de Antillen, en gaf aldaar een toelichting over het Statuut, waarbij hij een aantekening maakt dat het Statuut als interim-fase kon worden beschouwd. Het recht van secessie, waarop van Surinaamse zijde zo was aangedrongen, kon impliciet in het Statuut worden opgenomen.<sup>50</sup>

Bij zijn terugkomst in Nederland rapporteerde Kernkamp dat het memorandum goed was ontvangen. Het kabinet reageerde aanvankelijk positief. De West-Indische Commissie van de Tweede Kamer toonde zich echter geserveerd over de ruime definitie van Kernkamp over het begrip zelfbeschikkingsrecht en in het bijzonder de in Suriname gedane toezegging over het recht van secessie.

De uitleg van Kernkamp van het zelfbeschikkingsrecht tijdens zijn bezoek aan Suriname moest volgens enkele Ministers geheel voor diens persoonlijke verantwoording komen.<sup>51</sup>

Van 12 tot 26 januari 1954 vond er een bespreking plaats in Willemstad over een 'verbeterde versie' van het ontwerp -Statuut. Een tweede bespreking vond plaats in Paramaribo van 29 januari tot 7 februari 1954.

Het belangrijkste punt van Nederlandse kant was het vraagstuk van het zelfbeschikkingsrecht en het recht op secessie. Het laatste mocht niet in het Statuut worden opgenomen. De Surinaamse houding was intussen gewijzigd, in die zin dat men, indien het recht op secessie niet kon worden vastgelegd, ook de verwijzing naar het zelfbeschikkingsrecht niet in de preambule wenste op te nemen. De Nederlandse regering ging akkoord met het weglaten van het begrip "zelfbeschikkingsrecht" uit de concept -preambule.

## **2.7 De Conferentie van 20 mei tot en met 3 juni 1954**

Over de conferentie van mei tot juni 1954 is niet veel bekend. De voorzitter van de conferentie, dr. W. Drees, gaf in zijn openingswoord in de 6e besloten vergadering een korte samenvatting van de gebeurtenissen sinds de schorsing van de gehouden beraadslagen en koesterde gegronde hoop, dat op korte termijn volledige overeenstemming zou worden bereikt.<sup>52</sup>

Na een periode van voorbereidend overleg hebben de door Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen aangewezen vertegenwoordigers een nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden ontworpen, en deze werd in een openbare vergadering van 3 juni 1954 aanvaard.

Het Statuut is op 16 juli 1954 door de Tweede Kamer aanvaard, op 26 augustus door de Staten van de Nederlandse Antillen, op 9 september door de Staten van Suriname en op 27 oktober door de Eerste Kamer.

Op 15 december 1954 werd in de Ridderzaal het Statuut ondertekend door Hare Majesteit de Koningin. Op 29 december volgde de plechtige afkondiging om 14.30 uur;<sup>53</sup> in Suriname om 10.00 uur voormiddag<sup>54</sup> en in de Nederlandse Antillen om 09.00 uur.<sup>55</sup> Op dat moment is het Statuut op grond van artikel 218 van de Grondwet jo. Artikel 61 Statuut in werking getreden.

Het Statuut werd hiermede de grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, dat toen bestond uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Met de totstandkoming van het Statuut werd een nieuwe fase ingeluid in de betrekkingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Leidende gedachte van het Statuut is dat de landen de eigen belangen zelfstandig behartigen en dat zij op voet van gelijkwaardigheid zich verplichten tot de verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot het verlenen van wederzijdse bijstand. Door het Statuut werden Suriname en de Nederlandse Antillen autonome onderdelen van het Koninkrijk der Nederlanden, waartoe ook het land Nederland behoort.

Bij de totstandkoming van het Statuut werd geen ruimte geschapen voor het uittreden uit het Koninkrijksverband door een van de ex-kolonies ter verkrijging van onafhankelijkheid. Ook het Statuut kan derhalve niet worden beschouwd als het begin van een dekolonisatieproces ten opzichte van de Caribische kolonies.

Voor de VN werd het Statuut wel als zodanig beschouwd. Feitelijk was het natuurlijk een tussenoplossing, totdat de Caribische gebiedsdelen op eigen benen konden staan. Algemeen kan worden aangenomen dat het Nederlandse initiatief om de onafhankelijkheid van de overzeese rijkdelen aan de orde te stellen, was ingegeven door de onlusten die in mei 1969 op het eilandgebied Curaçao hadden plaatsgevonden.

## Voetnoten

- 1 De letterlijke tekst van het Octrooi is te vinden in Kunst, 1981, p. 323-336.
- 2 KB van 14 september 1815, no: 58.
- 3 Politie betekent hier 'Bestuur'.
- 4 KB van 9 april 1845, no. 8.
- 5 KB van 27 januari 1848, no. 51.
- 6 Munneke, H.F. (1994). p. 48.
- 7 Oostindie, G.J, en I. Klinkers (2001). p. 19-21.
- 8 Fasseur, C. De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen, Bert Bakker, 1995.
- 9 Idem.
- 10 Idem.
- 11 Smit, C. Het dagboek van Schermerhorn, 1970.
- 12 Helsdingen, W.H. van. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, (1957), p. 17.
- 13 Idem, p. 18
- 14 Verslag van Van Helsdingen (1946). P. 64. De vraagpunten over Suriname en Curaçao.
- 15 Idem, p. 58. 'Men meent dat deze gebiedsdelen veel worden geregeerd vanuit 'het Haagse', dat naar Westindi-sche opvatting veelal willekeurig te werk gaat zonder genoegzame kennis van de werkelijke belangen der terri-toiren (p. 59). Hoewel veel inzenders aangaven de bemoeienis van de Staten-Generaal met Westindische zaken te willen beperken, wenste men over het algemeen wel behoud van bestaande regelgeving over vernietiging en schorsing van landsverordeningen op grond van strijd met de wet of het algemeen belang. Zie G.J. Oostindie en I. Klinkers, 2001, p. 81.
- 16 Zie G.J. Oostindie en I. Klinkers, 2001, p. 81.
- 17 Idem, p. 82.
- 18 Idem, p. 82.
- 19 Idem, p.98.
- 20 Archief van de RTC 1948 = Archief van de eerste conferentie Nederland - Suriname - Curaçao (zgn. Ronde Tafel Conferentie West) en de archieven van de commissies, ingesteld voor of tijdens de conferentie, 1945-1951.
- 21 Idem.
- 22 Idem.

- 23 Deze paragraaf is tot stand gekomen aan de hand van commentaar op de staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955 aan de hand van mr. W.H. van Helsdingen en het raadplegen van persoonlijke archieven en gesprekken met de (nog in leven zijnde) direct betrokkenen.
- 24 Zie G.J. Oostindie en I. Klinkers (2001). p. 109.
- 25 Artikel 210 van de herziene wet. Zie ook W.H. van Helsdingen in: de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955, paragraaf 5.
- 26 Archief Kabinet van de Gouverneur van Suriname in Algemeen Rijksarchief te Den Haag.
- 27 Idem.
- 28 Zie W.H. van Helsdingen (1957). p. 72.
- 29 Archief van de RTC 1948 = Archief van de eerste conferentie Nederland - Suriname - Curaçao (zgn. Ronde Tafel Conferentie West) en de archieven van de commissies ingesteld voor of tijdens de conferentie, 1945-1951 Algemeen Rijksarchief Den Haag.
- 30 Idem.
- 31 Nationaal Archief Curaçao; Ronde Tafel Conferentie West, 1945-1951.
- 32 Idem.
- 33 Idem. Zie ook De Eilandenregeling Nederlandse Antillen, 1951, Staatsblad 1951 no. 64. Voor Interimregeling Nederlandse Antillen zie Staatsblad no. K 419; K 426; K489; 1951 no.33 en 1951 no.46.
- 34 Deze paragraaf is hoofdzakelijk gelijkloidend aan het artikel in Van Helsdingen (1957). p. 95.
- 35 G.J. Oostindie en I. Klinkers (2001). p.120.
- 36 Idem.
- 37 Werkstuk; Keesings Historisch Archief, nr. 1079 februari 1952, p. 9859 en 9861. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 20 februari 1952 (Zitting 1951 - 1952 - 2454 no. 1) en ter inzage gelegd. Aangeboden op 11 februari 1952 door de gemachtigden van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen aan de regering in Nederland, bestemd om te dienen als basis van bespreking op de RTC om te komen tot een ontwerp van een Statuut voor het Koninkrijk. In de toelichting op het Werkstuk werd aangegeven dat afgestapt was van eerdere voorstellen. Het werd van belang geacht dat de bestaande staatsrechtelijke instellingen zoveel mogelijk zouden worden gehand-haafd en niet door nieuwe organen moesten worden vervangen. De kernpunten van het Werkstuk waren onder andere: zelfstandigheid zoals geregeld in de Landsregeling en samenwerking. Samenwerking tussen de Koninkrijksonderdelen zou moeten worden geregeld in een eigen charter met naam het Statuut.

- 38 Zie Van Helsdingen (1957). p. 114, volledige tekst toespraak Drees.
- 39 In het Antilliaans verslag van de conferentie van 1952 wordt dit schema gedetailleerd weergegeven, p. 10 - 15.
- 40 Van Helsdingen 1957, p. 119.
- 41 Oostindie, G.J. en I. Klinkers 2001, p. 127.
- 42 Zie beknopt verslag van de deelneming Nederlands - Antilliaanse delegatie aan de conferentie Nederland - Suriname - Nederlandse Antillen ondertekend door de Voorzitter van de Nederlands - Antilliaanse delegatie, M.F. Da Costa Gomes Nationaal Archief Curaçao. Zie ook Curaçaose Courant N.V. Willemstad 1954.
- 43 Van Aller, H.B. (1994). p. 270 - 271.
- 44 Deze paragraaf is in hoofdzaak nagenoeg gelijklopend aan 'het zelfbeschikkingsrecht' van Aller, H.B. (1994). p. 271-272.
- 45 Kuyper en Kapteyn (1980). Self determination, in: International Law in the Netherlands. p. 201, 205-206, 213-217. Zie ook het referendum over de staatkundige toekomst van Curaçao; Rapport van de Referendum Commissie Curaçao, 23 augustus 1993, p. 18.
- 46 Meyers, (1980). Volkenrechtelijke aspecten van Antilliaanse onafhankelijkheid. p. 139-146.
- 47 Ministerie van Buitenlandse Zaken; Suriname en de Nederlandse Antillen in de VN (VN-1952) verwoord. Ook de Zuid-Amerikaanse Staten hadden zich sinds de Conferentie van Bogota van de Pan-Amerikaanse Unie van 1948 tot taak gesteld aan de afhankelijkheid van niet zelfbesturende gebieden binnen hun sfeer vallende, een einde te maken. De Pan-Amerikaanse Unie zag ongaarne dat niet-zelfbesturende gebieden als zij zelfbestuur krijgen, óók nog een band onderhouden met een in ander werelddeel gelegen moederland. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de nieuwe verhoudingen met de West, zoals uiteengezet door Nederland aan de VN, werd in deze uitgave uiteengezet en werd ook aangeboden aan de Staten van Suriname en de Nederlandse Antillen; p. 7, 24.
- 48 UN Doc. A/C4/200, in: Engers, J. Hoofdstuk XI en het Handvest der Verenigde Naties, Amsterdam 1956.
- 49 Koulen, (1985). p. 14 e.v. Handvest der Verenigde Naties Hoofdstuk XI, verklaring betreffende niet- zelfbesturende gebieden (de artikelen 73 en 74) en Hoofdstuk XII, Internationaal Trustschapsstelsel (de artikelen 75 - 85). Zie ook Surinam and the Netherlands Antilles, From Dependency to Partnership, Ministerie van BuZa, 1955, p. 23, 25.
- 50 Tekst memorandum; zie Ministerie van BuZa, code 3, 1945-1954, inv. No. 4853. Zie ook Boon (1988), p. 55-7; Mitrasing (1959), p. 253-4 en Kasteel (1956), p. 268-70.
- 51 Oostindie, G.J. en I. Klinkers (2001), p. 132.

- 52 Van Helsdingen (1957), p. 138.
- 53 Staatsblad, 29 december 1954, no. 596 en buitengewoon nummer Nederlandse Staatscourant van die datum.
- 54 Proclamatie in GB, no. 172, 29 december 1954 en in een buitengewoon nummer van het Gouvernements-advertentieblad van die datum.
- 55 Proclamatie in PB, no. 121, 29 december 1954 , en in een buitengewoon nummer van het Officieel Nieuws-blad van die datum.

### 3 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Het op 29 december 1954 inwerking getreden Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden kan worden omschreven als een rechtsregeling van geheel eigen aard. Zijn grondslag is de vrijwillige aanvaarding overeenkomstig Hoofdstuk XIV van de grondwet door Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.

Kort samengevat komt het hierop neer dat in de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden de drie landen formeel als drie gelijkwaardige partners zelfstandig de eigen belangen behartigen en dat zij op voet van gelijkwaardigheid verbonden zijn tot verzorging van gemeenschappelijke belangen en tot wederkerig bijstand.<sup>1</sup>

Het Statuut is de hoogste wettelijke regeling van het Koninkrijk. De Nederlandse grondwet en de Staatsregelingen van Suriname en de Nederlandse Antillen dienen de bepalingen van het Statuut in acht te nemen.

Het Statuut was, aldus Van Helsdingen mede- opsteller van het Statuut, geen gaaf juridisch maar een politiek stuk. Uitdrukkelijk werd gesteld dat het Statuut 'geen eeuwig edict was'. Het kan een status voor onbeperkte duur vastleggen, maar toch ook een overgangsfase naar de volledige onafhankelijkheid inleiden, al werd dit laatste vooralsnog niet als reële mogelijkheid gezien.<sup>2</sup>

De ontwikkelingen in Statutair verband vanaf 1954 tot heden, laten zien dat de in het Statuut neergelegde structuren van het Koninkrijk ongewijzigd zijn gebleven. In deze periode bestond er in Nederland geen discussie over de staatsrechtelijke verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de staatkundige verhoudingen tussen de Rijksdelen was er dan ook op gericht Suriname en de Nederlandse Antillen binnen het Koninkrijksverband te houden. Qua samenstelling van het Koninkrijk zijn er wel veranderingen te vermelden, met name de onafhankelijkheid van Suriname (1975) en de Status Aparte, erkenning als afzonderlijk land binnen het Koninkrijk, van het eilandgebied Aruba (1986).

In deze paragraaf zijn op een chronologische wijze de belangrijkste ontwikkelingen tot op heden met betrekking tot het Statuut weergegeven.

### 3.1 De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen 1955

Met de inwerkingtreding van het Statuut (29 december 1954) kwamen de eerste en de derde titel van de Interim-regeling van de Nederlandse Antillen te vervallen.<sup>3</sup> Aangezien de tweede titel bij Landverordening zou moeten worden gewijzigd, heeft deze tweede titel overeenkomstig artikel 57 van het Statuut de status van Landsverordening gekregen. Conform artikel 42, eerste lid van het Statuut, hebben de Nederlandse Antillen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de Landsregeling Staatsregeling te noemen.<sup>4</sup>

Met de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen kregen de Antillen een eigen grondwet, waarmee de eerste stap naar zelfstandigheid werd afgesloten. De Staatsregeling legde de relatie vast tussen de Landsregering en die van de eilandgebieden en omschreef de bevoegdheden van de centrale regering.

Geconcludeerd kan worden dat de bewoners van de Antillen nu te maken hadden met drie bestuurslagen:

- 1 De Eilandsraad.
- 2 De Landsregering op Curaçao.
- 3 De regering van het Koninkrijk der Nederlanden.

Op ieder eilandgebied werden één of meer afdelingen van de Centrale regering gevestigd waarvoor personeel werd aangetrokken. Sommige taken van de Land- en de Eilandenregering overlappen elkaar.

De nieuwe Staatsregeling van de Antillen werd een kostbare aangelegenheid terwijl de besluitvaardigheid eerder af - dan toenam daar de Landsregering met de belangen van ieder eilandgebied rekening moest houden. De Nederlandse Antillen kreeg begrotingsproblemen. De Minister-president wilde een andere verdeling van de belastingen omdat Curaçao en Aruba samen de tekorten van de andere eilanden dienden aan te vullen. Al snel bleek dat Aruba niet voor de tekorten van Curaçao wilde opkomen, maar wel bereid was in die van de andere eilanden bij te dragen.

Op een gegeven moment werd Curaçao onbestuurbaar door aanhoudende ruzie tussen het Bestuurscollege en de Eilandsraad. De Landsregering verzocht de Koninkrijksregering tussenbeide te komen en het Bestuurscollege werd buiten werking gesteld (1960). De taken van het College werden opgedragen aan de Gezaghebber (M.P. Gorsira). Dit ingrijpen van de Koninkrijksregering leidde tot heftige protesten in de Staten van de Nederlandse Antillen. De Gezaghebber wist partijen om de tafel te krijgen zodat een nieuw Bestuurscollege kon aantreden.

### ***De Ronde Tafel Conferentie mei 1961***

De eerste jaren na het inwerkingtreden van het Statuut hadden vooral Antilliaanse aangelegenheden aanleiding gegeven tot schermutselingen rond de afgrenzing van de autonomie van de Nederlandse Antillen en de verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk (als hierboven weergegeven).

Echter vanuit de Surinaamse kant zou het initiatief uitgaan tot een nieuwe overlegronde over mogelijke fundamentele wijzigingen van het Statuut. Met het aantreden van een nieuw Surinaams kabinet in 1958 veranderde het Surinaamse denken over de Koninkrijksverhoudingen. De Surinaamse regeringsverklaring van dat jaar luidde dat Suriname het Statuut nog wel als grondslag van het samenwerkingsverband tussen de drie Rijksdelen erkende, maar dat men meer zelfstandigheid wilde bij het behartigen van buitenlandse betrekkingen, en een zelfstandig lidmaatschap nastreefde van de VN en andere internationale organisaties.

Op grond van deze wensen wilde Suriname een congres beleggen om deze wensen nader uiteen te zetten. Dat overleg kreeg de vorm van een Ronde Tafel Conferentie.<sup>5</sup> Ondanks het feit dat de Antillen geen behoefte hadden aan wijzigingen van het Statuut, namen ze toch deel aan de RTC in Den Haag. Nederland voelde niets voor een nieuwe RTC, indien die gericht zou zijn op een ingrijpende wijziging van de basisregelingen van het Koninkrijk. Nederland wilde er graag op langere termijn ervaring mee opdoen voordat deze regelingen eventueel fundamenteel zouden worden gewijzigd.<sup>6</sup>

Tijdens de vergadering van 21 april 1961 besloot de Surinaamse regering de RTC in te gaan met de volgende punten:

- 1 Volledige onafhankelijkheid bij de behartiging van buitenlandse betrekkingen.
- 2 Elk der rijksdelen moet zich zelfstandig kunnen ontplooien.
- 3 De Gouverneur moet slechts de status van persoonlijke vertegenwoordiger van de Koning krijgen.

De RTC werd op 29 mei 1961 te Den Haag geopend door de Voorzitter, de heer De Quai. De Nederlandse delegatie gaf aan dat Nederland Suriname de soevereiniteit niet zou ontzeggen, maar dat binnen het Statuut de onderhandelingsruimte zeer beperkt was. De conferentie werd geheel beheerst door het ingebrachte voorstel van de Surinaamse delegatie, namelijk de wijziging van het Statuut. 'Elk der landen behartigt zijn eigen buitenlandse betrekkingen en elk der landen kan zelfstandig lid van de Verenigde Naties worden'.<sup>7</sup> Op de vraag van Minister Korthals (Nederland) of Suriname dit binnen het statutaire kader kon realiseren, ontstond er

onenigheid binnen de Surinaamse delegatie. Premier Emanuels en statenlid Pengel meenden van niet, terwijl het statenlid Lachmon zei van wel. Gezien deze patstelling werd aan een studiec commissie van ambtenaren en deskundigen gevraagd over de verschillende mogelijkheden, binnen vier dagen te rapporteren. Deze commissie bleek zich, ten aanzien van de wijze waarop aan de wensen van Suriname tegemoet gekomen kon worden, op een drietal invalshoeken te hebben georiënteerd:<sup>8</sup>

- 1 de wensen zijn te realiseren binnen het Statuut;
- 2 met wijziging van het Statuut, doch met behoud van de Koninkrijksstructuur;
- 3 met wijziging van die structuur, zo nodig door het scheppen van nieuwe vormen.

De commissie kwam tot de conclusie dat binnen de statutaire structuur in verregaande mate vervulling van de desbetreffende wensen mogelijk was, maar volledige realisering alleen kon worden bereikt 'indien het land op duidelijke wijze het karakter van staat in volkenrechtelijke zin zou verkrijgen'. Wel was in deze gedachtegang, de derde variant waarbij dus de statutaire verhouding werd beëindigd, mogelijk dat de landen, als staat in volkenrechtelijke zin, een gemeenschap zouden vormen die in overleg bepaalde functies zou kunnen vervullen.<sup>9</sup> Premier Emanuels deelde in reactie op het preadvies mede dat een zelfstandige volkenrechtelijke status en de vorming van een gemeenschap naar de mening van de Surinaamse delegatie de enige juiste oplossing was,<sup>10</sup> en pleitte voor een verdere uitwerking van de derde variant.

Het (eind)resultaat van de Conferentie was dat de drie partners overeen kwamen de Conferentie te verdagen en een Werkgroep in te stellen die de Surinaamse wensen over zelfstandige behartiging van de buitenlandse betrekkingen met behoud van de Koninkrijksband en de verbondenheid met het Huis van Oranje, nader zou bestuderen en daarover te rapporteren.

### ***Opvatting van de Nederlandse Antillen over de RTC 1961***

Bij aanvang van de RTC hadden de Nederlandse Antillen een gereserveerde houding aangenomen. Premier Jonckheer had, bij aanvang van de Conferentie, een verklaring afgelegd dat wat hem betreft het Statuut geen wijziging hoefde te ondergaan; hij zou slechts aanwezig zijn om de wensen van het land Suriname aan te horen.<sup>11</sup>

De Nederlandse Antillen verklaarden zich niet te kunnen verenigen met het door Suriname voorgestelde onderzoek op het derde variant. De Nederlandse Antillen zagen dit voorstel als een opheffing van het Koninkrijk.<sup>12</sup>

Premier Jonckheer was de mening toegedaan dat de Surinaamse wensen onverklaarbaar waren waarbij de werkgroep niets zou kunnen oplossen.<sup>13</sup>

De Werkgroep, die samengesteld had moeten zijn uit afgevaardigden uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, heeft nimmer in volledige samenstelling vergaderd, en het opgeschorte overleg tussen de drie Koninkrijkspartners is nooit hervat.

Fernandes Mendes merkt op dat de Gouverneurs van Suriname en de Nederlandse Antillen regelmatig met elkaar correspondeerden. Het ging met name over de uitwisseling van informatie waaruit zou kunnen blijken dat de Surinaamse en Antilliaanse kabinetten op belangrijke momenten niet één front tegen Nederland zouden gaan vormen. Van nogal wat Gouverneurs kan worden gesteld, dat zij zich sterk presenteerden met hun positie als vertegenwoordiger van de Kroon en niet zelden daarbij zover gingen dat hun andere functie als hoofd van de landsregering onvoldoende recht werd gedaan.<sup>14</sup>

### **3.2 Politieke ontwikkelingen in Suriname<sup>15</sup>**

Een eerste kentering in het Nederlandse beleid ten aanzien van de Koninkrijksverhoudingen wordt zichtbaar eind jaren zestig, begin jaren zeventig. De directe aanleiding voor deze veranderingen vormden de ongeregelde toestanden in Suriname (februari 1969) en in Willemstad (mei 1969). Onder invloed van de door Suriname gestelde eisen tot meer zelfstandigheid vanaf 1958 en de gebeurtenissen in 1969, veranderde het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van de overzeese delen van het Koninkrijk. De Nederlandse afwijzing van het aan het zelfbeschikkingsrecht gekoppelde recht van afscheiding veranderde in een Nederlands beleid dat gekenmerkt werd door het streven naar onafhankelijkheid van Suriname en de Nederlandse Antillen. Men doelde daarbij op onafhankelijkheid in zowel economisch als staatkundig opzicht!

In september 1968 hielden de onderwijsbonden in Suriname een congres met als hoofdthema; de situatie in het onderwijs. De genomen besluiten tijdens het congres werden aan de Minister van Onderwijs en Volksontwikkeling gezonden.

Op 10 januari 1969 kwam het onderwijzend personeel bijeen en constateerde dat aan de toegezegde beloften door de regering, het kabinet - Pengel, geen uitvoering was gegeven. Door de onderwijzers werd een ultimatum gesteld dat afliep op 2 februari 1969. De regering maakte twee weken vóór het verstrijken van het gestelde ultimatum bekend, dat zij niet zou kunnen voldoen aan de door de onderwijzers gevraagde voorzieningen. De regering gaf de voorkeur om eerst de 'armlastigen' te helpen, in een algemene loonronde. Terwijl de stakingen van leden van de inmiddels opgerichte Federatie van Organisaties van Leerkrachten in Suriname (FOLS) in voorbereiding waren, ging de Vereniging van Leraren bij het Middelbaar en Kweekschoolonderwijs (VELMEK) in staking. De aanleiding was dat ir. S. Devid die deel uitmaakte van het bestuur van de VELMEK tijdens onderhandelingen met de overheid, werd overgeplaatst naar het departement van Mijnbouw, Bosbouw en Domeinen. De vereniging eiste op 16 januari dat Devid vóór zaterdag 18 januari weer in zijn oude functie als onderwijzer zou worden tewerkgesteld. De regering willigde deze eis niet in en de leraren legden het werk neer. De regering besliste op 20 januari de stakende leraren te schorsen. Dit leidde tot een escalatie.<sup>16</sup>

Op 2 februari 1969 gaf Premier Pengel aan dat de heer Devid niet terug zal komen op zijn oude plaats, omdat de directie van de school hem niet graag terug wilde hebben. Voorts deelde de Premier mee dat de heer Devid in 1968 zelf om overplaatsing had gevraagd. Daarbij verwierp de Premier het argument van de VELMEK dat het om vakbondsrechten zou gaan. Ondanks deze redevoering van de Premier werden de stakingen niet opgeheven. In een tv-rede op 5 februari 1969 deed de Premier een handreiking naar de stakers. De overplaatsing van de heer Devid zou ongedaan worden gemaakt. Hij zou zijn werkzaamheden als leraar kunnen hervatten. De Premier gaf ook aan te overwegen de schorsing van de heer Devid om te zetten in 'verlof buiten bezwaar'. Dit aanbod was in de ogen van VELMEK niet voldoende. Zij eiste dat de resolutie van 3 februari, waarin werd geregeld dat het salaris van stakende leraren zou worden ingehouden, zou worden ingetrokken.<sup>17</sup>

De langdurige stakingen en de verkiezing van E. Bruma tot voorzitter van de Paramaribo Werknemers Bond (PWB) (Pengel verloor hierdoor invloed in de sterkste bond van dat moment) waren voor Pengel aanleiding om af te treden (I. Pengel). Op 13 februari 1969 bood Pengel onverwachts het ontslag van alle Ministers aan, bij de Gouverneur van Suriname, de heer J. Ferrier. De Gouverneur nam het ontslag van het kabinet in beraad en verzocht de Ministers datgene te blijven doen dat in het belang van het land Suriname nodig wordt geacht.<sup>18</sup>

De val van het kabinet - Pengel werd door de Gouverneur doorgegeven aan Den Haag, en er werd gewerkt aan een interim-kabinet (onder leiding van May), dat zou aanblijven tot de verkiezingen te houden in het najaar van 1969.

In Den Haag werd niet getreurd om de val van het kabinet - Pengel. Den Haag had al geruime tijd moeite met de wijze waarop Pengel regeerde. Oostindie en Klinkers<sup>19</sup> geven aan dat in twee gevallen het optreden van Pengel een zware hypotheek legde op de Koninkrijksrelaties. Ten eerste het sinds koloniale tijden slepende grensconflict met buurland Guyana. Dit conflict was aan het einde van de jaren zestig opnieuw gaan spelen vanwege de vestiging van Guyanese legerposten in het betwiste gebied. Pengel dacht aan het oprichten van een zogenaamde 'Defensiepolitie'; een korps ter bescherming van Suriname, dus het Koninkrijk, tegen vijandelijke mogendheden. Die taken behoorden volgens het Statuut tot de Koninkrijkstaken.

In het tweede geval had de regering Pengel Nederland betrokken bij de stakingen in Suriname, wat toch een intern conflict was. Pengel had niet alleen financiële tegemoetkoming gevraagd, maar ook, tot de grote schrik van politiek Den Haag, dat Nederland orde op zaken moest komen stellen. Uiteindelijk kwam het niet zo ver, omdat na de val van het kabinet - Pengel de betrekkelijke rust in Suriname terugkeerde en er na de verkiezingen een nieuwe regering, kabinet - Sedney, aantrad.

### **3.3 Ontwikkelingen op Curaçao (30 mei 1969)<sup>20</sup>**

30 mei 1969 zal de autochtone Nederlanders niet zo veel zeggen, maar voor de bewoners van de Caribische Koninkrijksdelen is deze dag een begrip. Onder ontevreden zwarte arbeiders van de Shell raffinaderijen brak op die dag een opstand uit. Antillianen voelden zich gediscrimineerd door de blanke minderheid. Zo werden de zwarte Antillianen bijvoorbeeld van beschuldigd lui te zijn. Bovendien hadden de blanke medewerkers van de Shell een beter salaris dan hun zwarte collega's.

Een langdurig arbeidsconflict tussen de directie van een constructiebedrijf en de Curaçaose Federatie van Werknemers leidde tot een staking die snel oversloeg. In de nacht van 29 op 30 mei 1969 weerhielden stakers werkwillige arbeiders van het uitoefenen van werkzaamheden bij de economisch oppermachtige Shell. Ook de frustraties over het politieke

klimaat waarin de eigen bestuurders sinds het Statuut van 1954 de achteruitgang niet hadden kunnen afwenden, waren hieraan debet. Het arbeidsconflict liep uit op stakingen en een protestmars naar Willemstad die ontaardde in plunderingen en brandstichtingen (M. Victoria). De eigen politiemacht kon de situatie op het eiland niet meer aan, dus deed de Antilliaanse regering een beroep op Nederland om hulp. Nederland aarzelde niet, en kon ook niet weigeren. De Antillen en Suriname waren dan wel sinds 1954 autonome landen van het Koninkrijk, maar het Statuut dat de onderlinge relaties regelde, bepaalde (in artikel 43) ook dat in gevallen van nood de landen elkaar onderling dienden bij te staan. In zo'n situatie op Curaçao betekende dit dat het Koninkrijk (hier Nederland) nu verplicht was met grootscheepse inzet van mariniers de orde en rust te herstellen. De eerste actie kon direct vanuit de basis op het eiland zelf worden ingezet. Een andere contingent mariniers werd vanuit Nederland ingevlogen. De orde was vrij snel hersteld. Door deze gebeurtenissen moest de Antilliaanse regering aftreden en werden de Staten ontbonden.

In de jaren na 30 mei 1969 zouden de gevolgen van de gebeurtenissen voelbaar blijven in alle gelederen van de Antilliaanse samenleving; op politiek, economisch en op sociaal- cultureel gebied.

Op politiek gebied volgde de vorming van nieuwe politieke partijen. Op niet traditionele basis werd de partij "Frente Obrero y Liberación 30 di mei (FOL)," gesticht onder leiding van Wilson "Papa" Godett. Twee jaren later volgde de "Movemento Antia Nobo (MAN)" onder leiding van Don Martina.

Op economisch gebied kregen het toerisme en de handel harde klappen te voortduren. Toeristen en mogelijke investeerders werden afgeschrikt door de toestanden van 30 mei 1969. Het toerisme en vooral de Noord -Amerikanen, gevoelig voor alles wat naar 'revolutie ruikt', trok naar Aruba en Sint-Maarten. De economische onafhankelijkheid voor deze eilanden die hiervan het gevolg was, zou de drang naar autonomie op deze eilanden doen toenemen. Op sociaal-cultureel gebied zorgden de gebeurtenissen voor het ontwaken en bewuster worden van de individu. Het gevolg was dat op de Nederlandse Antillen de bevolking zelfverzekerder kon optreden.

Ook de verhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen onderging een verandering. Zo zag Nederland zich gedwongen om de reeds gedane benoeming van Jonckheer tot Gouverneur van de Nederlandse Antillen, te herroepen. Op advies van de ingestelde Commissie Römer, die de oorzaken en gebeurtenissen van 30 mei 1969, nader moest analyseren, benoemde de Rijksregering Leito tot Gouverneur van de Nederlandse Antillen.

De eerste helft van de jaren zeventig stond in het licht van komende veranderingen in de staatkundige verhoudingen tussen de drie Rijksdelen. In Politiek Den Haag ontstond er een meerderheid voor een spoedige onafhankelijkheid voor de Nederlandse Antillen en Suriname.

Het was duidelijk. Het vooruitzicht om in de toekomst (wederom) te moeten ingrijpen was onaanvaardbaar! Nederland wilde van zijn koloniën af!

De Nederlandse regering wilde overleg met de andere Koninkrijksdelen over nieuwe staatkundige verhoudingen. In dat kader nam Nederland, via de Minister voor Surinaamse en Nederlands - Antilliaanse Zaken, deel aan meerdere tripartite en bipartite conferenties.

### 3.4 Conferenties 1970

#### ***De Conferentie te Willemstad gehouden op 29 en 30 januari 1970***

Het eerstvolgende tripartite regeringsoverleg over de staatkundige ontwikkelingen na 1961 vond plaats in januari 1970 te Willemstad. Nederland had het initiatief tot een zogeheten vrijblijvend overleg genomen. Namens de Surinaamse regering stelde de Premier, dr. J. Sedney, zich op het standpunt dat deze regeringsperiode voor Suriname niet tot inzet zal hebben de verwerving van de volledige staatkundige zelfstandigheid. Premier E. Petronia verklaarde namens de Antilliaanse regering, dat in de Antillen alsnog nader beraad zal moeten plaatsvinden op landelijke en eilandelijke niveau alvorens tot definitieve oordeelsvorming te kunnen komen op vraagstukken die betrekking hebben op het Statuut voor het Koninkrijk. Door de Vice-premier, drs. J. Bakker, werd namens de Nederlandse regering verklaard, dat deze steeds bereid zou zijn blijven mee te werken tot de verwezenlijking van de in Suriname en de Nederlandse Antillen levende verlangens en gedachten ten aanzien van de rechtsorde van het Koninkrijk.

De resultaten van deze conferentie werden neergelegd in het *Protocol van Willemstad*.<sup>21</sup> Belangrijke passages zijn onder meer dat de onderlinge samenwerking werd uitgebreid; meer Antillianen en Surinamers zouden worden opgenomen in de krijgsmacht, en Nederland zou meer Antillianen benoemen als vertegenwoordiger in het buitenland en meer ruimte geven aan de Antillianen voor een eigen inbreng in de diplomatie.

### ***De Conferentie in Den Haag 1970***

De Conferentie in Den Haag werd 8 maanden na die in Willemstad, gehouden.

Het doel van deze Conferentie was om na te gaan of aanvullende afspraken over de staatkundige verhoudingen nodig waren en de uitvoering van de eerdere gemaakte afspraken (zie Protocol van Willemstad)<sup>21</sup> te evalueren. De partijen waren het over eens dat er aanvullende afspraken moesten komen.

Besloten werd een tripartite commissie in te stellen die als taak zou krijgen een aantal “realiseerbare staatkundige en volkenrechtelijke alternatieven te formuleren” voor de bestaande verhoudingen.

Het zoeken naar zowel staatkundige als volkenrechtelijke vormen van samenwerking hield in dat er nu twee opties bespreekbaar waren. Het Protocol van Willemstad vermeldde slechts de staatkundige optie en hield geen rekening met een volkenrechtelijke alternatief.

Fernandes Mendes merkt op dat over de betekenis van de term ‘realiseerbare alternatieven’ veel is gediscussieerd. Hij verklaart dat ‘afhankelijk van de partij die het begrip ‘realiseerbaar’ uitlegde elke verandering van het Statuut immers kon worden tegengehouden dan wel worden bevorderd. (...) Er was voor de politici, gegeven de formulering, sprake van een dubbele slag om de arm. (...) De volkenrechtelijke optie was volgens de regering niet waarschijnlijk omdat “de realiteit uitwees” dat de huidige Surinaamse regering geen ingrijpende wijziging van het Statuut voorstond. Deze visie was, gezien het Nederlandse beleid dat de onafhankelijkheid primair een zaak van Suriname was, juist. De regeringspartijen kwalificeerden het mogelijkerwijs opdringen van de onafhankelijkheid aan Suriname in navolging van de regering als ‘onverantwoord en onaanvaardbaar’ dit mede gezien de verhouding tussen de bevolkingsgroepen in Suriname’.<sup>23</sup>

Begin 1971 bracht een delegatie uit Nederland een bezoek aan de Antillen om de toekomstige verhouding tussen Nederland, Suriname en de Antillen te bespreken. De Antilliaanse regering was bang voor een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring door Nederland. Geruchten dat de Antillen een deel van Venezuela zouden worden zorgden voor de nodige onrust. De Venezolaanse President bracht in september van dat jaar een bezoek aan de Antillen en ontkende deze geruchten evenals de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken (W. Schmelzer), die in oktober van dat jaar de Antillen bezocht.

### 3.5 De Koninkrijkscommissie

In januari 1972 kwam een 60 leden tellende tripartite Koninkrijkscommissie (Koncom) tot stand.<sup>24</sup>

De Koncom bestond uit een Nederlandse, Surinaamse en Antilliaanse delegatie die moest onderzoeken welke alternatieven er waren voor de bestaande relatie tussen de drie Koninkrijksdelen. In februari 1972 formuleerden de Antilliaanse delegatie hun standpunt over de onafhankelijkheid. Gekozen was voor een federale republiekvorm waarin ieder eiland een deelstaat zou zijn die onafhankelijk interne besluiten kon nemen. Gestreefd moest worden naar onafhankelijkheid, echter niet onder dwang van Nederland. De Antillen moesten zelf bepalen wanneer. Deze opvatting stemde niet overeen met die van het Nederlandse parlement.<sup>25</sup>

Bij het samenstellen van de Surinaamse delegatie legde de Surinaamse Premier Sedney er de nadruk op dat de mogelijkheid tot ingrijpende wijzigingen in het Statuut bestond.<sup>26</sup> Hiermede wordt bedoeld dat de onafhankelijkheid van Suriname “in een beginfase” was.

De Koncom is vier keer in plenaire zitting bijeen geweest. Na het advies over een aantal deelonderwerpen, waaronder de onafhankelijkheid van Suriname, is deze commissie een zachte dood gestorven. Opmerkelijk is dat deze commissie, geen advies heeft uitgebracht over de Antillen.

### 3.6 Wijziging van het Statuut door de beëindiging van de Statutaire band met Suriname

Hoewel deze studie gaat over de Nederlandse Antillen dient in dit verband ook aandacht gegeven te worden aan de beëindiging van de Statutaire banden met Suriname. Immers ruim 21 jaar na de afkondiging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden werd het Statuut gewijzigd om te kunnen voldoen aan de wens van Suriname om per 25 november 1975 uit het verband van het Koninkrijk te treden.

De onafhankelijkheid van Suriname kwam in een stroomversnelling na de verkiezingen van november 1973. De NPK, een samenbundeling van de NPS, PNR, PSV en de KTPI won deze verkiezingen van het VHP-blok met 22 tegen 17 zetels. Toen Premier Arron op 15 februari 1974 zijn regeringsverklaring presenteerde en aankondigde dat de realisering van de soevereiniteitsoverdracht aan Suriname “op geen later tijdstip dan ultimo 1975” zou plaatsvinden, sloeg dit bij vriend en vijand in als een donderslag bij heldere hemel. Zijn voorganger, Pengel, had ten aanzien

van de onafhankelijkheid van Suriname vaak met woorden gespeeld zoals “de onafhankelijkheid van Suriname is als de natuurlijke stroom van het water; komt zij niet vandaag, dan komt zij morgen.” (I. Pengel)

In het Protocol van de regeringsconferentie Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen gedurende het tijdvak 18 tot en met 21 mei 1974, te Den Haag<sup>27</sup> is opgenomen, dat de drie regeringen het gewenst achten de voorbereiding ter hand te nemen van een Rijkswet met als inhoud: de wijziging van het Statuut, met als onderwerp dat het Statuut voor Suriname wordt beëindigd (art.55). Om aan de wens te voldoen werd er een wetsontwerp aangekondigd. De indiening van het wetsontwerp was noodzakelijk vanwege het besluit van parlement en regering van Suriname om de onafhankelijkheid van Suriname te verwezenlijken met ingang van 25 november 1975.

In een huishoudelijke vergadering van de Staten van Suriname op 21 juli 1975, werd de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht dat vele leden een spoedige goedkeuring van het Ontwerp van Rijkswet in het belang achtten van Suriname.<sup>28</sup>

Enkele statenleden gaven aan dat het Statuut ertoe had bijgedragen, dat Suriname zich binnen deze rechtsorde vreedzaam had kunnen ontwikkelen, terwijl dat bij andere landen helemaal niet het geval is geweest. Ook wezen zij erop dat beëindiging van de rechtsorde geen achteruitgang in rechtszekerheid mocht meebrengen.<sup>29</sup> Ook werd aangegeven dat in de eerste plaats gedacht moest worden aan een Grondwet voor Suriname, waarin naast de grondslagen voor een inrichting van de soevereine staat ook de beginselen voor de waarborging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het Openbaar bestuur dienden te zijn neergelegd, en welke tegelijk met de beëindiging van de statutaire rechtsorde in werking moest treden, opdat een constitutioneel vacuüm werd voorkomen.

Op basis van de Grondwet moest ook de nieuwe organieke wetgeving tot stand worden gebracht. Althans met betrekking tot een aantal onderwerpen die op dat moment in de, eveneens voor Suriname geldende, Koninkrijkswetgeving werden geregeld, dan wel grondig diende te worden aangepast. Met name werd hierbij gedacht aan: de wetgeving aangaande de nationaliteit, de defensie, het militair straf- en tuchtrecht, de militaire rechtspleging, de buitenlandse dienst, het reglement voor de President, de rechterlijke organisatie, de industriële en intellectuele eigendommen, enz.

De Staten van Suriname stelden voor om geen specifieke datum van onafhankelijkheid te noemen, doch de vaststelling hiervan aan de regeringen over te laten.<sup>30</sup> Zodra de noodzakelijke minimum wetgeving, zowel constitutionele als organieke, tot stand was gebracht kon de datum door de drie regeringen in onderling overleg worden vastgesteld en ter kennis van de drie Parlementen gebracht.<sup>31</sup>

Door deze formulering werd bereikt dat er zekerheid werd geschapen over de totstandkoming van de essentiële wetgeving, zodat er geen juridisch vacuüm ontstond. Maar tegelijkertijd werd ermee bereikt dat voor de bepaling van de datum, met ingang waarvan de statutaire rechtsorde voor Suriname werd beëindigd, niet wederom de procedure van de totstandkoming van een Rijkswet nodig is.

Ook de Staten van de Nederlandse Antillen brachten hun verslag uit naar aanleiding van het Ontwerp van Rijkswet.<sup>32</sup> In het verslag werd aangegeven dat enkele statenleden hun medewerking aan het Ontwerp van Rijkswet zouden verlenen, mits de onafhankelijkheid van Suriname inderdaad de wens was van het Surinaamse volk. Ook werd aangegeven dat de leden gaarne hadden willen zien dat alleen dit onderwerp aanvaard werd, en een tripartiete bespreking plaatsvond tussen de Rijksdelen.<sup>33</sup>

Wat ook opviel is dat de Staten van de Nederlandse Antillen unaniem stonden achter het beleid van de Antilliaanse Regering inzake de onafhankelijkheid van de Antillen. Er werd opgemerkt dat de Antillen, evenals Suriname, vrij moesten zijn in het bepalen van de datum waarop zij hun onafhankelijkheid willen verwerven en dat deze hun niet mocht worden opgedrongen. De Antilliaanse Regering wenste geen beëindiging van het Statuut eer bepaalde garanties verkregen waren opdat zij de onafhankelijkheid goed voorbereid zou kunnen in gaan. In die tijd vroeg het eiland Aruba al om afscheiding uit het verband met de Nederlandse Antillen en het scheppen van een rechtstreekse band met het Koninkrijk. Door Nederland werd op dat moment ingebracht dat dit verzoek nog niet kon worden gehonoreerd, omdat dit op “grondwettelijke bezwaren” zou stuiten. Daar volgens de Grondwet het Grondgebied van het Koninkrijk Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen omvatte.

Bij Rijkswet van 22 november 1975 werd het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Stb. 1954) gewijzigd, inhoudende de beëindiging van de Statutaire band met Suriname. Bij deze wijziging werd er een artikel aan het Statuut toegevoegd nl.:

*Artikel 62:*

*Lid 1: “Ten aanzien van Suriname is de rechtsorde, neergelegd in het Statuut beëindigd met ingang van 25 november 1975.*

*Lid 2: “ Met ingang van de in het eerste lid genoemde datum geldt het Statuut voor Nederland en de Nederlandse Antillen, met inachtneming van de wijzigingen, die uit het eerste lid voortvloeien.”<sup>34</sup>*

### **3.7 De Status Aparte van het eiland Aruba**

De wens van het eilandgebied Aruba tot afscheiding van Curaçao met behoud van de rechtstreekse band met Nederland, is voor het eerst officieel tot uiting gekomen in 1947. Op 13 augustus 1947 nam de Raad van Policie<sup>35</sup> van Aruba het initiatief een afscheidingscommissie op te richten om Aruba rechtstreeks onder Nederlandse bestuur te brengen.

Voordat het Statuut in 1954 in werking trad, had de Arubaanse Eilandsraad tevergeefs geprobeerd om te laten opnemen dat Aruba een onafhankelijk Koninkrijksdeel was. De roep om afscheiding bleef bestaan, maar er werd niet concreet aangegeven hoe deze afscheiding gestalte moest krijgen.

In 1967 wilden enkele Arubaanse Statenleden wijzigingen aanbrengen in zowel de Staatsregeling als de Eilandenregeling. Zij wilden meer autonomie voor Aruba en een federatieve structuur voor de Antillen. Aruba wilde nog geen definitieve breuk met de Landsregering maar wel meer zeggenschap bij het financieel beleid. Een commissie werd in het leven geroepen teneinde te rapporteren over de Arubaanse wensen over de zo fel begeerde autonomie.<sup>36</sup>

Na de ontwikkelingen in mei 1969 op Curaçao vreesde Aruba, dat het bij de onafhankelijkheid van de Antillen helemaal aan de Landsregering was overgeleverd en zich daarna niet meer van de Nederlandse Antillen zou kunnen afscheiden. Een Arubaanse delegatie reisde naar Nederland om haar belangen te bepleiten. Echter de Nederlandse regering eiste dat de zes eilanden bijeen zouden blijven.

In 1971 stapte het Arubaanse Statenlid Gilberto “Betico” Croes met een aantal AVPcvi-leden uit de partij en richtte een nieuwe politieke partij op: de Movimiento Electoral di Pueblo (MEP).

Croes werd zelf leider en voorzitter van deze politieke partij. Als doelstelling had de MEP twee belangrijke uitgangspunten:<sup>38</sup>

- 1 De emancipatie voor de autochtone plattelandsbevolking van Aruba;
- 2 Aruba moet een zelfstandige deelstaat worden van een te vormen Antilliaanse federatie.

Bij de verkiezingen in 1975 kwam de MEP als winnaar (13 zetels) uit de bus. De MEP was nu de grootste politieke partij in het Bestuurscollege en pleitte nog nadrukkelijker voor de autonome status van Aruba binnen het Koninkrijk (Status Aparte) maar verbonden met Nederland. In 1976 stuurde de MEP een delegatie naar Nederland om te pleiten voor de Status Aparte van Aruba, maar deze kreeg geen gehoor. Bij zijn bezoek aan de Antillen toonde Minister W. de Gaay Fortman zich een voorstander van een federatieve structuur voor de Antillen. Echter indien Aruba zich zou afscheiden dan dreigde stopzetting van ontwikkelingshulp. De Arubaanse eilandsraad kondigde een referendum aan over de Status Aparte van Aruba. Deze werd op 25 maart 1977 gehouden. De uitkomst was dat 83% van de Arubanen een voorstander was van de Status Aparte. Minister De Gaay Fortman nam de uitkomst van het referendum voor “kennisgeving” aan en verklaarde dat Aruba binnen het Staatsverband moest blijven.

In 1986 kreeg het eilandgebied Aruba de Status aparte onder voorwaarde dat het Land Aruba na tien jaar, te rekenen vanaf 1986, onafhankelijk zou worden. Echter in 1995 is deze voorwaarde op verzoek van het (ei-)Land Aruba uit het Statuut geschrapt. In plaats hiervan is in de artikelen 58, 59, en 60 van het Statuut een speciale uittredingsprocedure opgenomen, voor het geval Aruba op een latere tijdstip alsnog uit het Koninkrijksverband wil treden. Een referendum maakt deel uit van deze procedure.<sup>39</sup>

***Rapport Koninkrijkswerkgroep: “Naar nieuwe vormen van samenwerking.”***

De Koninkrijkswerkgroep (KWG) werd op voordracht van de Minister voor Nederlands - Antilliaanse Zaken ingesteld.<sup>40</sup> Deze werkgroep had ondermeer tot taak het inventariseren en onderzoeken van mogelijke relaties tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen onderling, tussen de eilanden en de Nederlandse Antillen, tussen de eilanden en Nederland, en tussen de Nederlandse Antillen en Nederland.

Op 30 augustus 1980 werd het eindrapport van de KWG aan de Landsregeringen en de besturen van de Eilandgebieden aangeboden. In het eindrapport werd het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden omschreven als ‘het recht van de bevolking van elk eiland om zelf zijn politieke toekomst te bepalen’. Tevens adviseerde de werkgroep de regeringen van Nederland, van de Nederlandse Antillen en de Eilandsraden over voorstellen voor wettelijke regelingen in verband met veranderingen in de staatkundige structuur. Het was duidelijk dat de rapporteurs het zelfbeschikkingsrecht zagen als de keuze van de verschillende eilanden om hun eigen weg te volgen naar de onafhankelijkheid. Het rapport van de werkgroep moest

gezien worden als ‘discussiemateriaal’ voor een te houden RTC. De werkgroep adviseerde de RTC het zelfbeschikkingsrecht van elk der eilanden uitdrukkelijk te erkennen.

### ***De Ronde Tafel Conferentie (RTC 1981)***

De RTC tussen de Nederlandse regering, de Antilliaanse regering en de Eilandgebieden van de Antillen, begon op maandag 16 februari in Den Haag. In de officiële opening zei Minister Van Agt “*dat deze conferentie bijeen is geroepen om overleg te plegen over nieuwe onderlinge verhoudingen. (...) De verdienste van de Werkgroep verdient een pluim omdat zij een heldere analyse heeft gegeven van knelpunten in het huidige Antilliaanse staatsverband; een staatsverband dat kan worden gekenschetst als een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een federale inslag opgebouwd uit vier gebiedscorporaties, eilandgebieden.*”<sup>41</sup>

Volgens het Arubaanse lid Croes moesten in deze RTC beslissingen worden genomen die moesten uitmonden in de onafhankelijkheid van Aruba, echter met een hecht en duurzaam samenwerkingsverband op volkenrechtelijke basis met de overige eilanden van de Nederlandse Antillen en het aangaan van een soort Gemenebest- relatie met Nederland.<sup>42</sup>

Aruba toonde zich verontrust over de Curaçaose plannen om geen beslissingen te nemen over de staatkundige herstructurering van de Nederlandse Antillen. Aruba kreeg tijdens de RTC niet de zekerheid dat het in 1991 onafhankelijk zou worden. Aruba opteerde voor onafhankelijkheid in dat jaar, tenzij de Arubaanse bevolking te zijner tijd anders mocht beslissen. Aan Arubaanse zijde bleef een tijdelijk afstand doen van het zelfbeschikkingsrecht op overwegende bezwaren te stuiten. In de ontstane patstelling wilde Premier Van Agt geen doorbraak meer forceren. Het lag in de bedoeling om van 30 maart 1981 tot 4 april 1981 een tweede zitting te laten volgen. Vanwege de meningsverschillen bleef de RTC beperkt tot de eerste zitting. Afsproken werd de RTC in juni 1981 voort te zetten.

Uiteindelijk werd er in oktober 1981 een “topoverleg” gehouden. Dit overleg geschiedde mede op verzoek van het nieuw gevormde kabinet op de Nederlandse Antillen (kabinet Martina), waarin de MEP van Aruba niet meer was vertegenwoordigd. Duidelijkheid over de “Arubaanse kwestie” was urgent.

### ***Overleg Nederland - Nederlandse Antillen***

Eind oktober 1981 werd in Den Haag een overleg gehouden (Topoverleg) tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en een delegatie van de Arubaanse Eilandsraad. Het lag in de bedoeling van Nederland om het RTC- onderhandelingsproces weer op

gang te krijgen, zodat de tijdens de eerste zitting bereikte voorlopige punten van consensus konden worden geconcretiseerd.<sup>43</sup> Tijdens het overleg werd echter geconstateerd dat over de overeengekomen punten geen definitieve overeenstemming kon worden bereikt. De gevolgde koers - het bevorderen, door vergaande decentralisatie en herstructurering, van een hecht en duurzaam samenwerkingsverband van de zes eilanden gedurende tien jaar, uitmondend in een uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door de eilanden - was onmogelijk gebleken.<sup>44</sup> Hoe Aruba de spoedige onafhankelijkheid voor mogelijk hield werd aangegeven in een nota die tijdens het topperleg werd aangeboden.

De conclusie is dat de deelnemers niet tot overeenstemming konden komen. Nederland stuurde aan op onafhankelijkheid. Croes (afgevaardigde van Aruba) wilde snelle onafhankelijkheid van Aruba onder Nederlandse bescherming; Curaçao had geen haast! Tijdens deze vergadering werd het zelfbeschikkingsrecht van Aruba erkend. Een nieuwe RTC was noodzakelijk die los moest worden gezien van het tot nu toe bereikte voorlopige resultaat. Ter voorbereiding op een nieuwe RTC werd besloten een nieuwe commissie te benoemen die zich nu in de eerste plaats zou bezighouden met de onafhankelijkheid van Aruba.

### ***Gemengde Commissie Toekomst Antillen***

Deze commissie, ook wel 'Commissie van Zeven' genoemd, werd op voordracht van de Minister van Nederlandse en Antilliaanse Zaken ingesteld.<sup>45</sup> De commissie kreeg als taak binnen zes maanden aan de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen en aan de Eilandsraden te rapporteren over de gevolgen die de onafhankelijkheid van Aruba met zich mee zou brengen. Deze commissie stond onder voorzitterschap van mr. B. Biesheuvel.

De onderzoekspunten waren:

- a te rapporteren over de vraag welke gevolgen de onafhankelijkheid van Aruba kon hebben voor de Nederlandse Antillen, voor Aruba zelf, voor de andere eilanden van de Nederlandse Antillen en voor de verhouding van de Nederlandse Antillen met Nederland;
- b de nodige aandacht te schenken aan een planmatige verwezenlijking van de onafhankelijkheid van Aruba;
- c te onderzoeken in welke positie en eindsituatie als gevolg van het onafhankelijk worden van Aruba, de overige eilanden, gezamenlijk of afzonderlijk, zouden komen te verkeren;
- d te onderzoeken hoe een samenwerkingsverband kon worden gevormd tussen Aruba en de overige eilanden, zo hecht en duurzaam dat de voorwaarden aanwezig zouden zijn voor een vruchtbare relatie met Nederland.<sup>46</sup>

Op de eerste bijeenkomst van de Commissie van Zeven, begin februari 1982, ontstond een verdeeldheid over punt c van de opdracht. Drie Antilliaanse leden betoogden dat onder de genoemde 'eindsituatie', die zou ontstaan na het uittreden van Aruba uit het Antilliaanse verband, voor de overige eilanden niet de mogelijkheid van onafhankelijkheid mocht worden verstaan. Zij wilden deze optie alleen voor Aruba nader uitwerken.<sup>47</sup>

Aan de Koninkrijksregering werd het probleem voorgelegd. Deze nam de beslissing dat de onafhankelijkheid van de vijf eilanden buiten beschouwing moest blijven. Tenslotte gaven de vijf Antilliaanse eilanden te kennen geen problemen te zullen maken bij de 'losmaking' van Aruba. De vijf eilanden zouden de Status Aparte accepteren als korte overgangperiode naar de onafhankelijkheid van Aruba.

Op 25 november 1982 werd het eindrapport van de Commissie van Zeven aangeboden aan het kabinet Lubbers I. De Commissie deed onder andere vele concrete aanbevelingen over de toekomstige samenwerking tussen Aruba en de overige Antilliaanse eilanden. Op basis van de aanbevelingen genoemd in het rapport werd besloten een vervolg RTC te beleggen.

#### ***Vervolg Ronde Tafel Conferentie (1983)***

Van 7 tot en met 12 maart 1983 werd in Den Haag een conferentie gehouden tussen Nederland en de Nederlandse Antillen (RTC). Tijdens deze conferentie werd een pakket afspraken tot stand gebracht over de staatkundige veranderingen in de

Nederlandse Antillen en wel in het bijzonder, over de staatkundige positie van Aruba en de relaties van Aruba met de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland.<sup>48</sup>

De conferentie stemde er mee in dat Aruba voor een periode van 10 jaar (voorafgaande aan het jaar van onafhankelijkheid) de hoedanigheid krijgt van land in het Koninkrijk op de grondslag van het Statuut. Voorts werd afgesproken dat deze status zal ingaan op 1 januari 1986. Deze "Status Aparte" van Aruba betekent dat dit eiland het Antilliaanse staatsverband verlaat, doch niet het Koninkrijksverband.<sup>49</sup>

Tijdens de Conferentie werd verder afgesproken dat gedurende de periode waarin Aruba de status heeft van land binnen het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen en Aruba een samenwerkingsverband zullen hebben in de vorm van een Unie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Op grond van het bepaalde in artikel 38 van het Statuut bestaat de mogelijkheid dat de landen van het Koninkrijk onderling

regelingen treffen. De samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Aruba betreft terreinen die behoren tot de eigen aangelegenheden van de landen in het Koninkrijk der Nederlanden. Het ligt dan ook niet voor de hand dat gebruik wordt gemaakt van de in het tweede lid van artikel 38 van het Statuut genoemde mogelijkheid om een dergelijke regeling de vorm van een Rijkswet of een AMvRB te geven, gezien de daarmee verbonden relatief zware bemoeienis van Nederlandse organen.<sup>50</sup>

Zoals het ook geschiedde bij de soevereiniteitsoverdracht van Suriname diende ook nu een aantal bepalingen in de Nederlandse wetten en Koninklijke besluiten te worden aangepast. Daarnaast moest de formele en lagere Koninkrijkswetgeving worden aangepast aan de nieuwe situatie waarin er weer drie landen in het Koninkrijk zijn. Voorts zouden er enkele organieke regelingen tot stand moeten komen, zoals een Reglement voor de Gouverneur van Aruba, terwijl de Defensiewet voor de Nederlandse Antillen moest worden vervangen door een Defensiewet voor beide rijkdelen.

In het Antilliaanse rijkdeel zouden de basisregelingen van de Nederlandse Antillen, te weten de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en Eilandenregeling Nederlandse Antillen, in ieder geval moeten worden aangepast terwijl er daarnaast lagere regelingen waren die melding maken van het eilandgebied Aruba en dus voor wijzigingen in aanmerking kwamen. Te denken viel onder andere aan het kiesreglement Staten en Eilandsraden.

Voor Aruba diende er een nieuwe staatsregeling te worden vastgesteld. Tevens moest in het land Aruba op het tijdstip van ingang van de aparte status een volledig stelsel van eigen regelgeving tot stand komen.

Bij Rijkswet van 22 juli 1985 werd overgegaan tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, houdende losmaking van Aruba uit het Statenverband van de Nederlandse Antillen. In de preambule werd ondermeer opgenomen:

“overwegende dat Aruba uit vrije wil heeft verklaard deze rechtsorde als land te aanvaarden voor een overgangperiode naar de onafhankelijkheid.”.

Aruba kreeg op 1 januari 1986 eindelijk zijn ‘Status Aparte’ en werd een zelfstandig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het kreeg een eigen Gouverneur, een regering met een Premier en zeven Ministers. Het Parlement kreeg 21 leden.

Omvatte het Koninkrijk der Nederlanden na de uittreding van Suriname in 1975 nog twee landen, sinds 1986, met het ingaan van de Status Aparte van Aruba, bestond het Koninkrijk dus weer uit drie autonome en gelijkwaardige landen te weten: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba.

In 1989 gaf de regering van Aruba te kennen de in 1983 overeengekomen en in artikel 62 van het Statuut neergelegde onafhankelijkheid van Aruba te willen realiseren in een bijzondere samenwerkingsrelatie met het Koninkrijk der Nederlanden. In een dergelijke samenwerkingsrelatie wilde Aruba waarborgen ingebouwd zien voor het handhaven van de democratische rechtsstaat en de territoriale integriteit van Aruba. Voorts gaf Aruba aan dat de burgers van Aruba tevens de Nederlandse nationaliteit moesten kunnen behouden en verwerven. Van Nederlandse zijde werd de bereidheid getoond mee te werken aan de realisering van de onafhankelijkheid van Aruba en met een onafhankelijk Aruba samen te werken overeenkomstig de conclusies van de gehouden RTC 1983.

Nederland gaf daarbij te kennen dat het niet mogelijk is een onafhankelijk Aruba een reële garantie te geven voor het handhaven van de democratische rechtsstaat, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden en de rechtszekerheid.

Voorts werd het ondenkbaar geacht de hele bevolking van Aruba tevens de Nederlandse nationaliteit te doen behouden. Na vele gesprekken met de Minister-president van Aruba in 1990 over deze problematiek, werd door de Arubaanse regering geconcludeerd dat een volkenrechtelijk samenwerkingsverband op voor Aruba essentiële onderdelen te kort zou schieten en dat de door Aruba gewenste samenwerking alleen in het verband van het Koninkrijk gestalte kon krijgen.

Om die reden zag Aruba af van het voornemen de onafhankelijkheid te realiseren op de in het Statuut bepaalde datum van 1 januari 1996!

In mei 1991 vond te Den Haag een Koninkrijksoverleg (de regeringen van de drie landen van het Koninkrijk) plaats. In dit overleg bevestigden de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba onder meer hun wens tot voortzetting van de constitutionele banden van het Koninkrijk.

### **3.8 Statutaire situatie binnen het Koninkrijk der Nederlanden**

#### ***Het Koninkrijk***

Het Koninkrijk der Nederlanden wordt krachtens het Statuut van 1954 gevormd door Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Anno 2004 bestaat het Koninkrijk uit Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Het Statuut is dan ook de hoogste regeling binnen het Koninkrijk. Deze gezamenlijke rechtsorde houdt in dat de drie Rijksdelen autonoom zijn (artikel 41 van het Statuut); met andere woorden dat zij binnen de marges van het Statuut zelfstandigheid bezitten met betrekking tot wetgeving en bestuur. Landsaangelegenheden kunnen zij naar eigen inzicht behartigen.

Deze bepaling komt tot uiting in het feit dat de drie landen een eigen staatsinrichting hebben geformuleerd: in Nederland is dit de Grondwet, in beide andere landen de Staatsregeling. Naast de autonomie is overeengekomen dat de drie landen elkaar zoveel mogelijk helpen en steunen, zowel op ideëel als materieel gebied (artikel 36 van het Statuut). In de praktijk ligt het zwaartepunt bij het Nederlandse Rijksdeel.

Een aantal zaken wordt wel als Koninkrijksaangelegenheid behandeld. Deze worden opgesomd in artikel 3 en artikel 43, lid 2 van het Statuut. Het betreft hier de buitenlandse betrekkingen, de defensie, het Nederlanderschap en het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid, en deugdelijkheid van bestuur. Wel is de zorg voor de rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur opgedragen aan de landen zelf (artikel 43, eerste lid van het Statuut).

### ***De Koninkrijksorganen***

In het kader van de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden is een aantal Koninkrijksorganen ingesteld: Hoge Raad, Raad van State, Ministerraad en Staten-Generaal. Het betreft hier Nederlandse colleges die op het moment dat zij voornoemde aangelegenheden behandelen, functioneren op Koninkrijksniveau. Artikel 23 van het Statuut houdt in dat de Hoge Raad bij Rijkswet rechtsmacht krijgt ten aanzien van rechtszaken in de Nederlandse Antillen en Aruba.

De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse Ministerraad met daaraan toegevoegd twee door de regering van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba benoemde gevolmachtigde Ministers. Deze rijksministerraad bestaat volgens artikel 7 van het Statuut voor het Koninkrijk de Nederlanden, dat de rechtsorde van het koninkrijk regelt.

In de vergaderingen van de rijksministerraad komen de in het Statuut vastgelegde koninkrijksaangelegenheden aan de orde. Dit zijn zaken waarvan de drie landen van het Koninkrijk zijn overeengekomen dat die gezamenlijk worden uitgevoerd, in tegenstelling tot de 'eigen aangelegenheden' waarin de landen autonoom kunnen beslissen.

Daarnaast vergadert de rijksministerraad over zaken waarover de landen besloten hebben deze in gezamenlijkheid uit te voeren en kan ten slotte ook de onderlinge samenwerking aan de orde komen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de Kustwacht in de wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba, hulp bij de wederopbouw na een orkaan.

De gevolmachtigde minister heeft (ook) nog een andere relatie tot de Staten-Generaal. Hij kan deelnemen aan het overleg in de Kamers bij de behandeling van een ontwerp rijkswet. Hij heeft daarbij het recht van amendement en kan zelfs, indien hij het niet eens is met het wetsvoorstel, de Kamer verzoeken de stemming aan te houden tot een volgende vergadering.

Als er in de rijksministerraad verschil van inzicht bestaat over een bepaald onderwerp en de gevolmachtigde minister “ernstig bezwaar” heeft tegen het oordeel van de raad, kan hij vragen om een voortgezet overleg, het zogenoemde “intern appèl”. Aan dit overleg nemen deel de Minister-president, twee ministers, de gevolmachtigde minister plus een door zijn regering aan te wijzen bijzondere gemachtigde. De uitkomst van dit overleg wordt door de rijksministerraad overgenomen.

Sinds de inwerkingtreding van het Statuut in 1954, is er tweemaal een intern appèl geweest. In 1970 heeft de Antillen bezwaar gemaakt tegen de intrekking van het eerder genomen besluit tot benoeming van dr. E. Jonckheer tot Gouverneur, en op 3 oktober 1997 heeft de Antilliaanse regering verzet aangetekend tegen het besluit over de herziening van het LGO-besluit, de zogenaamde “rijstkwestie”.

De Nederlandse Minister-president is de voorzitter van genoemde raad. Een belangrijk verschil tussen de Nederlandse Ministers en de Gevolmachtigde Ministers is dat eerstgenoemde Ministers handelen overeenkomstig eigen verantwoordelijkheid en voor hun beleid politiek verantwoordelijk zijn tegenover de Staten-Generaal. De Gevolmachtigde Ministers zijn gemachtigden van hun landsregering, krijgen daarvan instructies en zijn aan die regering verantwoording verschuldigd.

Een Nederlandse kabinetscrisis maakt de Gevolmachtigde Ministers dan ook niet demissionair.

### **3.9 Staatsinrichting Nederlandse Antillen**

Ten aanzien van het regelen van hun eigen staatsinrichting zijn de drie landen niet geheel vrij. Deze vrijheid is beperkt om zeker te stellen dat het Statuut in acht wordt genomen en om te waarborgen dat voldaan wordt aan een aantal minimumeisen, die aan een democratische rechtstaat mogen worden gesteld.

Wat betreft de staatsinrichting van de Nederlandse Antillen en Aruba zelf kan worden opgemerkt, dat deze is geregeld in de op het Statuut gebaseerde Staatsregelingen van beide landen. Deze zijn te vergelijken met de Nederlandse

Grondwet. Op basis van deze Staatsregelingen beschikken genoemde landen voor hun autonome aangelegenheden over een eigen regering (de door de Kroon benoemde Gouverneur tezamen met de Ministers), een rechtstreeks gekozen parlement (de Staten), een Raad van Advies (vergelijkbaar met de Raad van State), een Rekenkamer en een eigen rechterlijke macht, waarvan de leden door de Kroon worden benoemd.

De Nederlandse Antillen kent een tweedelige regering bestaande uit één bestuursorgaan voor alle vijf eilanden samen, en een bestuur voor elk afzonderlijk eiland. De regering van de eilanden wordt gevormd door een coalitie naar voorbeeld van het Europees systeem. De parlementsleden van de Nederlandse Antillen, de statenleden, worden om de vier jaar door middel van vrije verkiezingen gekozen. De winnende partijen benoemen de Minister-president en de andere Ministers die het nationaal beleid van de vijf eilanden bepalen. De Koningin (Nederland) benoemt een Gouverneur die in de Nederlandse Antillen voornamelijk een vertegenwoordigende functie heeft.

#### **a.) Structuur van de Nederlandse Antillen**

##### *Staatshoofd*

Als staatshoofd van het Koninkrijk fungeert de Koning(in), die in de Nederlandse Antillen en Aruba wordt vertegenwoordigd door een Gouverneur. De Gouverneur is zowel landsorgaan - vertegenwoordiger van de Koning(in) als hoofd van de regering van het desbetreffende land - als Koninkrijksorgaan in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk.

##### *Rijkswetgeving*

Regels over aangelegenheden van het Koninkrijk worden vastgesteld bij Rijkswet respectievelijk bij AMvRB. Rijkswetten komen tot stand in samenwerking tussen de regering van het Koninkrijk en de Nederlandse Staten-Generaal. Ontwerpen van Rijkswet worden gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal aan de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba voorgelegd. De Staten onderzoeken het wetsontwerp vóór de behandeling in de Tweede Kamer en brengen daarover verslag uit aan deze Kamer. Bij daadwerkelijke behandeling in de Kamer kunnen de Gevolmachtigde Ministers en volksvertegenwoordigers uit de West volgens bepaalde procedures invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces.

### *Hoge Raad*

Een ander belangrijk orgaan is de Hoge Raad. Tegen rechterlijke uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba kan men in cassatie gaan bij de Hoge Raad.

### *Algemene Rekenkamer*

Er is geen Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk. Indien de Nederlandse Antillen en Aruba dat zouden wensen, zou op basis van het Statuut de Nederlandse Algemene Rekenkamer wel het algemene toezicht op de besteding van de geldmiddelen in die landen kunnen uitoefenen. Van die mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt. Genoemde landen beschikken ieder over een eigen Algemene Rekenkamer.

### *Europese Unie*

De Nederlandse Antillen en Aruba maken geen deel uit van het grondgebied en de interne markt van de Europese Unie. Deze landen behoren tot de zogenaamde Landen en Gebieden Overzee (LGO), opgesomd in Bijlage IV van het EG-verdrag, waarop de in Deel IV van genoemd verdrag vastgestelde bijzondere associatieregeling van toepassing is.

In hoofdstuk 4 wordt dit nader uiteengezet en wordt tevens een vergelijking gemaakt met de UPG

## **b.) Bevoegdheidsverdeling**

Op Koninkrijksniveau kan de bevoegdheidsuitoefening betrekking hebben op drie soorten aangelegenheden, namelijk:

- 1 Koninkrijksaangelegenheden;
- 2 gemeenschappelijke en samenwerkingsaangelegenheden;
- 3 eigen (autonome)aangelegenheden van de landen afzonderlijk.

Ad. 1: Het Statuut geeft de Koninkrijksaangelegenheden aan. Formeel - juridisch gaat het Statuut uit van bevoegdheden op twee bestuursniveaus. De Nederlandse Antillen en Aruba kunnen Koninkrijksaangelegenheden niet via eigen wetgeving (landsverordeningen en landsbesluiten) regelen tenzij een Rijkswet dit aan de Nederlandse Antillen en Aruba zou zijn opgedragen.

Ad. 2: Naast de aangelegenheden van het Koninkrijk, waardoor de drie landen aan een bepaalde rechtsorde zijn gebonden die hun bevoegdheden inperkt, kent het Statuut ook onderwerpen waarvoor een plicht tot onderlinge bijstand en tot overleg geldt. Hier gaat het op onderwerpen, die tot de eigen bevoegdheden van elk van de landen behoren maar waarin men toch één lijn wenst te volgen. Voorbeelden daarvan zijn: de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen tussen de landen, de bevordering van doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen en luchtvaart- en scheepvaartangelegenheden. Daarnaast moet een aantal aangelegenheden zoveel mogelijk op eenvormige wijze worden geregeld, zoals het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt en bepalingen omtrent maten en gewichten.

Voorts kunnen de drie landen op vrijwillige basis met elkaar samenwerken, zoals op het terrein van de Nederlandse financiële en personele hulpverlening aan de Nederlandse Antillen en Aruba.

Daarvoor kunnen er protocollen, overeenkomsten en convenanten worden gesloten en zo nodig kan de weg van een Rijkswet of AMvRB worden gekozen. Van het laatste is gebruik gemaakt voor de samenwerking op het terrein van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

### **3.10 Het Openbaar Bestuur**

#### ***Het Bestuur van de Nederlandse Antillen***

In de Staatsregeling wordt het Bestuur van de Nederlandse Antillen, in engere zin, omschreven. De uitvoerende macht behoort aan de Gouverneur onder verantwoordelijkheid van de Minister(s).

Het bestuur van elk eilandgebied bestaat uit : de Eilandsraad, het Bestuurscollege en de Gezaghebber (artikel 3, ERNA). Het dagelijks bestuur wordt uitgeoefend door het Bestuurscollege dat bestaat uit de Gezaghebber, als voorzitter, en Gedeputeerden.

#### ***De Eilandsraad***

De Eilandsraad kan omschreven worden als het vertegenwoordigend lichaam in elk der Eilandgebieden. Op elk der eilanden wordt via aparte verkiezingen om de vier jaar een Eilandsraad gevormd. Dit parlement benoemt uit zijn midden het Bestuurscollege, dat verantwoordelijk is voor het bestuur van het betrokken eiland. Het aantal leden van de Eilandsraad bedraagt voor:

Curaçao	21
Bonaire	9
Sint-Maarten	11
Saba	5
Sint-Eustatius	5

De Eilandsraad heeft behalve wetgevende ook bestuurlijke bevoegdheden. De wetgevende bevoegdheid wordt uitgeoefend door het maken van Eilandsverordeningen, terwijl de bestuursbevoegdheid van ieder eiland wordt geconcretiseerd in het nemen van besluiten.

### ***Het Bestuurscollege***

Het Bestuurscollege is het dagelijks bestuur van het eilandgebied en voert de besluiten van de Eilandsraad uit. Het Bestuurscollege bestaat uit de Gezaghebber en een aantal Gedeputeerden. De voornaamste bevoegdheden van het Bestuurscollege zijn:

- het voorbereiden van voorstellen aan de Eilandsraad;
- het beheer van de financiën en eigendommen van het eilandgebied;
- waar nodig medewerking verlenen aan de uitvoering van landsverordeningen en landsbesluiten houdende algemene maatregelen;
- het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren.

Het Bestuurscollege is voor zijn beleid verantwoording verschuldigd aan de Eilandsraad.

### ***De organisatie van het Bestuur***

De organisatie van het Bestuur op de Nederlandse Antillen is, zoals reeds eerder is vermeld, vastgelegd in het Statuut. Uiteraard geldt ook de gebruikelijke scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

## **3.11 De wetgevende macht**

De wetgevende macht berust bij de Staten van de Nederlandse Antillen, die gelijke rechten kennen als de (Tweede Kamer der) Staten-Generaal. Op de Nederlandse Antillen is de wetgevende macht op lokaal niveau in handen van de gekozen eilandsraden (vergelijkbaar met de gemeenteraden in Nederland).

In 1936 werden de Staten ingesteld als opvolger van de oude Koloniale Raad.

De Staten vormen sinds 1938 het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen.

De twee belangrijkste taken van de Staten zijn:

- 1 Het uitoefenen van de wetgevende macht gezamenlijk (de Staten) met de Landsregering door regeling bij Landsverordening;
- 2 Het uitoefenen van controle op de regering.

De zittingsduur van de Staten is, tussentijdse ontbinding voorbehouden, vier jaar.

Om Lid van de Staten te kunnen zijn moet men Nederlander zijn, de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt en niet uitgesloten zijn van het kiesrecht. De Staten onderzoeken de geloofsbrieven van de nieuw ingekomen Leden en besluiten over hun toelating als Lid. De Leden van de Staten leggen vóór het aanvaarden van hun betrekking in handen van de Gouverneur de eed (of belofte) af.

De Staten beraadslagen en nemen besluiten in een openbare vergadering, waarin meer dan de helft van het aantal Leden aanwezig moet zijn. Het quorum wordt dus gevormd door twaalf Leden. Besluiten worden met volstrekte meerderheid van stemmen genomen (tenzij de wet voor een bepaald besluit uitdrukkelijk een grotere meerderheid vereist). De Staten kunnen het Reglement van Orde voor hun vergaderingen vaststellen. Hierin wordt de werkwijze van de Staten weergegeven.

Het Reglement van Orde wordt in het Publicatieblad (PB) bekend gemaakt.

Het Parlementaire jaar, aangeduid als het zittingsjaar van de Staten, valt niet samen met het kalenderjaar maar vangt jaarlijks aan op de tweede dinsdag in de maand september.

Vergaderingen worden door de Voorzitter bijeen geroepen wanneer hij zulks nodig vindt of wanneer hierom door drie leden, schriftelijk met opgave van redenen, is verzocht.

De Voorzitter en de Ondervoorzitter worden door de Gouverneur benoemd (voor de duur van een zittingsjaar) uit een voor ieder afzonderlijk door de Staten in te dienen voordracht van twee Leden. Bij de Staten binnengekomen voorstellen, stukken, ontwerp- Landsverordeningen, ontwerp Rijkswetten of verzoekschriften worden bij besluit van de Staten in handen gesteld van een Statencommissie voor een vooronderzoek.

### **3.12 De uitvoerende macht**

De uitvoerende macht op landsniveau in de Nederlandse Antillen is in handen van de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen. Op eilandniveau is de uitvoerende macht in handen van de Gezaghebber en het Bestuurscollege (te vergelijken met het College van Burgemeester en Wethouders). Voor het eilandgebied Curaçao is het bestuurlijk een complicerende factor dat er twee

bestuurslagen zijn:

- 1 op dit eiland hebben de Staten zitting (met vertegenwoordigers van de vijf eilanden van het land der Nederlandse Antillen) en,
- 2 de bestuurders van het eiland Curaçao.

### ***Reglement van Orde van de Raad van Ministers***

Het Reglement van Orde van de Raad van Ministers bepaalt:

- De Raad beraadslaagt en beslist in het algemeen over onderwerpen die een gemeenschappelijk overleg tussen Ministers en Staatssecretarissen vorderen teneinde eenheid in het regeringsbeleid te verzekeren;
- De Raad beraadslaagt voor het bepalen van standpunten in Koninkrijks-aangelegenheden;
- De Raad beraadslaagt en beslist over ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten houdende algemene maatregelen voorzover de verantwoordelijkheid voor de inhoud daarvan gemeenschappelijk door de Ministers en de Staatssecretarissen wordt gedragen, alvorens deze bij de raad van Advies worden ingediend;
- De Raad beraadslaagt en beslist over laatstgenoemde ontwerpen voor zover deze bij de Raad van Advies tot belangrijke aanmerkingen of bezwaren aanleiding hebben gegeven tenzij de spoed, welke de behandeling mocht vereisen, nader overleg in de Ministerraad niet toelaat;
- De Raad beraadslaagt en beslist over het ontwerpreglement van orde voor de Raad van Advies;
- In het bijzonder beraadslaagt en beslist de Raad in voorkomende gevallen over aangelegenheden inzake onderlinge bijstand, overleg en samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk onderling alvorens deze bij de Raad van Advies worden ingediend;
- De Raad beraadslaagt in verband met beslissingen over het benoemen, schorsen en ontslaan van hoge landsambtenaren en andere in het Reglement van Orde genoemde personen.

Ten tijde van het kabinet Römer (26 maart 1998), werd bij Landsbesluit van 16 december 1994, no:48 houdende de instelling van Ministeries, bepaald wie belast is met de diverse portefeuilles c.q. de respectievelijke Ministeries. De Raad van Ministers is volgens bovengenoemd Landsbesluit samengesteld uit acht Ministers en drie Staatssecretarissen.

### ***Taken van de Raad van Advies***

De taken en werkzaamheden van de Raad van Advies worden bepaald in artikel 28 t/m 36 van de Staatsregeling. De werkzaamheden van de Raad worden geregeld in een Reglement van Orde.

De Raad van Advies heeft drie hoofdtaken nl.:

- advisering ten aanzien van de wetgeving;
- advisering in het kader van de uitoefening van het Hoger Toezicht door de Gouverneur overeenkomstig het 6e hoofdstuk van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen;
- advisering in gevallen waarbij in de wetgeving is voorzien in de mogelijkheid van administratief beroep op de Gouverneur en bij wettelijke regeling verplicht is voorgeschreven dat de Raad van Advies over het ingestelde beroep moet adviseren. De advisering door de Raad van Advies geschiedt steeds aan de Gouverneur. Administratief beroep op de Gouverneur, waarbij de Raad van Advies in de praktijk het meest betrokken raakt, is het beroep op grond van artikel 18, van de Landsverordening toelating en uitzetting tegen beslissingen van de Gezaghebbers. Advisering van de Raad van Advies ten aanzien van de wetgeving is geregeld in artikel 32 van de Staatsregeling. De Raad adviseert in de eerste plaats over alle ontwerpen van Landsverordeningen. Wanneer het regeringsontwerpen betreft geschiedt de advisering vóór de indiening bij de Staten; wanneer het initiatiefontwerpen vanuit de Staten betreft, geschiedt de advisering alvorens de betreffende wetten door de Gouverneur worden ondertekend.

De Raad van Advies adviseert over ontwerpen van Rijkswetten, van Algemene Maatregelen van Rijksbestuur en internationale overeenkomsten die de Nederlandse Antillen raken, tenzij daaromtrent tussen de Regering van de Nederlandse Antillen en de Gevolmachtigde Minister een overleg plaatsvindt of naar het oordeel van de Regering om andere reden het horen van de Raad bezwaarlijk is. Advisering door de Raad van Advies is verder vereist over alle ontwerpen van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen. Artikel 32, 1e lid, ad4 van de Staatsregeling bepaalt ook dat, de Raad van Advies wordt gehoord over alle aangelegenheden waaromtrent dit bij Staatsregeling of bij enige andere verordening is voorgeschreven.

### ***Samenstelling van de Raad van Advies***

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 28, Staatsregeling, is de Raad van Advies als volgt samengesteld:

- de Gouverneur is de Voorzitter van de Raad van Advies;
- de Gouverneur kan het voorzitterschap bekleden, zo dikwijls als hij dit nodig oordeelt ( de Gouverneur heeft alsdan een raadgevende stem);

- de Raad van Advies bestaat uit minimaal vijf leden waarvan één de functie van Ondervoorzitter bekleedt;
- de ondervoorzitter en de leden worden door de Gouverneur benoemd, kunnen ook geschorst en ontslagen worden;
- de Leden bekleden hun ambt niet langer dan vijf jaar achtereen en zijn terstond herbenoembaar;
- de Gouverneur kan buitengewone Leden benoemen en alle Leden leggen in handen van de Gouverneur de eed af;
- de rang der Leden wordt geregeld naar ouderdom van benoeming;
- een Lid van de Raad van Advies kan niet tegelijkertijd lid van de Staten van de Nederlandse Antillen zijn.

### ***De Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen***

De Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen is ingesteld bij Landsverordening van 6 april 1956 (PB 1956 no. 135), en is opgericht op 1 juni 1956, terugwerkend tot 1 januari 1953. De Algemene Rekenkamer dient als onafhankelijke instantie de parlementen (de Staten van de Nederlandse Antillen en de Eilandsraad van ieder der eilanden) die informatie betreffende het financieel beleid van de overheden te verschaffen welke zij nodig hebben om genoemd beleid te kunnen beoordelen. De Algemene Rekenkamer is gevestigd op Curaçao en heeft geen afdelingen op de andere eilanden. De Algemene Rekenkamer onderhoudt een nauw contact met de minister van Financiën.

### **3.13 De rechterlijke macht**

Alle burgerlijke en strafzaken worden in eerste instantie behandeld door het Gerecht in Eerste Aanleg (één voor de Antillen en één voor Aruba).

Voor alle vijf de eilanden bestaat één gerecht, dat op Curaçao en Sint-Maarten regelmatig, op de andere eilanden van tijd tot tijd, zitting houdt. Hoger beroep voor de gehele Nederlandse Antillen is mogelijk bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, gevestigd op Curaçao.

Het Hof is samengesteld uit een President, die tevens lid is, leden en plaatsvervangende leden. Het aantal leden wordt bij eenvormig Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bepaald. De President en de overige leden van het Hof worden door de Kroon voor het leven benoemd. De President van het Hof bepaalt op welke wijze de werkzaamheden van het Hof onder de leden en de plaatsvervangende leden worden verdeeld. Bij verhindering of afwezigheid wordt de President vervangen door een door hem aangewezen lid van het Hof.

### ***Gerecht in Eerste Aanleg***

Er is een Gerecht in Eerste Aanleg van de Nederlandse Antillen (en een Gerecht in eerste Aanleg van Aruba). Het Gerecht in Eerste Aanleg van de Nederlandse Antillen is gevestigd op Curaçao. Het rechtsgebied strekt zich uit over alle eilandgebieden die tot de Nederlandse Antillen behoren. De Gerechten in Eerste Aanleg worden gevormd door een alleen-sprekende rechter. Als zodanig treden daarbij op de leden van het Hof van Justitie. Tevens kunnen als rechter in Eerste Aanleg optreden rechter-plaatsvervangers, die geen lid of plaatsvervangend lid van het Hof zijn. Voor alle eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (alsmede Aruba), is tenminste één rechter-plaatsvervanger in Eerste Aanleg benoemd. De rechter in Eerste Aanleg neemt, behoudens hoger beroep, kennis van alle burgerlijke zaken en vonnist over strafbare feiten, waarvan de kennisneming niet aan een andere rechter is opgedragen.

### ***Cassatierechtspraak***

Overeenkomstig de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen, vastgesteld bij Rijkswet van 20 juli 1961, neemt de Hoge Raad der Nederlanden ten aanzien van burgerlijke en strafzaken in de Nederlandse Antillen en Aruba, in overeenkomstige gevallen, op overeenkomstige wijze en met overeenkomstige rechtsgevolgen als ten aanzien van burgerlijke en strafzaken in Nederland, kennis van een beroep in cassatie, ingesteld, hetzij door partijen, hetzij “in het belang van de wet” door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De Hoge Raad is gevestigd te Den Haag, Nederland.

### ***Administratieve Rechtspraak***

Bij diverse landsverordeningen is de kennisneming van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, opgedragen aan de rechterlijke macht of aan bijzondere colleges waarin leden daarvan mede zitting hebben. Voorts neemt de rechterlijke macht kennis van geschillen over het Kiesrecht en andere Grondrechten, over de rechtstoestand van ambtenaren en over heffing en invordering van belastingen. Indien de wijze van berechting van deze geschillen door Justitie niet bij Landsverordening nader is bepaald, worden voor de berechting van geschillen van burgerrechtelijke aard geldende regelen zoveel mogelijk toegepast.

### ***Toezicht en overige Rechtspraak***

Leden van het Hof zijn tevens belast met het toezicht op en of de Tuchtrechtspraak over leden van bepaalde beroepsgroepen, zoals uit de gezondheidszorg (Medisch Tuchtcollege), het Notariaat (Kamer van Toezicht), de Advocatuur (Raad van Toezicht en Raad van Appèl) en Deurwaarders.

### ***Het Openbaar Ministerie***

Het Openbaar Ministerie is in het bijzonder belast met de handhaving van de wettelijke regelingen, met de vervolging van strafbare feiten, met het doen uitvoeren van vonnissen en beschikkingen in strafzaken, en met het toezicht op de naleving van de rechtelijke beslissingen in tuchtzaken. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie een aantal neventaken, die voortvloeien uit “bijzondere” wettelijke bepalingen.

Tengevolge van de in 1986 verkregen Status Aparte door het eilandgebied Aruba was het op basis van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Arubanodig de Rechtelijke Organisatie op diverse plaatsen te wijzigen en aan te vullen.<sup>51</sup> Hierdoor ontstond de huidige ‘Eenvormige Landsverordening op de Rechterlijke Organisatie (ELRO)’.

## **3.14 Politieke cultuur**

Het zal duidelijk zijn dat Nederland door de eeuwenlange koloniale banden, zijn stempel drukte op de politieke ontwikkelingen en structuur op de Nederlandse Antillen (zie het Statuut 1954). De Nederlandse Antillen en Aruba zijn wat de politieke structuur betreft, grotendeels een kopie van het Nederlandse bestel staatsrechtelijk gezien. Met name de Grondwet (in de vorm van Staatsregelingen), de Ministerraad, Ministeriële verantwoordelijkheden, volksvertegenwoordiging, ministeries, etc.

Toch zijn er enkele verschillen waarneembaar. Te denken valt aan de positie van de Gouverneur, het ontbreken van de Eerste Kamer en de samenstelling van de volksvertegenwoordiging van de Nederlandse Antillen. Bij de samenstelling van de Antilliaanse volksvertegenwoordiging, de Staten, wordt het principe van evenredigheid niet ten volle toegepast. Als bij landelijke verkiezingen het evenredigheidssstelsel gevolgd zou worden, zouden de vier kleine eilanden vanwege hun geringe bevolkingsaantal weinig kans maken op een zetel. De zetelverdeling is daarom gekoppeld aan de eilanden.

### ***Het karakter van de politiek***<sup>52</sup>

Naast de reeds beschreven formele aspecten van de staatkundige en bestuurlijke verhoudingen in het Koninkrijk, zijn informele aspecten van groot belang. Drie specifieke karaktertrekken van de Antilliaanse politiek zijn:

- 1 De belangrijkste karaktertrek is de kleinschaligheid. Als gevolg van het gering aantal ingezetenen worden politici gekozen op grond van persoonlijke contacten met de kiezers. Partijprogramma's doen er niet zoveel toe en bovendien verschillen zij niet veel van elkaar. Het gevolg van deze kleinschaligheid is dat er veel retoriek is, men gebruikt veel verbaal geweld, maar als het erop aan komt, beseft men dat men toch weer verder moet met dezelfde collega-politici in dezelfde kiezersgemeenschap.
- 2 Voor wat betreft de inhoud van de politieke agenda valt voorts op dat de politici insulair zijn georiënteerd, met andere woorden zij richten zich op de belangen van het eiland waar zij oorspronkelijk vandaan komen. Het gevolg hiervan is dat de politici niet altijd het algemeen belang nastreven, maar sterk beïnvloed worden door hetgeen leeft op hun eigen eiland. Hierdoor is er regelmatig sprake van verdeeldheid op grond van irrationele argumenten, hetgeen besluiteloosheid in de hand werkt. Als gevolg van toenemende migratiestromen tussen de eilanden is deze tendens overigens dalende. De vertegenwoordigde bevolking heeft zich namelijk daardoor over alle eilanden verspreid.
- 3 Het laatste kenmerk is patronage. De achtergrond daarvan is dat de Caribische maatschappij- en familiestructuur overwegend in aanzien zijnde personen voortbrengt. Wanneer personen met een dergelijk achtergrond politiek gaan bedrijven, dulden zij geen kritiek en geen invloed van partij kader en partijprogramma's. Het gevolg is dat politici, wanneer zij eenmaal aan de macht zijn, 'aanbeden' worden door het minder bevoorrechte deel van de bevolking, met wie zij bovendien niet zelden persoonlijke banden hebben.

De kleinschaligheid van de politiek, de insulaire instelling en de patronage zijn karaktertrekken die politici een vorm van 'onschendbaarheid' geven, die gemakkelijk kan leiden tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor de bevolking op de Nederlandse Antillen. Het spreekt voor zich dat deze praktijken niet geheel voldoen aan de 'Westerse normen'.<sup>53</sup>

Bij het beschouwen van de problemen en het zoeken naar oplossingen dient met dit gegeven echter wel rekening te worden gehouden, hetgeen in Nederland nogal eens wordt vergeten!

### ***Partijvorming***

De politieke - partijvorming lijkt op het eerste gezicht op die van Nederland, maar toch bestaan er belangrijke verschillen. Over het algemeen oriënteren de partijen zich slechts op het eigen eiland (insularisme); ze hebben weinig ideologische grondslag. Ondanks de beïnvloeding van de Katholieke geestelijkheid en de Protestantse elite, is er geen sprake van een verzuild systeem. Het mag gezegd worden dat Antillianen (en Arubanen) hun levensbeschouwing en politieke opvattingen het liefst gescheiden houden. Persoonlijke, etnische en regionale banden blijken sterker dan godsdienstige banden. Heel veel partijen worden gevormd rond één leider, die het gezicht van de partij bepaalt. Sterke dominantie van charismatische leiders kwam en komt op ieder eiland voor.

### **3.15 Ter afsluiting**

De totstandkoming van het Statuut is bepaald niet van een leien dak gegaan. Vanaf de eerste RTC, gehouden in 1948, tot de inwerkingtreding van het Statuut, 12 december 1954, waren er bijna zeven jaren nodig om 'een compromis dat als geheel aanvaardbaar leek', te bereiken.

De relatie tussen de Koninkrijkspartners is van staatsrechtelijke aard. Dit wil niet betekenen dat hieraan geen volkenrechtelijke aspecten verbonden zijn. Zolang de Nederlandse Antillen en Aruba niet onafhankelijk zijn, kunnen hun bevolkingen het in het volkenrecht verankerde, zelfbeschikkingsrecht uitoefenen. Het zelfbeschikkingsrecht heeft vanaf het begin in de verhoudingen tussen de partners van het Koninkrijk een bijzondere rol gespeeld en dit doet zich nog steeds voor. De totstandkoming van het Statuut is geruime tijd erdoor opgehouden. Suriname wenste in het Statuut een uitdrukkelijke verwijzing naar het zelfbeschikkingsrecht, dat mede het recht van secessie zou inhouden. Van Nederlandse kant werd dit onder meer afgewezen wegens strijd met de bepalingen in de Grondwet van 1948. Toen Nederland uiteindelijk alsnog bereid was het principe van het zelfbeschikkingsrecht, dat overigens naar de Nederlandse opvatting van destijds niet het secessierecht omvatte, in de preambule op te nemen, zag Suriname hiervan af. Dat de afspraak over het vrijwillige karakter van de nieuwe rechtsorde in de preambule zou worden benadrukt en het Statuut in onderling overleg op een niet te moeilijke wijze zou worden herzien, werd door Suriname geaccepteerd.

De uitgangspunten van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden treft men aan in de preambule van het Statuut. Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen hebben uit vrije wil verklaard 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.

Het Statuut voor het Koninkrijk en de Nederlandse Grondwet zijn in twee opzichten met elkaar verbonden. In de eerste plaats wordt een aantal Koninkrijksaangelegenheden, genoemd in artikel 3 van het Statuut, nader geregeld in de Grondwet. In de tweede plaats worden ingevolge artikel 5 van het Statuut de Koninkrijksorganen in de Nederlandse Grondwet geregeld voor zover dit niet in het Statuut is geregeld. Dit laatste is begrijpelijk, aangezien het in principe om Nederlandse, reeds in de Grondwet geregelde organen gaat. Het is voldoende dat in het Statuut vervolgens de bijzondere regels ten aanzien van deze organen zijn neergelegd.

De Nederlandse Grondwet heeft door dergelijke bepalingen het karakter gekregen van een, zoals men dat destijds noemde, amfibiereregeling. Aan de ene kant kan de Grondwet gezien worden als de basisregeling van het land Nederland, zoals de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de Staatsregeling van Aruba gezien kan worden als de basisregeling voor die landen. Als zodanig bevatten de Grondwet en de beide Staatsregelingen landrecht en dienen zij de bepalingen van het Statuut in acht te nemen. Aan de andere kant bevat de Nederlandse Grondwet constitutioneel recht van het Koninkrijk. Zij onderscheidt zich in dat opzicht van de Staatsregelingen van beide landen en staat wat dit betreft op één lijn met het Statuut. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid in de verhouding Grondwet versus Statuut.

Een ander bezwaar is dat de invloed van de overzeese gebiedsdelen op de inhoud van deze bepalingen van constitutioneel Koninkrijksrecht louter door hun plaats in de Grondwet geringer dan wanneer deze voorschriften in het Statuut zouden zijn neergelegd. In het laatste geval is voor vaststelling respectievelijk wijziging overeenstemming vereist tussen de drie landen van het Koninkrijk (zie artikel 55). Ten aanzien van wijziging van de onderhavige Grondwetbepalingen wordt de Rijkswetprocedure (artikelen 15 tot 20) gevolgd en is consensus niet voorgeschreven.

De samenwerkingsrelatie tussen de drie landen van het koninkrijk is niet van volkenrechtelijke, maar van staatsrechtelijke aard. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zijn geen soevereine staten, maar drie delen binnen één staatsverband. De soevereiniteit berust bij het Koninkrijk der Nederlanden als overkoepelend verband.

Het Statuut geeft de Nederlandse Antillen en Aruba weliswaar een verregaande vorm van zelfbestuur, maar Nederland blijft in laatste instantie verantwoordelijk. Er wordt in het Statuut gesproken over 'gelijkwaardige partners.' In feite zijn de

Nederlandse Antillen en Aruba geen gelijkwaardige partners van Nederland. De Koninkrijksregering bestaat uit het voltallige Nederlandse kabinet aangevuld met één gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen en één van Aruba, waarbij laatstgenoemden géén stemrecht binnen de koninkrijksregering hebben. Nederland heeft een speciale bewindspersoon belast met Antilliaanse en Arubaanse zaken. De Nederlandse Antillen en Aruba ontberen een bewindspersoon voor Nederlandse zaken.

## Voetnoten

- 1 Zie Preambule Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
- 2 Oostindie, G.J. en I. Klinkers (2001). p. 152.
- 3 Artikel 58 van het Statuut. De tweede titel kon niet tegelijkertijd vervallen, want zij omschreef de Landsregering.
- 4 Van Aller (1994), p. 302.
- 5 Oostindie, G.J. en I. Klinkers (2001). deel II, p.50.
- 6 Oostindie, G.J. en I. Klinkers citaat uit persoonlijke brief van Korthals aan Speekenbrink, 21 februari 1961, (ARA, Kabsna, inv. no. 91) "Het is U bekend, dat ook de Nederlandse regering aan zodanige besprekingen geen behoefte gevoelt en dit ook reeds enkele keren in het openbaar te kennen heeft gegeven onder toevoeging dat zij uiteraard bereid is tot overleg, indien Suriname en/of de Nederlandse Antillen dit wenselijk zouden achten."
- 7 Volgens het overigens als geheim gekwalificeerd verslag van de Conferentie, p. 11. Zie ook Fernandes Mendes (1989), p. 64.
- 8 ARA, nr. 244; het preadvies van de commissie is als bijlage opgenomen. Zie ook Fernandes Mendes (1989). p. 65.
- 9 Geciteerd uit Fernandes Mendes (1989), p. 65.
- 10 Verslag conferentie, p. 43.
- 11 Trouw 30 mei 1961.
- 12 Verslag conferentie, p. 65.
- 13 Algemeen Handelsblad, 15 juni 1961.
- 14 Fernandes Mendes (1989). p.69-70.
- 15 Deze paragraaf is tot stand gekomen via raadpleging van persoonlijke archieven van Surinaamse politici (Pengel en Wijntuin) en via gesprekken met de meest betrokken (naaste)medewerkers van de politici destijds.
- 16 Breedveld (2000), p. 298.
- 17 Idem. p.301.
- 18 Dagblad Suriname, 13 februari 1969.
- 19 Oostindie, G.J. en I. Klinkers (2001), deel II, p.76.
- 20 Eigen waarnemingen van de auteur, en gevoerde gesprekken met de meest betrokken personen (Palm en Everts) en zie Gritu di un pueblo; 30 mei 1969, Nederland, 1995 prod. J. Leerdam en N. de Palm.
- 21 Handelingen Tweede Kamer, 1969-170, 10734, bijlage 3.
- 22 Idem.
- 23 Citaat uit Fernandes Mendes (1989), p. 71-72. Zie ook Handelingen Tweede Kamer, 1970-1971, p. 1569 en 1576.
- 24 KB van 5 januari 1972.

- 25 Nationaal Archief Willemstad, Koncomdossier 1972.
- 26 Surinaamse Nieuwsbrief, Publicatie van de Regeringsvoorlichtingsdienst Suriname, 1972 nr.II. Zie ook het beknopt verslag van een parlementaire delegatie naar aanleiding van het bezoek aan Suriname en de daarop gevolgd kort bezoek aan de Nederlandse Antillen (12 mei - 27 mei 1970), zitting 1969-1970, 10734, p.3.
- 27 Tweede kamer, 1974-1975, 13473, (R990), nr. 5.
- 28 Idem.
- 29 Idem.
- 30 Tweede Kamer, 1974-1975, 13473, (R990), nr.6.
- 31 Idem.
- 32 Idem.
- 33 Zie behandeling Rijkswet 22 november 1975, Stbl. 1975, nr. 617; Tweede Kamer stukken 1974-1975, 13473, (R990); Eerste Kamerstukken 1975-1976, 13473 (R990) (21). Zie ook: Fernandes Mendes (1989). p. 89.
- 34 Idem.
- 35 Nationaal Archief, Willemstad. Een bestuurslichaam van twee Landsraden die de Gezaghebbers van de eilan-den Aruba, Bonaire en de Bovenwindse eilanden in het dagelijks bestuur van het eiland bijstonden.
- 36 Tweede Kamer, 1947-1948. 650.nr. 2. De petitie van de Staten van Curaçao handelde alleen over het verlan-gen naar autonomie voor het gehele rijksdeel en ook het daarbij gevolgde uitvoerige memorandum repte niet over de wens van het Arubaans afscheiden.
- 37 Arubaanse Volkspartij.
- 38 Verkiezingspamflet MEP 1971.
- 39 Rijkswet d.d. 15 december 1994, Stb 1995, 1; PbEG 34, AB Aruba 18; inwerkingtreding 1 juli 1995, Stb 1995, 232, PbEG 131; AB Aruba 41.
- 40 Stenografisch verslag van de eerste zitting van de conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland, gehouden van maandag 16 tot en met woensdag 25 februari 1981 te 's-Gravenhage. De conferentie werd geopend in de Ridderzaal. De vergaderingen vonden plaats in het ministerie van Financiën.
- 41 RTC 1981, p. 18.
- 42 Overeenstemmingspunt 1.2 RTC 1981; Aruba wenst in 1991 onafhankelijk te zijn tenzij de Arubaanse bevol-king te gelegener tijd anders mocht beslissen.
- 43 Archief Kabna (min. BZK) Kabna-nota; Topoverleg op Koninkrijksniveau; organisatie en standpuntbepaling Nederlandse regering.
- 44 Oostindie, G.J. en I. Klinkers (2001), deel III, p. 54-55.
- 45 Rapport Commissie van Zeven (1982), p. 4,127(conclusies).

- 46 De Gemengde Commissie Toekomst Antillen ofwel de Commissie van Zeven bestond uit zeven deskundigen: drie uit Nederland en vier uit de Antillen. De Commissie werd ingesteld bij KB van 14 januari 1982, nr.8, Stcrt 17, en werd ontbonden bij KB van 16 mei 1983, nr.4.
- 47 Rapportage van de Commissie van Zeven 1982.
- 48 Oostindie, G.J. en I. Klinkers (2001), deel III, p.55.
- 49 Kamerstukken Tweede Kamer, 1982-1983, 17816, no. 1.
- 50 Tweede Kamer, 1984-1985, 18826, (R1275), nrs. 1 t/m 4.
- 51 Pietersz, R.F.; Gevolgen van de Status Aparte van Aruba voor de Rechtelijke Organisatie, TAR-Justicia 1986, nr. 2, p. 105-110.
- 52 Schrils, J. Een democratie in gevaar; een verslag van de situatie op Curaçao tot 1987, p. 187-202. Op grond hiervan had de auteur een gesprek met de heer Schrils. Naar aanleiding van dit gesprek kwam de auteur tot deze conclusies.
- 53 Idem.



## 4 De Nederlandse Antillen als land

De eilanden Bonaire, Curaçao, Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten (Nederlandse deel) vormen tezamen de Nederlandse Antillen sinds de Status Aparte van het eiland Aruba.

De eilanden zijn al ruim 350 jaar onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. De aanduiding Nederlandse Antillen voor de Boven- en Benedenwindse eilanden in het Caribische gebied is voor het eerst in 1948 terug te vinden in de Nederlandse Grondwet. In 1922 is de aanduiding “Koloniën” al verdwenen en wordt er gesproken van gebiedsdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Na 1942 wordt gesproken over Staatsdeel, maar toch onveranderlijk als het gebied- of Staatsdeel Curaçao en als men in oude regelingen alleen het eiland Curaçao bedoelt, wordt het ook als zodanig genoemd.

Die naamsverandering van Curaçao in Nederlandse Antillen geeft eigenlijk al een verandering aan in de wijze waarop men in Nederland de zes eilanden bezag, want zoals men de Antillen in 1922 niet meer als Nederlandse koloniën wilde beschouwen, zo wilde men de Antillen in 1948 niet meer zien als “het eiland Curaçao met onderhorige districten”, zoals het nog heette in 1759.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam meer oog voor de gelijkwaardige positie van Curaçao en Aruba, al moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat de verdere staatsrechtelijke omvorming, zoals dat steeds gaat in het mondiale dekolonisatieproces, later meer werd afgedwongen dan eigener beweging tot stand kwam.

Hier wordt slechts geconstateerd dat met de naamgeving de Nederlandse Antillen na de Tweede Wereldoorlog als een staatsrechtelijke eenheid werden erkend, die zes jaar later (1954) via het Koninkrijksstatuut tezamen met Suriname en Nederland een gelijkwaardig lid van het Koninkrijk der Nederlanden zouden zijn. Dat Suriname binnen twee decennia (1975) dit verband zou verlaten en dat Aruba voor zichzelf (1986) een aparte status binnen het Koninkrijk zou verwerven, zijn gegevens in een voortgaande ontwikkeling, die binnen dit hoofdstuk niet besproken zullen worden. Verwezen wordt naar hoofdstuk 3.

### 4.1 Bestuursakkoord met Sint-Maarten

Het eilandelijke bestuur van Sint-Maarten werd medio 1992 onder hoger toezicht gesteld. Het uitgebrachte rapport van de Commissie- Pourier van mei 1992, concludeerde dat ongewenst bestuurlijk handelen te veel onderdeel vormde van het

doen en laten van de Sint-Maartense bestuurders en de Koninkrijksministerraad besloot op grond hiervan in te grijpen. Eerst op basis van de Voorlopige Voorziening van 9 juli 1992 en daarna met de AMvRB die op 25 februari 1993 in werking trad. Deze maatregel geldt voor één jaar.<sup>1</sup>

Volgens deze AMvRB treden Eilandsverordeningen en - besluiten houdende algemene maatregelen alsmede beschikkingen van een eilandorgaan indien deze belangrijke bestuurlijke en financiële implicaties hebben, niet in werking dan na goedkeuring van de Gouverneur. Daarnaast is de Gezaghebber de bevoegdheid gegeven om, na overleg met de Gouverneur, dergelijke ontwerp- Eilandsverordeningen noodzakelijk voor de deugdelijkheid van het bestuur ter vaststelling aan de Eilandsraad aan te bieden en de bevoegdheid om dergelijke eilandbesluiten houdende algemene maatregelen of beschikkingen vast te stellen wanneer het bestuurscollege dit nalaat.<sup>2</sup>

Op 19 november 1993 besloot de Koninkrijksministerraad een commissie in te stellen die als opdracht kreeg de werking van de AMvRB op het bestuur van het eilandgebied Sint-Maarten te evalueren.

Het instellingsbesluit van 23 november 1993 luidt als volgt:<sup>3</sup>

- *“In het licht van de aanleiding die destijds bestond om het systeem van toezicht en controle zoals vastgelegd in het besluit van 2 februari 1993, houdende enkele tijdelijke voorzieningen in het bestuur van het eilandgebied Sint-Maarten van de Nederlandse Antillen in te stellen, te beoordelen of dit systeem naar behoren heeft gefunctioneerd en nog functioneert;*
- *vast te stellen of de hiervoor bedoelde tijdelijke voorzieningen ertoe hebben geleid dat het bestuur van het eilandgebied Sint-Maarten op eigen kracht en binnen de bestaande regelingen het lopende proces van verbetering van bestuur voort kan zetten;*
- *indien dat laatste niet het geval is, te adviseren omtrent de vorm waarin en het kader waarbinnen voorzieningen in het bestuur van Sint-Maarten van kracht zouden moeten blijven na afloop van het thans geldende besluit.”*

De evaluatiecommissie (Commissie Joubert) heeft als onderzoeksmethode documentenanalyse gecombineerd met interviews van betrokkenen op Curaçao en Sint-Maarten gehanteerd. De documentenanalyse betrof zowel de ambtelijke dossiers van het eilandgebied Sint-Maarten en die van het land der Nederlandse Antillen als ook die betreffende het hoger toezicht van het Kabinet van de Gouverneur. Daarnaast werden de dossiers betreffende het hoger toezicht en de versterking van het bestuur op Sint-Maarten van het Kabinet voor Nederlandse Antillen en Arubaanse Zaken (KabNA) in Den Haag en die van de vestiging van het KabNA in Willemstad bekeken.

Voorts kon worden beschikt over een tweetal evaluaties van het hoger toezicht; die van de Gouverneur en die van het Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken (CBJAZ) van de regering van de Nederlandse Antillen.

In de zomer van 1995 zijn de regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland overeengekomen onderhandelingen te starten om tot spoedige opheffing van het Hoger Toezicht onder gelijktijdige afsluiting van een tripartiet bestuursakkoord te komen.<sup>4</sup>

Achtergrond hiervan was dat inmiddels de nodige verbeteringen in de bestuurlijke situatie waren te constateren. Mede hierdoor begon het effect van het verscherpte Hoger Toezicht langzaam aan te verdwijnen. Ook heeft de overweging hierbij gespeeld dat een verscherpt Hoger Toezicht in principe eindig dient te zijn.

In september 1995 bestond vrijwel overeenstemming over de inhoud van een dergelijk akkoord. Mede als gevolg van de orkanen Luis en Marilyn konden de gesprekken toen echter niet worden afgerond.

De gesprekken werden in het najaar van 1995 voortgezet. Begin 1996 is tussen alle betrokken partijen volledige overeenstemming bereikt. De kern van het bestuursakkoord is dat uitvoering zal worden gegeven aan een stappenplan bestuurlijke verbetering. De coördinatie van de uitvoering van het stappenplan wordt opgedragen aan de voorzitter van het bestuurscollege van het eilandgebied Sint-Maarten, en de uitvoering van het stappenplan wordt versneld en zal in plaats van vijf jaar in drie jaar tijd worden uitgevoerd.<sup>5</sup>

Er van uitgaande dat de bij het akkoord betrokken partijen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid het bestuurlijke verbeteringsproces in de komende tijd met kracht zullen ondersteunen, zijn met het bestuursakkoord de waarborgen geschapen om de bestuurlijke ontwikkeling op Sint-Maarten met vertrouwen in de komende jaren tegemoet gezien. Op basis hiervan werd bij Besluit van 26 februari 1996 de beëindiging van Hoger Toezicht op het eilandgebied Sint-Maarten van kracht.<sup>6</sup> Gesteld kan worden dat het instellen van Hoger Toezicht op het eilandgebied Sint-Maarten een enorme invloed heeft gehad op de meningsvorming over de maatschappelijke ontwikkelingen.

Het Hoger Toezicht in Sint-Maarten is een aantal malen verlengd. Als ondersteuning van de ondertoezichtstelling is op het eilandgebied Sint-Maarten een intensief hulpprogramma opgezet, dat onder andere bestond uit technische hulp aan de belastinginspectie, het ter beschikking stellen van experts in overheidsdiensten en versterking van de plaatselijke politie door een detachement Koninklijke Marechaussee.

Geconcludeerd kan worden dat de ontwikkelingen op Curaçao in 1969 (zie hoofdstuk 3) en Sint-Maarten in 1992 hebben bijgedragen tot een omslag in het denken over de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen (en Aruba). Zowel op de eilanden als in Nederland is men er nu van doordrongen dat onafhankelijkheid niet langer de oplossing is voor de problemen op de Antilliaanse eilanden.

## 4.2 Samenwerking van de Antilliaanse eilanden

Toen in het jaar 1977 het eilandgebied Aruba een verstoring van de openbare orde beleefde, naar aanleiding van een op dat moment gaande politieke onrust, kwam enige beweging in het tot dusver onwrikbare Nederlandse standpunt dat inhield dat de Antillen van Zes ondeelbaar waren en er dus geen ruimte was voor welk eiland dan ook om zich van de Antillen te scheiden. In 1978 werd een Koninkrijks-werkgroep ingesteld met als taak 'mogelijke relaties te inventariseren en te onderzoeken tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen onderling, tussen de eilanden en de Nederlandse Antillen, tussen de eilanden en Nederland, alsmede tussen de Nederlandse Antillen en Nederland'.

In het in 1980 verschenen rapport van de Koninkrijkswerkgroep werd een voorstel gedaan voor een na te streven eindsituatie na beëindiging van de bestaande rechtsorde van het Statuut. Aan de eindsituatie zou een overgangperiode moeten voorafgaan, waarin een verdere decentralisatie van taken naar de eilanden zou worden bevorderd en een hecht en duurzaam, ook in de eindsituatie voort te zetten, samenwerkingsverband tussen de eilanden zou worden gevormd. Voor de nieuwe verhoudingen in de overgangperiode zou geen Statuutswijziging nodig zijn.<sup>7</sup>

Tijdens de RTC van 1983 te Den Haag werd overeenstemming bereikt op een aantal punten. Het belangrijkste punt was dat het eilandgebied Aruba bij het verkrijgen van de "Status Aparte" het staatsverband van de Nederlandse Antillen verlaat en als zelfstandig land zal fungeren binnen het Koninkrijk en dat Aruba per 1 januari 1996 onafhankelijk zou worden.

Van Nederlandse zijde werd daarbij benadrukt dat niet alleen voor Aruba (volledig onafhankelijkheid in 1996) maar ook voor de Nederlandse Antillen van vijf onafhankelijkheid het einddoel moest zijn.<sup>8</sup>

Ook werd afgesproken dat er zowel op staatkundig als op economisch terrein een hechte vorm van samenwerking tussen de scheidende partners (Aruba en de Nederlandse Antillen) zou blijven bestaan. Dit in de vorm van een Unie (een aparte volledig opgetuigde extra bestuurslaag inclusief organen als parlement en regering).

Tussen de Nederlandse Antillen en Aruba verliep niet alles vlekkeloos. De Nederlandse Antillen kwamen terug op hun bereidheid om met Aruba een Unie aan te gaan. In plaats daarvan kwam een sterk afgeslankte, nu nog geldende, Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen - Aruba tot stand. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 38, eerste lid van het Statuut, is de Samenwerkingsregeling een onderlinge regeling tussen de Nederlandse Antillen en Aruba. Het bijzondere van deze onderlinge regeling is dat zij betrekking heeft op onderwerpen die in beide landen in de Staatsregeling geregeld zijn.

Hierdoor werd in de memorie van Toelichting bij Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting aangekondigd dat een kaderstellende inventarisatie over de toekomstige samenwerking van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba zou worden opgesteld.<sup>9</sup>

Borman geeft aan dat het constitutionele karakter ook blijkt uit de wijzigingsprocedure. Hij geeft aan dat een door de regeringen van de landen overeengekomen wijzigingen in elk der landen bij Landsverordening goedgekeurd dient te worden, waarbij de procedure voor wijziging van de Staatsregeling van toepassing is. Gaat het om wijziging van de bepalingen betreffende het rechtswezen, dan is de instemming van de Koninkrijksregering daarop vereist. Verder vermeldt Borman dat de Nederlandse Antillen en Aruba bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van de Samenwerkingsregeling in acht dienen te nemen. Dit geldt ook voor wijzigingen van de Staatsregelingen.<sup>10</sup>

### **4.3 De terreinen van samenwerking**

De Samenwerkingsregeling<sup>11</sup> bestaat uit vier onderwerpen van samenwerking en geeft voor elke categorie de onderwerpen aan die daaronder vallen.

De terreinen van samenwerking zijn:

- 1 Aangelegenheden die bij eenvormige Landsverordening dienen te worden geregeld. In hoofdzaak onderwerpen op het terrein van de rechterlijke macht en het procesrecht.
- 2 Aangelegenheden die zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze dienen te worden geregeld. Hierbij gaat het onder meer om burgerlijk recht, strafrecht, volksverzekeringen, gezondheidszorg en de wetgeving met betrekking tot scheep- en luchtvaart.

- 3 Aangelegenheden waarover door de Ministeriële Samenwerkingsraad een bindend besluit dient te worden genomen. Onder meer worden genoemd de ontwerpen van eenvormige landsverordeningen, de aanbevelingen voor benoeming en ontslag van leden van de rechterlijke macht en het beleid met betrekking tot toelating en vestiging van beroepspersonen uit de landen.
- 4 Aangelegenheden waarbij de regeringen over een voorgenomen besluit elkaar dienen te informeren of met elkaar overleg dienen te plegen, bijvoorbeeld wijzigingen van de wisselkoers, de tarieven van invoerrechten en accijnzen op producten uit 'derde wereldlanden', hoofdlijnen van buitenlands beleid binnen de marges van het Statuut.

Aan deze vormen van samenwerking is na 1986, ten tijde van de Aparte Status van Aruba, weinig inhoud gegeven.

#### ***Eenvormige Landsverordeningen***

De totstandkoming van eenvormige landsverordeningen geschiedt via omslachtige procedures, die door de Ministeriële Samenwerkingsraad worden vastgesteld. Vervolgens gaan de ontwerpen via de Gouverneurs in beide landen richting Staten. Worden in een Statencollege wijzigingen van het onderwerp aanvaard, dan wordt de behandeling geschorst en gaat het onderwerp terug naar de Ministeriële Samenwerkingsraad. In deze Raad wordt vervolgens beslist of en in hoeverre de wijzigingen zullen worden overgenomen in het onderwerp. Een door beide Statencolleges goedgekeurd ontwerp wordt in elk land door de Gouverneur als eenvormige Landsverordening vastgesteld nadat de Ministeriële Samenwerkingsraad daartoe besloten heeft.

#### ***Constitutioneel Hof***

Dit onderdeel is in het geheel niet van de grond gekomen. Wel is op Aruba en de Nederlandse Antillen de Eenvormige Landsverordening Constitutioneel Hof Nederlandse Antillen en Aruba, gelijktijdig met de Samenwerkingsregeling, in werking getreden. Volgens Borman houdt de op papier bestaande regeling van het Hof het volgende in.

Het Hof bestaat uit vijf leden. Elk land benoemt twee leden, waarvan ten minste één op voordracht van en uit het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De president wordt door de Ministeriële Samenwerkingsraad uit de leden van het Hof benoemd. Het Hof heeft tot taak geschillen tussen de landen te berechten over:

- de interpretatie en de toepassing van de Samenwerkingsregeling;
- de verenigbaarheid van besluiten van de Ministeriële Samenwerkingsraad met de Samenwerkingsregeling;
- de verenigbaarheid van wettelijke regelingen en besluiten van de landen met de Samenwerkingsregeling.<sup>12</sup>

### ***Rechtspraak***

De regeling van de rechtspleging, eerste en tweede instantie, is een gemeenschappelijke taak van beide landen. Er is een Gemeenschappelijk Hof van Justitie, gevestigd op het eilandgebied Curaçao. Dit heeft ook zitting op de andere 4 eilandgebieden en op Aruba. De president en de overige leden van het Hof worden door de Koninkrijksregering voor het leven benoemd.

Aruba en de Nederlandse Antillen hebben elk een eigen procureur-generaal. Nederland heeft alle pogingen gedaan om naast een Gemeenschappelijk Hof van Justitie ook één gemeenschappelijke procureur-generaal te benoemen, echter zonder succes. Aan de bezwaren van de Nederland is deels tegemoet gekomen door onder meer te bepalen dat deze autoriteiten periodiek met elkaar overleggen, teneinde tot afstemming van het te voeren beleid te komen. Fernandes Mendes merkt terecht op dat deze actie goed is ter voorkoming van rechtsongelijkheid, die zou kunnen ontstaan door een afwijkend vervolgingsbeleid. Verder stelt hij de vraag hoeverre deze maatregel soelaas biedt; de Ministers van Justitie van beide landen blijven bevoegd om instructies aan de procureurs-generaal te geven.<sup>13</sup>

## **4.4 Samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden**

Aan de samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba wordt in eerste instantie vormgegeven door de onderlinge band, die de drie landen op vrijwillige basis onderhouden binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Deze speciale relatie is vastgelegd in het Statuut van 1954. Met uitzondering van een aantal taken die tot de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk behoren, nemen de drie landen een autonome positie in. Zij behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden. De grondslag van het Koninkrijk, de gezamenlijke normen en waarden op basis waarvan overheid en maatschappij handelen, vormt de democratische rechtsstaat.

Het Statuut voorziet in de mogelijkheid van het bieden van hulp en bijstand aan elkaar. Formeel zijn de landen binnen het Koninkrijk gelijkwaardig. In de praktijk zijn door verschillen in schaal en economische ontwikkelingen de landen echter niet

gelijk. Ter overbrugging van de verschillen levert Nederland een bijdrage aan de verdere economische en maatschappelijke ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze hulp draagt bij aan de uitvoering van zowel de autonome taken van de landen als aan de gemeenschappelijke Koninkrijksaangelegenheden.

De relatie die Nederland onderhoudt met de Nederlandse Antillen en Aruba wijkt, vanwege de Koninkrijksrelatie, en de daaruit voortvloeiende samenwerking, sterk af van de relaties die Nederland heeft met andere (ontwikkelings-)landen. Nederland voelt zich nauw betrokken bij en verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Koninkrijkspartners. Die betrokkenheid en verantwoordelijkheid krijgen vorm door een actieve opstelling van Nederland in de samenwerking en het stellen van prioriteiten in het Nederlandse hulpbeleid. Door middel van een open dialoog wil Nederland, met in achtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse Antillen en Aruba, trachten de onderlinge samenwerkingsrelatie verder vorm te geven.

Het Nederlandse samenwerkingsbeleid inzake de Nederlandse Antillen en Aruba heeft zich in de afgelopen jaren expliciet gericht op drie kerngebieden namelijk:

- 1 zorg voor de rechtszekerheid en rechtshandhaving;
- 2 ondersteuning van de verbetering van het bestuur;
- 3 versterking van de overheidsfinanciën.

### ***De Koninkrijksrelaties***

Het Statuut bedeeft een beperkt aantal gemeenschappelijke taken toe aan het Koninkrijk. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van deze taken overstijgt het niveau van de afzonderlijke landen. Overige aangelegenheden worden door de landen zelf behartigd. Voor een aantal van deze eigen aangelegenheden voorziet het Statuut in waarborgen voor de uitoefening van deze taken. Daarnaast biedt het Statuut ruimte om, in overleg, bepaalde eigen aangelegenheden gezamenlijk te behartigen. Bij de uitoefening van eigen taken kunnen de landen elkaar materiële hulp en bijstand verlenen. Voor bepaalde prioriteiten en voor het meer inzichtelijk maken van de hulp, is het zinvol de samenwerking binnen het Koninkrijk naar een aantal niveaus te onderscheiden.

### ***Koninkrijksaangelegenheden***

Deze aangelegenheden zijn opgesomd in artikel 3 van het Statuut. Deze taken worden op Koninkrijksniveau geregeld. Er is in deze dus geen sprake van een hulprelatie tussen de drie landen.

Het betreft hier taken gericht op waarborging van de democratische rechtsstaat, zoals opgenomen in artikel 43 van het Statuut. Daarin wordt bepaald dat de landen zorg dragen voor verwezenlijking van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Het waarborgen van de uitoefening van deze taken wordt opgedragen aan het Koninkrijk.

Juist om te voorkomen dat het koninkrijk moet optreden kan hulp op dit punt soelaas bieden. Gezien het belang dat het Statuut aan deze taken hecht (waarborg-functies) ligt het voor de hand dat hieraan prioriteit wordt gegeven bij de invulling van de samenwerkingsrelatie.

### ***Hulp en bijstand***

Het Statuut, artikel 36, biedt de mogelijkheid tot onderlinge hulp en bijstand op geheel vrijwillige basis. Financiële hulp kan geboden worden om de eigen taken naar behoren uit te voeren.

Ten aanzien van de waarborghulp kan worden toegevoegd dat het Nederlandse beleid er op gericht is door middel van goede samenwerking zodanige gunstige condities te scheppen voor verwezenlijking van de democratische rechtsstaat dat repressieve uitoefening van de waarborgtaak, waartoe het Statuut ruimte biedt, voorkomen kan worden en dat op de voornoemde terreinen een minimale standaard wordt bereikt of gehandhaafd. Dit zou betekenen dat de Koninkrijksregering kan ingrijpen in de autonome taken van het land op grond van verwaarlozing van bestuur of het niet naleven van het Statuut! Formeel kan Nederland geen bevoegdheden ontleen aan het Statuut om eenzijdig te interveniëren op de eerder genoemde gebieden. Wel kan op basis van de onderscheiden niveaus een zekere prioriteitenstelling aangebracht worden in het Nederlandse beleid. Van Nederlandse zijde zal, waar nodig, getracht worden door middel van dialoog hulp te verlenen aan de Nederlandse Antillen en Aruba en de inrichting van de hulp.

### ***Het samenwerkingsbeleid***

In de relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba wordt van Nederlandse zijde financiële hulp beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de economische, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkeling van deze landen. Bij de hulp worden, in overleg met de overheid van de Antillen en Aruba, prioriteiten gesteld met betrekking tot de besteding van de samenwerkingsmiddelen.

Een belangrijk aandachtspunt in de samenwerking is de verbetering van bestuurlijke en ambtelijke processen. Een aanzienlijk deel van de middelen zal ook

in de naaste toekomst worden ingezet om het bestuurlijk vermogen van de overheid te vergroten.

De samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba is aan Nederlandse zijde ingedeeld in negen verschillende beleidssectoren: rechtshandhaving, bestuurs-ondersteuning, openbare financiën, economische ontwikkeling, milieu, natuur en infrastructuur, volkshuisvesting en wijkverbetering, sociale ontwikkeling en gezondheidszorg, onderwijs alsmede cultuur.

### **Geschiedenis van de steunverlening**

De 'hulp' van Nederland aan de Nederlandse Antillen, waarbij Aruba op dat moment nog deel uitmaakte, bestond de eerste jaren na de inwerkingtreding van het Statuut uitsluitend uit personele bijstand door uitzending van Nederlandse deskundigen. In de memorie van toelichting bij de rijksbegroting 1955 wordt hierover opgemerkt: "Personele bijstand werd verleend door het beschikbaar stellen van Nederlandse experts aan de Nederlandse Antillen voor de reorganisatie van de politie, de organisatie van kinderbescherming, de verbetering van de haveningang van het Schottegat, voor de inrichting van het sociale verzekeringswezen, voor de herziening van de belastingwetgeving, de opzet van nieuwe bouwverordeningen ten behoeve van Curaçao. Bestudeerd wordt in hoeverre het mogelijk is voor verschillende takken van Overheidsdienst uitwisseling van personeel tussen Nederland en de transatlantische rijkdelen te doen plaatsvinden".<sup>14</sup>

De eerste jaren verleende Nederland zijn steun op ad hoc basis. Bij afzonderlijke formele wetten werden voor bepaalde projecten maximumbedragen beschikbaar gesteld.

In 1964 kwam een wet tot stand die strekt tot 'deelnemen in de financiering van een door de Nederlandse Antillen vastgesteld ontwikkelingsplan.' Dit betekende evenwel niet dat Nederland zijn financiële steun beschikbaar stelde voor de uitvoering van het ontwikkelingsplan als geheel of dat sprake is van plan- of programmatische steunverlening. Het kwam hierop neer dat Nederland goedkeuring moet verlenen voor elk afzonderlijk project.<sup>15</sup>

De totale Nederlandse uitgaven voor de Nederlandse Antillen en Aruba - dat wil zeggen het totaal van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting - bedroeg in 1989/2002 € 1.914 miljoen.

Een overzicht van de verdeling steun tussen Nederlandse Antillen en Aruba is opgenomen in bijlage IV.

## 4.5 De Minister voor Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse Zaken en zijn voorgangers

### 4.5.1 De periode vóór 1998

In de periode vanaf 1954 zijn de volgende Ministers verantwoordelijk geweest voor Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse Zaken

1954 tot 1957: Minister van Overzeese Rijksdelen

1957 tot 1959: Minister van Zaken Overzee

1959 tot 1972: de vice- Minister-president

1972 tot 1975: Minister voor Surinaamse en Nederlands - Antilliaanse Zaken

1975 tot 1985: Minister voor Nederlands - Antilliaanse Zaken

1985 tot 1998: Minister voor Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse Zaken

Op 29 december 1954, bij de inwerkingtreding van het Statuut voor het Koninkrijk, was de taak van de Minister van Overzeese Rijksdelen nog niet vastgelegd.

Op 15 maart 1957 leidde het overleg tussen de Premiers van de drie Rijksdelen tot het zogenaamde Memorandum Drees - Ferrier - Jonckheer. Hoewel dit memorandum wegens wetstechnische bezwaren niet is omgezet in een Koninklijk besluit, erkennen alle departementen dat daarin de taak van de Minister van Overzeese Rijksdelen juist en volledig werd omschreven:<sup>16</sup>

- bilaterale aangelegenheden tussen Nederland enerzijds en Suriname en de Nederlandse Antillen anderzijds;
- coördinatie van het Nederlandse beleid en de technische hulpverlening op dit gebied;
- het bevorderen van een juiste interpretatie en toepassing van het Statuut;
- het verlenen van medewerking bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden, in het bijzonder die welke de Rijksdelen raken;
- er voor waken, dat Suriname en de Nederlandse Antillen niet tekort wordt gedaan in datgene, waarop zij ingevolge het Statuut aanspraak kunnen maken.

Tijdens de periode vóór 1998 was de Minister belast met de coördinatie van aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba betroffen en met de in het Statuut geformuleerde zorg voor de aan de Nederlandse Antillen en Aruba te verlenen hulp en bijstand. Tevens was deze Minister belast met het bevorderen van een juiste interpretatie en toepassing van het Statuut. Deze Minister was de eerst verantwoordelijke bewindspersoon voor het Nederlandse beleid ten aanzien van de verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, casu quo de eilanden. De Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken had in het Nederlandse staatsbestel een bijzondere positie. Dit, omdat zijn Ministerschap

gecombineerd werd met een andere portefeuille. De reden hiervoor was dat de overzeese aangelegenheden geen volledige dagtaak behelsden.

De zelfstandigheid van de portefeuille kwam tot uiting in het toekennen van een eigen hoofdstuk op de Rijksbegroting. In de periode van 1959 tot 1972 was dit opgenomen in hoofdstuk II B; na 1972 hoofdstuk IV.

#### **4.5.2 De periode vanaf 1998**

Op 25 juli 1997 onderschreef de Commissie Wawoe<sup>17</sup> het voornemen van de Minister voor Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse Zaken om de behandeling van Koninkrijkszaken in de Nederlandse rijksdienst onder te brengen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa). Ook gaf de Commissie aan dat de Koninkrijkszaken binnen dit ministerie een herkenbare - en ook voor de Koninkrijkspartners aanspreekbare - departementale eenheid diende te bestaan, terwijl de naam van het departement moest worden aangepast aan deze uitbreiding van zijn werkterrein.

In het kabinet Kok-I kwam de wens naar voren om het beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba meer “body” te geven. Men wilde een steviger en duidelijk beleid. Dit uitte zich in een integratie van het KabNA en het ministerie van BiZa, waarbij de aangelegenheden van de Nederlandse Antillen en Aruba wel apart onder de aandacht blijven. Op 15 december 1997 heeft de ministerraad - op voorstel van de Minister voor Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken - besloten om het Kabinet voor Nederlands- Antilliaanse en Arubaanse Zaken te integreren in het ministerie van BiZa.<sup>18</sup>

Met ingang van 3 augustus 1998 werd de naam van het ministerie van BiZa gewijzigd in ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Sinds het aantreden van het kabinet Kok II ligt de verantwoordelijkheid voor de Koninkrijksrelaties bij de Staatssecretaris van BZK, die in het bijzonder met dit beleidsterrein is belast.

De Minister van BZK draagt verantwoordelijkheid voor het beleid voor de Koninkrijksrelaties. Dit uit zich vooral op de meer grondwettelijke en statutaire aspecten van het beleidsterrein. De zorg voor het Statuut, de uitvoering ervan en daarmee samenhangend de discussie over Koninkrijksverhoudingen maken daar deel van uit.<sup>19</sup>

De Staatssecretaris van BZK had, binnen de grenzen van het beleid zoals de Minister van BZK dat heeft vastgesteld, de taak om de samenwerkingsrelaties tussen de landen vorm te geven. Ook bereidde hij het Nederlandse beleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba voor en had hij op dat punt een coördinerende functie. De Staatssecretaris was dus eerste aanspreekpunt voor het overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba over zaken die met samenwerking te maken hebben.<sup>20</sup> Bij het aantreden van het kabinet Balkenende II werd de functie van staatssecretaris opgeheven. Daarvoor kwam in de plaats een minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

#### **4.5.3 Organisatie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA)**

Het KabNA was het ambtelijke apparaat dat de Minister ondersteunde in de uitoefening van zijn taak. KabNA kon gezien worden als het kleinste departement binnen de Nederlandse Rijksoverheid. KabNA vervulde niet alleen een brugfunctie tussen de Nederlandse overheid en de Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse overheden, maar fungeerde ook als zodanig binnen de Nederlandse overheid. Dit laatste hield in dat KabNA contacten onderhield met andere departementen, die zich met de Nederlandse Antillen en Aruba bezighielden.

In 1998 vond er een reorganisatie plaats van het KabNA. Er werd binnen het departement van BZK een Hoofddirectie KabNA, ressorterend onder een Directoraat-Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelatie (DG-CZK) ingesteld; deze kreeg een werkteerrein dat ondermeer omvatte:<sup>21</sup>

- de ontwikkeling en coördinatie van Koninkrijksaangelegenheden, alsmede de uitvoering hiervan, voorzover dit niet tot de bevoegdheden behoort van één van de andere Nederlandse, Nederlands- Antilliaanse of Arubaanse departementen resp. organen;
- de ontwikkeling en coördinatie van het Nederlands beleid, alsmede de uitvoering hiervan, in de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba.

Belangrijkste kenmerk van het werk van KabNA is de zorg voor (onder andere constitutioneel) goede bestuurlijke relaties in Koninkrijksverband, samenwerking met de beide Koninkrijkspartners dat zich met name in projectvorm uit, en een sterk coördinerende rol binnen Nederland richting de Nederlandse Antillen en Aruba; met andere woorden, er zorg voor dragen dat alle Nederlandse instanties hetzelfde beleid voeren ten aanzien van de West.

### ***Directoraat-Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (DG-CZK)***

Het DG heeft in grote lijnen een tweeledig doel: de zorg voor het constitutionele, staatsrechtelijke bestel en de coördinatie van de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba. Het dient derhalve samenhangend beleid m.b.t. Koninkrijksrelatie, internationale zaken en wetgeving/juridische zaken te realiseren. Het DG heeft onder meer de volgende taken:

- het adviseren ten aanzien van constitutionele vraagstukken en het realiseren (ontwikkelen en uitvoeren) van een samenhangend beleid ten aanzien van Antilliaanse en Arubaanse zaken;
- het bevorderen van de goede relaties binnen het Koninkrijksverband en het samenwerken met de Koninkrijkspartners bij opzet en uitvoering van projecten;
- het zorgdragen voor juridische advisering en het voorbereiden, ontwikkelen en toetsen van wet - en regelgeving ten behoeve van het gehele departement;
- de departementale coördinatie van Europese en internationale aangelegenheden.

### ***Directie Koninkrijksrelaties (DKR)***

De DKR heeft ten doel het zorgdragen voor de coördinatie van en de beleidsontwikkeling voor de samenwerkingsrelaties met de Koninkrijkspartners. Dit omvat primair het richting geven aan en coördineren van de beleidsadvisering en van interdepartementale afstemming in Nederland van het beleid ten aanzien van de Koninkrijkspartners. Verder het onderhouden van contacten met de Nederlandse Antillen en Aruba t.b.v. de coördinatie van beleidsontwikkeling en het plannen, (doen) opzetten en (doen) uitvoeren van stimuleringsprogramma's c.q. projecten. De Directie valt rechtstreeks onder de Directeur-Generaal (de DG) en bestaat uit twee afdelingen, te weten Beleidsadvisering en Projectbeheer.

Het werkterrein is in belangrijke mate beleids- en ontwikkelingsgericht van aard en omvat het versterken van het beleid van de overheid, met als doel samen met de landen in de West de samenleving op economische, bestuurlijk, cultureel en sociaal gebied te ontwikkelen. Het werkterrein is breed en divers van samenstelling: enerzijds gaat het om de eerder genoemde richtinggevendende coördinerende rol, terwijl anderzijds sprake is van coördinatie van een groot aantal sectoren. Binnen deze Directie worden bij uitstek de inhoudelijke en coördinerende relaties onderhouden. De Directie werkt nauw samen met de Permanente Vertegenwoordigingen, voor wat betreft de projectcyclus. De netwerken strekken zich uit tot alle geledingen van de partijen betrokken bij het onderhouden van de relaties binnen het Koninkrijk, primair in Nederland (nagenoeg alle departementen), mogelijk het bedrijfsleven en andere particuliere instellingen die een rol kunnen

spelen bij de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, en secundair (aanvullend op de taken van de Vertegenwoordigingen) in de Nederlandse Antillen en Aruba.

### **Sector Statuut**

De sector Statuut houdt zich onder meer bezig met:

- het mede vormgeven en uitvoeren van het Nederlandse beleid met betrekking tot de staatkundig, constitutionele verhouding in het Koninkrijk (inclusief de Statutaire regelgeving);
- het uitvoeren van toezicht op de naleving van Statutaire voorschriften door Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba en het doen van voorstellen aan de Rijksministerraad ter zake;
- het fungeren als eerste aanspreekpunt inzake juridische vraagstukken voor de Kabinetten en de Vertegenwoordigingen; het - in samenspraak met anderen binnen het ministerie van BZK - geven van juridische ondersteuning.

#### **4.5.5 Permanente Vertegenwoordigingen van Nederland op de Nederlandse Antillen en op Aruba (PVNA en PVA)**

De Permanente Vertegenwoordigingen kunnen worden gezien als 'vooruitgeschoven post' in de betreffende landen. De doelstelling van de Permanente Vertegenwoordigingen kan worden omschreven als: *het zorgdragen voor de ambtelijke vertegenwoordigingen van de Nederlandse regering bij de regering van de Nederlandse Antillen, alsmede bij de Antilliaanse eilandsbesturen, en bij de regering van Aruba.*

De Permanente Vertegenwoordigingen hebben een bestuurlijk -coördinerende functie. In dit verband is het noodzakelijk dat de Permanente Vertegenwoordigingen goed zijn geïnformeerd over de specifieke lokale omstandigheden en dat hiervoor een omvangrijk netwerk van lokale contacten wordt onderhouden. Op het gebied van de projecten (de behandeling van financieringsverzoeken) kennen de Vertegenwoordigingen een voorbereidende en deels zelfstandige rol. Daarbij adviseren zij de lokale instanties over de wijze waarop de verzoeken moeten worden ingediend en adviseren/beoordelen zij ten aanzien van de financieringsverzoeken daarvan. Als intermediair tussen de regeringen zijn de Vertegenwoordigingen tevens belast met de coördinatie van bezoeken van Nederlandse Ministers en ambtelijke delegaties. De Vertegenwoordigingen kennen voorts een in - en externe voorlichtingsfunctie en een adviserende en ondersteunende rol bij de uitvoering van de personele samenwerking.

#### **4.5.6 Kabinetten van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en van Aruba**

De Kabinetten informeren en adviseren de Gouverneurs als constitutioneel hoofd van de regering en als Koninkrijksorgaan met betrekking tot beleid, wetgeving en uitvoering op alle terreinen van overheidszorg. Bezoeken en ontvangsten worden voorbereid en uitgewerkt. Regelgeving en beleidsontwikkelingen worden getoetst aan het Koninkrijksbelang, alsmede aan Rijks - en internationale regelgeving. Tevens zijn de Kabinetten de ‘verbindingspersonen’ in de richting van autoriteiten, bestuurders, instellingen en organisaties.

De Kabinetten zijn als zelfstandige eenheden geplaatst binnen de Rijksdienst, behoren niet tot een departement en zijn als zodanig ondergebracht in hoofdstuk II van de Rijksbegroting. Dit ondanks dat de Minister van BZK voor de Koninkrijks-taken van de Gouverneur volledig politiek verantwoordelijk is.

Voor de beheersrelatie kunnen de Kabinetten ondersteuning genieten van onder meer de Centrale Stafdiensten van BZK. De Kabinetten ondersteunen de Gouverneurs bij de uitoefening van hun ambt. Hiertoe wordt zowel in Aruba c.q. de Nederlandse Antillen, als in Nederland een uitvoerig netwerk onderhouden en is het van belang goed geïnformeerd te zijn over de lokale situatie in beide landen. De Kabinetten functioneren in een bestuurlijk zeer gevoelig context, waarbij op de Nederlandse Antillen de bestuursdichtheid een extra factor is.

#### **4.5.7 Samenwerking tussen de Koninkrijkspartners in de toekomst**

In de Memorie van Toelichting bij Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting 1998 is aangekondigd dat een kaderstellende inventarisatie over de toekomstige samenwerking van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba zou worden opgesteld.<sup>22</sup> In de maand juni 1999 zond de Staatssecretaris van BZK (De Vries) de nota “Toekomst in Samenwerking” aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze nota bevat een algemeen beleidskader voor de Nederlandse samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba.

##### ***Doelstelling samenwerkingsbeleid***

De noodzaak voor vernieuwing van het samenwerkingsbeleid wordt al sedert jaren onderkend, zoals blijkt uit de rapporten van de Commissies Biesheuvel en Wawoe en het regeringsstandpunt daarop.<sup>23</sup> In de nota Toekomst in Samenwerking wordt een analyse gegeven van de huidige situatie en worden lijnen uitgezet voor het beleid dat in overeenstemming is met internationale ontwikkelingen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking.

In de nota komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners als centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid;
- de doelstelling dat de Nederlandse middelen bijdragen aan structurele verbeteringen, ter ondersteuning van goed beleid en goed bestuur;
- modernisering van de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba en het verbeteren van de effectiviteit van de samenwerkingsrelatie;
- het in de toekomst concentreren van de samenwerkingsmiddelen op een beperkt aantal terreinen, zoals kwaliteit van bestuur, duurzame economische ontwikkeling en onderwijs;
- het in de toekomst zoveel mogelijk verstrekken van de samenwerkingsmiddelen in de vorm van programmafianciering;
- het gezamenlijk overeenkomen van samenwerkingsprogramma's die de kern zullen vormen van het nieuwe samenwerkingsbeleid;
- het afzonderen van de middelen die voor de samenwerkingsprogramma's beschikbaar worden gesteld.

Tevens wordt in de nota aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat het nieuwe samenwerkingsbeleid ingevoerd kan worden. Daarbij wordt gedacht aan:

- een gezond financieel - economisch beleid;
- de kwaliteit van bestuur (m.a.w. 'good governance').

Op basis van deze voorwaarden hebben de Minister-president van Aruba en de Staatssecretaris van BZK een akkoord getekend waarin het kader is neergelegd voor de samenwerking met Aruba. In dit akkoord is voor de duur van 10 jaren de omvang van de samenwerkingsmiddelen vastgelegd.<sup>24</sup>

In de nota wordt aangegeven dat de economische en financiële zaken op de Nederlandse Antillen de nodige aandacht behoren te krijgen. Wat de Nederlandse regering betreft, is een naar internationale standaarden gezonde overheids-huishouding een basisvoorwaarde voor een vernieuwde financiële verhouding waarin beter wordt aangesloten bij de eigen verantwoordelijkheden van de Antilliaanse regering.

#### **4.6 Belangenbehartiging van de Nederlandse Antillen en Aruba en de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk**

De toenmalige landen van het Koninkrijk hebben in 1954 uit vrije wil een nieuwe rechtsorde met rechten en verplichtingen aanvaard, die zijn neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Een belangrijke uitgangspunt van het nu geldende Statuut is dat de Nederlandse Antillen en Aruba de eigen belangen binnen het Koninkrijk zelfstandig behartigen met andere woorden; zij genieten interne autonomie. Daarnaast is in het Statuut bepaald dat buitenlandse betrekkingen en defensie aangelegenheden zijn van het Koninkrijk (artikel 3 Statuut). In de constitutionele verhoudingen van het Koninkrijk zijn de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie de enige Ministers die in beginsel altijd tevens als Minister van het Koninkrijk fungeren. Ook de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben, als vertegenwoordigers van een Koninkrijksorgaan, expliciet taken te vervullen met name het toezien op de naleving van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in hun respectievelijke landen (artikel 20, Reglementen voor de Gouverneurs). Ook zijn de Gouverneurs belast met de uitvoering van deze regels, indien dit niet expliciet is opgedragen aan landsorganen. Zij zijn daarvoor verantwoording verschuldigd aan de regering van het Koninkrijk. Bij de uitoefening van deze taken kunnen de Gouverneurs, desgewenst, een beroep doen op landsorganen c.q. organen van de eilandgebieden.

De behoefte zelf naar buiten op te treden doet zich vooral voor bij aangelegenheden die tot de autonomie van de landen behoren. Het externe optreden blijft ook bij deze zaken een aangelegenheid van het Koninkrijk, maar het beleid blijft erop gericht om de landen binnen de grenzen van de constitutionele verhoudingen zoveel mogelijk te betrekken, bij de actieve behartiging van hun specifieke belangen en om de uitvoering daarvan zelfs in verregaande mate aan de landen over te laten.

##### ***Europese integratie en de Koninkrijksverhoudingen***

Tijdens een bezoek van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen en Aruba (juni 1996) is in de bespreking met de Premiers van beide landen, de vraag aan de orde gekomen in hoeverre de verdere Europese integratie gevolgen kan hebben voor de Koninkrijksverhoudingen. De afspraak werd gemaakt dat een notitie zal worden opgesteld waarin de verhoudingen van de landen binnen het Koninkrijk tot de Europese Unie zou worden geanalyseerd en zal worden aangegeven welke wijzigingen in de Europese Unie te verwachten zijn. Ook zou worden nagedacht over de gevolgen van de verdere Europese integratie voor de

Caribische rijkdelen, en wat gedaan zou moeten worden om een adequate belangenbehartiging van de rijkdelen zeker te stellen.<sup>25</sup>

In de notitie<sup>26</sup> werd met name ingegaan op de territoriale werkingssfeer van het EG-Verdrag en op de bepalingen in het huidige en toekomstige EU-Verdrag die eventueel betrekking kunnen hebben op aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba raken.

#### **4.7 De huidige verdragsrechtelijke relaties**

##### ***Territoriale werkingssfeer***

In 1962 zijn de Nederlandse Antillen door middel van verdragswijziging opgenomen op de lijst van Bijlage IV, zoals genoemd in artikel 227, lid 3, EG-Verdrag. Door deze verdragswijziging hebben de Nederlandse Antillen de Landen Gebieden Overzee (LGO) status verkregen.<sup>27</sup> Het associatieregime van Deel IV van het EG-Verdrag is sinds de inwerkingtreding van deze verdragswijziging, in oktober 1964, van toepassing op de Nederlandse Antillen. Na de Status Aparte van Aruba (land binnen het Koninkrijk) is dit associatieregime voor Aruba blijven gelden.

##### ***Het Verdrag van Maastricht***

Het op 7 februari 1992 in Maastricht ondertekende Verdrag aangaande de Europese Unie (EU-Verdrag), bouwt voort op de bestaande Verdragen (EEG-, EGKS en Eurotom Verdrag).<sup>28</sup> In het EU-Verdrag zijn onder andere bepalingen opgenomen met betrekking tot het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-samenwerking). Ook zijn er bepalingen opgenomen over het burgerschap van de Unie.<sup>29</sup>

##### ***Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid***

In het Verdrag van Maastricht is het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) opgenomen als tweede pijler van de Europese Unie. De doelstelling van het GBVB is verwoord in artikel 11 in het EU-Verdrag en kan als volgt worden samengevat: bescherming van fundamentele waarden, versterking van de veiligheid van de Unie en de internationale veiligheid, bevordering van democratie in de wereld. Het buitenlands handelsbeleid valt niet onder de (intergouvernementele) tweede pijler. Dit blijft een zaak voor de gemeenschap.

### ***Justitiële en politieke samenwerking***

De derde pijler van de Europese Unie wordt gevormd door de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) en wordt geregeld in Titel VI van het EU- Verdrag.

Omdat grenscontroles aan de binnengrenzen van de lidstaten zijn weggefallen, werken de lidstaten samen op het gebied van asielbeleid, grenscontroles, immigratiebeleid, strijd tegen drugsverslaving, het tegengaan van fraude, in burgerlijke en strafzaken en Europol.

In het Verdrag van Amsterdam dat de Europese staats- en regeringsleiders in juni 1997 overeenkwamen, worden het asiel – en immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van het vrij verkeer van personen overgeheveld van de derde naar de eerste pijler, terwijl de bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in de derde pijler van de Europese Unie blijven.

Op het gebied van justitiële en politieke samenwerking zijn op initiatief van de toenmalige Europees Commissaris Gradin enkele trainings- en uitwisselingsprogramma's opgesteld om de samenwerking en kennis op dit gebied te vergroten. Niet alleen de lidstaten, maar ook de kandidaatlidstaten hebben geparticipeerd in deze programma's.

De Europese Raad van Tampere (oktober 1999) besloot tot de oprichting van een speciale eenheid van juridische en gerechtelijke deskundigen, bekend als EUROJUST. Doel is het vergemakkelijken van de coördinatie bij onderzoek naar en vervolging van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit. De eenheid bestaat uit een team van advocaten, officieren van Justitie en/of rechters uit de lidstaten.

EUROJUST zal bijvoorbeeld optreden in grensoverschrijdende gevallen die door Europol worden geanalyseerd, waarbij behoefte bestaat aan onmiddellijk juridisch advies en bijstand voor nationale autoriteiten. De nieuwe eenheid werkt nauw samen met het in 1998 opgerichte Europees justitieel netwerk. Dit fungeert als een centrale coördinatiegroep voor advocaten en rechters in de EU in strafzaken en beoogt hen te helpen bij het snel en efficiënt uitwisselen van informatie.

De Europese Raad van Tampere had al uitgesproken, dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie moet worden, in zowel burgerlijke als strafzaken.

Het Verdrag van Nice voorziet in stemming met gekwalificeerde meerderheid inzake samenwerking in burgerlijke zaken (uitgezonderd het familierecht).

*(Bron: Basisbegrippen van de Europese Unie; naslagwerk voor de deelnemers aan de Oriëntatiecursus Europa van het Ministerie van Justitie; Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, nov. 2003)*

### ***Ratificatie***

Het Verdrag van Maastricht is goedgekeurd krachtens een Rijkswet voor het gehele Koninkrijk. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het EU- Verdrag alleen bekrachtigd voor Nederland. De werking van het EU- Verdrag met betrekking tot de Nederlandse Antillen en Aruba blijft beperkt tot het associatieregime van Deel IV van dit Verdrag. Binnen het EU- Verdrag is hierin (nog) geen wijziging gebracht.

### ***Aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen raken***

Het EU- beleid waaronder het GBVB en de JBZ- samenwerking, kan implicaties hebben voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Bij standpuntbepaling van Nederland in de Raad van de Europese Unie dient, voor zover het aangelegenheden betreft die de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba raken, overeenkomstig de procedures van het Statuut te worden gehandeld. Dit is geregeld in artikel II, derde lid van het Statuut.

### ***Het burgerschap van de Unie***

Bij het EU- Verdrag is het burgerschap van de Unie ingesteld.<sup>30</sup> In het Statuut is bepaald dat het Nederlanderschap een aangelegenheid is van het Koninkrijk. Het onderwerp over het Nederlanderschap is geregeld bij Rijkswet. Op grond van deze Rijkswet is er sprake van één nationaliteit. Omdat de Antillianen en Arubanen burgers zijn van de Unie, genieten zij de rechten en zijn zij onderworpen aan de plichten die in het EG- Verdrag zijn vastgelegd. De rechten als EU- burger voor de personen woonachtig op de Nederlandse Antillen en Aruba zijn echter beperkt, in die zin dat zij geen kiesrecht hebben voor het Europees Parlement. Wel bestaat de mogelijkheid dat zij zich met verzoekschriften kunnen richten tot dit parlement.

Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de bepalingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Op grond van artikel 8c van het EG- Verdrag kunnen Antillianen en Arubanen in de hoedanigheid van EU- burger, op het grondgebied van derde landen waar het Koninkrijk niet is vertegenwoordigd, dezelfde bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat genieten.

### ***Verklaring betreffende de behartiging van de belangen van de landen en gebieden overzee (LGO)***

Van bijzonder belang voor de verhouding van de LGO tot de EG is de “verklaring betreffende de behartiging van de belangen van de landen en gebieden overzee, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap”.<sup>31</sup>

De verklaring behelst een inspanningsverplichting van de Raad van de EU om in uitzonderlijke omstandigheden wanneer conflicten bestaan tussen de belangen van de Unie en de LGO een oplossing te zoeken. Voor het geval dit onmogelijk blijft, voorziet de Verklaring erin dat de betrokken Lidstaat de bevoegdheid heeft om afzonderlijk en in het belang van de overzeese gebiedsdelen op te treden, zonder dat zulks de belangen van de Gemeenschap schaadt.

### ***Prejudiciële vragen***

De heren Eman en Sevingen hebben een rechtszaak aangespannen tegen het college van burgemeester en wethouders gemeente Den Haag.<sup>32</sup> De reden van hun klacht was, dat deze twee heren op Aruba hun stem niet mochten uitbrengen voor de verkiezingen Europees Parlement.

Aangezien de gemeente Den Haag verantwoordelijk is voor het uitreiken van stembiljetten voor stemgerechtigden in het buitenland, werd een bezwaarschrift ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag.

De verwijzende rechter heeft het Europese Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- 1 Is op personen die de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die ingezetenen zijn van, dan wel woonachtig zijn in en land of gebied dat tot de LGO, bedoeld in artikel 299, derde lid, EG, behoort en dat bijzondere betrekkingen onderhoudt met die lidstaat, het tweede deel van het EU- Verdrag van toepassing?
- 2 Zo nee, hebben de lidstaten in het licht van het bepaalde in artikel 17, eerste lid, tweede volzin, EG de vrijheid hun nationaliteit toe te kennen aan personen die ingezetenen zijn van, dan wel woonachtig zijn in de LGO, als bedoeld in artikel 299, derde lid, EG?
- 3 Dient artikel 19, tweede lid, EG, mede in het licht van de artikelen 189 en 190, eerste lid, EG, aldus te worden uitgelegd dat – daargelaten de in de nationale rechtsstelsels niet ongebruikelijke uitzonderingen in verband met ondermeer ontzetting uit het kiesrecht in verband met strafrechtelijke veroordelen en handelingsonbekwaamheid – de hoedanigheid van de burger van de Unie zonder meer actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement meebrengt?
- 4 Staan de artikelen 17 en 19, tweede lid, EG, in onderling verband gelezen en gezien

in het licht van artikel 3, eerste lid, van het Protocol, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, er aan in de weg dat personen die geen burger van de Unie zijn actief en passief kiesrecht hebben voor het Europees Parlement?

- 5 Stelt het Gemeenschapsrecht eisen aan de aard van het te bieden rechtsherstel, indien de nationale rechter – mede op basis van de door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op bovenstaande vragen gegeven antwoorden – tot het oordeel komt dat de registratie van diegenen die ingezetenen zijn van, dan wel woonachtig zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba en de Nederlandse nationaliteit hebben voor de verkiezingen die op 10 juni 2004 zijn gehouden ten onrechte achterwege is gebleven?  
Bovengenoemde vragen zijn nog niet beantwoord door het Hof in Luxemburg.

#### **4.8 De toekomstige verdragsrechtelijke relatie**

##### ***Het Verdrag van Amsterdam***

Op 18 juni 1997 is in Amsterdam de Inter- Gouvernementele Conferentie (IGC) met succes afgerond. Deze Conferentie had als doel het EU- Verdrag te herzien. Het Verdrag van Amsterdam (wijziging van het EU- Verdrag, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende “akten”) is op 2 oktober 1997 ondertekend. Nadat de ratificatie in de 15 Lidstaten van de Unie heeft plaatsgevonden is het Verdrag in werking getreden. Omdat de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen raken, is goedkeuring van het Verdrag voorzien voor het gehele Koninkrijk. Bij de aanvaarding van de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam<sup>33</sup> is door het Koninkrijk het nieuwe Verdrag alleen bekrachtigd voor Nederland. De procedure is dus gelijk aan die welke gevolgd is bij de goedkering van het Verdrag van Maastricht.

De territoriale werkingssfeer is door het Verdrag van Amsterdam niet veranderd. Voor de LGO blijft de associatieregeling van Deel IV van het EG- Verdrag gelden.

##### ***Verklaring voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO)***

Bij het Verdrag van Amsterdam is een Verklaring toegevoegd over de LGO. In deze Verklaring wordt gesteld dat de associatieregeling, die tot stand kwam in 1957, niet meer geschikt is de ontwikkelingseisen van de LGO op een doeltreffende wijze aan te pakken. In de Verklaring wordt vastgesteld dat de LGO (in totaal 20 met ongeveer

900.000 inwoners), wegens ernstige geografische en economische handicaps, te kampen hebben met een grote structurele achterstand.<sup>34</sup>

Nadat wordt herhaald dat het doel van de associatie bestaat in het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO en de totstandbrenging van de nauwe economische betrekkingen tussen de LGO en de Gemeenschap, wordt de Raad verzocht overeenkomstig het bepaalde in artikel 136 van het EG-Verdrag de associatieregeling in maart 2000 te herzien met een vierdelig oogmerk:<sup>35</sup>

- 1 de economische en sociale ontwikkeling van de LGO doeltreffender te bevorderen;
- 2 de economische betrekkingen tussen de LGO en EU te ontwikkelen;
- 3 meer rekening te houden met de diversiteit en specifieke kenmerken van de onderscheiden LGO, mede wat de vrijheid van vestiging betreft;
- 4 de doeltreffendheid van het financieel instrument te verbeteren.

Uit de Verklaring blijkt dat na de inwerkingtreding van het Verdrag spoedig een nieuwe associatieregeling voor de LGO tot stand moet worden gebracht, waarin recht wordt gedaan aan de vier genoemde doelstellingen.

#### ***Aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen raken***

Op verschillende beleidsterreinen van de EU kunnen zaken aan de orde komen die de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk raken. Zoals ik reeds eerder heb vermeld zullen dan de procedures van het Statuut gevolgd moeten worden.

Met name is het van belang kort in te gaan op de in Amsterdam overeengekomen Verdragswijzigingen over het GBVB, JBZ-samenwerking en de bepaling over het burgerschap van de Unie.

De wijzigingen in titel V van het nieuwe EU-Verdrag beogen het GBVB te laten winnen aan coherentie en doelmatigheid. De aanstelling van een hoge vertegenwoordiger voor het GBVB en de oprichting van een Eenheid voor Beleidsplanning en Vroegtijdige Waarschuwing houden hiermee verband.

De bepalingen omtrent asiel, visa en immigratie in het EU-Verdrag zijn overgedragen naar een nieuwe titel IIIa in het EG-Verdrag. In titel VI van het nieuwe Verdrag resteren de bepalingen over politieke en justitiële samenwerking. De politieke en justitiële samenwerking richt zich vooral op het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit, terrorisme, drugshandel, fraude, etc. etc.

Artikel 8 EG-Verdrag, over burgerschap van de Unie, ondergaat een kleine wijziging. In het nieuwe Verdrag is duidelijk bepaald dat het burgerschap van de Unie het nationale burgerschap aanvult en er niet voor in de plaats komt. Deze wijziging heeft uiteraard geen implicatie voor de bepaling van het

Nederlandschap. Het Nederlandschap is en blijft een aangelegenheid van het Koninkrijk.

### ***Koninkrijksverhoudingen in het licht van het Verdrag van Amsterdam***

De veranderingen op het gebied van het GBVB en in de JBZ- samenwerking (titel V en VI van het EU- Verdrag) kunnen implicaties voor de Nederlandse Antillen en Aruba hebben. De nieuwe bepalingen kunnen net als bij het Verdrag van Maastricht de belangen van de Caribische gebiedsdelen raken en indien de situatie zich voordoet zullen de voorgeschreven procedures van het Statuut moeten worden aangepast. De bepalingen als zodanig hebben echter geen gevolgen voor de statutaire verhoudingen binnen het Koninkrijk.

Met betrekking tot aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba raken zal ten behoeve de standpuntbepaling van Nederland in de Raad van de Europese Unie overleg worden gevoerd met de overzeese gebiedsdelen. Zonodig kan Nederland in de Raad met het oog op de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba, wijzen op de inspanningsverplichting van de Raad met betrekking tot de belangen van de LGO, zoals opgenomen in de Verklaring no.: 25 bij het huidige EU- Verdrag.

### **Koninkrijksverhoudingen in het licht van Het Verdrag van Nice (inwerking getreden op 1 februari 2003)<sup>36</sup>**

#### *Inleiding*

Het Verdrag van Nice moet gezien worden als een overeenkomst van de Europese regeringsleiders. Het is een aanvulling op de Verdragen van Rome, Maastricht en Amsterdam.

Het Verdrag bevat een hervorming van de spelregels binnen de EU, die nodig was in verband met de toetreding van nieuwe lidstaten. Het Verdrag werd gezien als het opheffen van het "laatste obstakel" dat de toetreding van (eventuele) nieuwe lidstaten in de weg zou staan. Onderwerpen die in het Verdrag aan bod komen zijn onder meer de stemverhoudingen in de Ministerraad, de omvang van de Europese Commissie en de verdeling van zetels in het Europees Parlement per lidstaat. Daarnaast worden onder meer zaken geregeld ten behoeve van het snel kunnen oprichten van een gezamenlijke interventiemacht.

Het akkoord werd moeizaam bereikt. Bovendien stemde Ierland in 2001 in een referendum tegen het Verdrag. De Nederlandse Tweede Kamer aanvaardde het Verdrag zonder veel tegenstemmen.

Het Verdrag is op 1 mei 2004 van kracht geworden, toen de eerste nieuwe lidstaten toetraden.

De Intergouvernementele Conferentie (IGC) heeft haar werkzaamheden op 11 december 2000 in Nice afgesloten met een akkoord over de in Amsterdam opengebleven institutionele vraagstukken die echter nog voor de uitbreiding moesten worden geregeld, en over een reeks andere punten die niet direct verband houden met de uitbreiding. Hierbij ging het vooral (hoewel niet uitsluitend) om:

- de vereenvoudiging van de verdragen (bundeling van de fundamentele bepalingen van vier verdragen in een enkel verdrag, dat duidelijker en leesbaar zal worden opgesteld);
- de organisatie van de bevoegdheden (wie doet wat in de EU, welke bevoegdheden worden op welk niveau – communautair, nationaal, regionaal – uitgeoefend, hoe kan worden gezorgd voor een grotere complementariteit tussen de verschillende actieniveaus op wetgevend en administratief gebied, enz);
- de integratie van het Handvest van de grondrechten in het Verdrag wanneer dit in Nice is afgekondigd.<sup>37</sup>

De bij het Verdrag van Nice aangebrachte wijzigingen in de samenstelling van Commissie en de stemmenweging gelden pas vanaf 2005 en de nieuwe samenstelling van het Europees Parlement gaat pas in vanaf de verkiezingen van 2004. Voor de kandidaat-lidstaten die voor deze data toetreden, moet dus tot de inwerking-treding van de nieuwe regels in de toetredingsverdragen ook het aantal leden van het Europees Parlement, het aantal commissarissen, het aantal stemmen in de Raad en de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld.

#### *Koninkrijkspositie*

Het Verdrag van Nice brengt, zoals ik al opmerkte, wijzigingen aan in het Verdrag betreffende de EU en in de Gemeenschapsverdragen. In deze Verdragen zijn bepalingen opgenomen die de Nederlandse Antillen en Aruba raken. Daarom voorziet het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk.

In titel V over een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en in titel VI over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken van het Verdrag betreffende de EU, zijn door het Verdrag van Nice op een aantal plaatsen bepalingen gewijzigd. Voor zover deze bepalingen de Nederlandse Antillen en Aruba raken zijn deze wijzigingen aan te merken als aangelegenheden van het Koninkrijk in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Statuut voor het koninkrijk.

De territoriale betrokkenheid van het koninkrijk bij de bestaande EG- Verdragen is door de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice niet gewijzigd. Het Verdrag van Nice zal geen wijziging aanbrengen in de zakelijke werking van het EG- Verdrag ten opzichte van de zogenaamde landen en gebiedsdelen overzee (LGO). Deze zakelijke werking van het EG- Verdrag blijft beperkt tot de (in Nice niet gewijzigde) associatie-regeling van Deel IV.

Het Verdrag van Nice is, evenals het geval is geweest bij het Verdrag betreffende de EU en het Verdrag van Amsterdam, alleen voor Nederland bekrachtigd.<sup>38</sup>

#### **4.9 Caribische Integratie**

In het Caribische gebied wordt de noodzaak erkend van regionale samenwerking, met name ter versterking van de internationale positie en het internationaal vertrouwen dat nodig is om investeringen aan te trekken en ter voorkoming van economische marginalisering. De landen stuiten echter bij de uitvoering van deze samenwerking in veel gevallen op belemmering van politieke, economische en praktische aard. Oude vetes en met name de vrees voor toenemende concurrentie voor de nationale industrieën spelen een rol, hetgeen soms de neiging tot protectionisme doet herleven.

De eerste initiatieven tot regionale samenwerking en integratie in het Caribische gebied die na de Tweede Wereldoorlog werden genomen, waren geen lang leven beschoren. In de jaren zestig werden wederom verschillende pogingen tot integratie ondernomen. Een van deze pogingen was de beoogde oprichting van een Caribische Federatie waarin de Caribische landen zich zouden kunnen verenigen om de kosten verbonden aan het bestuur over afzonderlijke kleine eilandstaten te reduceren. De totstandkoming van deze Federatie bleek echter niet haalbaar.

In 1968 werd de Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) opgericht. Als gevolg hierop werd in 1973 het Verdrag van Chaguaramas ondertekend, waarmee de Caribische Gemeenschappelijke Markt (Caribbean Common Market) en de Caribische Gemeenschap (Caribbean Community) een feit werden.

De belangrijkste doelstellingen van de Caribbean Community and Common Market (CARICOM) vormen:

- economische integratie door middel van de instelling van een gemeenschappelijke markt;
- invoering van een gemeenschappelijk buitentarief;
- harmonisatie van het fiscale beleid;
- coördinatie van de buitenlandse politiek en samenwerking op vrijwel alle gebieden van overheidszorg (met uitzondering van defensie).

Tot op heden heeft CARICOM nog slechts in beperkte mate datgene voortgebracht wat de Lidstaten aanvankelijk met deze organisatie beoogden. Als oorzaken daarvoor gelden dat de eilanden veelal onderling concurrerend zijn (toerisme, landbouw (bananen en suiker)), zeer kleinschalige economieën vormen en meer georiënteerd zijn op de voormalige moederlanden en de Verenigde Staten dan op elkaar. Ook is CARICOM er slechts in zeer beperkte mate in geslaagd haar doelstellingen over nauwere politieke samenwerking te realiseren. De rivaliteit tussen de grootste eilanden heeft een zeker verlamrend effect op pogingen de samenwerking te intensiveren.

CARICOM heeft opdracht gegeven aan The West Indian Commission om op een zo breed mogelijke manier onderzoek te doen naar de economische, sociale, culturele, wetenschappelijke en technologische mogelijkheden van het Caribische gebied. Bij dit onderzoek kwam naar voren dat de huidige internationale ontwikkelingen nopen op korte termijn de gezamenlijke capaciteit te vergroten. Ook werd vastgesteld dat de economische kracht van het CARICOM te klein is om in te spelen op deze ontwikkelingen. Hieruit vloeide de conclusie voort dat samenwerking in groter verband noodzakelijk was. Hiertoe werd de Association of Caribbean States (ACS) opgericht, waartoe alle landen in het Caribisch gebied kunnen toetreden. De ACS beoogt de vorming van een intergouvernementele organisatie van staten, landen en gebiedsdelen in de Caribbean - inclusief alle landen grenzend aan de Caribische Zee - teneinde de samenwerking op cultureel, economisch, politiek, sociaal, wetenschappelijk en technologisch gebied te bevorderen.

Het Koninkrijk is als waarnemer betrokken geweest bij de oprichting van de ACS in 1994 en onderhoudt vooralsnog informele contacten met de organisatie. Gezien de politieke dimensie van de organisatie leek het de voorkeur te genieten dat het Koninkrijk als geheel als geassocieerd lid zou toetreden. Nadien werd de voorkeur uitgesproken voor de mogelijkheid van een eigen geassocieerd lidmaatschap voor de Rijksdelen op het westelijk halfrond. Door deelname aan deze intergouvernementele organisatie zal de samenwerking van de Rijksdelen op het westelijk halfrond met andere Caribische staten, landen en gebiedsdelen kunnen toenemen. De regering juicht dit toe en is van mening dat een en ander zeer wel mogelijk is binnen het kader van de bestaande constitutionele verhoudingen.

## 4.10 Het Europees recht versus Koninkrijksverhoudingen

### *Inleiding*

Tussen Nederland enerzijds en de Nederlandse Antillen en Aruba anderzijds bestond verschil van mening over de toepasbaarheid van artikel 25 van het Statuut. Artikel 25 geeft aan de Nederlandse Antillen en Aruba een veto voor het binden van die landen aan internationale economische en financiële overeenkomsten. Aanleiding voor het meningsverschil was de besluitvorming in de Rijksministerraad over het namens het Koninkrijk in de Raad van de Europese Unie in te nemen standpunt inzake de tussentijdse herziening van het zogenaamde 6e LGO-besluit. Kort samengevat was de opvatting van de Nederlandse Antillen en Aruba dat het LGO-besluit een besluit is van een internationale organisatie van financiële en economische aard, waarop artikel 25 ook van toepassing is. Daarom hadden zij een veto over de herziening. Nederland was van oordeel dat artikel 25 niet van toepassing was, omdat het een besluit van was een instelling van een supra-nationale organisatie.

Bij de besluitvorming in de Rijksministerraad is besloten de Raad van State van het Koninkrijk te verzoeken advies uit te brengen over de betekenis van artikel 25 van het Statuut.

### *Bindingen aan verdragen voor de Nederlandse Antillen en Aruba*

Verdragen vormen als onderdeel van de buitenlandse betrekkingen een Koninkrijks-aangelegenheid. De situatie voor de Nederlandse Antillen en Aruba ten aanzien van verdragen is zo geregeld, dat deze twee landen in beginsel zelf beslissen over hun verdragsrelaties, hetgeen wil zeggen over de gelding van een verdrag voor hun land en over de beëindiging ervan. De zelfstandige positie van de Nederlandse Antillen en Aruba is te merken aan de in het Statuut neergelegde verplichting om de Nederlandse Antillen en Aruba te betrekken bij verdragen, die het Koninkrijk wil sluiten of die het Koninkrijk wil opzeggen, op voorwaarde dat het verdrag deze landen zal raken en/of daarvoor zal gelden.<sup>clxxiv</sup> Tevens krijgen de Nederlandse Antillen en Aruba op grond van het Statuut de verplichte medewerking van de Koninkrijksregering ten aanzien van verdragen die het Koninkrijk sluit, maar die alleen voor de Nederlandse Antillen en Aruba van toepassing zullen zijn.

Een belangrijk aspect in het Statuut is het onderscheid tussen verdragen, die de Nederlandse Antillen en Aruba zullen raken en verdragen die voor hen verbindend zijn. Indien een verdrag voor een land verbindend is, behoort het verdrag daar tot het geldend recht. Een verdrag raakt de Nederlandse Antillen en Aruba, indien het op een of andere manier voor deze landen van belang is of in ieder geval belangrijke

gevolgen heeft voor die landen. Dit valt ook te zien in artikel 11, lid drie van het Statuut.<sup>40</sup> Indien een verdrag verbindend is, geldt het verdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In de Rijksministerraad wordt beslist of een verdrag zal gelden voor de Nederlandse Antillen en Aruba.<sup>41</sup>

Dat een verdrag zal gelden voor de Nederlandse Antillen en Aruba kan ook voortvloeien uit het feit, dat een verdrag een Koninkrijksaangelegenheid betreft, waarbij alle landen betrokken moeten zijn. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld defensieverdragen.<sup>42</sup>

Het kan voorkomen dat het onderwerp van het verdrag geen Koninkrijksaangelegenheid is, maar dat de verbondenheid van de landen met het koninkrijk wenselijk maakt, dat in alle drie landen het verdrag zal gelden. Gedacht kan worden aan verdragen waarin grondrechten en mensenrechten voorkomen. Deze voorbeelden laten toch zien, dat er ook beperkingen zijn aan de zelfstandige positie van de Nederlandse Antillen en Aruba.<sup>43</sup>

#### ***De behartiging van de aangelegenheden van het koninkrijk***

Bij de Grondwet van 1953 is er een onderscheid gemaakt tussen verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het afgekondigde Statuut in 1954 maakt dit onderscheid niet. Het bepaalde in artikel 25 van het Statuut geeft aan dat er slechts sprake is van internationale economische en financiële overeenkomsten. Enerzijds kan worden geredeneerd dat door in artikel 25 van het Statuut slechts melding te maken van internationale overeenkomsten, besluiten van volkenrechtelijke organisaties welbewust buiten de werkingssfeer van deze bepaling zijn gehouden. Anderzijds kan echter ook worden geconstateerd dat ten tijde van het van kracht worden van het Statuut geen voor de overzeese gebiedsdelen relevante internationale organisaties bestonden die rechtstreeks bindende besluiten konden nemen. De EEG en Euratom waren nog niet opgericht, terwijl het EGKS-Verdrag slechts van toepassing is op het Europese grondgebied van de staten die een verdrag sluiten.<sup>44</sup>

#### ***De positie van de Rijksministerraad***

De besluitvorming van de Rijksministerraad (RMR) wordt bepaald door het Statuut en het Reglement van Orde van de Rijksministerraad. De interpretatie van deze regels ter bepaling van de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt, is een zaak van de RMR zelf. De RMR is het hoogste orgaan en zal zelf bij een verschil van inzicht met een oplossing moeten komen via de procedures zoals die in het Statuut zijn opgenomen, met name de procedure genoemd in artikel 12 van het Statuut. De RMR heeft zelf het laatste woord.

### **Bepalingen in artikel 12 van het Statuut**

Het Statuut bepaalt welke onderwerpen Koninkrijksaangelegenheden zijn. Voor de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden voorziet het Statuut ondermeer in besluitvorming in de RMR (artikel 7 van het Statuut). Artikel 10 en 12 van het Statuut bepalen op welke wijze de besluitvorming plaatsvindt.

Artikel 12 van het Statuut is met name van belang omdat deze bepaling een voorziening bevat voor het geval de Nederlandse Antillen of Aruba, ernstige benadeling van hun land verwachten van de binding aan een voorgenomen voorziening. Het is de centrale bepaling in het Statuut indien er sprake is van verschil van mening tussen de Koninkrijksdelen.

Indien een land ernstige benadeling verwacht van de binding aan een voorgenomen voorziening is hoofdregel dat de voorziening niet voor het betrokken land geldt, tenzij “de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet”.<sup>45</sup>

In dit geval wordt overleg gevoerd op verzoek van één van de Gevolmachtigde Ministers. Dit overleg geschiedt tussen de Minister-president, twee Nederlandse Ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen tweede vertegenwoordiger<sup>46</sup> of beide Gevolmachtigde Ministers.<sup>47</sup>

De Minister-president treedt op als een soort arbiter.<sup>48</sup> Dit betekent hier dat hij niet optreedt als Minister-president van Nederland maar als voorzitter van de Rijksministerraad (RMR). Verwacht mag worden dat hij zich tot het uiterste zal inspannen om een voor alle partijen aanvaardbare oplossing van het meningsverschil te bewerkstelligen. De RMR oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezet overleg of bij het achterwege blijven hiervan, overeenkomstig het eigen oordeel.<sup>49</sup> Artikel 12 van het Statuut bevat derhalve een procedure volgens welke de RMR ernstige bezwaren van delen van het Koninkrijk in overweging neemt.

### **Materiële inhoud artikel 25 van het Statuut**

Artikel 25 van het Statuut luidt als volgt:

- 1 *“Aan internationale economische en financiële overeenkomsten bindt de Koning de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, niet, indien de Regering van het land, onder aanwijzing van de gronden, waarop zij van de binding benadeling van het land verwacht, heeft verklaard, dat het land niet dient te worden verbonden.*
- 2 *Internationale economische en financiële overeenkomsten zegt de Koning voor wat betreft de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba betreft, niet op, indien de Regering van het land, onder aanwijzing van de gronden, waarop zij van de opzegging benadeling van het land verwacht, heeft verklaard, dat voor het land geen opzegging dient plaats te vinden. Opzegging kan niettemin geschieden, indien het met de bepalingen der overeenkomst niet verenigbaar is, dat het land van de opzegging wordt uitgesloten.”*

### ***Doel van artikel 25 van het Statuut***

Het doel van artikel 25 van het Statuut is te voorkomen dat een land ongewild wordt gebonden aan een internationale overeenkomst alsmede dat de binding van een land aan een internationale overeenkomst ongewild wordt beëindigd. Gelet op het bepaalde in artikel 25, 2e lid van het Statuut zijn hierbij de grenzen die door het internationale recht worden gesteld, voor wat betreft de beëindiging, relevant. De schade die door het land wordt verwacht leidt niet tot een absolute blokkade indien dat niet verenigbaar is met de internationale overeenkomst.

Indien het betreft het tot stand brengen van de binding aan een internationale overeenkomst, is het steeds mogelijk deze binding te beperken tot de rijkdelen die hiertegen geen bezwaar hebben. Het betreft dan het beperken van de territoriale werkingssfeer van de internationale overeenkomst. Veelal zal het ook mogelijk zijn de rechtsgevolgen van opzegging van een internationale overeenkomst te beperken tot bepaalde gebiedsdelen. Ook dan is het mogelijk met de bezwaren van het desbetreffende land rekening te houden. In sommige gevallen bepaalt de internationale overeenkomst, of vloeit voort uit de aard en strekking van de internationale overeenkomst, dat deze mogelijkheid niet bestaat. Deze situatie wordt geregeld in artikel 25, 2e lid van het Statuut. Indien het niet om internationale overeenkomsten gaat maar om besluiten van internationale organisaties wordt de werkingssfeer van het besluit bepaald door het onderliggende verdrag. Het Koninkrijk is partij bij dit onderliggende verdrag en dus daaraan gebonden.

### ***Verhouding artikel 25 en 12 van het Statuut***

Artikel 25 van het Statuut respecteert in vergaande mate de autonomie van de landen indien het betreft het aangaan of beëindiging van internationale economische en financiële overeenkomsten. Wat betreft het beëindigen van dergelijke overeenkomsten is dit uitgangspunt beperkt door de grenzen die het internationale recht stelt. Het bezwaar van het desbetreffende land wordt in een dergelijk geval niet gehonoreerd. Artikel 25 van het Statuut bevat een regeling van de procedure die moet worden gevolgd indien de opzegging van een internationale overeenkomst het gehele Koninkrijk dient te betreffen en één van de landen bezwaar maakt. De regeling van artikel 12 van het Statuut voorziet dat in beginsel een land niet wordt gebonden aan een regeling indien hij daarvan ernstige benadeling verwacht. Artikel 12 hanteert hierbij een zwaarder criterium dan artikel 25. Voor de toepassing van artikel 25 van het Statuut dient sprake te zijn van de verwachting van “benadeling”, terwijl artikel 12 van het Statuut de voorwaarde stelt dat sprake is van de verwachting van “ernstige benadeling”. Artikel 12, 5e lid van het Statuut geeft aan dat een land tegen zijn wil aan een regeling kan worden gebonden, zelfs indien sprake is van de verwachting van ernstige benadeling van dat land.

Vereist voor deze binding tegen de wil van het land is het volgen van de bijzondere in artikel 12 van het Statuut voorziene procedure. Er is geen reden om aan te nemen dat in het geval voorzien in artikel 25, 2e lid, laatste volzin van het Statuut de bijzondere regeling van artikel 12 van het Statuut niet van toepassing zou zijn. Artikel 12 van het Statuut is de centrale bepaling indien noodzakelijk is, dat een besluit tot stand komt dat voor alle delen van het Koninkrijk gelijk geldt, terwijl de Koninkrijksdelen over het besluit of de inhoud daarvan, een verschillend oordeel hebben.

### ***De relatie tussen het Koninkrijk en de EU***

In 1997 heeft zich een verschil van mening voorgedaan tussen de Nederlandse regering enerzijds en de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba anderzijds, waarbij een spanningsveld ontstond tussen de rechtsorde van het Koninkrijk en die van de EU. Het betrof hier de wijziging van het zesde LGO-besluit genomen onder artikel 136 EG, dat de betrekkingen tussen de EU en de overzeese landen en gebieden van de Lidstaten regelt.<sup>50</sup>

Een gevolg van de door het LGO-besluit getroffen regeling was ondermeer dat voor landbouwproducten afkomstig uit LGO-landen, bij invoer in de Lidstaten geen douanerechten en geen kwantitatieve beperkingen zouden gelden.

Borman geeft aan dat 'naarmate deze export toenam hierdoor de afzet van dezelfde binnen de EU geproduceerde producten nadelig werden beïnvloed, hetgeen marktverstoring tot gevolg had'.<sup>51</sup> De Europese Commissie stelde daarom een tussentijdse herziening van het LGO-besluit voor, om de ongelimiteerde toegang van bepaalde landbouwproducten uit de LGO-landen sterk te beperken. Voor zo'n besluit is de instemming van alle lidstaten nodig. In oktober 1997 ging de Nederlandse regering om en stemde in de Raad van de EU in met een besluit tot een tussentijdse herziening van het LGO-besluit, ter beperking van bepaalde landbouwproducten uit de LGO-landen.<sup>52</sup>

Bij de wijziging van het LGO-besluit komt de vraag aan de orde of dit beschouwd moet worden als een internationale economische overeenkomst in de zin van artikel 25 van het Statuut. Aan dergelijke verdragen kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba niet tegen hun zin worden gebonden. De Nederlandse regering achtte artikel 25 niet van toepassing, omdat in dit geval sprake was van deelneming door Nederland aan besluitvorming van een volkenrechtelijke organisatie en niet van het sluiten van een verdrag. Omdat in de Rijksministerraad geen consensus kon worden bereikt werd besloten om de Raad van State advies te vragen over de interpretatie

van hetgeen bepaald is in artikel 25 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

In oktober 2001 bracht de Raad van State een advies uit over de reikwijdte van de term ‘overeenkomst’ in artikel 25 van het Statuut. Naar het oordeel van de Raad kan artikel 25 worden gekwalificeerd als een specialis-regeling ten opzichte van het algemene artikel 24. Dit betekent dat met dergelijke internationale overeenkomsten, overeenkomsten met andere mogendheden dan wel met volkenrechtelijke organisaties worden bedoeld. Hieruit kan worden opgemaakt dat een regeling die niet mét, maar door een volkenrechtelijke organisatie is vastgesteld, in principe niet als “overeenkomst” in de zin van artikel 25 van het Statuut kan worden aangemerkt. Het ligt gelet op de strekking en de inhoud van het Statuut dan ook in de rede, dat met betrekking tot toekomstige LGO-besluiten consensus dient te worden bereikt tussen de landen van het Koninkrijk. De Raad van State van het Koninkrijk adviseert dit in een afspraak tussen de landen van het Koninkrijk vast te leggen. In het licht van het vorenstaande heeft de Raad het niet nodig geacht in te gaan op de vraag van de Rijksministerraad.<sup>53</sup>

De Raad neemt niet specifiek de uitzondering van artikel 25 op de algemene regels van besluitvorming krachtens het Statuut als uitgangspunt bij besluitvorming over LGO-besluiten, maar verwijst naar de algemene uitgangspunten van consensus en gelijkwaardigheid tussen de landen die in het Statuut zijn neergelegd. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat met de door de Raad gehanteerde term consensus wordt bedoeld op de algemene wijze waarop moet worden getracht overeenstemming te bereiken over de te nemen besluiten die binnen een gegeven context noodzakelijk zijn.

De mogelijkheden die het Koninkrijk, en dus de Ministerraad, heeft in het besluitvormingsproces in de EU worden onder andere beperkt door de verplichting van de ‘gemeenschapstrouw’ van artikel 5 EG-Verdrag. Het is niet mogelijk om autonoom de rechtsgevolgen van instemming met een besluit van de EU te beperken tot één of meer bepaalde rijkdelen. De territoriale werkingssfeer van een besluit wordt bepaald door de constitutie van de internationale organisatie. De mogelijkheid van differentiatie van de territoriale werkingssfeer van internationale overeenkomsten die in artikel 25 van het Statuut het gevolg is van de verwachting van benadeling van een land, is een rechtsgevolg dat niet autonoom door een Lidstaat kan worden bewerkstelligd indien het betreft een besluit van een internationale organisatie. Indien gezocht zou worden naar een parallel tussen

besluiten van internationale organisaties met één van de in artikel 25 van het Statuut geregelde situaties, ligt de situatie voorzien in artikel 25, 2e lid, laatste zinsnede van het Statuut voor de hand.

Indien zou worden aangenomen dat artikel 25 van het Statuut wel van toepassing is op de besluiten van internationale organisaties, dan zouden de bezwaren van een rijksdeel moeten leiden tot het niet tot stand komen van de binding van dit rijksdeel aan het desbetreffende besluit. Aangezien het niet mogelijk is autonoom de territoriale werkingssfeer van het besluit te beperken, kan dit resultaat slechts worden bereikt indien het besluit in het geheel niet tot stand komt. Het niet tot stand komen van een internationaal instrument past niet bij de regeling die is voorzien in artikel 25 van het Statuut.

Uit het bovenstaande kan ik concluderen dat de strekking van artikel 25 van het Statuut is, dat Nederland niet zijn wil kan opleggen aan de Nederlandse Antillen of Aruba als het gaat om internationale overeenkomsten van economische of financiële aard. Indien een land binnen het Koninkrijk dat verzoekt, wordt het niet aan een dergelijke overeenkomst gebonden of heeft opzegging van een dergelijke overeenkomst geen betrekking op dat land. Op dit laatste geldt een uitzondering indien een zodanig beperkte opzegging niet met deze overeenkomst verenigbaar is.

In artikel 25 van het Statuut staat de term “internationale overeenkomst” centraal. In de toelichting op het Statuut wordt niet expliciet ingegaan op de betekenis en reikwijdte hiervan. De artikelen 24 tot en met 28 van het Statuut maken deel uit van paragraaf 2 van het Statuut, “De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk.” In dit kader zijn de artikelen 6 en 12 van het Statuut in het bijzonder van belang, omdat zij uitdrukking geven aan het uitgangspunt dat de landsorganen worden ingeschakeld bij de behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk. De artikelen 24 tot en met 28 hebben betrekking op de internationale aangelegenheden. Volgens de toelichting op de artikelen 24 tot en met 28 van het Statuut is het onderwerp internationale overeenkomsten, als onderdeel van de buitenlandse betrekkingen, op zichzelf aangelegenheid van het Koninkrijk. In dat verband wordt tevens benadrukt dat de landen bij de hieromtrent te treffen voorzieningen groot belang kunnen hebben. Hierbij dient mede bedacht te worden, dat elk van de landen een eigen economische huishouding heeft.

De belangen van deze economische huishoudingen moeten tot hun recht komen, waarbij uiteraard de eenheid van het Koninkrijk beperkingen stelt.

In artikel 6, tweede lid, van het Statuut wordt voorgeschreven dat de landsorganen zoveel mogelijk moeten worden ingeschakeld bij de behartiging van Koninkrijks-aangelegenheden. In artikel 25 is aan deze betrokkenheid inhoud gegeven door het toekennen van een vetorecht aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba met betrekking tot het tot stand brengen van binding van deze landen aan internationale economische en financiële overeenkomsten. Met betrekking tot andere dan economische en financiële overeenkomsten beschikken de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba alleen over de mogelijkheid van artikel 12 van het Statuut.

Als gevolg van het bovenstaande is overgegaan tot het instellen van een regelmatig ambtelijk overleg met vaste deelnemers, waarin alle aspecten die betrekking hebben op de besluitvorming rond de LGO worden besproken. Naast vertegenwoordigers van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn alle departementen in dit overleg vertegenwoordigd.

#### **4.11 De relatie Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Nederlandse Antillen**

Het IMF werd in het leven geroepen bij de financiële en monetaire conferentie van Bretton Woods, waar nog vóór het einde van de Wereldoorlog II de geallieerde mogendheden het probleem van het naoorlogse economisch herstel onder ogen wilden zien. Ze stichtten twee instellingen: het Internationaal Monetair Fonds en de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling. Eerstgenoemde instelling kreeg tot taak een doelmatig systeem voor de internationale betaling tot stand te brengen, dat in de plaats diende te komen van de gouden standaard die in de Wereldoorlog I en gedurende de grote economische crisis daarna verlaten was. De Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling diende voor de investering van de nodige kapitalen voor de herbouw van door de oorlog verwoeste gebieden en voor de economische ontwikkeling van achtergebleven landen.

De statuten van het IMF werden op 27 december 1945 ondertekend te Washington (VS). Aan de constituerende vergadering op 8 maart 1946 werd deelgenomen door 32 landen. Het IMF is een organisatie voor internationale samenwerking op monetair gebied, en is gevestigd in Washington (VS). Het primaire doel van de instelling is de vaststelling van stabiele koersveranderingen tussen de munten van de deelnemende landen, om te komen tot een geordend herstel van de

internationale handel, die tijdens de grote crisis en de oorlog was verlamd door de voortdurende schommelingen in het koerspeil. De koersstabiliteit werd in het verleden gewaarborgd door de gouden standaard of de goudwisselstandaard: als elke valuta omwisselbaar is in gouden munten moet de koersverhouding tussen de verschillende valuta's overeenstemmen met die tussen de in elke muntsoort voorkomende hoeveelheden fijn goud. Omdat het onmogelijk bleek terug te keren tot het goudregime, dat had gefaald door zijn machteloosheid tegenover de gewijzigde situatie in de wereldeconomie, werd overeengekomen de koersen te her stabiliseren door middel van de verplichting - door alle lidstaten van het IMF aanvaard - tot vaststelling van een vaste koers of officiële "pariteit" van de eigen munt ten opzichte van het goud en tot het constant houden van deze pariteit (met schommelingen naar boven of beneden van ten hoogste 1 procent).

Om blijvend aan die verplichting te kunnen voldoen heeft elk lidstaat het recht een beroep te doen op de hulp van het IMF, hulp die wordt geboden in de vorm van kredieten op korte termijn, strekkende tot voorziening in de behoeften aan buitenlandse valuta en tot bestrijding van tijdelijke moeilijkheden met de betalingsbalans. Als een land te kampen heeft met een verstoring van het evenwicht in de betalingsbalans die van voorbijgaande aard is, is het niet gedwongen ter wille van de handhaving van de muntkoers de gevolgen van die verstoring voor zijn economie (denk aan inflatie en werkloosheid) lijdelijk te aanvaarden, maar kan het de muntpariteit aan de nieuwe situatie aanpassen. Hiermede is echter niet opnieuw de weg voor devaluaties en onstabiele van de koersen geopend; koerswijzigingen van meer dan 10 procent zijn onderworpen aan de goedkeuring van het IMF. Aan het land dat in moeilijkheden verkeert, wordt bovendien de mogelijkheid geboden permanent overleg te plegen met de andere deelnemers en een beroep te doen op bijstand van deskundigen van het IMF bij de keuze van de maatregelen die het best tot overwinning van de moeilijkheden kunnen bijdragen.

### ***De steun richting Nederlandse Antillen***

Op 8 en 9 december 1999 heeft overleg plaatsgevonden tussen de regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland. Tijdens het overleg is met name gesproken over de huidige financieel-economische situatie van de Nederlandse Antillen.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft in dit overleg een beeld geschetst van de uitvoering van het regeerakkoord. Inmiddels is reeds een groot aantal maatregelen in gang gezet, gericht op enerzijds verlaging van de overheidsuitgaven en anderzijds versterking van de economische structuur. Aangezien het effect van

deze maatregelen op korte termijn beperkt is, vraagt de regering van de Nederlandse Antillen een overbrugging van Nederland teneinde in de bestaande financierings-behoefte te kunnen voorzien totdat er overeenstemming is bereikt met het IMF. Ook is afgesproken de onderhandelingen over vernieuwing van de Belastingregeling voor het Koninkrijk met spoed voort te zetten. De aanpassing van de Belasting-regeling voor het Koninkrijk kan deel uitmaken van de uitvoering van een met het IMF overeen te komen aanpassingsprogramma. De Nederlandse Antillen zullen hiertoe een integraal plan ontwikkelen en bij Nederland indienen.

Waar nodig en gewenst, zal Nederland op verzoek van de Nederlandse Antillen technische deskundigheid ter beschikking stellen voor de uitvoering van het urgentieprogramma en het tussen de Nederlandse Antillen en het IMF overeen te komen aanpassingsprogramma.

Op 15 september 2000 heeft de regering van de Nederlandse Antillen en het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao een akkoord getekend met de delegatie van de IMF. Met het IMF is een pakket maatregelen overeengekomen, gericht op sanering van de overheidsfinanciën en het herstel van de economie.

### ***Machtigingswet***

Eind juli 2000 is de Landsverordening Bijzondere Bevoegdheden Regering (de 'machtigingswet'), in werking getreden. Met deze wet krijgt de regering van de Nederlandse Antillen bijzondere bevoegdheden om de economische crisis binnen de Nederlandse Antillen aan te pakken. Door middel van de machtigingswet kan de Antilliaanse regering handelingen verrichten zonder onmiddellijke instemming van de Staten.

De Machtigingswet regelt een tijdelijke delegatie van regelgevende bevoegdheid voor de periode tot 1 augustus 2001. De delegatie vindt plaats door de formele wetgever (regering en parlement) aan de verantwoordelijke Ministers. De Ministers (in overeenstemming met de Minister-president) kunnen bij ministeriële beschikking met algemene werking limitatief opgesomde landsverordeningen geheel of gedeeltelijk buiten werking stellen, wijzigen dan wel intrekken. Het gaat ondermeer om Landsverordeningen op het terrein van de herinrichting van de landsoverheid, de belastingen, de sociale zekerheid, de economische ontwikkeling en het beheersen van de overheidsuitgaven.

Daarnaast machtigt de Landsverordening Ministers (in overeenstemming met de Minister-president) om bij ministeriële beschikking met algemene werking regels te stellen op specifieke (nieuwe) beleidsterreinen, waarin de huidige Landsverordeningen nog niet voorzien.

Geconstateerd wordt dat in de afgelopen twee jaar de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba voortgang is geboekt. Het beleid, vastgelegd in de nota "Toekomst in Samenwerking" richt zich op versterking van de deugdelijkheid en effectiviteit van het openbaar bestuur en het overheidsbeleid van de Koninkrijkspartners. De eigen verantwoordelijkheid van de ontvangende landen wordt door Nederland ondersteund, met een bijzonder accent op programmafinanciering.

Met de invoering van de machtigingswet krijgt het kabinet van de Nederlandse Antillen bijzondere bevoegdheden om de economische crisis aan te pakken. Parlementaire toetsing vindt achteraf plaats. Met deze wet kan het voorgenomen Urgentieprogramma van de huidige Antilliaanse regering versneld worden uitgevoerd. Met het besluit tot invoering van een machtigingswet hebben de Antilliaanse regering en Staten een signaal afgegeven dat zij bereid zijn om op korte termijn de benodigde besluiten te nemen.

Wordt het Antilliaanse parlement niet buitenspel gezet door de invoering van de Machtigingswet? Ik vind dat dit wel mee valt. De maatregelen op de Nederlandse Antillen gaan minder ver dan wat het kabinet Den Uyl deed in 1974. Op de Nederlandse Antillen houdt de machtigingswet in dat het kabinet een wet kan laten invoeren zonder instemming van het parlement. Dit geldt echter alleen voor het uitvoeren van het financieel-economisch aanpassingsplan. Daarnaast kunnen de Antilliaanse Staten binnen zes maanden nadat de wet inwerking is getreden, deze weer ongedaan maken. Het kabinet Den Uyl ging verder in 1974. Toen de crisis dreigde door de olieboycot van de Arabische staten, gaf het Nederlandse parlement de regering machtiging tot het nemen van maatregelen om de hele economische sector in de greep te krijgen. De regering kon dus bijvoorbeeld loonmaatregelen nemen. Dat gold voor één jaar, maar er is toen weinig gebruik van gemaakt omdat de crisis meeviel.

Andere Europese landen, zoals Italië, Spanje en België, hebben een rijke traditie van het toepassen van een machtigingswet. België heeft hiervan vier jaar geleden gebruik gemaakt omdat men onder andere de sociale zekerheid wilde hervormen.



## Voetnoten

- 1 Besluit van 2 februari 1993 houdende enkele tijdelijke voorzieningen in het bestuur van het eilandgebied Sint-Maarten van de Nederlandse Antillen; Stb. 1993, 72; PB 1993, 24; AB. S.M. 1993, 2; inwerkingtreding 25 fe-bruari. 1993.
- 2 Zie artikel 6, leden 1 en 2, en artikel 7 van de AMvRB.
- 3 Besluit instelling Commissie evaluatie hoger toezicht S.M.; dit besluit is gebaseerd op Rijksministerraadstuk 9310008 van 19 november 1993 en het besluit van 21 september 1994, Stb 1994, 701; PB N.A. 109; AB S.M. 18 (hoger toezicht).
- 4 Zie besluit van 20 juni 1995, no. 94.006093, Stb 1995, 330; PB-N.A. 144; AB S.M. 19.
- 5 Zie document Bestuursakkoord, getekend te Den Haag, 23 februari 1996. (Zie archief min. BZK/KR).
- 6 Besluit van 26 februari. 1996, Stb 1996, 152.
- 7 Borman, C. (1998). p. 12.
- 8 Tweede Kamer; zittingsjaar 1982-1983, 17816, nr. 1.
- 9 Zie Memorie van Toelichting bij Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting 1999.
- 10 Borman, C. (1998). p. 66.
- 11 Bij dit onderdeel heb ik gebruik gemaakt van artikelen uit: Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, editie Schuurman en Jordens, I deel III, bewerkt door W. Timmers. (Tjeenk Willink, Zwolle 1988). Over de Samen-werkingsregeling in het algemeen: H. Fernandes Mendes: Aruba en de Antillen; naar een nieuwe samenwerking?; in TAR-Justicia 1986, p. 75 e.v.; K. Bongenaar: de Staatsrechtelijke gevolgen van Aruba's afscheiding voor de Nederlandse Antillen; in TAR-Justicia 1986, p. 86 e.v. Over de organisatie van de rechtspraak: R.F. Pieterz: Gevolgen van de Status Aparte voor de rechtelijke organisatie; in TAR-Justicia 1986, p. 105 e.v. D.J. van Dijk: De toegankelijkheid en de snelheid van de rechtspraak op Curaçao en in Nederland; in NJB 1983, p. 661 e.v. Borman, 1998, p. 66.
- 12 Borman, C. (1998). p. 68.
- 13 Fernandes Mendes TAR-Justicia 1986.
- 14 Tweede Kamer vergaderjaar 1954-1955, 3700, nr. 2.
- 15 "Op eigen benen." Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba - Nederland bijlage 3, p. B7, Den Haag (1997) onder leiding van voorzitter mr. B.W. Biesheuvel.

- 16 PIVOT-rapport nr. 29; Eenheid in verscheidenheid. Op 29 december 1954, bij de inwerkingtreding van het Statuut voor het Koninkrijk, was de taak van de Minister van Overzeese Rijksdelen nog niet vastgelegd. In 1957 leidde overleg tussen de Minister-Presidenten van de drie Rijksdelen tot een zogenaamde memorandum Drees - Ferrier - Jonckheer (15 maart 1957). Hoewel dit memorandum wegens wetstechnische bezwaren niet is omgezet in een Koninklijk Besluit, erkenden alle departementen dat daarin de taak van de Minister van Zaken Overzee juist en volledig werd omschreven. In het KB tot opheffing van het departement van Zaken Overzee van 18 augustus 1959 (Stb. 312) wordt de taak van de vice-Minister-President meer summier omschreven als het coördineren van die aangelegenheden betreffende Suriname en de Nederlandse Antillen, waar Nederland krachtens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bij betrokken is. De hulp en bijstand zoals geformuleerd in artikel 36 van het Statuut komen tot uiting in de taakomschrijving van de Minister voor Suriname en Nederlands-Antilliaanse zaken uit 1972 (KB van 1 februari 1972, nr. 13): naast de coördinatie van aangelegenheden betreffende Suriname en de Nederlandse Antillen was de Minister belast met de zorg voor de aan Suriname en de Nederlandse Antillen te verlenen hulp en bijstand. Met de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 vervielen in de taakomschrijving van de Minister de Surinaamse aangelegenheden (KB van 21 nov. 1975, nr. 22). In datzelfde jaar werden deze aangelegenheden overgedragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken (ontwikkelings-samenwerking). In 1986 werd Aruba losgemaakt uit het staatsverband van de Nederlandse Antillen en verkreeg het de zogeheten Status Aparte. De Minister werd nu aangeduid als Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KB van 12 december 1985, nr. 27). Bij het aantreden van de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KB van 24 augustus 1994, Stcrt. 160) werd in de taakomschrijving verwezen naar het memorandum van 1957. Tevens werd in deze omschrijving de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aangehaald als de eerst verantwoordelijke bewindsman voor het Nederlandse beleid ten aanzien van de herziening van de verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Een zodanige taakomschrijving is overigens echter nergens vastgelegd.
- 17 “Ontwikkeling in vertrouwen; naar een Antilliaanse Ontwikkelingsfinancieringsmaatschappij.” Eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten, Den Haag, 1997, onder leiding van voorzitter ir. G. Wawoe.
- 18 Besluit van 15 december 1977; Stb. 1997, 807.
- 19 KB van 3 augustus 1998, nr. 98.003887.
- 20 Idem.

- 21 Organisatieplan Directoraat - Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties, versie april 1998, p. 7.
- 22 Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26200 IV, no. 2.
- 23 "Toekomst in samenwerking Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba; uitgave Directoraat-Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 1999. p. 10.
- 24 Brief aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 1999 no. KR 99u060519.
- 25 Brief Minister BuZa aan de Tweede Kamer d.d. 21 augustus 1996 (24.000V, no. 87).
- 26 Notitie Minister BuZa aan de Vz. v/d Tweede Kamer over Europese integratie en Koninkrijksverhoudingen d.d. 28 november 1997 vergaderjaar 1997-1998 no. 25807, nr. 1 blz. 5 en 6.
- 27 Zie EU-Verdrag, Titel V; Bepalingen betreffende een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, en Titel VI; Bepalingen inzake Politieke en Justitiele samenwerking in strafzaken. ( Samenwerkingsgebied Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-samenwerking), de zogenoemde derde pijler.
- 28 Zie artikel 8, e.v. EG-Verdrag.
- 29 Zie artikel 227, lid 3, EG-Verdrag Bijlage IV. In het EU-Verdrag ontbreekt een specifieke clausule over de territoriale werkingssfeer van het Verdrag. In de drie Gemeenschapsverdragen en de daarbij behorende protocollen zijn wel bepalingen opgenomen over de territoriale werkingssfeer. In artikel 79 van het EGKS-Verdrag is bepaald dat dit verdrag alleen van toepassing is op de grondgebieden in Europa van de Hoge Verdragsluitende Partijen. Uit artikel 198 van het EURATOM-Verdrag blijkt dat dit verdrag van toepassing is op het gehele grondgebied van de aangesloten Lidstaten maar in een Protocol bij het EURATOM-Verdrag van 25 maart 1957 is vastgelegd dat dit Verdrag niet van toepassing zal zijn op de niet- Europese delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Het EG-Verdrag bevat in artikel 227 een specifieke regeling over zijn territoriale werkingssfeer. Volgens het eerste lid van deze bepaling is dit Verdrag van toepassing op ondermeer het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Het 3e lid stelt evenwel dat de LGO, waarvan de lijst als bijlage IV aan het Verdrag is gehecht, het voorwerp vormen van de bijzondere associatieregeling (zie artikelen 131 t/m 136 bis EG-Verdrag).
- 30 EG-Verdrag, artikel 8 t/m 8e. Op grond van het bepaalde in artikel 8, 1e lid, 2e alinea van het EG-Verdrag, is de burger van de Unie een ieder die de nationaliteit van een Lidstaat bezit. De regeling over de nationaliteit is voorbehouden aan de Lidstaten.
- 31 Zie artikel 227, lid 3 en lid 5, onder a en b, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Voorts de Verklaring no. 25 gehecht aan de EU-Verdrag. Deze verklaring biedt ruimte voor meeweging in het kader van de besluitvorming van de Raad van de EU, van de belangen van de overzeese gebiedsdelen ook al

- worden die gebieden niet gebonden door de desbetreffende besluitvorming.
- 32 Zaak C-300/04 Eman en Sevingen tegen college van burgemeester en wethouders Den Haag. Informatie verkregen van collegae koninkrijksrelaties MinBZK, intern stuk.
  - 33 Zie Goedkeuringswet Verdrag van Amsterdam houdende wijziging Verdrag betreffende de Europese Unie, enz. en Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam, 24 dec. 1998, Stb. 737 Iwt: 30 december 1998, Kamerstukken 25922.
  - 34 Verklaring no. 36 bij het Verdrag van Amsterdam.
  - 35 Tweede Kamer vergaderjaar 1997-1998, 25535, nr. 5, p.7. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken; Regiobeleidsdocumenten/Landenbeleidsdocumenten.
  - 36 Inwerkingtreding Verdrag van Nice PbEG 2002, C325/1; Trb 2003, 150 en Trb 2004, 10.
  - 37 Document SN 533/1/00 REVI. IGC-site: <http://europa.eu.int/igc2000>.
  - 38 Rijkswet houdende de goedkeuring van het op 26 januari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de EU, de Verdragen tot oprichting van de EG en sommige bijbehorende akten, met Protocollen (Trb 2001, 47); Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 818 (R 1692), nr 3.
  - 39 Sondaal, .H.M. (1986) a.w. blz.191/192.
  - 40 Borman, C (1998) blz. 144.
  - 41 Borman,C (1998) blz. 145.
  - 42 Sondaal, H.H.M. (1986) blz. 193.
  - 43 Sondaal, H.H.M. 1986 blz. 193.
  - 44 Zie artikel 79 EGKS-Verdrag.
  - 45 Zie artikel 12, lid 1 van het Statuut.
  - 46 Idem lid 3.
  - 47 Idem lid 4.
  - 48 Van der Pot/Donner; Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 13e druk (1995). p. 700-701.
  - 49 Zie artikel 12, lid 5 van het Statuut.
  - 50 Zesde LGO-besluit; besluit 91/482, Pb EG 1991 L263. Zie ook besluit 97/803 EG (24 november 1997, L329).
  - 51 Borman (1998). p. 152.
  - 52 Wijzigingsbesluit 97/803 EG (24 november 1997), L329, alsmede artikel 136 en 227 EG.
  - 53 Zie het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over artikel 25 van het Statuut voor het Koninkrijk, in Staatscourant oktober 2001, nr. 220.

## 5 Alternatieven voor de staatkundige herstructurering

### Nederlandse Antillen

De staatsrechtelijke verhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen stond tot in de jaren 50 en 60 niet ter discussie. Wel was er sprake van “vijandigheid” tussen Land (lees de Nederlandse Antillen) en de eilandsbesturen. Ook regeringspartijen en de oppositie stonden toen als ‘kemphanen’ tegenover elkaar. Het overheidsapparaat werd toen gebruikt als wapen in de hand van de op dat moment regerende politieke partij. Overheidsinvloed werd gebruikt om de oppositie te straffen en medestanders te belonen.

Na de gebeurtenissen van 30 mei 1969 begon de staatsrechtelijke verhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen ‘haarscheurtjes’ te vertonen. Het Nederlandse ingrijpen ( gebaseerd op grond van artikel 43 van het Statuut) leidde tot veel onbegrip in Nederland. Als reactie daarop kwam Nederland met de opvatting om zich snel van de koloniën te ontdoen. Suriname en de Nederlandse Antillen moesten maar onafhankelijk worden. Liefst op korte termijn! Op de Nederlandse Antillen wensten noch de politici noch de Antilliaanse bevolking onafhankelijk te worden. Alleen de Surinaamse politici waren gevoelig voor de onafhankelijkheid. Suriname werd op 25 november 1975 onafhankelijk.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 30 mei 1969, Curaçao en de Nederlandse wens om de zes eilanden in een Antilliaans staatsverband verenigd te houden, verscherpte zich het streven van Aruba om uit het Antilliaans verband te stappen. Op 1 januari 1986 werd aan Aruba een Status Aparte (land binnen het Koninkrijk) toegekend.

In dit hoofdstuk geef ik een overzicht van de pogingen die zijn ondernomen om tot een herstructurering van de Nederlandse Antillen te komen tot 2004. Verder komt aan de orde de schets voor een Gemeenebestconstructie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Ook de Proeve van een vernieuwd Statuut passeert de revue, om daarna te belanden bij de Toekomst- Conferentie van maart 1993. Verder komt in dit hoofdstuk aan de orde het onderzoek naar de wensen van de bevolking over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen. Ook een overzicht van samenwerking in Oost Caribische regio komt aan de orde.

## 5.1 Onderzoeksrapporten van Van Leeuwen

In december 1970 bracht Van Leeuwen een verslag uit, dat hij had opgesteld in opdracht van de parlementaire Statuutcommissie.<sup>1</sup> Alle politieke partijen uit de Staten waren vertegenwoordigd in deze parlementaire Statuutcommissie. Het lag in de bedoeling dat de commissie met een gezamenlijk standpunt zou komen, dat als uitgangspunt zou kunnen dienen voor een wijziging van het Statuut. Van Leeuwen gaf in zijn rapport een overzicht van de ontstane situatie in het Caribische gebied en de problemen van de kleine staten. Van belang was hoe de Staten in het Caribische gebied onafhankelijk werden, zich ontwikkelden qua bestuur (dictatoriaal of democratisch). Een belangrijke conclusie uit het rapport was dat het vormen van een éénheidsstaat van eilanden een onmogelijke zaak zou zijn.

Van Leeuwen zag het Uniestatuut met Indonesië als voorbeeld van een geschikt federatief samenwerkingsverband.<sup>2</sup> Daarin was een verhouding vormgegeven die heel dichtbij de dominion-status ligt.

Van Aller geeft aan dat Van Leeuwen het Statuut zag als een staatsrechtelijk contract tussen de samenwerkende delen van het Koninkrijk der Nederlanden, met implicaties voor een Koninkrijksgrondwet, gezagsstructuur en gezagsverhouding.<sup>3</sup> Van Leeuwen deed in zijn rapport een aantal aanbevelingen om de zelfstandigheid van de eilanden in het behartigen van eigen belangen te vergroten en de onderlinge tegenstellingen te verminderen. De ontwikkeling van de Nederlands-Antilliaanse eilanden was het centrale uitgangspunt. Een bilaterale verhouding tussen twee onafhankelijke soevereine staten en samenwerking op het terrein van buitenlandse betrekkingen, defensie, financiën, economische samenwerking en samenwerking op cultureel gebied, onderwijs en rechtsbedeling. De samenwerking zou moeten geschieden op grond van overeenstemming tussen de partijen. Dit waren de belangrijkste kenmerken van de “federatie” die Van Leeuwen voorstelde in zijn rapport. De aanbevelingen van Van Leeuwen zijn nauwelijks aan de orde geweest in het parlement van de Nederlandse Antillen.

In de inleiding van zijn tweede rapport stelde Van Leeuwen dat sinds de totstandkoming van het Statuut (in 1954) de eilanden niet geleerd hebben elkaar bij te staan.<sup>4</sup> Van Leeuwen concludeerde verder dat het Statuut te veel naar binnen was gericht; het sneed alle politieke contacten af met de buitenwereld. Defensie, buitenlandse betrekkingen en de nationaliteitswetgeving bleven voorbehouden aan Nederland op grond van het Statuut. De Nederlandse Antillen moest zijn aandacht richten op een gemeenschappelijk doel, een analyse van de (Nederlandse)

buitenlandse politiek ten aanzien van Venezuela en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse Antillen. Immers Venezuela heeft altijd belangstelling gehad voor de eilanden Curaçao en Aruba vanwege hun ligging voor de Venezolaanse kust.

In september 1971 bracht een parlementaire commissie een bezoek aan de Nederlandse Antillen en Suriname en bracht haar bevindingen uit in een rapport. Van Leeuwen citeerde een belangrijke zinsnede uit het rapport:

*“Gezien de geografische spreiding van de eilandgebieden lijkt het niet onmogelijk dat van een onafhankelijke staat bestaande uit de Bovenwindse en de Benedenwindse eilanden op langere termijn geen sprake kan zijn. In dat geval zou gedacht kunnen worden aan aansluiting bij andere soevereine staten, waarbij een Koninkrijk nieuwe stijl slechts één der mogelijkheden en zeker niet de meest voor de hand liggende zou kunnen zijn.”*<sup>5</sup>

Geconcludeerd mag worden dat de uitgebrachte rapporten van Van Leeuwen geen alternatieven boden voor de verhouding met Nederland. Van Leeuwen meende dat de oplossing van het probleem van de zelfstandigheid gezocht diende te worden in de onderlinge verhouding tussen de eilanden. De ‘rode draad’ in het verhaal is dat het Statuut gewijzigd moet worden. Maar hoe de wijziging dient te geschieden wordt niet vermeld<sup>6</sup>

## 5.2 Onderzoeksrapport Jeukens

Begin 1976 aanvaardde de heer Jeukens<sup>7</sup> een opdracht van de Nederlandse Antillen om te adviseren over mogelijke wijzigingen in de Antilliaanse- staatsrechtelijke structuur. Het verzoek van de Antilliaanse regering was gebaseerd op de regeringsverklaring van 31 januari 1974.<sup>8</sup>

Jeukens is toen in het kader van het Nederlands technisch hulpprogramma uitgezonden naar de Antillen om zich ter plaatse te oriënteren. Nadat hij een tweetal werkbezoeken had afgelegd op de Nederlandse Antillen kwam hij met een rapport.<sup>9</sup> Als uitgangspunt heeft Jeukens drie invalshoeken genomen in zijn rapport, namelijk:

- 1 decentralisatie
- 2 financiële aspecten
- 3 staatsrechtelijke structuur

Wat de decentralisatie betreft komt Jeukens tot de conclusie dat de taken die voor overdracht van Land naar eilandgebieden in aanmerking komen van marginale betekenis zijn.

Het burgerlijk- en handelsrecht, de burgerlijke rechtsverordening, het strafrecht, de strafvordering, het notarisambt, de rechtspraak in bestuursgeschillen en belastingzaken, de samenstelling en bevoegdheden van de rechterlijke macht dienen tot de zorg van het Land te blijven behoren. Hetzelfde geldt voor het onderwijs en het kadaster.<sup>10</sup>

Met betrekking tot de financiële aspecten van de staatsrechtelijke structuur,<sup>11</sup> wordt door Jeukens in zijn rapport grote terughoudendheid betracht, omdat een door de Nederlandse Antillen ingestelde financiële commissie haar werkzaamheden had aangevangen.

In het onderdeel Staatsrechtelijke structuur<sup>12</sup> werden onder andere de volgende onderwerpen behandeld:

- de samenstelling van de Staten
- de wens van Saba en Sint-Eustatius om een vertegenwoordiger in de Staten te kiezen
- de besluitvorming in de Staten
- de samenstelling van de regering en de zogenoemde Eilanden- Kamer.

Uitgaande van twee zetels voor Bonaire, twee voor Sint- Maarten, één voor Saba en één voor Sint-Eustatius werden in het rapport verschillende mogelijkheden onderzocht voor verdere verdeling van zetels waarbij Curaçao een absolute meerderheidspositie behoudt, hetzij een gelijk aantal zetels krijgt toegewezen als de andere eilanden samen, hetzij een gelijk aantal zetels verkrijgt als Aruba.

Wat de samenstelling van de regering betreft kwam Jeukens tot de conclusie dat noch het verkiezen van Ministers door de Staten, noch enige andere vorm van reglementering van de samenstelling van een Kabinet een goede oplossing is.

Jeukens behandelde in relatie tot de vorenstaande onderwerpen de “prioriteiten en fasering” ervan.<sup>13</sup> De hoogste prioriteit werd toegekend aan de onderwerpen staatsrechtelijke structuur en de samenstelling van de Staten. Voorts werd van groot belang geacht de financiële verhouding tussen Land en eilandgebied te regelen bij afzonderlijke Landsverordening alsook een principe uitspraak tot samenvoeging van Staatsregeling en ERNA te doen. De aanbevelingen van Jeukens werden voor kennisgeving aangenomen en niet verder uitgewerkt.

### 5.3 De Werkgroep Dip: ‘Gezamenlijk of gescheiden voortbestaan’

Door het uittreden van het eilandgebied Aruba uit het Antilliaanse staatsverband was een herstructurering van de Antillen van Vijf op grond van conclusiepunt 13 van de RTC van 1983 noodzakelijk geworden.

Tijdens de RTC (1983) is vastgelegd dat de Antilliaanse regering en de vijf overblijvende eilanden, die besloten hadden hun staatkundige eenheid te bewaren, de gevolgen van het uittreden van Aruba voor de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen zouden regelen. De Nederlandse regering heeft in de conclusies van de RTC haar betrokkenheid hierbij, ingevolge haar verantwoordelijkheden voortvloeiende uit het Statuut, uitdrukkelijk laten opnemen en daarmee aangegeven een rol te zien in een herstructureringsproces.

Bij Landsbesluit van 9 september 1983<sup>14</sup> werd er op de Nederlandse Antillen een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van Dip, die tot taak kreeg de regering van de Nederlandse Antillen (waar Aruba toen nog behoorde) te adviseren over de herstructurering van de Nederlandse Antillen ná, de toen al vaststaande, uittreding van Aruba per 1 januari 1986. Deze ‘Werkgroep Dip’ bracht op 30 januari 1984 een rapport uit ‘Gezamenlijk of gescheiden voortbestaan’, waarin verschillende modellen elk voorzien van een overzicht van bestuurlijke en financiële consequenties werden aangegeven. Deze waren:<sup>15</sup>

- 1 voortzetting van de huidige staatsinrichting met enige noodzakelijke aanpassingen ten einde te verhinderen dat de kleine eilanden te weinig invloed op het centrale bestuur kunnen uitoefenen;
- 2 veel sterkere decentralisatie, zodat voor de centrale overheid nog slechts een minimaal pakket van bevoegdheden overblijft;
- 3 afschaffing van de huidige centrale bestuurslaag door de Landstaken zoveel mogelijk aan Curaçaose eilandorganen op te dragen, voor zover nodig met enige taken vanuit de andere eilanden. Met name zouden hierdoor de overheidskosten aanzienlijk kunnen worden verlaagd.
- 4 recentralisatie;
- 5 enige bijzondere oplossingen, al dan niet onder handhaving van het Antilliaanse staatsverband, in het negatieve geval gepaard gaande met een Status Aparte voor Curaçao.

De Werkgroep was van mening dat bij de uittreding van Aruba uit het Antilliaanse staatsverband niet langer wordt voldaan aan de noodzakelijke voorwaarde om van de overblijvende eilanden een federatie te vormen. Met Aruba erbij zouden Curaçao en Aruba een federatie hebben kunnen dragen.<sup>16</sup>

De Werkgroep Dip had er zich van onthouden om in haar rapport zuiver politieke argumenten voor de keuze van het ene of andere model aan te dragen. Maar op grond van de financiële en personele overwegingen en met het oog op de noodzaak om de kwaliteit van wetgeving en bestuur zo hoog mogelijk te houden, koos de Werkgroep zelf voor model 3 en achtte de Werkgroep aan de modellen 1 en 2 grote bezwaren verbonden.<sup>17</sup>

De bestuurders op de Antillen kozen voor model 1, tijdens de zittingen van het Topoverleg van de Nederlandse Antillen en de Eilandgebieden Bonaire, Curaçao, Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten, die gehouden werden van 26 tot en met 29 juni 1984 en van 1 tot en met 3 augustus 1984.

Eind juni 1984 besloten de Vijf overgebleven Antilliaanse eilanden unaniem een nieuw staatsverband aan te gaan, wanneer Aruba per 1 januari 1986 uit het Antilliaanse staatsrechtelijke verband zou treden. Spoedig werd er een akkoord bereikt, waarbij Curaçao van 12 naar 14 Statenzetels zou gaan, Bonaire en Sint-Maarten ieder van 1 naar 3, terwijl Saba en Sint-Eustatius elk 1 zetel zouden krijgen. Tevens werd onder meer besloten de decentralisatie van bevoegdheden voortvarend ter hand te nemen volgens het model drie.

In een interview in de Amigoe stelde Dip dat het achteraf gezien onjuist is gebleken te besluiten tot herstructurering van de Vijf overgebleven Antilliaanse eilanden na de uittreding van Aruba. “Ze hadden het moeten laten zoals het was. Twee bestuurslagen zijn niet abnormaal; je moet niet iets weggooien voor je weet wat je ervoor in de plaats krijgt.”<sup>18</sup> Bongenaar ondersteunde de mening van de Werkgroep en stelde: “De veronderstelling dat er na 1 januari 1986 vijf gelijkwaardige eilandgebieden met tegen elkaar opgewassen autonome eilandgebieden kunnen bestaan is ridicuul.”<sup>19</sup>

Het rapport van de werkgroep Dip kwam niet aan de orde binnen de Staten van de Nederlandse Antillen.

#### **5.4 Werkgroep Herstructurering Nederlandse Antillen**

Een andere Werkgroep ‘Herstructurering Nederlandse Antillen’, ook op initiatief van de Staten van de Nederlandse Antillen ontwikkelde in 1987 een aantal modellen, waaronder een zogenaamde fusiemodel. Het fusiemodel van 1987 was bedoeld voor een Antillen van Vijf eilandgebieden.

In het fusiemodel van de Werkgroep zouden op Curaçao alle Lands- en Eilandstaken worden verricht door een samengesmolten apparaat en er zou op Curaçao geen onderscheid meer bestaan tussen de beide taken.

Het eilandgebied Curaçao houdt op te bestaan. De landsregering en de Staten, waarin ook de eilanden buiten Curaçao zijn vertegenwoordigd, behartigen niet alleen de Landstaken, maar tevens de Curaçaose eilandelijke taken.<sup>20</sup>

Het rapport behandelde drie modellen:

- 1 het Koninkrijksmodel: In het Koninkrijksmodel wordt de Landsoverheid en de Eilandoverheid van Curaçao samengesmolten tot een geheel. De Eilandsraad van Curaçao, aangevuld met vertegenwoordigers van de Eilandsraden van de andere eilanden, vormen de Staten. Verder blijft alles hetzelfde.
- 2 het fusiemodel: In het fusiemodel treedt ook vereniging van beide (Landsoverheid en Eilandoverheid van Curaçao) organen op, maar de Landsregering behartigt dan tevens de eilandelijke aangelegenheden van Curaçao. In dit model is de positie van Curaçao overheersend. De Eilandsraad van Curaçao fuseert met de Staten.
- 3 het gedifferentieerde decentralisatiemodel: In het decentralisatiemodel blijft alles bij het oude, maar worden de taken van de Landsoverheid verminderd.

In 1988 publiceerde de Werkgroep Herstructurering een discussiestuk onder de titel 'Naar een nieuwe taakverdeling tussen Land en Eiland.' Dit discussiestuk is een nadere uitwerking van het decentralisatie model.<sup>21</sup> In juli 1990 verscheen een nader rapport met betrekking tot decentralisatie van het Land samen met het Eilandgebied Curaçao. Zeker dit laatste rapport kon gezien worden als een praktische voorbereiding op de Status Aparte van Curaçao.<sup>22</sup> De voorstellen van beide werkgroepen zijn nooit in de Staten of in de Eilandsraden principieel aan de orde gesteld.<sup>23</sup>

## 5.5 Oorzaak mislukking herstructurering Nederlandse Antillen

In het op 28 juni 1984 te Sint- Maarten gehouden Topoverleg van de Nederlandse Antillen en delegaties uit de Eilandsraden van de eilanden Curaçao, Bonaire, Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten, werd besloten de herstructurering van het voortgezette staatsverband van de Nederlandse Antillen pas te doen ingaan op 1 januari 1988. In de regeringsverklaringen van alle na de conferentie gevormde kabinetten van de Nederlandse Antillen werd vastgehouden aan het voortbestaan van de Nederlandse Antillen als één staatsverband van vijf eilanden alsmede aan de herstructurering van dit verband.<sup>24</sup>

Werkbezoeken van ambtelijke commissies en van de Commissie Staatkundige Structuur uit de Eilandsraad van Curaçao werden afgelegd bij de andere eilanden. Overleggen vonden regelmatig plaats om consensus te bereiken over de aan te

brengen wijzigingen in de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen. Ondanks al deze pogingen, waarbij werd ingegaan op allerlei mogelijke alternatieven voor een werkbare herstructurering van de Nederlandse Antillen, diende vanuit een realistische optiek geconstateerd te worden dat de herstructurering niet kon worden gerealiseerd.

De houding van Sint-Maarten is in belangrijke mate bepalend geweest voor de ontstane situatie op staatkundig terrein. Vanaf het begin van de werkzaamheden had Sint-Maarten weinig belangstelling getoond voor het realiseren van de herstructurering. Sint-Maarten gaf in het begin van 1988 te kennen geen medewerking meer te zullen verlenen aan de staatkundige hervorming.<sup>25</sup> In maart 1988 vond er een oriënterend gesprek plaats in Nederland ondermeer met de Koninkrijksregering.

#### ***Overleg met delegatie Sint-Maarten***

Een delegatie uit de Eilandsraad van het eilandgebied Sint-Maarten van de Nederlandse Antillen voerden op 22, 23 en 24 maart 1988 te Den Haag besprekingen met een delegatie uit de Ministerraad van het Koninkrijk. Deze besprekingen vonden plaats op grond van de bepaling in artikel 26 van de ERNA die een Eilandsraad de bevoegdheid geeft de belangen van het eilandgebied voor te staan bij ondermeer de Koninkrijksregering. De besprekingen hadden een oriënterend karakter waarbij door de delegatie van Sint-Maarten geenszins werd beoogd thans gebruik te maken van het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van Sint-Maarten.<sup>26</sup>

De delegatie heeft haar zorgen naar voren gebracht met betrekking tot de toekomstige positie van het eilandgebied Sint-Maarten binnen het Nederlands Antilliaanse staatsverband, dit met name gezien in het licht van de uitgangspunten die de afgelopen jaren zijn gehanteerd bij de bespreking over een herstructurering van het Nederlands - Antilliaans staatsverband. De delegatie heeft voorts een aantal door de Eilandsraad van Sint-Maarten gesignaleerde knelpunten in het functioneren van de huidige bestuursstructuur van de Nederlandse Antillen onder de aandacht van de Koninkrijksregering gebracht.

De delegatie van Sint-Maarten heeft het oordeel van de Koninkrijksregering gevraagd over mogelijkheden om Sint-Maarten een positie te geven buiten het staatsverband van de Nederlandse Antillen. De Koninkrijksregering heeft toen verklaard niet bereid te zijn de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor een positie van Sint-Maarten als land binnen het Koninkrijk. Wel werd het recht van de bevolking van Sint-Maarten erkend om te kiezen voor onafhankelijkheid en zegde

de Koninkrijksregering haar medewerking aan een realisering van een dergelijke keuze toe indien de bevolking van Sint-Maarten zich daarvoor zou uitspreken. De Koninkrijksregering heeft een dergelijke keuze in dit stadium echter ontraden.<sup>27</sup> Afsproken werd dat de Minister voor Nederlands - Antilliaanse en Arubaanse Zaken (Minister NAAZ) op korte termijn met de regering van de Nederlandse Antillen zou overleggen over de wijze waarop, uitgaande van het streven naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid van het eilandgebied Sint- Maarten, aan het herstructureringsoverleg tussen de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen opnieuw inhoud zal worden gegeven. Afsproken is voorts dat de Eilandsraad van Sint-Maarten en de Minister NAAZ, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, bij de regering van de Nederlandse Antillen alles in het werk zullen stellen om de door Sint-Maarten gesignaleerde knelpunten weg te nemen.

In februari 1989 verklaarde het Bestuurscollege van Sint-Maarten bij monde van de gedeputeerde van staatkundige structuur in een officiële vergadering van de Beraad- en Informatiecommissie dat tussen de regerende politieke partij van Sint-Maarten en de oppositie geen verschil van mening bestond over de politieke staatkundige toekomst van Sint-Maarten. Beide 'zijn van oordeel dat het eindresultaat voor Sint-Maarten moet zijn onafhankelijkheid'. Daaraan voorafgaand wenst Sint-Maarten een totale decentralisatie.

Een aantal factoren die bepalend zijn geweest voor het mislukken van de herstructurering waren onder meer:

- de moties van de eilanden Bonaire, Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten met betrekking tot het zelfbeschikkingsrecht;
- het zeer groot gebrek aan 'manpower' zowel op organisatorisch als op technisch gebied bij de eilanden Bonaire, Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten. Genoemde eilanden waren niet in staat de extra lasten die een herstructurering, waaronder decentralisatie, met zich meebrengt, te dragen. De financiële verplichtingen die deze eilanden met betrekking tot hun eigen huishouding hebben, konden zij reeds moeilijk nakomen;
- de moeilijke financiële positie van het eiland Curaçao, waardoor de Nederlandse Antillen (lees Curaçao) niet in staat was de lasten van de andere eilanden op zich te nemen;
- de politieke onwil van Sint-Maarten om mee te werken aan de realisatie van een geherstructureerde Antillen van vijf;

- de ambivalente houding van de regering in de aanpak van de herstructureringsproblematiek waardoor de eilanden het vertrouwen in het voortbestaan van de Antilliaans staatsverband hebben verloren en hun eigen weg kiezen;
- de tendens van politieke onwil bij Saba en Sint-Eustatius door met Sint-Maarten een samenwerkingsvorm aan te gaan om Aruba te benaderen voor bijstand op staatkundig gebied.

De Democratische Partij (politieke partij) van het eilandgebied Curaçao verwoordde haar visie op de herstructureringsplannen als volgt:<sup>28</sup>

- de toekomstige staatkundige relatie met Nederland vooralsnog een staatsrechtelijke dient te zijn binnen het Koninkrijksverband;
- er tussen Curaçao en Aruba een samenwerkingsverband dient te bestaan;
- dat gezien de ontstane impasse m.b.t. de herstructurering van de Nederlandse Antillen het raadzaam wordt geacht een consultatief referendum op alle eilanden te doen houden, teneinde het volk van de Nederlandse Antillen te raadplegen over:
  - een toekomstige staatsrechtelijk verband met Nederland binnen Koninkrijksverband;
  - voortzetting van de staatkundige eenheid van de Nederlandse Antillen door de vijf eilanden.
- dat zo spoedig mogelijk na de uitslag van het referendum het eiland Curaçao de Koninkrijksregering
- ex artikel 26 van de ERNA dient te benaderen;
- dat zolang er geen definitieve oplossing voor de herstructurering van de Nederlandse Antillen van vijf is gevonden, het decentralisatieproces voor wat betreft de eilanden Bonaire, Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten dient te worden opgeschort.

Ook de politieke partij Frente Obrero Liberashon 30 di Mei (F.O.L.) uitte haar visie bij monde van enkele commissieleden. Deze commissieleden gaven hun aanbevelingen en opmerkingen aan in een brief. Deze waren:<sup>29</sup>

- de eilandgebieden Sint-Maarten, Saba, Sint-Eustatius en Bonaire moeten zich in klare en duidelijke taal uitspreken over het al of niet gevolg geven aan de overeengekomen herstructurering van de Nederlandse Antillen;
- afhankelijk van het door deze eilandgebieden individueel of gezamenlijk ingenomen standpunt, verwoord door hun vertegenwoordigende orgaan en bekrachtigd bij referendum door het volk van dat eilandgebied zal alsdan één van de alternatieven toepasselijk zijn;
- het eilandgebied Curaçao hoeft zich niet uit te spreken omdat dit eilandgebied van

meet af aan zich heeft ingezet voor de realisatie van de herstructurering conform de conclusiepunten van de R.T.C.-1983.

- de FOL blijft overigens van mening dat elk eilandgebied dat, om welke redenen dan ook, het huidige staatsverband als te knellend ondergaat en derhalve, met gebruikmaking van het zelfbeschikkingsrecht, het huidige staatsverband wil verlaten, de vrijheid moet worden gelaten, deze keuze in alle vrijheid te realiseren.

## 5.6 De West-Indische Federatie

A.G. Croes achtte een grote overeenstemming aanwezig tussen de Antilliaanse situatie van de Zes en de situatie zoals die bestond ten tijde van de kortstondige West-Indische Federatie. Het betrof immers een groep van tien eilanden, ver verspreid van elkaar, die een staatsrechtelijke band met het moederland hadden. Binnen de federatie hadden Jamaica en Trinidad samen 77% van het bevolkingsaantal en 83% van de landoppervlakte. Deze eilanden brachten ook 82% van de staatsinkomsten op. De kloof tussen de grote en de kleine eilanden van de West-Indische Federatie werd steeds groter en bleek tenslotte onoverbrugbaar. Bovendien werd de houding op Jamaica ten opzichte van de Federatie bepaald door de vrees dat Engeland de Federatie steunde, om zo de verantwoordelijkheid voor de kleine eilanden af te wentelen op Jamaica. Na twee jaar was Jamaica ervan overtuigd dat deze vrees gerechtvaardigd was en verliet de Federatie. Hierna verliet Trinidad de Federatie en werd de Federatie in 1962 ontbonden. Deze vrees komt ook aan de orde in het rapport Dip. De last voor elk Antilliaanse samenwerkingsverband zou op Curaçao komen te liggen en die factor moet niet worden onderschat, aldus Croes.

De ontevredenheid in de West-Indische Federatie nam nog toe door de disproportionaliteit van de vertegenwoordiging in het Federale parlement.<sup>30</sup> Alhoewel besloten was dat de Federale constitutie de eerste vijf jaar niet geamendeerd zou worden vroegen Jamaica en Trinidad al spoedig om een wijziging van de zetelverdeling.<sup>31</sup>

Croes acht de vrijwilligheid van samenwerking van doorslaggevend belang in het slagen daarvan. De opties in het rapport van de Werkgroep Dip, dragen naar de mening van Croes sterk het stempel van de achterdocht ten aanzien van de financiële verhoudingen, gekoppeld aan de vrees dat Curaçao verlamd zal kunnen worden door kleinere eilanden die nota bene financieel mede afhankelijk zullen zijn van Curaçao. Uit het rapport van de Werkgroep Dip blijkt wel dat als voor Curaçao een bepaalde constellatie niet nuttig is, het dan zinloos is om aan een dergelijke constructie te werken.

## 5.7 Het model van de PvdA

In 1989 was de politieke partij de Partij van de Arbeid (PvdA) de mening toegedaan dat er twee mogelijkheden waren voor het handhaven van de band tussen Nederland en de Nederlandse Antillen:

- 1 een volkenrechtelijke relatie, een variatie op een Gemeenebestconstructie, of
- 2 de staatsrechtelijke constructie met een aangepast Statuut.

De Gemeenebestrelatie gaat uit van een volkenrechtelijke band tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, als onafhankelijke partners. Ook Suriname zou tot dit Gemeenebest toe kunnen treden, indien de Surinaamse regering dat zou wensen. In de staatsrechtelijke variant zullen de eilandgebieden meer bevoegdheden krijgen. De verplichte samenwerking met Nederland zal beperkt moeten worden tot de buitenlandse betrekkingen, de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk en de wetgeving op het Nederlandschap. De verdere samenwerking tussen de Koninkrijksdelen zou op grond van overeenkomsten kunnen worden geregeld.

Het model van de PvdA gaf verder aan dat het preventieve en repressieve toezicht zullen worden afgeschaft, evenals de mogelijkheid om in te grijpen bij situaties zoals genoemd in artikel 43 van het Statuut ( de opstand in mei 1969 te Curaçao). Indien een Koninkrijksdeel op dit gebied ernstig tekort zou schieten, dan zou op grond van een speciale procedure het Koninkrijksverband met dat Gemeenebest- lid beëindigd kunnen worden.

Wat opvalt is dat de PvdA niet meer uitging van een vanzelfsprekende onafhankelijkheid voor de Nederlandse Antillen en Aruba doch wel van volkenrechtelijke band die veronderstelt dat partijen internationaal rechtssubjecten zijn<sup>32</sup>.

## 5.8 Omslag in het Nederlandse beleid

De Nederlandse Antillen zijn er ook na 1988 niet ingeslaagd voortgang te boeken bij de herstructurering. Dat heeft aan Nederlandse zijde tot de conclusie geleid dat bemoeienis met het proces onvermijdelijk was.

Gedurende de periode van 4 tot 10 januari 1990 bracht de nieuwe Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (NAAZ), Hirsch Ballin, een werkbezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba om, enerzijds, nader kennis te maken met Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse personen en autoriteiten, en anderzijds oriënterende gesprekken te voeren over de toekomstige relaties tussen en binnen de

landen van het Koninkrijk. Dit geschiedde conform de passage in de Nederlandse regeringsverklaring.<sup>33</sup>

In het kader van de toekomstige relaties tussen en binnen de landen van het Koninkrijk, heeft de Minister gesprekken gevoerd met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba, met de bestuurscolleges van alle eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en met alle politieke partijen die zijn vertegenwoordigd in de beide Statencolleges en de eilandsraden.

In de gesprekken die de Minister voerde, kwam naar voren dat de regering van de Nederlandse Antillen, de bestuurscolleges van de eilanden, en alle afzonderlijke politieke partijen groot belang hechten aan de waarden neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk. Daarbij wordt met name gedacht aan het waarborgen in het verband van het Koninkrijk van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, alsmede de waarborgen voor rechtszekerheid en rechtshandhaving en de deugdelijkheid van het bestuur.

Daarnaast werd genoemd de voortzetting van de behartiging van gezamenlijke belangen die in het Statuut worden aangeduid als de Koninkrijkstaken, met name de buitenlandse betrekkingen en defensie.

Vier van de vijf in de Eilandsregering vertegenwoordigde politieke partijen waren van mening dat voortzetting van het huidige, vijf eilanden omvattende, Antilliaanse staatsverband niet zinvol meer is omdat de aanwezigheid van twee bestuurslagen op Curaçao inefficiënt is en de niet slechts in geografisch opzicht grote afstand tot de Bovenwindse eilanden zeer belemmerend werkt. De overheersende mening is dan ook dat het herstructureringsproces binnen de Antillen van de Vijf geen oplossing biedt. Hoewel op Curaçao gesproken werd van een Status Aparte voor Curaçao, bleek zowel op Curaçao als op Bonaire het gevoelen te bestaan dat de traditioneel nauwe banden tussen deze twee eilanden dienen te worden bestendigd.

Uitgaande van de wens tot handhaving van de Statutaire band en het streven naar bestuurlijke structuren die meer in overeenstemming zijn met de realiteit van de verhoudingen tussen de eilanden boven en beneden de wind, heeft de Minister tentatief de mogelijkheden naar voren gebracht tot wijziging van het Statuut in die zin dat het Koninkrijk in de toekomst zou kunnen bestaan uit vier landen, te weten Nederland, Aruba, Curaçao/Bonaire en de Bovenwindse eilanden. Dit zal kunnen worden gerealiseerd in het perspectief van het voortbestaan van de in het Statuut neergelegde rechtsorde van het Koninkrijk zolang deze rechtsorde voorziet in de concrete behoeften van de bevolking van de landen van het Koninkrijk. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de in het begin van de jaren vijftig geformuleerde bepalingen van het Statuut herziening behoeven om de in de huidige verhoudingen

vereiste waarborgen en voorzieningen beter tot uitdrukking te brengen. Het ligt dan voor de hand om daarbij het accent te leggen op de democratische en rechtsstatelijke waarden en waarborgen die alom worden gezien als hart van de Koninkrijksband.

Om te komen tot een oplossing van de hiervoor bedoelde problematiek van de Nederlandse Antillen heeft de Minister de suggestie gedaan dat de landen van het Koninkrijk zich gezamenlijk beraden over een oplossing waarbij het Koninkrijk in het Caribische gebied op den duur zouden kunnen gaan bestaan uit drie autonome landen - in plaats van twee - op basis van de rechtsorde zoals die is neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, met de benodigde gemeenschappelijke voorzieningen. Voor de kleinere eilanden van beide landen zal de garantie gegeven moeten worden dat de mate van autonomie die zij thans hebben binnen de Antillen van de Vijf tenminste op hetzelfde niveau zal blijven. Hierdoor kan een einde komen aan nodeloze duplicatie van bestuurslagen.<sup>34</sup> De Minister gaf verder aan dat, gelet op de bestaande fricties binnen het huidige staatsverband van de Nederlandse Antillen, het derhalve voor de hand zou kunnen liggen te werken in de richting van een herschikking van de Nederlandse Antillen in drie landen. Het ene land bestaande uit de huidige eilandgebieden Curaçao en Bonaire, het andere uit de huidige eilandgebieden Sint- Maarten, Saba en Sint-Eustatius. Het derde land is Aruba. De betrokken landen van het Koninkrijk zouden vervolgens onderling op basis van het herziene Statuut in gelijkwaardigheid samen kunnen werken op alle drie terreinen waarop dat uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtshandhaving, uit overweging van doelmatigheid, of vanwege een tekort aan kader voor de hand zou liggen.

Het samengaan van Curaçao en Bonaire en het samengaan van Sint-Maarten, Saba en Sint-Eustatius zou in deze gedachtegang neergelegd kunnen worden in constitutionele regelingen die de eilanden Bonaire en Saba en Sint-Eustatius duurzaam die mate van autonomie garanderen welke aansluit bij hun bestuurlijke mogelijkheden. Ook zou - in aansluiting op de door de R.T.C. van 1983 getroffen regeling met Aruba en de Nederlandse Antillen - de financiële verhouding tussen de eilanden moeten worden geregeld. Op grond van een geobjectiveerde beoordeling van de wederzijdse financiële mogelijkheden zal de lastenverlichting en, voor zover nodig, de lastenverevening binnen en tussen de landen bij Rijkswet kunnen worden verankerd.

Een essentiële voorwaarde waaraan moet worden voldaan om de hiervoor weergegeven gedachtegang eventueel te kunnen realiseren is een aanzienlijke kwalitatieve versterking van de bestuurlijke en administratieve organisaties op de eilanden Sint-Maarten, Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Op Sint-Maarten is een dergelijke versterking onder meer nodig omdat dit eilandgebied te zijner tijd het bestuurscentrum van het Bovenwindse land zou moeten worden, op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius om de lokale autonomie van deze eilanden goed te doen functioneren en om te voorkomen dat deze eilanden een onevenredige last zullen vormen voor het eiland alsmede de eilanden waarmee wordt samengegaan.

Nadat de Minister zijn gesprekken had gevoerd op de Nederlandse Antillen en Aruba, deed hij de toezegging dat hij zo spoedig mogelijk een schets zou opstellen voor een herziening van het Statuut die leidt tot een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden. De gesprekspartners gaven blijk van de wens, langdurige onzekerheid over de toekomstige verhoudingen te vermijden.<sup>35</sup>

## **5.9 Schets van een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden**

De staatkundige toekomst van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en van Aruba stond (staat nog steeds) ter discussie. De gesprekken over de staatkundige herstructurering van het land de Nederlandse Antillen zijn al jaren gaande. Deze gesprekken hadden echter tot nu toe weinig uitzicht gebracht op de totstandkoming van een overtuigend resultaat. Hoewel de toekomstige relatie met Nederland op dat moment niet aan de orde was, was die relatie in dit geheel wel degelijk van belang.

De Nederlandse regering beseftte dat het voor de eilandgebieden van groot belang was niet langdurig in onzekerheid te verkeren over de staatkundige toekomst. Uit de oriënterende gesprekken gevoerd met de Nederlandse Antillen en Aruba, kon de conclusie worden getrokken dat het gewenst was de staatkundige problematiek van de Nederlandse Antillen en die van Aruba, hoewel ten dele verschillend van aard, in onderlinge samenhang te bezien.

Verder bleek dat in de Nederlandse Antillen in toenemende mate twijfels werden geuit ten aanzien van de realiseerbaarheid van een blijvend samengaan van de vijf eilandgebieden in één land. De 'levensvatbaarheid' van de huidige band tussen de Benedenwindse en de Bovenwindse eilandgebieden kwam meer en meer onder druk te staan. Daarbij kwam dat het bestaan van twee min of meer volledig toegeruste bestuurslagen vooral op Curaçao uit een oogpunt van bestuurlijke

doelmatigheid als ongewenst werd ervaren. De, qua bevolkingsomvang, kleinere eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius wilden, ondanks een voortdurend gebrek aan financiële middelen, zoveel mogelijk bestuurlijk zelfstandigheid. Aan het slot van de besprekingen werd de afspraak gemaakt dat van Nederlandse zijde op korte termijn een schets zou worden opgesteld voor een herziening van het Statuut die zou kunnen leiden tot een Gemenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De term 'Gemenebest' duidde in dit verband aan dat het gaat om een gezamenlijk staatsverband waarin landen vrijwillig met elkaar samenwerken. Deze term is sinds de R.T.C. van 1983 binnen het Koninkrijk vaak gebruikt om een bijzonder samenwerkingsverband van volkenrechtelijke aard aan te duiden, zij het met de nader in te vullen toevoeging 'sui generis'. De term 'Gemenebest' wordt in het buitenland zowel gebruikt voor relaties tussen onafhankelijke staten als voor een staatsrechtelijk verband van min of meer federale aard. De term 'Gemenebest' zou ook geschikt kunnen zijn als aanduiding van een bijzonder samenwerkingsverband op vrijwillige basis dat van een staatsrechtelijk karakter is. In deze schets wordt de term gebruikt in de laatstgenoemde betekenis.

#### ***Uitgangspunten van het Gemenebestconstitutie***

De schets van een Gemenebestconstitutie (hierna de 'Schets' genoemd) voor het Koninkrijk der Nederlanden had als uitgangspunt het handhaven van een staatsrechtelijke band tussen de landen van het Koninkrijk, met de nadruk op de zelfstandigheid van de landen. Met dit uitgangspunt had de Nederlandse regering gekozen voor een aangepaste benadering van de relatie met de Nederlandse Antillen en Aruba. Het Nederlandse beleid richtte zich niet langer nadrukkelijk op het perspectief van onafhankelijkheid en daarmee op het verbreken van de staatsrechtelijke band met de Nederlandse Antillen en Aruba. De schets opende het vooruitzicht op een duurzame constitutionele relatie, zolang deze relatie voorzag in de concrete behoeften van de bevolkingen van deze eilanden. Deze benadering had ook consequenties voor de hulp en bijstand die Nederland verleende aan de Caribische partners in het koninkrijk. Deze consequenties leidden tot een heroriëntatie van het Nederlandse hulpverleningsbeleid. Twee begrippen konden bij zo'n heroriëntatie centraal worden gesteld. In de eerste plaats de verbondenheid tussen de landen die de basis is voor de onderlinge samenwerking. In de tweede plaats de autonomie van de landen, waaronder wordt verstaan de zelfstandigheid met betrekking tot wetgeving en bestuur in eigen aangelegenheden.

Op 23 maart 1990 presenteerde de Minister voor NAAZ, Hirsch Ballin, zijn door de Nederlandse Ministerraad goedgekeurde 'Schets van een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden'.<sup>36</sup> Het grootste belang van de Gemeenebestconstitutie was dat Hirsch Ballin het beleid van zijn voorganger, om de Antillen en Aruba zo snel mogelijk onafhankelijk te laten worden, overboord zette.

De 'Schets' kon gezien worden als een projectie op landsniveau van de bestuursorganisatie op statutair niveau, waar de Koninkrijksregering bepaalde taken voor de Nederlandse Antillen en Aruba behartigt.<sup>37</sup> In de 'Schets' werd ook opgenomen dat een eiland of een land het Koninkrijksverband zou moeten kunnen verlaten, als uitoefening van het recht op zelfbeschikking. Een procedure daarover zou moeten worden opgenomen in het vernieuwde Statuut.<sup>38</sup>

Gezegd mag worden dat het voorstel voor een Gemeenebestrelatie sui generis met gemengde gevoelens werd ontvangen, zowel in Nederland als op de Nederlandse Antillen. Dip vond de 'Schets' zeker niet haalbaar omdat Curaçao daarin niet voldoende naar voren kwam als autonome entiteit.<sup>39</sup> Het Tweede Kamerlid Wiebenga (VVD) gaf aan dat de 'Schets' geleid had tot 'veel politiek gekrakeel' in de Eerste en Tweede Kamer. Hij achtte een rustige en planmatige ontwikkeling van onderen af, beter dan een model opgelegd vanuit Nederland.<sup>40</sup> Het Eerste Kamerlid Hoefnagels (D66) was van mening dat het Statuut gehandhaafd moest worden en dat de Antillen in een "lichte Unie" zouden moeten samenwerken en verdere decentralisatie van landstaken naar de eilanden noodzakelijk is. A.G. Croes gaf in een nota aan dat zijn partij de banden met Nederland wilde behouden en daartoe ook aanknopingspunten zag in de 'Schets'. Hij achtte blijvende banden met het Koninkrijk noodzakelijk maar in de vorm van een 'licht Statuut' zoals voorgesteld door Nederland in 1973.<sup>41</sup>

Hirsch Ballin bleef vasthouden aan zijn beleid uitgestippeld in de "Schets" en was van mening dat een verdere opsplitsing van de Nederlandse Antillen niet goed hanteerbaar zou zijn.<sup>42</sup> Dit zou funest zijn voor de kleine eilanden. Bovendien wenste Den Haag de verantwoordelijkheden voor deze eilanden niet toegeschoven te krijgen. In de maand juli 1990 bereikte Premier Oduber (Aruba) overeenstemming met de Nederlandse regering de onafhankelijkheidsdatum van 1 januari 1996 uit het Statuut te schrappen.<sup>43</sup> Tevens werd overeengekomen dat het Statuut gemoderniseerd zou worden, en er zoveel mogelijk taken van Landsniveau naar Eilandniveau zouden worden overgedragen en het Solidariteitsfonds wettelijk geregeld zou moeten worden. Curaçao had nog steeds een aparte status hoog in het vaandel staan, maar wilde wel met de andere eilanden samenwerken.

Op drie punten gaf de 'Schets' een belangrijke koerswijziging in de Nederlandse politiek te zien.

Als eerste werd niet langer volgehouden aan de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en Aruba. Indien de bevolkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba dit wensten zou de staatsrechtelijke band tussen de landen van het Koninkrijk kunnen blijven voortbestaan. Dit punt kon worden gezien als een doorbraak van de Nederlandse zijde doch de Antilliaanse politiek schonk hieraan weinig aandacht. Deze boodschap werd min of meer voor kennisgeving aangenomen. In het Nederlandse parlement werd deze ommezwaai in het algemeen instemmend begroet.

Op de tweede plaats werd de wens om de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen in één staatsverband bijeen te houden, losgelaten. Om de problematiek van de toekomstige staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen uiteindelijk tot een oplossing te brengen zou, zoals eerder gezegd, naar het oordeel van de Minister de Nederlandse Antillen op te delen in twee landen: één land bestaande uit Curaçao en Bonaire en één land bestaande uit de drie Bovenwindse eilanden.

De Nederlandse Antillen reageerde niet positief op het idee van de opsplitsing. De voorstanders van een behoud van de Antillen van Vijf waren er uiteraard niet gelukkig met dit voorstel.

Als derde werd een versterkte nadruk op de beginselen van de democratische rechtsstaat gelegd. Zo zou bijvoorbeeld een aantal prominente grondrechten dat ook nu al gelding in de landen heeft, in de constitutie verankerd moeten worden. Voorts werd het onder meer van belang geacht te komen tot een aantal gemeenschappelijke voorzieningen voor rechtspleging en rechtshandhaving. De toenmalige Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken hechtte, zo blijkt niet alleen uit de 'Schets', bijzonder aan dit aspect.

Hoewel de Schets nooit expliciet door de Nederlandse Antillen is afgewezen, moet worden geconstateerd dat zij nimmer onderwerp van formeel overleg tussen de landen is geweest. Niettemin heeft de Nederlandse noch in 1993 toen daarnaar werd gevraagd door de Tweede Kamer, volgehouden dat de Schets binnen het Koninkrijk nog steeds onderwerp van discussie vormde. Dit alles overziende kan worden geconcludeerd dat de herstructurering van de Nederlandse Antillen weinig had opgeleverd. Vele vormen van staatkundige modellen werden aangedragen maar hieraan werd politiek gezien nauwelijks aandacht besteed. Besloten werd om een ambtelijk werkgroep in te stellen met als taak de voorbereiding van de vereenvoudiging en modernisering van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze werkgroep kreeg de naam: 'Gemengde Commissie Werkgroep Modernisering Statuut'.

## 5.10 Gemengde Commissie werkgroep modernisering Statuut

De Gemengde Commissie Werkgroep Modernisering Statuut (hierna ambtelijke werkgroep) was een ambtelijke werkgroep bestaande uit ten hoogste tien leden; ze werd op 30 augustus 1991 ingesteld.<sup>44</sup>

Deze ambtelijke werkgroep kreeg als taak het voorbereiden van voorstellen voor vereenvoudiging en modernisering van het Statuut. De vraag daarbij was op welke wijze de democratie en de rechtsstaat gegarandeerd kon blijven. De bedoeling was dat de te formuleren voorstellen een aanleiding zouden zijn te komen tot een brede gedachtewisseling binnen het Koninkrijk, en dat deze gedachtewisseling de basis kan vormen van de opzet van een nieuw Statuut voor het Koninkrijk.

Overeenkomstig de richtlijnen die de werkgroep in het instellingsbesluit waren gegeven, zijn in de 'proeve' de fundamentele kenmerken van de huidige statutaire rechtsorde gehandhaafd. Ingrijpende veranderingen in de relatie tussen de landen of in de uitwerking daarvan worden in de 'proeve' niet aangetroffen. Dit is evenmin het geval bij de verdeling tussen de gemeenschappelijke aangelegenheden die vanwege het Koninkrijk worden behartigd en de eigen aangelegenheden van de landen. Voorts werd er geen reden gezien de zelfstandigheid van de landen in vergelijking met de huidige situatie in te perken en landstaken over te hevelen naar het niveau van het Koninkrijk.

In de 'proeve' is nog alleen de regering van het Koninkrijk als Koninkrijksorgaan aangeduid. In dit opzicht is aansluiting gezocht bij de staatkundige werkelijkheid. De samenstelling van de Ministerraad van het Koninkrijk is ingrijpend veranderd. Op dit moment is de Raad samengesteld uit de leden van de Nederlandse Ministerraad en de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

In de 'proeve' is de samenstelling beperkt tot de Minister- presidenten van de drie landen en de Ministers van Nederland die belast zijn met de verdediging van het Koninkrijk. De andere Ministers van de landen kunnen aan de vergaderingen van de Rijksministerraad deelnemen.

Een belangrijke wijziging die in de 'proeve' wordt voorgesteld, is de parlementaire procedure van voorstellen van Rijkswet. De Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba zouden ieder maximaal vijf leden kunnen afvaardigen om aan de beraadslagingen en, anders dan nu het geval is, aan de besluitvorming te kunnen deelnemen in de Tweede Kamer.

Wat betreft de werkwijze van de Raad van State, niet langer aangeduid als Raad van State van het Koninkrijk, is eveneens een belangrijke wijziging voorgesteld. Voor hij zijn advies uitbrengt, wint de Raad het gevoel in van de Raden van Advies van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

Met betrekking tot de behartiging van de gemeenschappelijke aangelegenheden verdient nog vermelding dat in de visie van de Gemengde werkgroep verdragen die gesloten worden om in de Nederlandse Antillen of in Aruba te gelden, niet langer de parlementaire goedkeuring van de Staten-Generaal maar die van de volksvertegenwoordiging van het betrokken land moeten hebben.

De ambtelijke werkgroep presenteerde haar 'proeve' van een vernieuwd Statuut voor het Koninkrijk op 18 maart 1993. Door de op dat moment turbulente politieke ontwikkelingen heeft de 'proeve' niet de aandacht gekregen die ze verdiende. De 'proeve' werd als achterhaald beschouwd.

Nog geen twee weken voor de aanbieding van de 'proeve' werd op 8, 9 en 10 maart 1993 een Toekomstconferentie gehouden met als deelnemers de drie landen van het Koninkrijk en de eilandgebieden. Als gevolg daarvan werd er in de rijksministerraad besloten om de 'proeve' niet te publiceren.

Ook de Antillen (evenals Aruba) zagen kennelijk geen aanleiding om na het besluit van de Rijksministerraad uit zichzelf de 'proeve' te bespreken. De Nederlandse Antillen, en met name Curaçao en Sint-Maarten, richtten hun aandacht meer op de door hen gewenste status, dan op een streven naar werkzame verhoudingen binnen het Koninkrijk; ze wilden het probleem van het behoorlijk bestuur loskoppelen van het probleem van de staatkundige structuur. Dit, en niet een beter Statuut, was hun prioriteit.

Het oordeel 'achterhaald' is in deze context wel begrijpelijk maar prematuur te noemen. Janus ging er destijds vanuit dat de splitsing van de Nederlandse Antillen een feit was.<sup>45</sup> Ook voor Van Rijn leek het doek voor de 'proeve' gevallen. Hij vond dit jammer. Hij oordeelde: "De 'proeve' bevat aanbevelingen die ten dele los van, maar ten dele juist met het oog op, de huidige discussie over de staatkundige herstructurering in het Caribische deel van het Koninkrijk de moeite van het overwegen waard zijn."<sup>46</sup>

## 5.11 Voorbereidingen op de Toekomstconferentie

Op 2 februari 1993 vlak voor de te houden Toekomstconferentie, deed Minister Hirsch Ballin een nieuwe suggestie voor de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen. De gedachtegang van deze Minister was dat de Bovenwindse eilanden een provincie van Nederland konden worden. De Bovenwindse eilanden zouden dan in een federatie- verband met elkaar moeten samenwerken.<sup>47</sup>

Ook twee senatoren van de politieke partij D66 (Hoefnagels en Vis) kwamen met het voorstel om elk Antilliaans eiland een Status Aparte te geven en er vervolgens een Kroongewest van te maken. De taken die de eilanden niet zelfstandig zouden kunnen behartigen, zouden door tussenkomst van Willemstad (hoofdstad van Curaçao) door Nederland moeten worden geregeld. Het aangewezen orgaan daarvoor zou de Koninklijke regering dienen te zijn. De twee senatoren achtten dit voorstel geen nieuwe vorm van kolonialisme. Ze hadden het idee dat, iedere constructie die niet neerkomt op volstrekte onafhankelijkheid, altijd enige afhankelijkheid zal inhouden!<sup>48</sup>

Het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden wordt door deze constructie niet aangetast, meenden de senatoren. Op basis van deze zienswijze kan worden geconcludeerd dat de Antilliaanse Eilanden minder afhankelijk waren van Nederland, dan Nederland van de EEG. De 'Amigoe' vroeg zich af of het voorstel van de senatoren wel enige realiteitszin had. Is het politiek wel een haalbare kaart om op de Bovenwinden een Commissaris der Koningin (CdK) te plaatsen, die direct verantwoording verschuldigd is aan de Koninkrijksregering? De 'Amigoe' liet subtiel doorschemeren dat dit voorstel blijk gaf van neokolonialisme.<sup>49</sup>

Ter voorbereiding op de Toekomstconferentie hebben de vijf eilanden van de Nederlandse Antillen op 10 februari 1993 met elkaar op Bonaire vergaderd. De standpunten van de eilandgebieden waren als volgt.<sup>50</sup>

**Bonaire:** Handhaving relatie met de andere vier eilandgebieden in een federatieve staatsvorm. Wanneer dit niet mogelijk zou zijn op grond van de invulling van het zelfbeschikkingsrecht door andere eilandgebieden (b.v. Curaçao), dan opteert het eilandgebied Bonaire voor een Unie van vijf eilanden die in het Koninkrijk elk de status van Land binnen het Koninkrijk hebben.

**Curaçao:** Autonome status binnen het Koninkrijk. Curaçao is in principe bereid samenwerkingsregelingen aan te gaan met de eilanden die zulks wensen.

**Saba:** Gelet op het door de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen ingenomen standpunten inzake hun toekomstige structuur, kiest Saba voor een autonome status binnen het Koninkrijk met bijzondere en directe banden met Nederland. Saba staat open voor samenwerking met andere eilanden op basis van gelijkwaardigheid. Wijst andere mogelijkheden niet op voorhand af.

**Sint-Eustatius:** Behoud van staatsrechtelijk verband van de vijf eilandgebieden; wenst voortzetting van het decentralisatieproces, maar op slagvaardige wijze.

**Sint-Maarten:** Volledig intern zelfbestuur met banden met de andere landen van het Koninkrijk. Sint-Maarten is bereid om met de andere eilandgebieden samen te werken.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- 1 Drie van de vijf eilanden, te weten Bonaire, Saba en Sint-Eustatius wijzen een staatsverband van de Antillen van vijf in beginsel niet af. (Voor Sint-Eustatius is de bestendigheid van een Antilliaans verband zelfs de enige optie.)
- 2 Curaçao en Sint-Maarten opteren voor een status van autonoom land binnen het Koninkrijk. Een Antillen van vijf, vier, drie of twee lijkt vooralsnog voor deze eilandgebieden niet bespreekbaar.
- 3 De vier eilandgebieden die voor een status van autonoom land binnen het Koninkrijk opteren zijn bereid op basis van vrijwilligheid en/of gelijkwaardigheid op een aantal terreinen met elkaar samen te werken.

Curaçao ervaart het bestaan van twee bestuurslagen op het eilandgebied Curaçao als een knelpunt van de huidige structuur van de Nederlandse Antillen. Een status van Land binnen het Koninkrijk, zoals Aruba, zal met name met zich brengen dat het landsbestuur en het eilandsbestuur op Curaçao samen zullen vallen. Van het eilandgebied Sint-Maarten is niet duidelijk wat als knelpunt van de huidige structuur wordt ervaren.

Het uitreden van Curaçao uit het Antilliaans verband zal gevolgen hebben voor de levensvatbaarheid van de overige eilandgebieden. In de Memorie van antwoord bij het voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut tot het schrappen van de onafhankelijkheid van Aruba werd door Nederland onderkend dat Curaçao niet minder dan Aruba de mogelijkheden heeft een eigen politieke en bestuurlijke positie te realiseren. Nederland was echter van oordeel dat eerst de werkelijke problemen in het functioneren van de overheden van de eilandgebieden op bestuurlijk en financieel gebied aangepakt zouden moeten worden. Pas op het moment dat geconstateerd kon worden dat de diverse besturen voldoende adequaat

functioneerden zou Nederland de tijd rijp vinden om definitieve besluiten te nemen over de staatkundige structuur, en daarmee over de positie van de afzonderlijke eilandgebieden op zich zelf en in relatie tot elkaar. Aruba heeft steeds te kennen gegeven de keuze van de eilandgebieden te respecteren.

## 5.12 De Toekomstconferentie 1993

Nadat duidelijk was geworden dat het met de Schets van een Gemenebestconstitutie beoogde doel van een gerichte discussie niet zou worden bereikt, werd er gezocht naar een andere weg om de staatkundige problematiek van de Nederlandse Antillen te benaderen.

Tijdens de mondelinge behandeling van Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting over het jaar 1992 in de Tweede Kamer, betoogde de Minister dat het onjuist is om de staatkundige problematiek van de Nederlandse Antillen te verenigen tot een debat over structuur en modellen. Naar het oordeel van de Minister is er meer en ten dele iets anders aan de hand dan een niet of niet meer functionerende structuur. De aanpak moet niet zijn dat een structuur 'top-down' wordt gekozen en uitgewerkt, dit dient 'bottom-up' te geschieden.

Volgens de Minister dient er uitgegaan te worden van de vraag hoe de verschillende terreinen van overheidszorg het beste georganiseerd kunnen worden en wel zodanig dat:

- 1 er in alle eilandgebieden sprake kan zijn van voldoende overheidszorg;
- 2 de bestuurlijke zelfstandigheid van de eilandgebieden zo groot mogelijk is;
- 3 zo goedkoop en doelmatig kan worden gewerkt.

De Toekomstconferentie werd op 8, 9 en 10 maart 1993 gehouden op Curaçao. Bij de opening gaf de voorzitter, Minister-president Lubbers, aan dat hij zich ongerust maakte over de werkloosheid, financiële tekorten, criminaliteit en ondeugdelijk bestuur.<sup>51</sup> Zijn boodschap was duidelijk! Eerst het op orde brengen van de problemen in eigen huis, en daarna kan er gesproken worden over samenwerking en hulp. Het was al vroeg duidelijk dat deze conferentie niet al te soepel zou verlopen. Nederland wilde het hebben over de waarborgen voor een deugdelijk bestuur, terwijl de Nederlandse Antillen en de eilanden het vooral wilden hebben over de staatkundige herstructurering. Aruba daarentegen wilde het vooral hebben over de voortgang van de Status Aparte, zonder opgelegde samenwerkingsverbanden.

Op de eerste dag van de conferentie werd een 'synthese- document' gepresenteerd.<sup>52</sup> In het stuk werd gesteld voor ieder eiland autonomie waar mogelijk en ook waargemaakt, samenwerking en gemeenschappelijkheid waar nodig. Voorts kwam in het stuk naar voren dat de Koninkrijksband alleen kan worden voortgezet indien de beginselen van de democratische en sociale rechtsstaat in de Nederlandse Antillen en Aruba worden gehandhaafd. Deze beginselen zijn voorwaarden voor de voortzetting van de rechtsorde van het Statuut ten opzichte van Aruba en het Solidariteitsfonds.

Duidelijk werd gesteld dat de Nederlandse Antillen en Aruba hun eigen verantwoordelijkheid moesten dragen. Er zal meer aandacht moeten worden besteed aan onderwijs, versterking van het bestuur, verbetering van de financiële huishouding en rechtshandhaving. De overheden moeten jegens hun burgers verantwoording aanvaarden voor deugdelijk bestuur. De nadruk werd gelegd op de taken van de Statenleden. Een van de staatsrechtelijke grondregels is dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder dat op die uitoefening controle bestaat. Het systeem van patronage werd gezien als een belemmerend effect op de deugdelijkheid van bestuur.<sup>53</sup>

De bedoeling was dat ook op deze conferentie gesproken zou worden over het schrappen van artikel 62 van het Statuut, waarin de komende onafhankelijkheid van Aruba vermeld staat. Pas aan het einde van de voorstellen van Premier Lubbers, kwam het punt van het schrappen van artikel 62 van het Statuut aan de orde. Op zo kort mogelijke termijn zou de bestaande positie van Aruba bij Rijkswet moeten worden vastgesteld en worden verankerd in het Statuut.

Janus vatte de voorstellen van de Minister-president als volgt samen.<sup>54</sup>

*“De Nederlandse Antillen moeten worden opgeheven. Curaçao en Aruba zullen binnen het Koninkrijk de positie van Land innemen. Zodra het bestuurlijk opbouwproces op Sint-Maarten voldoende is gevorderd om een eind te maken aan het bijzonder hoger toezicht, zal dit eiland ook een Land worden binnen het Koninkrijk. Bonaire, Saba en Sint-Eustatius zullen in het Statuut een door het Koninkrijk gegarandeerde positie krijgen.*

*De waarborgfunctie van het Koninkrijk zal worden overgedragen aan Nederland.*

*De eilanden krijgen aan de ene kant bestuurlijk rechtstreeks een band met Nederland, terwijl het aan de andere kant de bedoeling is dat zij daarnaast zowel onderling als met Sint-Maarten, Curaçao of Aruba gemeenschappelijke regelingen kunnen aangaan. Deze regelingen moeten waar nodig afdwingbaar zijn. Naast de bestaande Koninkrijkstaken en organen zijn er functies waarin voor de Caribische delen van het Koninkrijk gezamenlijk zal moeten worden voorzien. Het gaat hierbij om de rechtspleging en de vervolging van strafbare feiten. Het Statuut moet hierin voorzien. Aanvullend ten opzichte van de justitietaken van de nieuwe entiteiten, zal de bestrijding van grensoverschrijdende*

*criminaliteit een koninkrijksverantwoordelijkheid zijn. De functie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en die van de procureur-generaal bij het Hof, alsmede aan deze ondergeschikte gemeenschappelijke diensten zullen rechtstreeks onder de regering van het Koninkrijk komen te ressorteren. De vaststelling van wetboeken zal bij voorkeur in onderling overleg tussen de Caribische delen, dan wel, indien dit niet mogelijk is, bij Rijkswet moeten geschieden. In het Statuut en in Rijkswetten zullen waarborgen worden neergelegd voor de kwaliteit van het bestuur, op het gebied van financiën, de behandeling van geschillen tussen burger en overheid, klachten over bestuurshandelen, openbaarheid van bestuur en de rechtspleging. Voorts moet, met eerbiediging van de primaire verantwoordelijkheid van de autonome delen, een vorm van hoger toezicht geregeld worden. Nadere regeling van het toezichtmechanisme in het kader van artikel 43, tweede lid van het Statuut wordt wenselijk geacht.”*

De voorstellen van de voorzitter deden zowel binnen als buiten de vergaderzaal veel stof opwaaien. Zij hebben in de Nederlandse Antillen en met name op Curaçao aanleiding gegeven tot de nodige emotionele discussies.

Op de slotdag van de conferentie merkte de voorzitter op ‘dat de mogelijkheden voor nieuwe staatkundige verhoudingen alleen realiteit kunnen worden, indien de luiken ter zake van een goede verankering van de koninkrijksverantwoordelijkheid en organen alsmede geloofwaardige systemen ter waarborging van de beginselen van democratie en betrouwbaarheid van bestuur ook in onderlinge overeenstemming vastgesteld kunnen worden. Hiertoe was de conferentie niet in staat.<sup>55</sup>

De voorzitter stelde vervolgens voor over drie maanden een vervolgonferentie te houden en dan tot samenhangende en sluitende conclusies te komen. Hij maande tot spoed en tot inschikkelijkheid, omdat de problemen waarmee het bestuur van de Nederlandse Antillen op land- en eilandniveau te maken hebben met de dag groter worden. Volgens de voorzitter betekent dit dat ook de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk als geheel om actie te nemen met de dag toeneemt.

Het ging, aldus de voorzitter in zijn verslag van de conferentie aan de Tweede Kamer, om drie onderling samenhangende vraagstukken:<sup>56</sup>

- 1 Hoe zouden de vernieuwde staatkundige verhoudingen er uit moeten zien om zo goed mogelijk inhoud te geven aan het verlangen naar autonomie?
- 2 Hoe zou in de vernieuwde staatkundige verhoudingen de taakverdeling moeten zijn tussen Koninkrijksorganen en organen van de landen?
- 3 Hoe kunnen waarborgen geschapen worden voor de kwaliteit van het bestuur?

In belangrijke mate gaat het hier om een herverkaveling van taken en bevoegdheden. Wanneer de Nederlandse Antillen als staatsrechtelijk verband zouden verdwijnen dienen de taken en bevoegdheden, die dit land thans uitoefent, door een ander bestuursniveau te worden overgenomen.

Het Nederlandse standpunt dat de behartiging van bepaalde taken op het niveau van het Koninkrijk gebracht moest worden, was met name de reden dat de Toekomstconferentie in maart niet met een positief resultaat kon worden afgesloten. De discussie over een eventuele overdracht van taken en bevoegdheden aan het Koninkrijk kan in sommige opzichten gezien worden als een juridisch maar vormt vooral een politiek probleem.

Aan de ene kant staat het eilandgebied Curaçao dat aangeeft dat in de nieuwe constellatie alle taken en bevoegdheden die het land de Nederlandse Antillen thans uitoefent, overgedragen moeten worden aan dit eiland. Aan de andere kant bevindt zich Nederland dat bepaalde taken in de toekomst op Koninkrijksniveau wil behartigen dan wel daarvoor op dat niveau enige verantwoording wil leggen. De andere eilanden van de Nederlandse Antillen spelen in dit opzicht nauwelijks een rol, aangezien het om terreinen van overheidszorg gaat die zij niet voor hun rekening kunnen nemen. Door de Antilliaanse c.q. Curaçaose politici wordt de eventuele overheveling naar het Koninkrijk van taken en bevoegdheden die thans door de Nederlandse Antillen en Aruba worden uitgeoefend gezien als een aantasting van de autonomie. Daartegen verzetten zij zich.

Van Nederlandse zijde werd met grote spoed gewerkt aan de voortgang van het tijdens de Toekomstconferentie in gang gezette proces.<sup>57</sup> Nederland liet de deelnemers op 15 juni 1993 een aide memoire toekomen.<sup>58</sup> Het lag in de bedoeling om op basis van dat document de conferentie op 24 tot 26 juni voort te zetten en te doen slagen.

Blijkens dit aide memoire diende overeenstemming te worden bereikt over: de hoofdlijnen van de staatkundige vraagstukken van de Nederlandse Antillen, de bestendiging van de statutaire band en over bestuurlijke maatregelen onder andere in het kader van de bestrijding van internationale en grensoverschrijdende criminaliteit en de sanering van de financiën van de (ei-)landen.

De voorzitter gaf daartoe in twaalf punten een aantal conceptconclusies aan.<sup>59</sup> In de eerste plaats zal de conferentie moeten besluiten dat Curaçao, naast Aruba en Nederland, de status van land binnen het Koninkrijk zal verkrijgen. De eilandgebieden die geen land worden krijgen de status van eilandgebied van het

Koninkrijk (Koninkrijkseiland). De bovenlaagfunctie, die het land de Nederlandse Antillen thans voor deze eilanden vervult, gaat over op Nederland. Dit laat onverlet dat een eiland opteert voor het vervullen van bovenlaagfuncties door een ander land. De positie van de Koninkrijkseilanden zal in het Statuut worden geregeld, terwijl de aan te passen Eilandenregeling Nederlandse Antillen de status van Rijkswet krijgt. Bonaire en Sint-Maarten hebben ervoor geopteerd zo spoedig mogelijk de status van land te krijgen en zullen bij de voorbereiding daarop door de landen worden bijgestaan.<sup>60</sup> Met inachtneming hiervan zal het Statuut worden aangepast met dien verstande dat aan de in artikel 3 van het Statuut genoemde Koninkrijks-aangelegenheden zal worden toegevoegd de rechtspleging in een nader te bepalen taakverdeling tussen het Koninkrijk en de landen (*punt 1*).

De hernieuwde rechtsorde zou per 1 januari 1996 van kracht moeten worden (*punt 2*), terwijl vooruitlopend daarop zo snel mogelijk de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen bij wijze van overgangsregeling aangepast moet worden (*punt 3*). De regeringen van de landen verbinden zich om het daarheen te leiden dat artikel 62 van het Statuut voor 1 januari 1994 vervalt (*punt 4*). De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zullen voor zover dit nog niet is geschied, bij de Staten van de Nederlandse Antillen respectievelijk van Aruba voor 1 januari 1994 voorstellen indienen voor een landsverordening tot regeling van een algemene administratieve rechtspraak, de openbaarheid van bestuur en betreffende de onafhankelijke klachtenbehandeling in verband met politieoptreden (*punt 6*). Voor het einde van 1993 zal de Koninkrijksregering voorstellen bij de parlementen indienen voor een Rijkswet interregionaal strafrecht en voor een Rijkswet interregionaal privaatrecht (*ook punt 6*). Daarnaast verbinden de landen zich om een onderlinge regeling te treffen inzake de samenwerking op het gebied van justitie naar het model van Titel VI van het Verdrag van Maastricht (*punt 8*).<sup>61</sup>

Belangrijke, en emotioneel geladen, onderwerpen zijn het voorstel om de uitgangspunten voor de wederzijdse toelating en verwijdering van Nederlanders uit delen van het Koninkrijk bij of krachtens het Statuut te regelen (*punt 5*) en dat over de fiscale regimes binnen het Koninkrijk en de Belastingregeling voor het Koninkrijk (*punt 7*). Met het oog op een adequaat financieel beleid en de waarborging van een behoorlijk voorzieningsniveau in de eilanden, zullen definitieve afspraken moeten worden gemaakt over financiële herstructurering en over de wijze waarop in het Statuut structureel de positie van de comptabiliteit zal worden veilig gesteld. In dit kader zal er bij Rijkswet een fonds tot stand worden gebracht met als taak, onder nader te bepalen condities gericht op evenwichtige financieel economische

verhoudingen, de financiering van de structurele begrotingstekorten van de eilandgebieden van het Koninkrijk en de incidentele begrotingstekorten van de landen Aruba en Curaçao (*punt 9*).

De (Tweede Toekomst) Conferentie van 24 tot 26 juni 1993 ging niet door om de volgende reden. Nederland had grote haast met de voortgang van het tijdens de eerste Conferentie in gang gezette proces. In zijn haastige spoed zette Nederland met name Curaçao onder druk. Curaçao daarentegen zag, op basis van het aide-memoire, geen vrijheid te spreken. Het bleek op dat moment niet mogelijk met Curaçao tot resultaten te komen. Curaçao wenste niet op basis van het aide-memoire te onderhandelen, maar aan de hand van eigen nota. Achtergrond voor deze opstelling van Curaçao was het feit dat men wel over een aparte status wilde praten maar de door Nederland gewenste parallelle maatregelen ter bevordering van van de deugdelijkheid van bestuur en de daarbij behorende reeks van concrete maatregelen een inbreuk op de eigen autonomie achtte. De voorzitter moest constateren dat het houden van de Conferentie niet tot de gewenste resultaten zou kunnen leiden.<sup>62</sup>

In plaats van een Conferentie met de drie Koninkrijkspartners werd door Nederland nu bilateraal met Aruba en met de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, met uitzondering van Curaçao, gesproken. Uit het resumé<sup>63</sup> van de bilaterale gesprekken tussen Aruba en Nederland bleek dat Nederland en Aruba zich ervoor zullen inzetten binnen zes maanden met alle partners overeenstemming te bereiken over de schrapping van artikel 62 van het Statuut “in samenhang met andere afspraken.” (Hiermee werd bedoeld op het latere Protocol.) Mocht dit niet mogelijk blijken, zouden Nederland en Aruba in bilateraal overleg hun onderlinge rechtsorde binnen het Koninkrijk vastleggen. Aruba, dat haast had met het schrappen van artikel 62 van het Statuut, heeft zich bij de Nederlandse dadendrang in de vorm van bilaterale gesprekken en bij het daaruit voorkomende Protocol moeten neerleggen.<sup>64</sup> De uitgangspunten van de Toekomstconferentie zijn op hun beurt achterhaald door de politieke ontwikkelingen. In de loop van 1993 terwijl de gesprekken in het kader van de Toekomst-Conferentie plaatsvonden, ontstond op Curaçao de behoefte de bevolking van het eilandgebied te raadplegen over de gewenste staatkundige toekomst. Op deze wijze werd legitimatie gezocht voor de wens tot een status aparte te komen. Alle lokale politieke partijen op Curaçao die eind 1993 in de Staten en de eilandsraad waren vertegenwoordigd, spraken zicht in de aanloop naar het referendum uit voor de status aparte van Curaçao binnen het Koninkrijk. Ook de andere eilandgebieden besloten in navolging van Curaçao tot het houden van een referendum over dit onderwerp.

In november 1993 werd op Curaçao een referendum gehouden. Hierbij werd door 74% van de kiezers gekozen dat Curaçao deel zou blijven uitmaken van de Nederlandse Antillen. Het na de verkiezingen van 25 februari 1994 gevormde kabinet Pourier, dat pas in maart 1994 aantrad, beloofde het uitgangspunt van “de Antillen van de Vijf” als zijn beleid voor wat betreft de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen. Voorwaarde was wel dat de overige (vier) eilanden zich in soortgelijke referenda eveneens voor “het blijvend samenzijn” zouden uitspreken. Bij de referenda, gehouden in de maand oktober op Bonaire en de Bovenwindse eilanden, behaalde deze optie op alle eilanden de meerderheid.

Op 19 november 1993 en vervolgens op 14 en 21 oktober 1994 vonden op de eilanden van de Nederlandse Antillen referenda plaats ter uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht. De organisatie en de uitvoering van de referenda geschieden overeenkomstig de richtlijnen van de Verenigde Naties. Aan de burgerij van Curaçao, Bonaire, Sint-Maarten, Sint-Eustatius en Saba werd een keuze uit vier opties voorgelegd. De vraagstelling luidde als volgt:

*Ik ben ervoor, dat Curaçao/Bonaire/Sint-Maarten/Sint-Eustatius/Saba deel blijft uitmaken van de Nederlandse Antillen een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden wordt een deel van Nederland wordt een onafhankelijke staat wordt.*

De uitslag van de referenda was als volgt:<sup>65</sup>

	Curaçao	Bonaire	Sint-Maarten	Sint-Eustatius	Saba
Optie A:	73,56%	89,65%	59,48%	90,66%	86,28%
Optie B:	17,93%	8,86%	32,71%	6,93%	9,57%
Optie C:	8,02%	1,27%	0,90%	2,40%	3,61%
Optie D:	0,49%	0,22%	6,91%	0,00%	0,54%

Blijkens de uitslag van de referenda kan worden geconcludeerd dat op alle eilanden een overtuigende meerderheid van de burgers zich heeft uitgesproken voor het behoud van het huidige staatsverband binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Tijdens de publieke discussies die aan de referenda voorafgingen bleek duidelijk dat een stem voor de voortzetting van de Nederlandse Antillen niet persé betekende dat de Nederlandse Antillen in hun huidige vorm zouden moeten worden voortgezet. Verwezen wordt naar de discussies over de herstructurering van de Nederlandse Antillen in de jaren zeventig en tachtig, waarin de Commissie Referendum Curaçao in haar rapport over optie A had opgemerkt:<sup>66</sup> “Deze optie houdt in dat het

*staatkundig verband tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen die dat willen blijft voortbestaan. Deze optie betekent in beginsel een bevestiging van de bestaande situatie, dat wil zeggen de inrichting van het staatkundig verband zoals neergelegd in de Staatsregeling en in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen. Dit sluit de mogelijkheid van modificaties in de verhouding tussen land en eilandgebieden en/of tussen de eilandgebieden onderling niet uit.”*

De burgers en groeperingen die op de verschillende eilanden campagne voerden voor optie A lieten er ook geen misverstand over bestaan dat zij in het geval van het voortbestaan van de Nederlandse Antillen een herstructurering van het staatkundig bestel - in meerdere dan wel in mindere mate - onontkoombaar en noodzakelijk achtten, wilden de Nederlandse Antillen een werkelijke toekomst hebben. Zo had de beweging die op Curaçao was ontstaan om optie A te ondersteunen specifiek de herstructurering van de Nederlandse Antillen in het vaandel. Op Sint-Maarten maakten de voorstanders van optie A kenbaar dat zij niet tevreden waren met de positie die Sint-Maarten onder het huidige bestel inneemt en dat zij daadwerkelijke veranderingen in de relaties tussen de eilanden onderling en tussen eilanden en land verwachten.

### **5.13 De Landelijke Commissie Herstructurering Nederlandse Antillen**

Na het Curaçaose referendum stelde de Eilandsraad van Curaçao voor een eilandelijke Commissie Herstructurering Nederlandse Antillen in te stellen. Deze Commissie zou onder meer tot taak krijgen de knelpunten te inventariseren die het functioneren van de Nederlandse Antillen in de huidige vorm belemmerden en die de realisatie van een herstructurering van de Nederlandse Antillen in de weg stond, en de wijze te onderzoeken waarop de herstructurering van de Nederlandse Antillen zou kunnen worden gerealiseerd. Bij Landsbesluit van 6 december 1994 werd de Landelijke Commissie Herstructurering ingesteld. De Commissie kreeg tot taak om binnen zes maanden na haar instelling voorstellen te doen welke kunnen leiden tot vaststelling van een model voor een geherstructureerd Nederlands-Antilliaanse staatsverband. De Commissie opereerde onder voorzitterschap van de Minister-president van de Nederlandse Antillen en de Staatssecretaris van Algemene Zaken belast met constitutionele aangelegenheden zo dikwijls zij dit nodig oordelen.

#### ***De werkzaamheden van de Commissie***

De Commissie is geïnstalleerd op 9 december 1994. Op 18 januari 1995 werd er een plan van aanpak vastgesteld. Het plan was zodanig opgesteld dat de Commissie in

staat was om binnen de termijn van zes maanden haar taak te kunnen beëindigen. De Commissie heeft zich in haar werkzaamheden laten bijstaan door deskundigen op het gebied van het constitutioneel recht, van de wetgeving, van de economie en van de financieel -monetaire verhoudingen.

In het kader van de opgedragen taak heeft de Commissie consultatierondes gehouden. Tijdens deze rondes heeft de Commissie alle eilanden van de Nederlandse Antillen bezocht en gesproken met de gezaghebbers van de eilanden, de bestuurscolleges, leden van de eilandsraden en vertegenwoordigers van politieke partijen en werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook werd op elk eiland een hoorzitting gehouden om individuele burgers en maatschappelijke groeperingen de gelegenheid te geven hun mening met betrekking tot het herstructureringsproces naar voren te brengen. Verder vond er een gedachtewisseling tussen de Commissie met de regering van de Nederlandse Antillen plaats, alsmede met de Staten van de Nederlandse Antillen, de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba en de onder- voorzitter van de Raad van Advies.

#### ***Het door de Commissie ontwikkelde model***

De Landelijke Commissie Herstructurering (LCH) heeft in juli 1995 een rapport uitgebracht onder de titel "Make it work, model voor een geherstructureerd Nederlands-Antilliaanse staatsverband."<sup>67</sup>

Uitgangspunt voor de redelijk ingrijpende herstructurering is een federatieve structuur, waarbij land- en eilandniveau duidelijk gescheiden worden. De eilanden kunnen in grote mate zelf bepalen hoe hun bestuurlijke structuur eruit zal gaan zien. Daarmee kan de feitelijke verdeling van taken tussen een eiland en het landsniveau per eiland verschillen. Op elk eiland zal een Federaal Bureau worden geïnstalleerd. Het ambt van Gezaghebber zal wegens gebrek aan democratische legitimatie worden afgeschaft.

De Commissie is op grond van haar wijze van aanpak van mening dat er een breed maatschappelijk draagvlak te vinden is voor haar voorstellen en beveelt dan ook aan de implementatie ervan onverwijld ter hand te nemen.<sup>68</sup> De LHC stelt het volgende tijdspad voor. Vóór 1 januari 1996 zullen de Antilliaanse Staten en de Eilandsraden het herstructureringstraject in moties vastleggen, gevolgd door een politiek topperleg tussen de Antilliaanse regering en de eilandsbesturen in maart 1996. Vervolgens zal er in mei 1996 een RTC worden gehouden tussen de Antillen, Aruba en Nederland. Daarna zal het gehele wetgevingspakket worden voorbereid, rond maart 1997 zal hierover de mening van de Koninkrijksregering worden ingewonnen. De nieuwe rechtsorde kan dan per 1 januari 1998 van kracht worden.

### ***Uitgangspunten van de Landelijke Commissie Herstructurering (LCH)***

Het rapport van de Landelijke Commissie Herstructurering is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- ‘Nation-building’ onder erkenning van de eigen identiteit van elk eiland. Gekozen is voor het handhaven van een federale staatkundige structuur, met twee duidelijk gescheiden overheidslagen;
- Versterking van democratie en deugdelijkheid van bestuur;
- Rekening houden met het kleinschalige karakter van de Antillen.

De LCH constateert dat de kern van het staatkundige probleem de verhouding tussen de Antilliaanse eilanden is. Het gaat erom een modus te vinden voor een stabiele en bevredigende samenwerking tussen deze eilanden, rekening houdend met de verschillen in bevolkingsomvang en capaciteit.

**Concrete voorstellen worden gedaan op de volgende punten:**

#### ***Verhouding Land versus eilandgebieden***

De taken van het Land worden limitatief opgesomd. Alle overblijvende overheids-taken zijn dus “des eilands.” De taakverdeling wijkt niet veel af van de bestaande taakverdeling.

Het feitelijke takenpakket van een eilandgebied kan echter variëren door introductie van:

- 1 een medebewindregeling; het Land kan onder voorwaarden de uitoefening van zijn taken desgewenst aan een eilandgebied overlaten en
- 2 een bijstandsregeling; een eilandgebied kan zijn taken desgewenst onder voorwaarden aan het Land overlaten.

#### ***Constitutionele Raad***

De LCH stelt voor een Constitutionele Raad (CR) in te stellen. De taak van de CR is te waken over de taakafbakening tussen Land en eilanden. De CR kan dit doen door:

- 1 ontwerp -regelgeving te toetsen;
- 2 de gewone rechter op te dragen vragen over taakafbakening in bestaande regelgeving voor te leggen aan de CR;
- 4 op verzoek van Land of eiland de naleving van internationale en Koninkrijksverplichtingen te controleren;
- 5 naleving van de bijstandsverplichting van Land aan eiland te bezien.

Voorts zal de CR het bestuurlijke vernietigingsrecht, na een verzoek daartoe van de Landsregering, uitoefenen. Tevens kan bij grove verwaarlozing van bestuurstaken de

CR een noodvoorziening treffen op verzoek van de Landsregering of op verzoek van een bepaald percentage van de bevolking van een eiland. Tegen uitspraken van de CR is geen beroep mogelijk. De CR zal bestaan uit zeven leden. Twee zijn afkomstig van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de vijf anderen worden benoemd door de Minister-president.

**Er zijn twee alternatieven uitgewerkt:**

1 *De Staten*

De Staten bestaan uit 30 leden, die worden gekozen via nationale verkiezingen. Hierbij worden voorwaarden gesteld die eilandspolitiek tegengaan en samenwerkingsverbanden bijna opleggen. Als verdeelsleutel voor de Staten wordt voorgesteld: Curaçao 17, Sint-Maarten 5, Bonaire 4, Sint-Eustatius 2 en Saba 2. De zetels worden via een nationale lijst toegewezen maar bij de concrete invulling van personen wordt gelet op welk eiland betrokkene ingezetene is. Lukt dit niet bij de betreffende partij, dan vervalt de zetel en wordt een ingezetene van dat eilandgebied op een andere lijst verkozen verklaard.

*De Eilandenkamer*

De Eilandenkamer bestaat uit 10 leden, 2 van elk eiland en wordt gekozen via eilandelijke verkiezingen. Door de Staten aangenomen Landsverordeningen worden door de Eilandenkamer in twee lezingen behandeld en getoetst aan eilandsbelangen. Indien de meerderheid bezwaar heeft tegen de betreffende Landsverordening, wordt deze teruggezonden naar de Staten en is vervolgens een 3/5 meerderheid van de Statenleden nodig om de verordening alsnog tot stand te brengen.

***Positie Minister-president***

De LCH stelt voor de gekozen Minister-president in te voeren. De verkiezingen van de Minister-president dient tegelijk plaats te vinden met de Statenverkiezingen. Een kandidaat moet de absolute meerderheid van het aantal stemmen behalen, zo nodig via een tweede ronde. Ook de vice- Minister-president (die van een ander eiland moet zijn) wordt gekozen. De Minister-president stelt het kabinet samen, de betrokkenheid van de Gouverneur hierbij wordt dus veel minder. De Minister-president wordt gekozen voor een periode van vier jaar. In de verhouding tussen Staten en Minister-president is voorzien in een soort 'impeachment'-procedure, waarbij 3/5 meerderheid van de Staten een motie van wantrouwen tegen de Minister-president moet steunen. Daarna volgen verkiezingen. De regering is niet bevoegd de Staten tussentijds te ontbinden.

Er is hier sprake van een versterking van de Staten én een versterking van de positie van de Minister-president, waarbij tegelijkertijd de vertrouwensregel wordt afgezwakt.

### **Constitutie**

Elk eilandgebied krijgt zijn eigen constitutie. Deze wordt vastgesteld (en waarschijnlijk dus ook gewijzigd) door een 2/3 meerderheid van de Eilandsraad. Zaken als kiesstelsel en aantal leden van de eilandsraad kunnen per eiland verschillen.

### **Bestuurscollege**

Het ambt van Gezaghebber in de huidige vorm wordt afgeschaft. In de plaats daarvoor komt een door de Eilandsraad gekozen voorzitter van (alleen) het bestuurscollege. Betrokkene is ook plaatselijk hoofd van de politie. Voor de taak van openbare orde is hij geen verantwoording verschuldigd aan de Minister van Justitie. Dit laatste geldt ook ten aanzien van toelating en uitzetting.

Leden van de bestuurscollege kunnen niet tevens lid zijn van de Eilandsraad. Voorgesteld wordt in elk eilandgebied een zogenaamde federaal bureau te installeren, naast de al op het eiland aanwezige landsinstellingen. Dit bureau is voor het Land coördinator, postbus alsmede intermediair.

### **Overige punten**

Bij de voorstellen ten aanzien van de **financiële verhoudingen** vallen een aantal punten op:

- Land en eilandgebieden krijgen hun eigen belastinggebieden;
- elk eilandgebied krijgt de bevoegdheid geldleningen aan te gaan;
- begrotingsautonomie voor elk eiland, waarbij het Land de financiering van een minimumpakket aan basisvoorwaarden garandeert.

Ter bevordering van de **deugdelijkheid van bestuur** wordt ondermeer voorgesteld om:

- administratieve rechtspraak in te voeren;
  - algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen;
  - de Rekenkamer een onafhankelijke status te geven;
  - de concordantieplicht tussen de Antillen en Aruba af te schaffen;
- een beslissend referendum in te voeren.

### **Tijdpad**

Voor 1 januari 1996 zullen de Antilliaanse Staten en de Eilandsraden het

herstructureringsstraject in moties vastleggen, gevolgd door een politiek topperleg tussen de Antilliaanse regering en de Eilandsbesturen in maart 1996. In mei 1996 moet een RTC gehouden worden tussen de Antillen, Aruba en Nederland. Daarna zal de noodzakelijke wetgeving worden voorbereid, waarover uiterlijk 30 april 1996 de mening van de Koninkrijksregering zal worden ingewonnen. De nieuwe rechtsorde kan dan per 1 januari 1998 van kracht worden.

In mei 1996 werd de eerste discussieronde gehouden over het rapport 'Make it Work.' Binnen de Antilliaanse regering was er sprake van verdeeldheid. Een aantal leden keerden zich tegen de financiële maatregelen. Ook Sint-Maarten werkte de maatregelen tegen, want Sint-Maarten moest voor het eerst belasting gaan betalen. Wat betreft de staatkundige herstructurering bleef politieke besluitvorming hangen op het gekozen Minister-presidentschap en dan vooral, op welke leest die geschoeid zou zijn: one man, one vote, of volgens het Amerikaanse systeem. Volgens het Statenlid Leeftang waren het de politici van Sint-Maarten die vanaf 1997 niet meer wilden praten over herstructurering. En ook anderen begonnen tegen te werken, uit angst dat de politieke partij PAR tijdens de verkiezingen van 1998 zou scoren, temeer daar men vreesde dat bij een gekozen premierschap de PAR-leider zou worden gekozen.<sup>69</sup>

Ondanks het brede mandaat van de kiezers om hervormingen tot stand te brengen, kon het proces van staatkundige herstructurering door het eerste kabinet Pourier niet met succes worden afgesloten. Als belangrijkste oorzaak daarvan moet worden beschouwd het feit dat de politici er blijkbaar niet in zijn geslaagd hun kiezers te volgen en toch te veel zijn blijven steken in het eilanddenken. Bovendien vroeg de ingezette economische recessie om een andere prioriteitstelling.

De staatkundige discussie werd weer actueel na het referendum op Sint Maarten op 23 juni 2000 (zie onderdeel referendum Sint Maarten, elders in dit hoofdstuk). In het referendum sprak een ruime meerderheid van de kiezers zich uit voor een vorm van status aparte van het eiland binnen het Koninkrijk.

De gedeputeerde van Financiën, Onderwijs en Constitutionele Zaken van Sint Maarten, mevrouw Wescott-Williams, wilde in juni 2001 een RTC houden, om te vernemen hoe de andere betrokken partijen zich opstellen tegenover een nieuwe status van Sint Maarten. Nederland is gevraagd ambtelijk overleg te voeren ter voorbereiding van een RTC. Dit verzoek, dat niet vergezeld was van een inhoudelijk standpunt van Sint Maarten, is afgewezen. De weg van overleg moest volgens Nederland via de regering in Willemstad.

### ***Nieuwe Overheid/Naar een Nieuw Verband***

Het tweede kabinet Pourier (1999-2002) steunde op een brede coalitie van partijen die zeer verschillende standpunten huldigen wat betreft de staatkundige herstructurering. Prioriteit voor het kabinet vormde de financieel-economische reddingsoperatie van de Nederlandse Antillen. Het was deze regering echter duidelijk dat als gevolg van het op 23 juni 2000 gehouden referendum op Sint Maarten en de ontwikkelingen op de andere eilanden de discussie over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen niet uit de weg kon worden gegaan. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen heeft enkele initiatieven genomen op het gebied van de herstructurering van de Antillen. Eén van deze initiatieven is het project Nieuwe Overheid. De hoofddoelstelling van dit project is een fundamentele herschikking van landstaken en herinrichting van de landsoverheid. Taken die niet langer tot de kerntaken van de centrale overheid worden gerekend worden verzelfstandigd of gedecentraliseerd.

De resterende taken worden op basis van een onderscheid tussen beleid en uitvoering ondergebracht in een nieuwe organisatiestructuur.

In december 2000 en maart 2001 heeft op initiatief van de Antilliaanse Minister van Binnenlandse Zaken overleg plaatsgevonden over de toekomstige staatkundige structuur tussen de landsregering en vertegenwoordigers van de vijf eilandgebieden. De belangrijkste conclusies uit dit overleg waren:

- 1 Het voornemen van Sint Maarten om uit het Antilliaanse verband te treden zal door de overige eilandgebieden noch door de centrale regering worden verhinderd mits de positie van de overige eilandgebieden door de uittreding niet nadelig wordt beïnvloed.
- 2 Door het voornemen van Sint Maarten om uit het Antilliaanse verband te treden ontstaat de facto, naast het reeds in gang gezette reorganisatie- en decentralisatieproces (Nieuwe Overheid) een tweede veranderingstraject: een wijziging van de onderlinge staatkundige verhouding.
- 3 De twee veranderingstrajecten – organisatorisch en staatkundig – zullen worden geïntegreerd.

In augustus 2001 heeft de Antilliaanse Minister tijdens een overleg met de eilandgebieden de discussienota “Naar een Nieuw Verband” gepresenteerd. In deze nota wordt een hervormingstraject voorgesteld, waarbij eerst taken van de landsoverheid gedecentraliseerd worden en de land- en eilandoverheid worden gereorganiseerd. In een latere fase komt vervolgens de staatkundige hervorming aan

de orde. Hiermee wordt een koppeling gelegd tussen de reorganisatie van de landsoverheid (Nieuwe Overheid) en de discussie over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen. Het overleg in Augustus heeft geen eenduidige uitkomst opgeleverd. Geconcludeerd werd dat de staatkundige toekomst van elk van de eilanden afhangt van wat er met de wens van Sint Maarten voor een status aparte gaat gebeuren. Het werd noodzakelijk gevonden dat de positie van Nederland ten aanzien van deze wens in een vooroverleg duidelijk zou moeten worden. Na het vooroverleg met Nederland, zouden Land en eilanden het overleg over de staatkundige toekomst kunnen hervatten. De Antilliaanse regering heeft aan de Nederlandse regering een verzoek gedaan voor het afgesproken vooroverleg. Dit verzoek heeft Nederland afgewezen aangezien de uitgangspunten aan Antilliaanse zijde, zowel met betrekking tot de positie van Sint Maarten – wat zijn de economische en financiële gevolgen – als die van de andere eilandgebieden, nog niet voldoende waren geformuleerd. Uiteindelijk heeft Sint Maarten de discussienota “Naar een Nieuw Verband” verworpen aangezien de staatkundige hervorming en met name de status aparte van Sint Maarten in de toekomst was geplaatst.

#### ***Verslag Vaste Commissie Staatkundige Structuur van het Curaçao***

In de maanden mei en juni 2001 is op initiatief van de Vaste Commissie Staatkundige Structuur van de eilandsraad van Curaçao een aantal informatiebijeenkomsten op Curaçao gehouden om af te tasten hoe de bevolking denkt over de staatkundige toekomst van het eiland. Er werd gediscussieerd aan de hand van een verslag dat was voorbereid door de ambtelijke Advies Commissie Staatkundige Structuur onder voorzitterschap van mr. J Larmonie. De opdracht aan de adviescommissie was om alle in de loop der jaren ontwikkelde staats- en volkenrechtelijke alternatieven beknopt te beschrijven. In het verslag worden negen staatkundige modellen beschreven.

De eilandsraad zou vervolgens naar aanleiding van de uitkomsten van de informatiebijeenkomsten vergaderen over de toekomstige status van Curaçao. Dit is evenwel niet gebeurd. De resultaten van de informatiebijeenkomsten bleken te onduidelijk om aan de hand daarvan een besluit te kunnen nemen. De reden voor het voorzichtig aftasten van de gevoelens van de bevolking is gelegen in het feit dat de Curaçaose politiek het echeq van 1983 nog niet te boven is.

### ***Commissie Begina***

Op 5 december 2001 heeft de Antilliaanse Minister van Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen de Commissie- Begina ingesteld. De Nederlandse regering is niet officieel op de hoogte gesteld van de instelling van de commissie. De commissie heeft tot taak 'het aandragen van mogelijke scenario's voor een nieuwe staatkundige status voor de eilanden en hun onderlinge relatie binnen het Koninkrijk, met als uitgangspunt dat Sint Maarten de status krijgt van land binnen het Koninkrijk'. Alle eilanden hebben een vertegenwoordiger in de commissie aangewezen. De commissie heeft op 20 maart 2002 een "Houtskoolschets Modaliteiten Staatkundige Veranderingen" gepresenteerd.

Hierin wordt de Nieuwe Unie beschreven. Dit model houdt in dat de vijf eilanden volledig autonomie krijgen en op vrijwillige basis op bepaalde terreinen samenwerken. De leden van de Unie bepalen zelf de mate van afzonderlijke autonomie. Volgens de schets krijgt de Nieuwe Unie geen centrale regering en geen centraal parlement. Er komt één centraal overlegorgaan, de Samenwerkingsraad van de Unie bestaande uit de regeringsleiders van de leden. De raad krijgt unietaken (Hof van Justitie) en een Commissariaat, dat zorgt voor het beheer en de uitvoering van de onderlinge afspraken. De commissie zou medio 2002 verslag uitbrengen. Dit is niet gebeurd!

### ***Het regeerakkoord Kabinet Ys***

Volgens het regeerakkoord van het kabinet Ys (2002-2003) zou dit de laatste regering zijn van de staatsrechtelijke eenheid 'De Nederlandse Antillen'. Bovendien zou deze regeerperiode moeten worden gezien als een overgang naar nieuwe (samenwerkings-)relaties binnen het Koninkrijk. In deze kabinetsperiode zouden de door de eilandgebieden gewenste staatkundige veranderingen worden doorgevoerd. Het streven volgens het regeerakkoord was dat Sint Maarten uiterlijk eind 2005 uit het Nederlands-Antilliaans staatsverband zou treden en de status van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden zou verkrijgen. De overige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen zouden hun eigen staatkundige toekomst bepalen al dan niet door middel van te houden referenda.

De stelligheid waarmee een en ander was neergeschreven in het regeerakkoord ging voorbij aan de juridische werkelijkheid. Gelet op het Statuut dienen de huidige landen van het Koninkrijk in te stemmen met een nieuwe staatkundige status van de eilanden binnen het Koninkrijk. Naast de Nederlandse Antillen moeten dus zowel Nederland als Aruba instemmen met de status van land binnen het Koninkrijk voor Sint Maarten of eventueel andere eilanden. Nederland heeft

bovendien het recht mee te beslissen over zijn verhouding tot die eilanden die de voorkeur geven aan het behoud van staatsrechtelijke banden met Nederland.

Het regeerakkoord bevatte ter verwezenlijking van de nieuwe staatkundige status van de eilanden een stappenplan. Door middel van twee intereilandelijke conferenties en eventuele referenda zou de nieuwe samenwerkingsstructuur tussen de eilanden worden vastgesteld. Tijdens de eerste conferentie, gehouden eind september 2002, moesten de eilanden aangeven op welke wijze (bijvoorbeeld referenda) tot bepaling van hun nieuwe staatkundige status zal worden besloten en op welke gebieden, met welke entiteiten en op welke wijze zij een samenwerkingsrelatie willen aangaan. De tweede conferentie – die voor januari 2003 gepland stond maar voor onbepaalde tijd werd uitgesteld – zou worden gewijd aan de vaststelling van een eventuele samenwerkingsstructuur tussen de eilandgebieden. De regering wilde dat uiterlijk in december 2003 een RTC werd gehouden tussen het land en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland. Doel van deze conferentie was het verkrijgen van overeenstemming tussen alle deelnemers over de nieuwe staatkundige status van de eilanden. In het regeerakkoord zijn geen inhoudelijke voorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van de financiële en personele draagkracht, opgenomen waaraan moet zijn voldaan om daadwerkelijk de wensen van Sint Maarten te kunnen verwezenlijken.

De toenmalige Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken, de heer W.R. Voges, heeft een commissie ingesteld die de intereilandelijke conferenties moest voorbereiden. Elk eilandgebied heeft een vertegenwoordiger in de commissie aangewezen. De Minister heeft verder een viertal werkgroepen ingesteld die de commissie zouden ondersteunen en voorstellen zouden voorbereiden inzake mogelijke samenwerking op respectievelijk het gebied van rechtshandhaving, de Centrale Bank, het Algemeen Pensioenfonds en de Sociale Verzekeringsbank.

Door de val van het kabinet Ys-1 in mei 2003 zijn voor zover bekend de werkzaamheden van deze commissie en werkgroepen gestaakt.

### ***Regeerakkoord Kabinet Louisa- Godett***

Volgens het regeerakkoord van het kabinet Louisa- Godett zou Sint Maarten gedurende de regeerperiode 2003-2006 uit het Antilliaanse staatsverband treden. De regering zou deze uittreding ondersteunen en de overige eilanden van de Nederlandse Antillen zouden in staat worden gesteld om tijdig via een referendum hun constitutionele status te (her)overwegen. In maart 2004 heeft dit kabinet een Stappenplan Uitvoering Regeerprogramma opgesteld, waarin stond dat niet later

dan augustus 2004 een Intereilandelijk Overleg zou worden gehouden. Eind 2004 zou dan een RTC moeten plaatsvinden waaraan de vijf eilandgebieden, het Land de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland zouden moeten deelnemen.

Begin april 2004 is het kabinet Louisa- Godett gevallen. Dit kabinet heeft geen concrete stappen gezet ter uitvoering van de voorstellen over de staatkundige structuur in het regeerakkoord.

*(Bron: Gesprek met een medewerker BZK/Dir.KR. Ook inzage gehad in een niet gepubliceerd document binnen het archief van deze Directie).*

### **5.14 Rapport werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen**

In oktober 2003 hebben de Nederlandse Antillen en Nederland een protocol gesloten tot instelling van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen (BFV) Nederlandse Antillen. Deze werkgroep is op 5 maart 2004 ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen, en door de Nederlandse Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. De werkgroep is samengesteld uit vijf Antilliaanse en drie Nederlandse leden. Als voorzitter van deze werkgroep wordt een oud-gevolmachtigde Minister aangesteld (Jesurun).

De werkgroep heeft de gewenste veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen geïnventariseerd. Tevens heeft de werkgroep geanalyseerd hoe de bestuurlijke verhoudingen, daaronder begrepen de financiële en fiscale verhoudingen en de bevoegdheidsverdeling tussen Land, eilandgebieden en het Koninkrijk, zouden moeten worden gewijzigd om de gewenste veranderingen door te kunnen voeren.

De werkgroep heeft in haar rapport, de volgende hoofdthema's aangegeven:<sup>70</sup>

- Toekenning van de status van Land aan de eilandgebieden Curaçao en Sint-Maarten.
- Toekenning van de status Koninkrijkseiland aan de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius.
- Opheffing van het Land Nederlandse Antillen.
- Aanzienlijke versterking van de bestuurskracht.
- Oplossing van de schuldenlast.
- Nieuwe taken voor het Koninkrijk.

Eén van de uitgangspunten voor de werkgroep was de wens van de eilandgebieden deel uit te blijven maken van het Koninkrijk en niet te integreren in Nederland als provincie of gemeente.

De werkgroep heeft vastgesteld dat het draagvlak voor het in stand houden van het Land Nederlandse Antillen nagenoeg verdwenen is. Het wordt als te ingewikkeld gevonden, is inefficiënt en zorgt voor belemmeringen bij de uitvoering van veel taken bij de eilandgebieden. De werkgroep beveelt aan enkele belangrijke instellingen op Landsniveau in aangepaste vorm te handhaven zoals de Bank Nederlandse Antillen en het pensioenfonds.

Met het verdwijnen van het Land Nederlandse Antillen als toezichthoudende bestuurslaag, zal het Koninkrijk normen ontwikkelen en toezicht houden op voor de burgers belangrijke terreinen zoals goed bestuur, openbare financiën en rechtshandhaving. Reeds bestaande Koninkrijkstaken blijven gehandhaafd en de gemeenschappelijke besluitvorming zal worden verbeterd.

In het Urgentieprogramma van het tweede kabinet Ys wordt slechts een korte (procedurele) passage gewijd aan de staatkundige structuur. Er is vastgesteld dat er naar aanleiding van de interim rapportage van de werkgroep BFV politiek overleg zal plaatsvinden tussen het land en de eilanden van de Nederlandse Antillen. Het streven is een RTC te organiseren in het tweede kwartaal van 2005 met alle koninkrijkspartners en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen.

Op 15 november 2004 hebben de gedeputeerden voor constitutionele zaken van de eilanden Curaçao, Bonaire, Sint-Maarten en Saba samen met de Antilliaanse Minister voor Constitutionele zaken besloten op 24 januari 2005 een politiek topperleg te houden op Sint Maarten. Tijdens dit overleg tussen delegaties van de vijf eilandsraden zal een standpunt worden ingenomen over het rapport van de werkgroep BFV.

Het eilandgebied Curaçao heeft echter niet deelgenomen aan het topperleg. De afwezigheid van de Curaçaose delegatie was ingegeven door het feit dat de lokale politici aan de ene kant geen consensus hadden bereikt over het rapport van de werkgroep BFV en anderzijds omdat zij het referendum van 8 april 2005 wensten af te wachten.

Het rapport van de werkgroep roept bij mij vragen op die (nog) niet zijn beantwoord.

Wat gebeurt er met de verdragen die door het Land Nederlandse Antillen geratificeerd zijn als het Land ophoudt te bestaan?

Is het werkbaar om binnen het Koninkrijk diverse soorten “landen” te hebben?

Zoals ik eerder heb vermeld is het Koninkrijk der Nederlanden een staatsrechtelijk verband van drie landen. Volgens de preambule van het Statuut behartigen de

landen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba de eigen belangen en verzorgen zij op voet van gelijkheid de gemeenschappelijke belangen: buitenlandse betrekkingen, defensie en het Nederlandschap.

De werkgroep stelt voor dat alleen die eilanden die “overwegend in staat zijn op eigen kracht de landstaken adequaat uit te voeren de status van land krijgen.”

Het komt erop neer, dat Curaçao en Sint-Maarten de status van land zullen krijgen.

Gezien de grotere bestuurskracht op Curaçao is het denkbaar dat Curaçao veel meer taken zelfstandig zal gaan uitoefenen dan Sint-Maarten. Het is zeker dat Curaçao geen genoegen zal nemen met iets dat minder is dan de aparte status van Aruba. Sint-Maarten zal naar mijn mening, geen minderwaardig land willen zijn en zal zeker eisen dat zijn status als land even breed wordt ingevuld als Curaçao. Bij toekenning van de status land aan Curaçao en Sint-Maarten zal dat ook betekenen dat zij een eigen vertegenwoordiging op de Koninkrijksambassades krijgt? De Nederlands – Antilliaanse vertegenwoordiging valt immers weg als het Land Nederlandse Antillen niet meer bestaat. Ik voorzie dat met twee extra landen en drie Koninkrijkseilanden we kunnen verwachten dat vroeg of laat conflicten zullen ontstaan, alleen dan nog ingewikkelder om op te lossen omdat er dan drie partijen zullen zijn.

### ***Ontvlechting Koninkrijk - Nederland***

Bij een uitgangspunt en de daarmee samenhangende aanbeveling kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het betreft hier het uitgangspunt dat Nederland en het Koninkrijk sterker van elkaar moeten worden onderscheiden, alsmede de aanbeveling dat de vereenzelving van Nederland met het Koninkrijk wordt doorbroken. In de huidige situatie kan het Koninkrijk de facto met Nederland worden gelijkgesteld. De Koninkrijksorganen worden gedomineerd door Nederlandse instituties. Een ontvlechting van het Koninkrijk en Nederland zou betekenen dat het Koninkrijk verder ‘federaliseert’, dat Nederland staatsrechtelijk een meer gelijkwaardige positie krijgt als de Nederlandse Antillen en dat Nederland ook onder toezicht van het Koninkrijk komt te staan. Het Koninkrijk zou immers, volgens het rapport, een sterke toezichthoudende functie krijgen. De vraag is of dat in het belang is van Nederland en past bij de Europese ontwikkelingen. Indien de voorstellen van de werkgroep om Curaçao en Sint-Maarten de status van Land geven, zouden worden overgenomen, ontstaat een Koninkrijk met vier landen die staatkundig gelijkwaardig maar overigens zeer onvergelijkbaar zijn. Nederland heeft ongeveer 16 miljoen inwoners en het kleinste land, Sint-Maarten, zou ongeveer 37.000 inwoners hebben. De mogelijkheid bestaat dat straks de drie kleine

Caribische landen de besluitvorming in het Koninkrijk bemoeilijken ten koste van het veel grotere Nederland.

Een ander aspect is dat Nederland steeds meer integreert in de EU. Daar ligt ook de toekomst van Nederland. De vraag is hoe deze onontkoombare ontwikkeling zich verhoudt tot een versterkt Koninkrijk, waarin niet EU- lidstaten een grotere zeggenschap krijgen en waarmee Nederland steeds meer rekening zal moeten houden. Een dergelijke structuur kan grote fricties gaan opleveren.

### **5.15 Visies en verwachtingen van de bevolking van de Nederlandse Antillen omtrent hun verhouding binnen het Koninkrijk.**

Tussen september 1997 en januari 1998 is onder verantwoordelijkheid van de Universiteiten van Aruba, de Nederlandse Antillen (Curaçao) Sint-Maarten, en het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), een grootschalig onderzoek gehouden naar de visies en verwachtingen van Antillianen en Arubanen omtrent het Koninkrijk en in het bijzonder Nederland. Daarbij werd tevens aandacht besteed aan de opinies betreffende de relaties tussen de eilanden onderling. Een dergelijk grootschalig onderzoek naar deze thematiek van postkoloniale verhoudingen werd nergens in het Caribische gebied eerder verricht.

Het onderzoek werd verricht door de heren Oostindie en Verton. Het onderzoek “ *Ki Sorto Di Reino? What Kind Of kingdom?*” werd in 1998 gepresenteerd.<sup>71</sup>

Het onderzoek is niet alleen vanuit een wetenschappelijke en vergelijkende optiek interessant, maar kan ook een bijdrage leveren aan de discussies over het functioneren en de vormgeving van het Koninkrijk. Hierbij geef ik interessante uitkomsten van het onderzoek.

- Een ruime meerderheid op vier van de vijf Antilliaanse eilanden is voor een bijeen blijven van de Antillen- van- Vijf. Op Sint-Maarten spreekt het merendeel van de respondenten zich echter uit voor een Status Aparte;
- de Arubanen zijn tevreden met de huidige status van hun eiland ten opzichte van Nederland. De helft van de Curaçaose bevolking heeft eveneens voorkeur voor de huidige relatie tot Nederland. Op Sint-Maarten zijn de meningen meer verdeeld. De bewoners van de kleinste drie eilanden verkiezen in meerderheid een nauwere band met Nederland. De keuze voor onafhankelijkheid is op geen van de eilanden populair, al liggen de cijfers - in het bijzonder voor Curaçao en vooral voor Sint-Maarten - aanmerkelijk hoger dan de uitslagen van het referendum van 1993-1994 deden vermoeden. Op Aruba wordt deze optie evenmin vaak gekozen;

- de optie de Nederlandse Antillen en Aruba provincie van Nederland te laten worden, heeft weinig steun behalve onder de bevolking van Sint-Eustatius;
- de vraag hoe men het zou vinden als Nederland rechtstreekse banden met elk van de eilanden apart zou gaan onderhouden, lokt een sterk instemmende respons uit;
- een meerderheid van de Antillianen en Arubanen vindt dat Nederland zich niet te veel bemoeit met het bestuur van hun land;
- een grote meerderheid van de respondenten vindt dat het recht van vrije toegang tot Nederland een hoge prioriteit heeft en die meerderheid vindt ook dat dit recht in de toekomst moet worden gehandhaafd;
- op de vijf Antilliaanse eilanden wijzen veruit de meeste respondenten de huidige regelgeving af, die vrije vestiging van Nederlanders in de Caribische delen van het Koninkrijk uitsluit; (onlangs is er een wetsvoorstel aangenomen dat Nederlanders zich vrij mogen vestigen op de Nederlandse Antillen);
- veruit de meeste Antillianen en Arubanen achten het van groot belang dat Nederland hun land beschermt tegen andere landen;
- het belang van de Nederlandse bemoeienis met de Kustwacht wordt in ruime mate onderschreven;
- de overgrote meerderheid van de respondenten vindt het belangrijk dat Nederland assistentie verleent bij de rechtspraak en denkt positief over de inzet van Nederlandse mariniers voor het bewaken van gevangenen;
- de meeste respondenten vinden dat er meer Nederlanders moeten worden ingezet in de strijd tegen criminaliteit en corruptie;
- op vijf eilanden meent ruim tweederde van de respondenten dat Nederland de komende twintig jaar nodig is om de democratie in hun land te garanderen. Sint-Maarten denkt hierover fundamenteel anders: slechts eenderde deel onderschrijft deze stelling, terwijl bijna de helft meent dat Nederland in dit opzicht niet nodig is. Een ruime meerderheid van de Antillianen en Arubanen is verder van mening dat Nederland garant moet blijven staan voor de rechtsstaat en de democratie in hun land;
- 95% van de Antillianen en Arubanen vindt dat Nederland financiële ondersteuning moet blijven bieden, terwijl een vergelijkbaar deel van de respondenten meent dat de eilanden zonder Nederlandse ontwikkelingshulp niet beter af zou zijn;
- een grote meerderheid op de Benedenwindse eilanden en Aruba meent dat Nederland controle moet uitoefenen op het financiële beleid van hun regeringen;
- er bestaan duidelijke reserves omtrent het Nederlandse optreden en de Antillianen en Arubanen geven zeer uiteenlopende antwoorden op de vraag of Nederland hen voldoende respecteert. Eveneens is men aarzelend in het antwoord op de vraag of Nederlandse bestuurders en politici voldoende begrip hebben voor de lokale cultuur;

- de meeste respondenten geven aan niet erg hooggestemd te zijn over de bekwaamheid van hun politici en bestuurders. Slechts een kleine minderheid geeft aan veel vertrouwen in hen te hebben;
- een grote meerderheid meent dat Nederland iets te zeggen moet hebben in het onderwijs. De Nederlandse taal wordt veruit het meest genoemd, met uitzondering van Sint-Maarten en Sint-Eustatius, als taal waarin het basisonderwijs moet worden gegeven. De overgrote meerderheid vindt de Nederlandse taal belangrijk voor het vervolgonderwijs. Verder vindt een zeer grote meerderheid het belangrijk dat de eigen jeugd van Nederland studiefinanciering kan krijgen;
- veruit de meeste Arubanen menen dat de afscheiding van de Nederlandse Antillen voor hun eiland goed is geweest. De vraag of de Arubaanse afscheiding goed is geweest voor de resterende Antillen- van- Vijf wordt door de meeste ontkennend beantwoord;
- een meerderheid is voorstander van een parlement waar Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba samen beslissen over zaken van gemeenschappelijk belang;
- de meeste respondenten denken dat hun landgenoten van de Koningin houden (op Curaçao overigens maar 56%);
- de interesse in de Nederlandse taal is opmerkelijk groot. Dit geldt overigens niet voorzover het de Nederlandse cultuur betreft;
- de meerderheid van de respondenten verklaart dat de eigen jongeren Nederland in geval van een oorlog zouden moeten helpen;
- een substantiële minderheid en op Sint-Maarten zelfs de helft van alle respondenten menen dat Nederland hun land slechts uit eigenbelang in het Koninkrijk wil houden.

In het onderzoeksrapport wordt gesteld, dat de onderzoeksresultaten onmiskenbaar een onderbouwing geven voor een gesprek over vernieuwing van de relaties in het Koninkrijk. De eilandbewoners lijken bereid een stukje autonomie af te staan in ruil voor bescherming tegen ongewenst bestuurlijk handelen. Bestuurders en politici die deze feiten niet onder ogen willen zien, handelen volgens het rapport in strijd met wat er leeft onder de Antillianen en Arubanen. In het rapport wordt gesteld dat, wat de Antilliaanse en Arubaanse achterban betreft, het gesprek over de vernieuwing van de Koninkrijksrelaties mag beginnen.

De vraag wat er in politiek opzicht met de onderzoeksresultaten moet worden gedaan, kan op dit moment moeilijk worden beantwoord. Een discussie over een vernieuwing van de relaties binnen het Koninkrijk, in staatsrechtelijke zin, wordt door de Antilliaanse en Arubaanse politiek, doch ook in Nederland, thans niet

gewenst. Toch zal men daaraan in de toekomst niet kunnen ontkomen. Ik denk dat de onderhavige onderzoeksresultaten in zo'n toekomstige discussie wellicht een rol zullen gaan spelen.

### ***De Status Aparte voor elk eiland***

Na het vastlopen van de discussie rondom het rapport 'Make it Work' kwam het idee van de aparte status van ieder eiland weer langzaam op gang. Van Rijn stelde al in 1992 voor dat elk eiland van de Nederlandse Antillen een aparte status zou moeten krijgen.<sup>72</sup> Op alle zes de eilanden bestond er geen verschil van mening over de onderwerpen, die daarnaast gezamenlijk met Nederland moesten worden behartigd: rechtszekerheid, deugdelijk bestuur, waarborgen voor de rechtstaat en democratie en een goede rechtspleging. Volgens Van Rijn worstelden alle reeds gepresenteerde herstructureringsvoorstellen met twee problemen te weten:

- 1 hoe kan aan de afzonderlijke eilanden een grotere zelfstandigheid jegens het land worden verleend;
- 2 bestaat er een alternatief voor de inefficiënte en kostbare dubbele bestuurslaag op Curaçao?

De conclusie van het rapport was over het algemeen dat alleen Curaçao op verantwoorde wijze de gedecentraliseerde taken van het controleniveau kan behartigen. De overige eilanden konden beperkt landtaken verantwoordelijk uitvoeren. Van Rijn vond het noodzakelijk dat Nederland rekening zal moeten houden met de wensen van de overzeese gebiedsdelen. Die wensen dienen dan wel ondubbelzinnig vast te staan en als middel daartoe, stelde Van Rijn voor een referendum te houden om vast te stellen of de bevolking van de Antillen een Status Aparte wenst voor hun afzonderlijke eilanden. Mochten de eilanden opteren voor een aparte status dan is het toch raadzaam dat de onderlinge samenwerking in stand blijft, om op die manier de kleine eilanden te kunnen verzekeren van een behoorlijk bestuur. Curaçao zal dan worden 'ontlast' door deze samenwerking. Ook Nederland zou hierin een belangrijke taak kunnen vervullen.

Van Rijn vond samenwerking noodzakelijk voor rechtspraak en wetgeving op het gebied van het burgerlijk recht, strafrecht, handelsrecht en procesrecht. Verder zouden de Antillen, ook als zij uiteen zouden vallen, moeten samenwerken in een monetaire en douane-unie met vrij verkeer van personen, kapitaal en goederen. Tevens zou moeten worden samengewerkt op het gebied van het buitenlands beleid en op het gebied van de verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen, die ook de Antillen raken. Ook achtte Van Rijn het wenselijk dat de kleine eilanden een mogelijkheid zouden behouden om het numerieke overwicht van Curaçao het

hoofd te bieden, in de vorm van een geclausuleerd vetorecht.

Van Aller stelt,<sup>73</sup> dat de samenwerking geen federatie kan zijn, want dat is niet de bedoeling van een Status Aparte. De samenwerking zou een confederatie moeten zijn. Ieder eiland zou in beginsel de Status Aparte moeten krijgen en directe banden met Nederland aangaan. Samenwerking tussen de eilanden zou moeten worden afgedwongen indien noodzakelijk. Dit zou op Koninkrijksniveau moeten worden geregeld. Van Aller vond dat artikel 38 van het Statuut daarvoor te vrijblijvend is. Er zou een aparte regeling moeten worden opgenomen in het Statuut. Zonder een vorm van 'intereilandelijke' samenwerking zouden de eilanden geen aparte status verkrijgen. Een aparte status voor elk eiland zou zeker een grote bemoeienis van Nederland betekenen, zowel in positieve als in negatieve zin.

Op de Nederlandse Antillen gaan steeds meer stemmen op voor een autonome status voor de eilanden. Tijdens een politiek forum in Willemstad in 1999, vertelde de Arubaanse politieke leider van de MEP over de dertien jaar Status Aparte van Aruba en de relatie met Nederland. Hij verklaarde dat Aruba sinds de verkrijging van de aparte status een snelle sociaal-economische ontwikkeling heeft door-gemaakt. Er is bijvoorbeeld hard gewerkt aan de overwinning van de problemen van de sluiting van de Lago-olieraffinaderij in 1985. De sluiting van de raffinaderij leidde tot een daling van het reële bruto binnenlands product. Na loonsverlaging en het toekennen van fiscale faciliteiten werd buitenlands kapitaal aangetrokken voor investeringen in de toeristische industrie. Op dit moment is het toerisme de hoeksteen van de economie op Aruba.

De politieke leider van de Partido Pais Korsou (PPK) stelde dat staatsrechtgeleerden jaren geleden in rapporten over staatkundige structuur, hadden aangegeven dat de huidige structuur niet werkbaar is. Hij verklaarde dat het eilandgebied Curaçao geen voordeel ondervond van de Eilandenregeling die in 1951 bij Rijkswet werd ingesteld. Hij is het ermee eens dat andere politieke partijen zich ook uitspreken voor een zelfstandig Curaçao. Tijdens het politieke forum werd ook opgemerkt dat Nederland akkoord is gegaan met het zelfbeschikkingsrecht van elk eiland, dus ook de mogelijkheid voor autonomie binnen het Koninkrijk.

Ook de afgevaardigde van het eilandgebied Sint-Maarten begon zijn toespraak door te stellen dat Sint-Maarten klaar is voor zelfbestuur, maar niet voor onafhankelijkheid. De afgevaardigde wilde duidelijk stellen dat Sint-Maarten er niet op uit is om de Nederlandse Antillen uiteen te drijven, maar om de politieke verschillen op te lossen. Hij stelde onder meer aan de orde het ingewikkelde probleem met de Franse en het Nederlandse gedeelte van het eiland, die niet samen kunnen werken vanwege

de zeer uiteenlopende structuren. Hij deelde mee dat Sint-Maarten van plan is om binnenkort een referendum te houden over de staatkundige toekomst van Sint-Maarten. Voornaamste doel is het bewerkstelligen van een onafhankelijke rol voor Sint-Maarten binnen het Koninkrijk, dus los van de Nederlandse Antillen.

Tijdens zijn rondreis langs de Nederlands-Antilliaanse eilanden en Aruba maakte de toenmalige Minister van BZK (de heer Peper) duidelijk, dat Sint-Maarten zich geen enkele illusie moest maken dat Nederland meewerkt aan de verwezenlijking van een aparte status voor elk eiland inclusief Sint-Maarten. Dit zou immers betekenen dat Nederland binnen de kortste keren te maken zou hebben met zes aparte statussen. Dat zou bestuurlijk onwerkbaar zijn.<sup>74</sup>

De Minister bracht de vijf jaar daarvoor gehouden referenda in herinnering, waarbij een overgrote meerderheid op de eilanden zich uitsprak over de toekomstige staatkundige structuur van hun eiland door te pleiten voor het behoud van de Antillen, en handhaving van de huidige relaties met Nederland. Hij vond het goed dat er opnieuw wordt gediscussieerd over de invulling van taken, maar één ding moest duidelijk zijn dat Nederland nog vasthoudt aan het huidige staatsverband. Zolang de bevolkingen van de verschillende eilanden ook te kennen geven dat ze deel willen blijven uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden, hebben zij zich te houden aan de kaders van de Koninkrijksvorm.

De Status Aparte betekent dat een eiland het staatsverband van de Nederlandse Antillen verlaat. Wanneer we ervan uit gaan dat elk van de vijf de eilanden het staatsverband verlaat, betekent dit dat elk eiland een volwaardige positie als land verwerft binnen het Koninkrijk op de grondslag van het Statuut. Door de Status Aparte van alle vijf de eilanden zou er een samenwerkingsverband ontstaan in de vorm van een Federatie tussen Nederland en alle eilanden. Dit wil dus zeggen dat alle eilanden de status van een land krijgen met uitzondering van een aantal bevoegdheden die aan het Koninkrijk toekomen zoals defensie en buitenlandse betrekkingen.

Voor het verkrijgen van een Status Aparte moet aan drie fundamentele voorwaarden worden voldaan.

- 1 De erkenning, door alle deelstaten van het Koninkrijk van de zelfstandigheid van alle eilanden als deelstaat van de Federatie.
- 2 Door alle deelstaten van het Koninkrijk dient er erkenning en waarborg van het recht van de deelstaten tot vaststelling en wijziging van een eigen constitutie te zijn.
- 3 De erkenning door alle deelstaten van het Koninkrijk, van het principe dat de bevoegdheden van het centrale federale gezag tot stand komen door vrijwillige delegatie door de deelstaten.

Een gunstig gevolg van de Status Aparte voor de vijf eilanden is dat deze autonomie krijgen ten aanzien van veel staatsrechtelijke aangelegenheden, met uitzondering van de Koninkrijksaangelegenheden.

Wanneer alle vijf eilanden een eigen Status Aparte zouden krijgen wordt er een federatie ofwel een bondsstaat gecreëerd. Bij de vorming van een federatie zou het “one man, one vote” systeem van toepassing zijn met het gevolg dat Nederland en de grotere eilanden meer zeggenschap hebben ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden. Dit zou betekenen dat de kleine eilanden een ondergeschikte positie zouden hebben binnen de federatie. Ondanks deze vorm van autonomie zou de band met Nederland gehandhaafd blijven.

### ***Referendum Sint-Maarten***

Op 23 juni 2000 werd op het eilandgebied Sint-Maarten opnieuw een raadplegend referendum gehouden met betrekking tot de staatkundige toekomst.

De kiezers hadden de keuze uit de volgende opties:<sup>75</sup>

- 1 *Sint-Maarten remaining part of the Netherlands Antilles;***
- 2 *Sint-Maarten becoming part of a restructured Netherlands Antilles;***
- 3 *Sint-Maarten becoming a separate country within the Kingdom of the Netherlands;***
- 4 *Sint-Maarten becoming an independent country.***

De resultaten van het gehouden referendum over de staatkundige toekomst gaven een duidelijk beeld te zien dat zoals werd verwacht optie 3 (aparte status binnen het Koninkrijk), een ruime meerderheid zou behalen (68,9%; 6212 stemmen). Bij het in oktober 1994 gehouden referendum behaalde deze optie nog slechts 33,2%. Opvallend is de relatief grote steun die optie 4 (onafhankelijkheid) kreeg. Deze is inmiddels gegroeid tot 14,2% van de stemmen. In 1994 was dat 6,3%. Voor een Antillen van vijf eilanden (al dan niet geherstructureerd) lijkt bij de bevolking van Sint-Maarten nauwelijks steun te bestaan. De opties 1 en 2 behaalden samen 15,3%. In 1994 was dat nog 59,4%.

De uitslag van het referendum laat duidelijk zien dat een overweldigende meerderheid van de bevolking van Sint-Maarten een aparte status wenst. Ook valt op te merken dat de onafhankelijkheidsgedachte groeiende is, en er duidelijk afstand wordt genomen van de voortzetting van deelname in de Nederlandse Antillen. De uitslag van het referendum is juridisch gezien niet bindend, maar politiek gezien wel van belang. In dat verband moet vooral gewezen worden op het slechte resultaat

van de opties 1 en 2. Er lijkt op Sint-Maarten geen draagvlak meer te bestaan voor een Nederlandse Antillen van de vijf eilanden. Nu Sint-Maarten 'de spits heeft afgebeten' is het voorspelbaar dat op de andere eilanden van de Nederlandse Antillen eveneens een referendum over de staatkundige toekomst zal worden gehouden. Daarmee is de eerste stap gezet op weg naar de desintegratie van de Nederlandse Antillen als land.

### ***Politieke reacties in Nederland***

Vrijwel alle leden van de Vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken uit de Tweede Kamer hebben op de uitslag gereageerd. Alle fracties lijken het regeringsstandpunt te delen dat een aparte status voor Sint-Maarten moet worden afgewezen. Ook over de oplossing lijkt men het in grote lijnen eens te zijn: verdere decentralisatie van bevoegdheden binnen het bestel van de Nederlandse Antillen. Het CDA, bij monde van Kamerlid Van der Knaap, heeft gesuggereerd dat een provinciemodel bij de staatkundige discussie zou moeten worden betrokken. Het provinciemodel is bij dit referendum (helaas) niet aan de bevolking voorgelegd.

De tot nu toe door de Nederlandse regering gevolgde lijn is dat er geen medewerking zal worden verleend aan een aparte status voor Sint-Maarten binnen het Koninkrijk. Deze keuze voor een aparte status zou ook worden uitgelegd als de wens te komen tot een andere, meer zelfstandige status binnen het land de Nederlandse Antillen.

### ***Reactie Staten van de Nederlandse Antillen***

De coalitiepartijen hebben, naar aanleiding van de uitslag van het referendum op 23 juni 2000 afgesproken dat Sint-Maarten zo spoedig mogelijk moet aangeven hoe het eiland inhoud denkt te geven aan de aparte status en hoe de samenwerking met de andere eilanden en met Nederland er in de toekomst moet uitzien. Voor de verkiezingen in 2002 moet de zaak rond zijn.<sup>76</sup>

De samenwerkende partijen zouden een motie tijdens het Statendebat indienen, waarin ze te kennen geven de keuze van Sint-Maarten te respecteren en het eiland zullen bijstaan tijdens het proces naar een 'land op maat'.<sup>77</sup>

De Staten van de Nederlandse Antillen hebben op 11 juli 2000<sup>78</sup> met veertien stemmen voor en twee tegen een motie aangenomen waarin aan Sint-Maarten steun en medewerking worden toegezegd bij het realiseren van de status 'land binnen het Koninkrijk'.

In de motie werd verwezen naar 19 december 1973, toen de Staten het zelfbeschikkingsrecht van alle eilanden ten aanzien van hun staatkundige toekomst

erkenden, en naar de RTC van februari 1981, toen de Nederlandse regering dat zelfbeschikkingsrecht eveneens erkende. De uitslag van het referendum op Sint-Maarten wordt door de Staten beschouwd als uitoefening van dat zelfbeschikkingsrecht. De regering werd gevraagd om ervoor zorg te dragen dat de nieuwe staatkundige status van de vijf Antilliaanse eilanden op een zo kort mogelijk tijd worden gerealiseerd. Besloten werd dat de landelijke overheid een stappenplan met betrekking tot de nieuwe constitutie zal presenteren, op het moment wanneer alle eilanden hun positie hebben bepaald. Dat besloten werd over een stappenplan tot een nieuwe constitutie heeft te maken met het feit dat het eventueel uittreden van Sint-Maarten uit het Antilliaanse staatsverband, gevolgen zal hebben voor de achterblijvende eilanden. De coalitiepartijen van Curaçao, Bonaire en Sint-Eustatius (Saba was niet aanwezig tijdens het debat) benadrukten dat de achterblijvende eilanden er niet op achteruit mogen gaan. Men vreest herhaling van de ervaringen na het uittreden van Aruba in 1986 met name bij de (nog niet) afronding van de boedelscheiding. Ook hier kan dus worden geconcludeerd dat er nooit sprake is geweest van een eenzijdig recht op het realiseren van veranderingen in de interne structuur van het Koninkrijk!

### ***Referendum Bonaire***

De inwoners van het eilandgebied Bonaire hebben zich in tijdens een op 10 september 2004 gehouden referendum uitgesproken voor het houden van een directe band met Nederland. 15,9% stemde voor het onderdeel blijven binnen het land de Nederlandse Antillen, 59,5% voor een directe band met Nederland, 24,1% voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk en 0,5% voor volledige onafhankelijkheid. De opkomst op deze dag bedroeg 57% van de bevolking van het eilandgebied Bonaire.<sup>79</sup>

### ***Referendum Saba***

Op 5 november 2004 heeft het eilandgebied Saba zijn bewoners gevraagd om via een referendum hun voorkeur voor de staatsrechtelijke toekomst van het eilandgebied kenbaar te maken. De bevolking heeft drie opties:

- A Een directe constitutionele band met Nederland.
- B Behoud van de huidige status binnen de Nederlandse Antillen.
- C Onafhankelijkheid.

Een overgrote meerderheid van de eilandbewoners (86%) verkiest directe banden met Nederland. Optie B, het handhaven van de huidige situatie, kreeg 13% van de stemmen. Totale onafhankelijkheid zien de inwoners van het eilandgebied Saba niet zitten. Deze optie kreeg minder dan 1% van de totaal uitgebrachte stemmen.<sup>80</sup>

Referenda op de andere eilandgebieden zijn in voorbereiding en worden gehouden in 2005.

## 5.16 Overzicht samenwerking in de Oost- Caribische regio

*(bron archief BZK/KR)*

Het is nuttig om eens te zien hoe andere (ei-)landen die tot de regio van de Nederlandse Antillen behoren zich in staatkundig en economisch opzicht ontwikkelen. Te weinig doet zich de gelegenheid voor om de problemen waar de Nederlandse Antillen en Aruba mee worden geconfronteerd te vergelijken met die waar andere (ei-)landen in de regio mee kampen.

De Organisatie van Oost- Caribische Staten (OECS)<sup>81</sup>

Acht landen of gebieden maken deel uit van de Organisation of Eastern Carribean States (OECS). Deze zijn:

- Antigua en Barbuda
- Dominica
- Grenada
- Montserrat
- Saint Christopher (Saint Kitts) en Nevis
- Saint Lucia
- Saint Vincent en de Grenadines
- de Britse Maagdeneilanden

Alle deelnemende landen zijn onafhankelijk, behalve Montserrat (een Britse kroonkolonie met intern zelfbestuur) en de Britse Maagdeneilanden (een Brits "Dependent Territory" met, eveneens, intern zelfbestuur). De status van beide niet onafhankelijke gebieden is kennelijk - ook via Britse optiek - geen belemmering voor het functioneren in het kader van de OECS. Alleen aan activiteiten op het terrein van de buitenlandse betrekkingen en defensie nemen zij niet deel.

De OECS is opgericht in 1981. Sinds 1968 bestond er reeds een East Carribean Common Market (ECCM) en ook overigens was er vóór 1981 al sprake van een, weliswaar niet geïnstitutionaliseerde, samenwerking tussen de landen van de huidige OECS. Zo was er onder de toenmalige West Indies Associated States Council of Ministers (WISA, samen met de ECCM min of meer te beschouwen als de voorloper van de OECS) al een Common Supreme Court en een gemeenschappelijke munt. Belangrijke onderdelen van de huidige OECS-samenwerking

stammen dus reeds uit de periode waarin de deelnemende landen nog niet onafhankelijk waren.

De leden van de OECS zijn alle lid van of waarnemer bij de CARICOM. Zij vormen binnen die laatstgenoemde organisatie een soort pressiegroep als zogenaamde Less Developed Countries (LDC's).

De samenwerking in OECS-verband strekt zich uit tot een veelheid van beleidsterreinen. Enkele belangrijke terreinen zijn:

- buitenlandse betrekkingen met inbegrip van vertegenwoordiging overzee;
- buitenlandse economische betrekkingen en buitenlandse handel;
- het verkrijgen van externe financiële en technische hulp;
- marketing van goederen en diensten inclusief toerisme;
- economische integratie;
- de rechtspraak;
- munt en centrale bank;
- financiële controle (vergelijkbaar met de Rekenkamer);
- administratie van de inkomstenbelasting en invoerrechten;
- hoger (beroeps-)onderwijs;
- gemeenschappelijke defensie en veiligheid.

Het hoogste orgaan van deze organisatie is de 'Authority', de vergadering van regeringsleiders van de landen. Dit orgaan komt in ieder geval twee keer per jaar bijeen. Het voorzitterschap rouleert jaarlijks in alfabetische volgorde. Verder zijn er vaste ministeriële commissies voor buitenlandse zaken, voor defensie en veiligheid en voor economische zaken. De besluiten van de Authority zowel als van de ministeriële commissies worden voorbereid en uitgevoerd door het centraal secretariaat, dat in hoofdzaak te Castries (Saint Lucia) is gevestigd. Het centraal secretariaat staat onder leiding van een directeur-generaal, die voor een termijn van vier jaar wordt benoemd door de Authority (herbenoeming is mogelijk). Er is verder een apart secretariaat voor economische zaken, dat op Antigua is gevestigd. De Eastern Caribbean Central Bank is op Saint Kitts gevestigd. Dan is er nog een directoraat voor burgerluchtvaart in Antigua, het Common Supreme Court op Saint Lucia, een bureau voor visserij-aan-gelegenheden in Saint Vincent en een legal unit. Van belang is de legal unit. Deze unit speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding van wetgeving voor de afzonderlijke landen. Vooral voor regelgeving die noodzakelijk is op grond van internationale overeenkomsten wordt modelwetgeving ontwikkeld. Door de activiteiten van de legal unit is de harmonisatie van de wetgeving in de OECS-landen op gang gekomen. Verder zijn van belang de

activiteiten van de unit op het gebied van de statenopvolging ten aanzien van verdragen. Deze problematiek is voor de OECS-staten, waarvan de meeste in de laatste decennia onafhankelijk zijn geworden, nog lang niet opgelost.

De EC- dollar is een sterke munt, niet alleen in de landen van de organisatie, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld in de landen van de CARICOM. De kracht van de munt is met name gebaseerd op het feit dat de centrale bank van de OECS altijd EC-dollars omwisselt in andere valuta (US-dollars!) en op de omstandigheid dat in alle landen van de OECS sprake is van gezonde financiële verhoudingen.

Die gezonde financiële verhoudingen zijn ontstaan op basis van vaste afspraken tussen de centrale bank en de regeringen van de deelnemende landen. Op grond van deze afspraken mogen de verschillende regeringen maar onder bepaalde omstandigheden en alleen onder stringente condities tekorten op hun begrotingen financieren. Naar het schijnt houdt men zich keurig aan deze afspraak. Het vermoeden bestaat dat men elkaar op dit punt zeer goed in de gaten houdt.

De Monetary Council, bestaande uit de Ministers van financiën van de landen, is de hoogste monetaire autoriteit. Iedere regering benoemt één lid in de vergadering van directeuren van de centrale bank. De regeringen maken voor hun betalingsverkeer gebruik van particuliere banken. De centrale bank houdt toezicht op het geld en kredietwezen.

De vraag naar een eventuele verdere eenwording van de landen van de OECS is op dit moment een brandende kwestie. Het centrale secretariaat voert openlijke actie voor de totstandkoming van één politieke unie (het vormen van één staat!). De regeringen van de vier zuidelijker gelegen landen, Saint Vincent en de Grenadines, Grenada, Saint Lucia en Dominica hebben zich er in beginsel voor uitgesproken om een proces op gang te brengen dat zou kunnen leiden tot de vorming van één staat. De vier bovenwindse landen, waaronder Saint Kitts/Nevis zijn daar tegen.

De OECS roeit met heel "kleine riemen." Er zijn enorme beperkingen in de sfeer van mensen en middelen. Het is de geschiedenis die ook deze eilanden bij elkaar heeft gebracht en het is vooral de nood die ze bijeen houdt en (sommige van hen) verder bijeen brengt. Het proces van verdere eenwording stuit ook hier op het eilandelijke (zelf-)bewustzijn. Een Minister van een OECS-land had zich destijds uitgesproken voor toetreding van Sint-Maarten tot de OECS. Dit is goed te begrijpen: een kapitaalinjectie zou men best kunnen gebruiken.

Martinique, Saint Lucia, Saint Kitts/Nevis ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba: een vergelijking op het eerste gezicht.

Bij een eerste beschouwing springen grote verschillen in het oog tussen Martinique, een eiland behorend tot het Franse **département d' outre-mer Guadeloupe**, enerzijds en anderzijds Saint Lucia en Saint Kitts/Nevis, **voormalige Engelse koloniën**, thans onafhankelijke landen. Martinique beschikt op het eerste gezicht over perfecte infrastructuur; de gelijkenis met Frankrijk zelf dringt zich voortdurend op. Saint Kitts/Nevis, en vooral Saint Lucia, vallen op door gebrekkige infrastructuur, en door het feit dat er, behalve in het uiterlijk van een enkel overheidsgebouw, weinig Brits valt te bespeuren. Op Saint Lucia en Saint Kitts/Nevis worden vooral eenzijdige economieën gedomineerd door agrarische monocultures (bananen op Saint Lucia en suiker op Saint Kitts/Nevis), op Saint Lucia aangevuld met wat havenactiviteiten in Castries (de Hoofdstad), en verder een (nog niet volledig ontwikkelde) toeristenindustrie. Het - vergeleken met de Nederlandse Antillen en Aruba - klein beetje ontwikkelingshulp dat men ontvangt moet men bijeen schrapen van een groot aantal donoren, waarbij Engeland maar een heel bescheiden rol vervult. Na de onafhankelijkheid zijn er maar weinig Engelsen op deze eilanden gebleven.

Martinique kan gezien worden als een stukje Frankrijk overgoten met een tropisch sausje. Hier treft men dezelfde voorzieningen aan als in Frankrijk. De mate van autonomie is zeer beperkt. Het eiland wordt, via Guadeloupe, door Parijs bestuurd. Er heerst, zeker vergeleken met het nabije gelegen Saint Lucia, een betrekkelijke welvaart, de economie oogt, ondanks de uitgestrekte bananenplantages, meer divers. Er is op enkele plaatsen op het eiland een behoorlijke toeristenindustrie die echter niet, zoals op Sint-Maarten, het hele eiland domineert.

Tijdens de betrekkelijk korte periode waarin Frankrijk Saint Lucia in bezit had heeft het aldaar de Franse Code Civil ingevoerd, alle plaatsen Franse namen gegeven etc. etc. Engeland heeft daarna in anderhalve eeuw nooit de moeite genomen om bijvoorbeeld de Franse Code Civil te vervangen (deze geldt nu nog steeds op het onafhankelijke Saint Lucia) terwijl alle plaatsen op dit Engels sprekend eiland nog steeds Franse namen hebben. De indruk wordt gewekt dat Engeland de eilanden in het Caribische gebied uitsluitend als wingewesten heeft gebruikt, en ze na gebruik ook gewoon heeft afgestoten!

Frankrijk voelt zich klaarblijkelijk meer verantwoordelijk voor zijn overzeese gebiedsdelen, al zullen eigenbelang en prestige ook wel een belangrijke rol spelen!

De Nederlandse Antillen en Aruba lijken zich in deze vergelijking op het eerste gezicht wat in het midden te bevinden. Ze zijn niet zo Nederlands als Martinique Frans is, maar toch veel Nederlandser dan de beide voormalige Engelse eilanden

nog Engels zijn! Gezegd mag worden dat Nederland de Nederlandse Antillen en Aruba niet in de steek heeft gelaten, zoals Engeland heeft gedaan met zijn voormalige gebiedsdelen in de regio, maar Nederland voelt zich in mindere mate verantwoordelijk voor zijn Koninkrijkspartners dan Frankrijk voor zijn overzeese gebiedsdelen. Heeft de Engelse expertise zich geheel teruggetrokken uit Saint Lucia en Saint Kitts/Nevis, terwijl Franse expertise op Martinique kennelijk overvloedig aanwezig is, Nederland bedient de Nederlandse Antillen en Aruba op grond van de nota 'Toekomst in Samenwerking' met Nederlandse deskundigheid.

Het is begrijpelijk dat er Antillianen en Arubanen zijn die onafhankelijke eilanden als Saint Lucia en Saint Kitts/Nevis zien als voorbeelden van situaties die ze voor hun eigen eiland absoluut niet zouden willen, terwijl een positie als die van Martinique door sommigen wel degelijk als nastrevenswaardig wordt aangemerkt.

## Voetnoten

- 1 Van Leeuwen (1970). Van Leeuwen ("Boelie") is jarenlang secretaris geweest van de Eilandsraad van Curaçao. Van Leeuwen is jurist en een bekende Antilliaanse schrijver.
- 2 Staatsblad 1949, nr. 100.
- 3 Zie Aller (1994). p. 330.
- 4 Van Leeuwen (1972); zie voor een bespreking van het rapport: Van Aller (1991). Naar aanleiding van deze publikatie deelde Prof. Hoetink bij brief van 20 dec.1991 het volgende mede: "Het is zeker juist dat Boelie (Van Leeuwen) in zijn position paper van 1972 en bij andere gelegenheden ook mondeling zich verzet heeft tegen het zelfs maar aan de orde stellen van nauwere samenwerking, laat staan politieke aansluiting bij Venezuela. (...) voortgezette binding aan en samenwerking met Nederland veruit de voorkeur verdiende en verdient. De gronden daarvoor - en die tegen bijvoorbeeld aansluiting bij Venezuela - zijn dezelfde als die welke Boelie (Van Leeuwen) naderhand ook zou hanteren. De situatie op Curaçao in 1969 was er één waarin talrijke radicale opties met klem en fors werden verdedigd, en waarin voortgezette binding aan Nederland door degeneN die de 'onlusten' hadden geleid of die als hun intellectuele gidsen optraden, volstrekt van de hand werd gewezen. Het lag daarom - zeker psychologisch - voor de hand dat onze commissie al deze opties 'head-on' behandelde en serieus nam; daarom ook begon ze met de meest extreme, alternatieven om vervolgens de balans op te maken en deze externe opvattingen met klem van redenen af te wijzen."
- 5 De Kuiperstichting (1971). p.31.
- 6 Van Gameren (1991). p. 31.
- 7 Prof.mr. H.J.M. Jeukens was in die tijd hoogleraar in het Nederlands Staatsrecht en vergelijkend Staatsrecht aan de Katholieke Hogeschool (nu Katholieke Universiteit Brabant) te Tilburg.
- 8 In de regeringsverklaring stond onder andere dat (...) ten aanzien van de onafhankelijkheid de regering van de Nederlandse Antillen het ter waarborging van de wezenlijke belangen van de bevolking van de eilanden van de Nederlandse Antillen noodzakelijk acht zich te richten op een planmatige voorbereiding van de soevereiniteit." Deze gedachte werd door de regering nader uitgewerkt bij de opening van het nieuwe zittingsjaar van de Staten in 1974 en overgenomen in een brief van 10 januari 1975 van de Minister-president van de Nederlandse Antillen aan de Minister-president van Nederland. In deze brief werd gewezen op de wenselijkheid dat op het gebied van de interne verhoudingen alternatieven, alsmede de juridische vormgeving daarvan, worden uitgewerkt.

- 9 Rapport aan de Nederlands-Antilliaanse regering inzake alternatieven voor de huidige staatsrechtelijke structuur van de Nederlandse Antillen; H.J.M. Jeukens, Tilburg, april 1977.
- 10 Idem. p. 8-14.
- 11 Idem. p. 42-44.
- 12 idem. p. 45-69.
- 13 idem. p. 73.
- 14 PB nr.100, 1983.
- 15 Rapport Werkgroep Dip (1984): "Gezamenlijk of gescheiden voortbestaan," p. 37.
- 16 Idem. p. 17.
- 17 Idem. p. 73.
- 18 Amigoe, Napa, 1 februari 1992.
- 19 Bongenaars, K.E.M.: "Enige overpeinzingen bij de voorgenomen continuering en herstructurering van de Nederlandse Antillen in: NOS Futuro (1986). p.42.
- 20 Werkgroep Herstructurering Nederlandse Antillen; modellen voor een nieuwe staatkundige structuur (1987); rapport ten behoeve van het topperleg op Bonaire (24 en 25 februari 1987). Op dat topperleg werd vastgesteld dat het noodzakelijk was om de bestuursapparaten op Curaçao in elkaar te schuiven.
- 21 Werkgroep Herstructurering: "Naar een nieuwe taakverdeling tussen land en eiland." (nov. 1998).
- 22 Commissies Reorganisatie en Efficiëntiebevordering Land en Eilandgebied Curaçao, Binnenlandse Zaken: J. Bernadina en Sectie Organisatie en Informatie, Stafbureau Eilandgebied Curaçao: G. Sulvaran (juli 1990).
- 23 Dip, C.E.; "De politieke structuur van de Nederlandse Antillen en de relatie tot Nederland." De Gids (1990), p. 513-514.
- 24 Kabinet Liberia-Peters (1984), Kabinet Martina (1986), Kabinet Liberia-Peters (1988).
- 25 Brief van de partijbestuur 'Democratische Partij Curaçao' (juli 1989).
- 26 Slotverklaring opgemaakt 24 maart 1988.
- 27 De Gevolmachtigde Minister van Aruba heeft aangetekend dat de regering van Aruba, in het kader van de uitoefening en de verwezenlijking van het zelfbeschikkingsrecht, elke keuze van de bevolking van Sint-Maarten respecteert.
- 28 Zie noot 25.
- 29 Brief afkomstig van de Commissieleden J.W. Marshall, Anthony Godett van de politieke partij 'Frente Obre-ro Liberashon 30 di mei Curaçao.
- 30 Croes, A.G.; Gezamenlijk voortbestaan? Hoe dan? (1984). p. 266, noot 38. Gekozen is voor een tweekamer-stelsel bestaande uit een Senaat van 19 leden en een huis van Afgevaardigden van 45 leden.

- 31 Idem. p. 266, noot 39.
- 32 Rapport van de Partijcommissie van de Partij van de Arbeid (PvdA); 'De toekomst van ons Koninkrijk II,' (juni 1989).
- 33 Nederlandse regeringsverklaring van 27 november 1989; T.K. 1989-1990, 21300 IV, nr 27. De passage over de Nederlandse Antillen en Aruba luidde als volgt: " Met de overheden in de Nederlandse Antillen en Aruba zal de regering op korte termijn in overleg treden over het op staatkundig terrein te voeren beleid binnen en ten aanzien van beide landen. Er moet immers duidelijkheid worden geschapen over de toekomstige verhoudingen."
- 34 (Concept-)verslag (KABNAA). Verslag van de besprekingen in de Nederlandse Antillen en Aruba, periode 4 t/m 9 januari 1990, p.4.
- 35 idem. p. 7.
- 36 T.K. vergaderjaar 1989-1990, 21300 IV nr.9.
- 37 Munneke, H.F.: "Toekomst moet uitwijzen of solidariteit bestaat." Amigoe, 12 juli 1990.
- 38 Ik verwijs hier naar de passage in de AVP-nota van 1990, p.23 e.v. De vraag werd gesteld of Aruba gebruik heeft gemaakt van het zelfbeschikkingsrecht door te opteren voor de Status Aparte als tussenstation naar de onafhankelijkheid. In dit proces kunnen drie momenten worden opgemerkt na de jaren vijftig te weten; het referendium van 1977, de RTC van 1983 en de wijziging van het Statuut van 1985. In de nota wordt de conclusie getrokken dat het unilateraal koppelen door Nederland van de Status Aparte aan de onafhankelijkheid in strijd is met de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht volgens het internationaal recht. Volgens het internationaal recht moet het volk van het land dat gebruik wil maken van het zelfbeschikkingsrecht, vrij zijn de opties te bepalen zonder beïnvloeding door het moederland om een keuze te maken.
- 39 Dip, C.E. (1991). p.47; 'Het bestuur van Curaçao kan dan met enige inspraak van de andere eilanden taken voor die eilanden uitvoeren.'
- 40 Wiebenga, J.C.G.; 'Vijftig jaar na begin van Nederlandse dekolonisatiebeleid, de West geen modellen dicteren', in NRC-handelsblad van 28 maart 1991, Amigoe, 27 oktober 1992; 'Forse kritiek op Hirsch Ballin inzake staatkundige politiek.' Uitspraak Wiebenga: "Hoe wil de Minister Curaçao weigeren wat hij Aruba wel wil toeestaan, namelijk een aparte status binnen het Koninkrijk als eindmodel. Het beleid van de Minister lijdt aan innerlijke tegenstrijdigheid, want Nederland wenst die verbrokkeling niet." Wiebenga zag ook niets in een apart Bo-venwinds land, gezien het 'wanbestuur' op Sint-Maarten.

- 41 Croes, A.G. (1990); zie ook AVP-nota waarin het zelfbeschikkingsrecht van Aruba nader wordt toegelicht en waarin wordt vastgesteld dat Aruba het recht op zelfbeschikking nog niet heeft verwerkt.
- 42 Tekst lezing Hirsch Ballin aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen op 10 september 1990; zie ook Amigoe (11 september 1990); ‘Gemenebestschets niet zaligmakend; Hirsch Ballin schept ruimte voor Antilli-aans alternatief.’ Zie ook Amigoe (15 september 1990), Hirsch Ballin: “Elementaire voorzieningen houden ons bij elkaar.”
- 43 Aruba, Noticiero Oficial di gobierno, oktober 1990; Volkskrant 22 mei 1990: “Aruba-beleid; Hirsch Ballin geeft Betico Croes postuum gelijk!” NRC-handelsblad: “Akkoord met Antillen en Aruba over Koninkrijkssta-tuut.”
- 44 Deze werkgroep is, met inachtneming van artikel 10, van het Statuut, ingesteld bij KB van 30 augustus 1991 Stb 454.
- 45 Janus, J.A.B.; “Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk! De Proeve zal, zoals het er naar uitziet, geen rol meer spelen in de discussies over staatkundige ontwikkelingen van het Koninkrijk. Politiek is zij achterhaald. Voor een Koninkrijk van gelijkwaardige en autonome landen overeenkomstig de voorstellen van de Gemengde werkgroep is een bepaalde schaalgrootte een randvoorwaarde. In het Caribische deel van het Koninkrijk is in dit opzicht de grens van opsplitsing bereikt, zo zij al niet is overschreden. Een verdere opsplitsing, en deze lijkt op komst, noodzaakt tot andere regelingen met andere uitgangspunten.” Publikatie van de Staatsrechtkring nr.6, p.66.
- 46 Van Rijn: “Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk.” Publikatie van de Staatsrechtkring, nr.6, p.96.
- 47 G. Oostindie/I.Klinkers; Knellende Koninkrijksbanden; deel III blz. 198. Interview E.M.H. Hirsch Ballin, 08-02-2000 (Archief KITLV; collectie Oostindie en Klinkers). Zie ook brief Hirsch Ballin aan Lubbers, 22-01-93 (KMP, 1990-1994, inv.nr. 3326) en Amigoe, 2 februari 1993; “Sprakmakend voorstel Hirsch Ballin; Boven-winden provincie binnen het Koninkrijk!”
- 48 Symposium, 5 maart 1993 Universiteit van Aruba, faculteit der Rechtsgeleerdheid: “De staatkundige toekomst van Aruba en de Nederlandse Antillen.”
- 49 Amigoe, 3 februari 1993; “Hoefnagels en Vis: elke Antilliaans eiland een Kroongewest van Nederland: com-mentaar; Steen in de vijver;; we hebben een suikeroompje nodig. Saba niet afwijzend tegen het voorstel SSS-eilanden provincie of Kroongewest. In dezelfde Amigoe wordt melding gemaakt van de politieke boodschap van een nieuwe politieke partij: Partido Demokrat Outentiko (PDO). Deze politieke partij wil de Antillen van Vijf behouden.

- 50 Uitkomsten Topberaad Nederlandse Antillen. Faxbericht 15 februari 1993. Archief KABNAA.
- 51 Openingspeech tijdens de Toekomstconferentie te Curaçao op 8 maart 1993 door de Minister-president, de heer Lubbers.
- 52 Synthese-document: Een vernieuwde staatkundige - en rechtsorde. Concept ter bespreking d.d. 8 maart 1993. Dit stuk was niet toegevoegd aan de officiële stukken zoals die beschikbaar waren tijdens de conferentie.
- 53 Zie de Beurs- en Nieuwsberichten van 29 september 1993, commentaar op de aangekondigde bezuinigings-maatregelen waarover de regering Oduber ten onrechte de afgegeven garanties voor de hotelbouw wil inzetten. De beurs meent dat het gaat om de ongeveer 1500 politieke benoemingen waaronder bevorderingen die gedaan zijn tijdens de regering Oduber. Dat legt een zwaar beslag op de overheidsmiddelen. Er zou niet alleen sprake zijn van een financiële crisis maar ook een morele crisis, die onoplosbaar is. Zie ook Aller (1994). p. 510.
- 54 Janus, J.A.B.; 'Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk', publikatie van de Staatsrechtkring, nr. 6, p.71.
- 55 Stenoverslag Toekomstconferentie (1993). p.108.
- 56 Kamerstukken II 1992-1993, 23063, p. 2.
- 57 Van Rijn, en Flinterman, laten zich over de door Nederland betrachtte spoed kritisch uit gezien de verstrek-kende gevolgen die de besluitvorming over de herstructurering van de Nederlandse Antillen voor de eilanden heeft ("haastige spoed doet Antillen geen goed!") Volkskrant 27 april 1993.
- 58 Tweede Kamer vergaderjaar 1992-1993, 23224, nr. 1.
- 59 Janus, J.B. 'Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk', publikatie van de Staatsrechtkring, nr.6, p.81/82.
- 60 Janus geeft aan dat Bonaire na de in maart 1993 gehouden Conferentie de wens te kennen heeft gegeven een positie als land binnen het Koninkrijk in te nemen.
- 61 Titel VI van het Verdrag betreft de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) en bevat bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 62 Brief van 28 juni 1993, Tweede Kamer-stukken II 1992-1993, 2322, nr. 3.
- 63 Het resumé is één van de bijlagen van het verslag van de voorzitter.

- 64 Protocol ter invulling van het resumé van de bilaterale gesprekken Aruba - Nederland op 24, 25 en 26 juni 1993 en op 21 oktober 1993, houdende afspraken om de Koninkrijksband te houden en het vormgeven en uit-werken van de rechts-statelijke en democratische beginselen van het Koninkrijk. Het Protocol is een convenant tussen Nederland en Aruba waarbij Aruba zich verplicht ernst te maken met behoorlijk bestuur zodat niets het schrappen van artikel 62 van het Statuut in de weg hoeft te staan.
- 65 Reinders, A.L.B. in NJB, van 9 december 1994, afl.44, p. 1510-1511.
- 66 Rapport: "Het referendum over de staatkundige toekomst van Curaçao." 23 Aug. 1993.
- 67 Rapport: "Make it work." Model voor een geherstructureerd Nederlands-Antillians staatsverband, opgesteld door de Landelijke Commissie Herstructurering, juli 1995.
- 68 Idem. p.5.
- 69 Amigoe, 29 juni 2000: Leeflang: "Pourier (PAR) deed al het mogelijke."
- 70 Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004.
- 71 G. Oostindie en P. Verton: "Ki Sorto di Reino?" "What kind of Kingdom?" Visies en verwachtingen van Antillianen en Arubanen omtrent het Koninkrijk. Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, Universiteit van Aruba, Universiteit Nashonal di Antia, University of Sint-Maarten. Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.
- 72 Van Rijn, A.B. : "Naar een nulsituatie om iets nieuws op te bouwen; Status Aparte voor alle eilanden: een staatsrechtelijke uitdaging. Amigoe, 23 december 1992.
- 73 Aller (1994). p. 487.
- 74 Geen aparte status voor de Antillen, Gelderlander, 27 juli 1999.
- 75 Sint-Maarten Referendum Committee 2000; Referendum June 23 Rd, 2000; Your future Your choice (informatiebulletin aan de eilandbewoners van Sint-Maarten).
- 76 Reactie van een familielid, die zitting heeft in de Antilliaanse Staten.
- 77 'Bal ligt nu bij de eilanden.' Algemeen Dagblad (Caribische editie, 10 juli 2000).
- 78 Antilliaanse Staten: " Sint-Maarten mag land worden." Amigoe, 11 juli 2000.
- 79 Amigoe, 13 september 2004.
- 80 Amigoe, 6 november 2004.
- 81 Organisation of Eastern Caribbean States (OECS), ministerie van Buitenlandse Zaken, augustus 1998.

## 6 Franse en Engelse bestuursmodellen in het Caribische gebied

Hieronder wordt een overzicht geven van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de Franse Départements d'Outre-Mer (D.O.M.- model) en de bestuurlijke positie van de Engelse Overzeese gebiedsdelen in het Caribische gebied. Deze kunnen op dit moment denkbare modellen zijn ter vervanging van het huidige Statuut voor het Koninkrijk de Nederlanden. Dit overzicht is o.a. gebaseerd op interne, niet gepubliceerde rapporten in opdracht van het Ministerie van BZK.<sup>1</sup>

### A De Franse overzeese gebiedsdelen<sup>2</sup>

De Franse overzeese bezittingen zijn te verdelen in drie groepen:

- 1 De Departements d'Outre-Mer (DOM).<sup>3</sup>
- 2 De Territoires d'Outre-Mer (TOM).<sup>4</sup>
- 3 De Collectivités Territoriales (CT).<sup>5</sup>

De meeste aandacht wordt besteed aan de DOM's. Achtereenvolgens wordt behandeld:

- 1 De Franse staatsstructuur in het kort;
- 2 De bestuurlijke verhoudingen en een aantal taken van het Openbaar Bestuur;
- 3 De Franse dekolonisatie en het ontstaan van de DOM – TOM;
- 4 Verschillen tussen een DOM een TOM en een CT;
- 5 Verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen bij een DOM;
- 6 De positie van de DOM - TOM binnen de Europese Unie;
- 7 Toekomstperspectief van de Caribische DOM volgens de Franse overheid;
- 8 Vergelijking met Nederland.

### 6.1 De Franse staatsstructuur

De Republiek Frankrijk wordt gekenmerkt door een centraal en hiërarchisch bestuur en kent vier bestuurslagen. Europees Frankrijk is verdeeld in 21 regio's en 1 Collectivité Territoriale (Corsica), die onderverdeeld zijn in 96 departementen, welke op hun beurt weer bestaan uit in totaal ongeveer 36.500 gemeenten. Daarnaast bestaan er vier Départements d'Outre-Mer (DOM: Guadeloupe, Martinique, Guyana

en Réunion) die tevens Région d'Outre-Mer (ROM) zijn en ongeveer 200 gemeenten kennen.

Verder onderhouden vier zogenaamde Territoires d'Outre-Mer (TOM: Nieuw-Caledonië, Wallis-et-Futuna, Frans-Polynesië en de niet permanent bewoonde Australische en Arctische gebieden) en twee Collectivités Territoriales (CT: Mayotte en Saint-Pierre-et-Miquelon) speciale banden met Frankrijk. Om het geheel te completeren zijn er nog enkele kleine eilanden die rechtstreeks door 'Parijs' worden bestuurd.

Naast het bestuur op centraal niveau kent Frankrijk zowel gedecentraliseerde als gedeconcentreerde eenheden van bestuur. De bevoegdheden van de gedecentraliseerde instellingen zijn gering in verhouding tot die uitgeoefend in het kader van de deconcentratie. De centralisatie, die dateert uit de tijd van voor de Franse revolutie, overheerst - zeker in de praktijk - nog steeds sterk. Ook na de decentralisatiewetten van 2 maart 1982 en 7 januari 1983, inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen gemeente, departement, regio en staat, bezitten de gedecentraliseerde besturen zeer beperkte bevoegdheden.<sup>6</sup>

De President van de Republiek is in de Franse eenheidsstaat, de hoogste autoriteit. De centrale positie van de President in Frankrijk berust op de rechtstreekse legitimatie door de kiezers en door de Grondwet toegekende ruime bevoegdheden. De President benoemt de Minister-president. De overige leden van de regering worden door de President benoemd op voordracht en onder contraseign van de Minister-president, die verantwoordelijk is voor de samenstelling van de regering. Frankrijk kent een parlementair tweekamerstelsel met de Assemblée (577 leden, direct gekozen voor 5 jaar in een kiesdistrictenstelsel) en de Senaat (indirect gekozen per departement, 321 leden). Daarnaast is er sprake van een uitgebreid stelsel van adviesorganen. Het bestuursrecht en beslissingen van de speciale bestuursrechter nemen in het Franse systeem een belangrijke plaats in.

### ***De Regio's***

De Regio's zijn in 1982 als bestuurseenheid ingesteld. Het regelgevende orgaan van de Regio is de Regionale Raad. De leden van deze raad worden voor 6 jaar rechtstreeks gekozen. De voorzitter, die uit hun midden wordt gekozen, is hoofd van de uitvoerende macht van de Regio. Hij is naast hoofd van het Regionaal bestuur en juridisch vertegenwoordiger van de Regio, verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en financiële afwikkeling van Raadsbesluiten en ook verantwoordelijk voor het beheer van Regionaal publiek bezit. De bevoegdheden van de Regionale

besturen zijn voornamelijk van sociaal-economische aard en omvatten onder andere planning van regionale economische ontwikkeling, beroepstraining en bestuur van middelbare scholen.

De Regionale Raad is een regelgevende orgaan van de Regio, waarbij de gedecentraliseerde bevoegdheden van de Regio berusten.

De Regionale Raad wordt bijgestaan door een economische en sociale commissie. Dit adviesorgaan bestaat uit onder meer vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, ondernemers en vakbonden. De commissie wordt verplicht geconsulteerd bij het ontwerpen van het regionale ontwikkelingsplan en bij het vastleggen van de algemene richtlijnen voor de regionale begroting. De eenheid van gedeconcentreerde rijksbestuur wordt vervuld door de Regionale Prefect (Préfet). Hij wordt benoemd door de centrale regering, vertegenwoordigt haar binnen de Regio en heeft de leiding over de gedeconcentreerde overheidsdiensten binnen de Regio. Sinds 1982 heeft de Prefect een aantal extra taken toebedeeld gekregen, met name op het terrein van het toezicht op en de controle van de besluiten van de gedecentraliseerde bestuurslagen. De naam die toen voor de functie van Prefect is geïntroduceerd, is die van Commissaris der Republiek (Commissaire de la République). In de praktijk wordt deze echter in zo geringe mate gebruikt dat ik de term Prefect zal handhaven.

### ***De Departementen***

Deze bestuurseenheden bestaan al sinds 1789 doch kregen in 1962 en 1982 meer bevoegdheden. De taken van de Departementen liggen voornamelijk op het gebied van gezondheidszorg, sociale voorzieningen, het departementale wegennet en de investeringen en het fondsbeheer voor het beroepsonderwijs. De departementale raad is het regelgevend orgaan op gedecentraliseerd niveau van het Departement. Eenmaal per drie jaar wordt de helft van de leden verkozen voor zes jaar in twee rondes volgens het meerderheidsstelsel. De rondes worden gehouden in kantons. Een departement beslaat gemiddeld 35 kantons. De bevoegdheden van de departementale raad zijn ruimer dan die van de Regionale besturen. De voorzitter van de departementale raad heeft dezelfde taken als zijn regionale tegenhanger. De uitvoerende macht ligt voor een deel bij de Prefect. Deze wordt benoemd door de regering. Hij is verantwoordelijk voor het gedeconcentreerde bestuur en belast met de handhaving van de openbare orde.

### ***De Gemeente***

Deze kleinste eenheid van de Franse bestuurlijke organisatie stamt uit de Grondwet van 1789. Van oorsprong heeft de gemeente een stimulerende taak, vooral op het gebied van werkgelegenheid.

Aan het hoofd van de gemeente staat de burgemeester die door de gemeenteraad wordt gekozen. De burgemeester bezit een dubbele bevoegdheid: hij is zowel eenheid van gedecentraliseerd bestuur (als hoofd van de gemeente), als eenheid van gedeconcentreerd bestuur. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde, de volksgezondheid en het leiden van het gemeentelijke apparaat. De burgemeester wordt daarin bijgestaan door één of meer wethouders (maximaal 12), welke eveneens afkomstig zijn uit en gekozen worden uit de gemeenteraad. De gemeenteraad kan gezien worden als het besluitvormend orgaan van de gemeente. De leden worden door middel van rechtstreekse verkiezingen voor een periode van zes jaar gekozen. Het aantal wordt bepaald naar rato van het aantal inwoners. Taken van de gemeenteraad zijn ondermeer het bepalen van de richtlijnen voor gemeentelijk bestuur en het coördineren daarvan, het vaststellen van de begroting en het beheren van gemeentelijk bezit. Uit contacten met ambtenaren van het Secrétariat d'État à l'Outre-mer blijkt dat het bestuur van met name gemeenten in de DOM/TOM als zwak wordt gekwalificeerd, wat mede samenhangt van hun financiële afhankelijkheid van de Regio of het Departement.

## **6.2 Bestuurlijke verhoudingen**

### ***Bestuursvormen***

Het Franse recht onderscheidt naast de territoriale decentralisatie ook de 'décentralisation par services'. Dit is een vorm van functionele decentralisatie.<sup>7</sup> Zij vindt plaats door de instelling bij wet, reglement of besluit van een daartoe bevoegd orgaan van een regio, departement of gemeente van een openbare instelling. Zowel de territoriale eenheden als de openbare instellingen zijn rechtspersonen naar publiekrecht en bezitten een zekere mate van autonomie. Er zijn talloze openbare instellingen die zeer onderscheiden taken vervullen. Enige voorbeelden zijn ziekenhuizen, sociale diensten, het nationaal centrum voor wetenschappelijk onderzoek, kamers van koophandel, een aantal krediet verlenende instellingen en universiteiten.

Het bestuursproces in Frankrijk kenmerkt zich door sterk hiërarchische relaties met vaak eenhoofdige besluitvorming. Op centraal niveau kenmerkt zich dit met de Ministerraad als collegiaal besluitvormend orgaan, maar aangenomen wordt dat de

raad geen besluiten kan nemen tegen de wil van de president, die tevens voorzitter is van de Raad. Op decentraal niveau beslissen de rechtstreeks gekozen raden, maar veel bevoegdheden komen toe aan de door de regering benoemde Prefect.

Controle binnen het openbaar bestuur is te onderscheiden in de hiërarchische controle en de controle op de gedecentraliseerde besturen. De hiërarchische controle kan te allen tijde worden uitgeoefend op (besluiten van) ambten die behoren tot één en hetzelfde overheidsverband. Dit kan op rechtsmatigheids- en doelmatigheidsgronden. Hierin zit niet alleen de bevelsbevoegdheid van superieur ten opzichte van ondergeschikte, maar ook de bevoegdheid een genomen besluit te wijzigen. Ambten die aan deze controle zijn onderworpen kunnen geen beroep instellen tegen de besluiten door de superieur genomen.

Van andere aard is het toezicht op de gedecentraliseerde besturen. Dit toezicht is alleen mogelijk indien de wet daartoe uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent. Afhankelijk van de wettelijke regeling kan het worden uitgeoefend op rechtsmatigheids- en/of doelmatigheidsgronden. Tegen een besluit in het kader van deze vorm van toezicht is wel een vernietigingsberoep mogelijk.

In 1982 zijn belangrijke wijzigingen in dit stelsel van toezicht aangebracht. Voordien waren de besluiten van gemeentelijke en departementale besturen onderworpen aan preventief dan wel repressief toezicht, uitgeoefend door de Prefect en/of de regering. De nieuwe wettelijke regeling heeft definitief met dit stelsel gebroken; goedkeuring is in beginsel nooit meer een vereiste. Het oude systeem is vervangen door een stelsel van rechterlijke controle. Een aantal in de wet opgesomde besluiten van de regionale, departementale en gemeenteraad, moet voortaan worden meegedeeld aan de vertegenwoordiger van de Staat, de Prefect in het Departement of de Regio. Hij kan de besluiten die hij in strijd acht met het recht, binnen twee maanden na mededeling, ter vernietiging bij het bevoegde administratieve hof voordragen. Deze rechtsmatigheidscontrole van de Prefect laat overigens het recht van de burger onverlet om een 'gewoon' vernietigingsberoep bij de administratieve rechter in te dienen.

Ook bij de financiële controle speelt de Prefect een belangrijke rol. Indien de begroting van een Departement of Regio niet tijdig is vastgesteld, dan wel niet in evenwicht is, activeert de Prefect de regionale rekenkamer die binnen één maand een openbaar advies uitbrengt omtrent de wijze waarop de begroting tot stand moet worden gebracht. In het geval van niet-tijdige vaststelling van de begroting, stelt de Prefect vervolgens op basis van dit advies de begroting vast. In geval van een begroting die niet in evenwicht was, krijgt het betrokken gedecentraliseerde

overheidsorgaan de gelegenheid de begroting vast te stellen op grond van het advies van de regionale rekenkamer. Geschiedt dit niet tijdig of wordt het evenwicht naar het oordeel van de regionale rekenkamer onvoldoende hersteld, dan stelt de Prefect de begroting vast.

### ***Externe controle op het optreden van het Nationale Bestuur***

De rechterlijke controle op het centrale bestuur is in Frankrijk van bijzonder belang, omdat de parlementaire controle verhoudingsgewijs beperkt is. Daarbij komt dat een groot aantal regelingen die in Frankrijk door de regering worden vastgesteld, in andere landen door de formele wetgever (moeten) worden vastgesteld. Met name de rechtspraak van de diverse administratieve rechters is op dit punt van grote betekenis. In het Franse rechtsstelsel is er een verregaande scheiding tussen het bestuursrecht en het burgerlijk recht. Deze scheiding komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat alle besluiten en handelingen van het bestuur in beginsel onderworpen zijn aan de controle van speciale administratieve rechters, waarvan vooral de Raad van State een uitgebreid stelsel van typisch bestuursrechtelijke normen heeft ontwikkeld.

Voor de Franse administratie geldt voorts het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat alle besluiten en handelingen van het bestuur moeten overeenstemmen met de Constitutie, de formele wet of, in voorkomende gevallen, met regelingen van hogere rang, waaronder verdragen. Tot slot oefent de ombudsman (médiateur) die in Frankrijk in 1973 is ingevoerd, controle uit. Evenals in Nederland is het doel van dit instituut de uitoefening van toezicht op besluiten en handelingen van de administratie, die niet onrechtmatig zijn, maar wel anderszins als onbehoorlijk of onzorgvuldig kunnen worden beschouwd.

### ***Enkele belangrijke taken van het Openbaar Bestuur***

De bestuurstaken worden in de doctrine in twee categorieën onderscheiden: de zogenaamde 'police administrative' en de openbare diensten (services publics). De 'police administrative' omvat de klassieke bestuurstaak van de handhaving van de openbare orde en rust en de veiligheid. De Gemeentewet spreekt van 'le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique'. De openbare diensten omvatten de taken van de presterende overheid, taken die het bestuur zelf, in het algemeen belang, op zich neemt zoals de defensie, de sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en het onderwijs.

Hoewel het takenpakket van de overheid vele malen ruimer is dan deze opsomming, zullen slechts de belangrijkste beleidsterreinen worden genoemd, namelijk:

- 1 De handhaving van de openbare orde
- 2 De defensie
- 3 Het buitenlands beleid
- 4 De economie
- 5 De belastingen

## **1 De handhaving van de openbare orde**

Alle politiediensten ressorteren onder de Minister van Binnenlandse Zaken. De bevoegdheid tot de handhaving van de openbare orde en rust en de veiligheid berust bij diverse organen. De Minister-president is bevoegd voor het hele land geldende maatregelen ter zake te nemen. De Prefect bezit, als orgaan van de centrale overheid, eenzelfde bevoegdheid in zijn Departement. In de gemeenten waar rijkspolitie (police nationale) is, bezit hij de bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde. Daarnaast kan hij in de plaats van de burgemeester treden indien deze zijn taak van handhaving van de openbare orde verwaarloost. De burgemeester is op de eerste plaats belast met de handhaving van de openbare orde binnen zijn gemeente. Het beheer van de rijkspolitie berust bij de Minister van Binnenlandse Zaken, dat van de gemeentepolitie bij de burgemeester. Naast de 'police général', zoals hierboven bedoeld, kent het Franse recht een aantal bijzondere eenheden met betrekking tot bepaalde specifieke activiteiten of organisaties. Daarnaast moet binnen de 'police général' de 'police administrative' worden onderscheiden van de 'police judiciaire'. Hoewel de uit te voeren werkzaamheden zeer verschillend zijn, behoort het personeel tot één korps. Evenals in Nederland het geval is, bezit dit korps zowel ordebevoegdheden als de taak tot opsporing van strafbare feiten.

## **2 De defensie**

Evenals in Nederland is in Frankrijk de krijgsmacht onderworpen aan het gezag van de burgerlijke autoriteiten, waaronder met name te noemen zijn de President, de Minister-president, de regering en de Minister van Defensie. Sinds 1962 zijn de strijdkrachten onderverdeeld in drie groepen: ten eerste de strategische nucleaire krijgsmacht, bestaande uit eenheden van land- en luchtmacht, ten tweede de operationele strijdkrachten, bestaande uit eenheden van land-, zee- en luchtmacht en tenslotte de territoriale strijdkrachten, eveneens bestaand uit eenheden van land-, zee- en luchtmacht. Ook de gendarmerie als paramilitaire organisatie maakt onderdeel uit van de strijdkrachten.

### **3 Het buitenlands beleid**

Op het terrein van het buitenlands beleid heeft Parijs alle bevoegdheden aan zich gehouden en is exclusief bevoegd om buitenlandse betrekkingen aan te gaan. Slechts op gedecentraliseerd niveau mogen de regionale raden enige buitenlandse betrekkingen aangaan, maar dan nog slechts met toestemming van Parijs. Wat betreft de DOM's wordt gestreefd naar een sterk regionale verankering, een doelstelling die zowel vanuit Parijs als vanuit Brussel wordt ondersteund. Frankrijk is geassocieerd met de 'Association of Caribbean States' (ACS) namens Frans Guyana, Guadeloupe en Martinique.<sup>8</sup> De migratie in de regio vormt een zekere bedreiging voor de Franse eilanden. Door het hoge welvaartsniveau, de goede volksgezondheids- en sociale voorzieningen, kennen de eilanden namelijk veel (illegale) immigratie. Een andere externe kracht waar Frankrijk in zijn buitenlands beleid rekening mee houdt is de aanwezigheid van de Verenigde Staten (VS) in het gebied. Ook de activiteiten van andere landen worden nauwlettend gevolgd. Frankrijk heeft ambassades op Saint Lucia en Trinidad en Tobago. Deze missies verzorgen vooral de ontwikkelingssamenwerking met de Cariben. Tevens coördineren deze posten de humanitaire hulpverlening in geval van rampen - waaronder orkanen - in de regio.

### **4 De economie**

Frankrijk kent reeds lang, doch vooral sinds de Tweede Wereldoorlog, een voor Westeuropese begrippen tamelijk vergaande overheidsbemoeyenis met het economisch leven. Evenals op andere beleidsterreinen het geval is, is het sociaal-economisch beleid sterk centralistisch getint. Dit komt op diverse wijzen tot uitdrukking. Op de eerste plaats valt te wijzen op het grote aantal genationaliseerde sectoren van de economie. Dit zijn de staalbedrijven, de mijnen, de vliegtuig-industrie, de elektriciteit- en gasvoorziening, een gedeelte van de automobielen-industrie, een gedeelte van het openbaar vervoer en de grote banken en verzekeringsinstellingen. Op de tweede plaats valt te wijzen op de verhoudingsgewijs vergaande planning op sociaal-economisch gebied. Zowel op centraal als op regionaal niveau worden plannen vastgesteld uitgesmeerd over vijf jaren, die in beginsel alle sectoren van het sociaal-economisch leven bestrijken.

## 5 De belastingen

Volgens artikel 34 van de Constitutie moet de wet de grondslag, het tarief en de wijze van invordering van de belastingen regelen. Naast deze formeel wettelijke regels bestaan er vele uitvoeringsdecreten en belastinginstructies. Het materiële belastingrecht is dan ook zeer gecompliceerd. Het land kent zowel belastingen geheven door de centrale overheid als belastingen geheven door de gedecentraliseerde besturen. De belastingen zijn te onderscheiden in directe en indirecte belastingen. De belangrijkste directe belastingen zijn de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. De inkomstenbelasting wordt geheven volgens een progressief tarief, waarvan het maximum om en nabij het Nederlands maximum ligt. Evenals het Nederlandse recht kent het Franse recht een gecompliceerd stelsel van aftrekmogelijkheden.

De belangrijkste indirecte belastingen zijn de 'Taxe de valeur ajoutée' (TVA) (in Nederland bekend als BTW) en de alcoholaccijns. De aankoop, productie en verkoop van tabaksproducten is een staatsmonopolie. Door middel van de prijsstelling daarvan verzekert de staat zich ook hierdoor van de nodige inkomsten.

De belastingen geheven door de gedecentraliseerde besturen vinden deels hun grondslag in de algemene wet op de belastingen (code général des impôts), deels in de Gemeentewet (code des communes). Hun belastinggebied is betrekkelijk beperkt. Sommige belastingen zijn verplicht, andere facultatief. De belangrijkste verplichte belasting is de onroerendgoedbelasting. Facultatieve belastingen zijn er vele, zoals reinigingsrechten, belasting ten behoeve van het onderhoud van lokale wegen, verontreinigingsheffingen, havenrechten, toeristenbelasting, enz.

## 6.3 De Franse dekolonisatie en het ontstaan van de DOM - TOM

Het Franse rijk besloeg 12 miljoen vierkante kilometer en had buiten Frankrijk ongeveer 68 miljoen mensen onder zijn bestuur. Ongeveer 1,5 miljoen Fransen hadden zich overzee gevestigd. Belangrijke koloniën lagen voornamelijk in Noord- en Midden-Afrika en Indo-China.<sup>9</sup> Tot vlak na de Tweede Wereldoorlog beschikten de huidige DOM koloniën van de Franse Republiek, echter wel over een belangrijk recht: Vanaf 1833 vielen de huidige DOM's onder het Frans juridisch systeem en hadden de vrije inwoners het recht om te stemmen. Het gezag werd rechtstreeks namens de Koning en later de President uitgeoefend.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog nam De Gaulle het initiatief tot een conferentie, die gehouden werd in Brazzaville in 1944. Op deze conferentie werd over de toekomst van Frankrijk gesproken. Tijdens de conferentie werd een groot aantal sociale en economische maatregelen voorgesteld die na de oorlog dienden te worden uitgevoerd. Hieronder waren er maatregelen om de werkgelegenheid in de koloniën te bevorderen. Eén van de conclusies stelde dat de doelstellingen van de Franse inspanningen in de koloniën elk idee van autonomie of ontwikkeling buiten het Franse rijk uitsloot. Iedere mogelijkheid van zelfbestuur werd uitgesloten. In 1946 werd de Vierde Republiek gesticht. De Grondwet van de Vierde Republiek legde de basis voor de Union Française met Frankrijk en zijn oude 17e eeuwse koloniën aan de ene kant en het grootste gedeelte van de koloniën uit de 19e eeuw aan de andere kant. De koloniën uit de 17e eeuw bestaande uit Frans Guyana, Guadeloupe, Martinique en Reunion werden Departement en daarmee onderdeel van Frankrijk. Dit alles werd bij wet van 14 maart 1946 geregeld. De wet maakte van de vier gebieden Departementen en geen DOM. De speciale status kregen de gebieden pas later.<sup>10</sup> Met het tot stand komen van de vier DOM ging een wens van de aldaar gevestigde elite in vervulling. Met het verkrijgen van een DOM-status kwam er een einde aan hun tweede rangstatus en werd de democratische controle over het Franse gezag aldaar vergroot.<sup>11</sup>

Na de institutionele hervorming in de veertiger jaren pakte de Franse overheid de stimulering van de economische ontwikkeling in de DOM aan. Wegen, havens, luchthavens, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en nutsvoorzieningen werden volgens de Europees- Franse normen aangelegd of gemoderniseerd. Het gelijk-trekken van sociale rechten bleef echter achterwege. Pas in 1996 werden de sociale rechten in de DOM meer gelijk getrokken met Europees Frankrijk. De koloniën uit de 19e eeuw werden TOM. Alle inwoners zowel uit de DOM en TOM werden Franse staatsburgers.<sup>12</sup> Intussen kozen enkele gebieden (waar onder Vietnam) 'gewapenderhand' voor de onafhankelijkheid.

In 1958 werd de Vijfde Republiek gesticht onder leiding van De Gaulle. Hierin werd de Union Française vervangen door de Communauté, waarin alle koloniën en oud koloniën werden uitgenodigd toe te treden. Een uitzondering werd gemaakt voor de DOM en Algerije. Algerije werd in 1962 na een bloedige strijd onafhankelijk. Voor de TOM kwam er een keuze: de status TOM kon worden behouden, men kon kiezen voor een vorm van een Departement of voor een vorm van onafhankelijkheid binnen de Communauté. Binnen het Communauté bleef Frankrijk echter verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek, de defensie, de munteenheid, het economisch en financieel beleid en de controle op strategische grondstoffen. Ook

voor justitie, transport, hoger onderwijs bleef de verantwoordelijkheid in Parijs, tenzij hiervoor andere regelingen werden getroffen.<sup>13</sup>

De Franse President was ook de President van de Communauté. Verder was er een Conseil Exécutif waarin de regeringsleiders van de lidstaten zitting hadden. Er was ook een Senaat en een Hof voor de Communauté. Tegen de Communauté was veel oppositie van de kant van de TOM, maar Frankrijk dreigde met het volledig onafhankelijk maken van de TOM zonder verdere economische hulp, indien men niet met de constructie zou instemmen. Uiteindelijk stemden onder deze druk veel landen voor het voorstel.

In 1960 maakte een nieuwe wet het mogelijk dat een TOM volledig onafhankelijk mocht worden zonder de Communauté te hoeven verlaten. Veel Afrikaanse landen maakten van deze mogelijkheid gebruik en werden onafhankelijk. In 1962 was er weinig over van het Franse rijk.<sup>14</sup>

In de jaren '60 en '70 was de roep om het departementalisme, die na de Tweede Wereldoorlog in de DOM had geklonken, omgeslagen in een roep om meer autonomie. Daaraan werd tegemoet gekomen door de DOM adviesrecht te verlenen over wetsvoorstellen en regeringsbesluiten die de DOM raakten.<sup>15</sup>

Halverwege de jaren '80 werd een aantal Franse overheidstaken die tot dan toe door het centrale overheidsapparaat werden uitgevoerd, overgedragen aan de Departementen, en dientengevolge ook aan de DOM, waardoor de DOM weer iets meer autonomie verwierven. Echter de roep om een nog grotere autonomie klinkt tot op heden. De Franse regering heeft de toezegging gedaan binnenkort met voorstellen te komen in deze richting.

Met enkele TOM (Nieuw Caledonie, Frans Polynesië) zijn individuele afspraken gemaakt om te komen tot meer autonomie.

#### **6.4 Verschillen tussen een DOM een TOM en een CT**

Een DOM maakt onderdeel uit van het Franse grondgebied en daarmee ook – zij het als zogeheten ultraperifeer gebied - van de Europese Unie. Wetgeving die in Frankrijk wordt aangenomen geldt evenzeer voor de DOM. Artikel 73 van de Franse Constitutie laat enige ruimte voor aanpassingen aan de specifieke situatie waarin de DOM zich bevinden:

*“Le régime législative et l'organisation administrative du département d'Outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.”*

Deze ruimte is echter door de Constitutionele Raad (Conseil Constitutionnel) restrictief geïnterpreteerd, wat is vastgelegd in twee uitspraken (van 2 december 1982 en 25 juli 1984).

Het Franse fiscale stelsel is van toepassing in de DOM. Ook is de Franse systematiek met betrekking tot gezondheidszorg, sociale zekerheid en bestuur ingevoerd. Franse politie, Gendarmerie en Douane, zijn in de DOM actief en Franse militairen zorgen voor de externe veiligheid. De inwoners hebben het Franse staatsburgerschap. Ook Franse staatsinstellingen zoals la Poste, Electricité de France, France Telecom en de Franse Sociale Verzekeringsbank, opereren in de DOM. Het lokale bestuur wordt lokaal gekozen, maar de Prefect wordt, net als in Frankrijk zelf, door de regering benoemd. In de DOM bevinden zich achttien districten voor een assembleezetel en de DOM hebben acht Senatoren.

Een TOM behoort niet tot het Franse gebied en heeft meer zelfbestuur. Franse wetgeving is niet automatisch van toepassing. De TOM hebben een eigen bestuurlijk, juridisch en fiscaal stelsel.

De TOM behoort niet tot het grondgebied van de Europese Unie, wat consequenties heeft voor onder meer het douanesysteem. De relatie met Frankrijk is geregeld in een formele wet. Er opereren geen Franse staatsinstellingen in de TOM. De burger is echter Frans staatsburger. Hij heeft stemrecht voor de assemblée, waarin de TOM vijf parlementariërs heeft. Daarnaast zijn er drie senatoren afkomstig uit de TOM. Ook in de TOM houdt Frankrijk een stevige vinger in de pap. Zo is bijvoorbeeld de Franse politie in de TOM verantwoordelijk voor de interne veiligheid, is er een Franse Gouverneur aangesteld en zijn de sleutelposities in het ambtelijk apparaat in handen van Frankrijk. Een essentieel verschil is dat de TOM de mogelijkheid hebben behouden om uiteindelijk te kiezen voor een andere vorm voor de band met Frankrijk of zelfs de totale onafhankelijkheid. Dit is in artikel 76 van de Grondwet verankerd.

De DOM hebben deze keuze niet.<sup>16</sup> Met Nieuw-Caledonië zijn afspraken gemaakt over het langzaam toewerken naar meer zelfstandigheid. Met Frans-Polynesië zullen soortgelijke afspraken in de toekomst worden geëffectueerd.

Een Collectivité Territoriale (CT) zit qua organisatiestructuur en integratie met Europees Frankrijk tussen een DOM en een TOM in. Saint Pierre et Miquelon neigt daarin meer naar de DOM-constructie en Mayotte meer naar de TOM-constructie.<sup>17</sup>

## **6.5 Verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen bij een DOM**

Alhoewel de DOM hetzelfde bestuur kennen als de Franse Departementen zijn er enkele verschillen te constateren. Zo valt het bestuursgebied van de DOM samen met dat van een Région d'Outre-mer (ROM). De regionale raden van zowel Guadeloupe als Martinique hebben 41 leden die volgens het beginsel van evenredige vertegenwoordiging worden verkozen voor een periode van zes jaar. Deze raad is verantwoordelijk voor de economische, sociale, culturele en wetenschappelijke ontwikkeling van de regio. Tevens behoort de ruimtelijke ordening en het bewaken van de regionale identiteit tot de bevoegdheid van de raad, daarbij de autonomie van het Departement en de gemeente respecterend. De regionale raad heeft sinds 1982 de bevoegdheid grensoverschrijdende contacten te leggen. Hiervoor is wel toestemming noodzakelijk van de regering.

De Departementale Raad, die door middel van een districtenstelsel wordt verkozen, heeft bevoegdheden op het gebied van gezondheidszorg, sociale voorzieningen, het departementale wegennet en de investeringen en het fondsbeheer voor het beroepsonderwijs. Dit staat gelijk aan de bevoegdheden van de Departementale Raad in Europees Frankrijk. Daarnaast wordt de Departementale Raad geconsulteerd over beslissingen die op nationaal niveau worden genomen en die specifiek de belangen van een overzees departement raken. Als het een beslissing betreft die geen onderscheid maakt tussen een DOM en Europees departement is deze consultatieplicht niet van toepassing.

### **De verantwoordelijkheden van de Prefect van een DOM**

Aan het hoofd van de bestuurlijke structuur van een DOM staat de vertegenwoordiger van de Staat: de Prefect. Aangezien deze overzee zowel een regionale als een departementale functie bekleedt, is zijn bevoegdheid ruimer dan die van de Prefect in de Franse metropool. Over de noodzaak hiervan bestaat overeenstemming vanwege de afstand en de economische, sociale en politieke verschillen tussen Europees Frankrijk en de gebieden overzee. De DOM- Prefect is primair verantwoordelijk voor de openbare orde, veiligheid en de Franse defensie; de Prefect van Martinique is verantwoordelijk voor de externe veiligheid in het gehele Frans-Caribische gebied.

Een aantal andere ontwikkelingen heeft het belang van de Prefect in de DOM versterkt. Vanaf 1982 is hij Regionale en Departementale Prefect. Daarnaast bekleedt de Prefect als mogelijk arbiter een belangrijke functie. De Franse constitutie heeft, zoals eerder beschreven, namelijk voorzien in een twee-Radensysteem overzee, waarin beide Raden direct worden verkozen. Geen van beide Raden kent exclusieve legitimiteit en de politieke kleur van de meerderheid van de Raden verschilt soms.

De Prefect kan soms op informele wijze projecten realiseren die in andere Regio's niet buiten de officiële structuren om zouden kunnen worden geregeld. Een voorbeeld hiervan is het kustwachtproject op Martinique. Het betreft een niet-geïnstitutioniseerd samenwerkingsverband tussen de Franse gendarmerie (die onder bevel van de Prefect staat), de Amerikaanse kustwacht en overheidsinstellingen van een aantal buurlanden in het kader van de strijd tegen de drugshandel. Tevens zijn er informele samenwerkingsverbanden op Martinique op het terrein van de gezondheidszorg.

De Staat behoudt wel het exclusieve recht van het aangaan van buitenlandse betrekkingen, maar juist daardoor houdt de Prefect toezicht op alle activiteiten die zich overzee afspeelen op het gebied van de buitenlandse betrekkingen.

De financiën overzee staan onder toezicht van de Prefect en zijn onderworpen aan de controle van de Franse rekenkamer.

### ***Zelfstandigheid van de DOM in hun internationale relaties***

De DOM mogen zelf hun relaties met de hen omringende landen onderhouden. Voor het aangaan van relaties hebben ze wel toestemming van de regering in Parijs nodig. Volgens de Fransen hebben ze hiermee grotere autonomie dan de Nederlandse Antillen en Aruba.<sup>18</sup>

De banden in de regio lopen veelal via de Franse ambassadeurs in betreffende landen. Deze houden contact met zowel het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken als met de Regionale Raden. Tweemaal per jaar is er overleg tussen Buitenlandse Zaken en de Regio's over het te voeren beleid, waarbij Buitenlandse Zaken de uiteindelijke instructie opstelt. Het is staand beleid van de Europese Unie om de overzeese Departementen aan te moedigen in het aangaan van relaties in de eigen regio.<sup>19</sup>

Frankrijk is namens Frans Guyana, Guadeloupe en Martinique geassocieerd lid van de Association of Caribbean States (ACS). De voorzitters van de Regionale raden in de regio vertegenwoordigen de Departementen beurtelings bij de ACS. Zij ontvangen hiervoor instructie uit Parijs.

## 6.6 De positie van de DOM - TOM binnen de Europese Unie

De verdragen van de EG/EU zijn in principe alleen van toepassing op het hele grondgebied van de lidstaten. Frankrijk heeft hierop in het EEG-verdrag een uitzondering bedongen voor zijn DOM. Deze uitzondering is herbevestigd bij het verdrag van Amsterdam (artikel 299 lid 2, EG-verdrag), waarbij voor de Azoren en Madeira (Portugees) en de Canarische eilanden (Spaans) een soortgelijke positie is bedongen. De DOM behoren daarmee tot de Europese Unie en de Europese regelgeving is hier volledig van toepassing. Hiertoe behoren onder meer het vrij verkeer van personen, goederen en diensten, de landbouw en de mededinging. Over de toepasselijkheid van andere terreinen kan de Europese Raad beslissen. In dit kader heeft de Raad in 1989 een speciaal programma vastgesteld voor de DOM: het programma van maatregelen speciaal afgestemd op het afgelegen en insulaire karakter van de Franse overzeese departementen (programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité des DOM: POSEIDOM). Uit hoofde van dit programma hebben de DOM speciale voorzieningen en vrijstellingen verkregen voor enkele verplichtingen uit het 'acquis communautaire'. Sinds de aanvaarding van speciale programma's voor insulaire gebieden van Spanje en Portugal (POSEICAN en POSEIMA) voert de Gemeenschap, onder druk van met name Nederland, een algemeen beleid ten aanzien van dergelijke gebieden. Nederland heeft namelijk bij het aannemen van deze programma's een verklaring afgelegd, waarin wordt gesteld dat Nederland voor de LGO's soortgelijke maatregelen nastreeft. Dit heeft geleid tot de gunstige handelsregeling van het huidige LGO-besluit, zeker op het gebied van landbouw- en industrieproducten. Hierdoor is het verschil tussen de DOM- en LGO-status op handelsgebied niet meer wezenlijk. Het belangrijkste verschil tussen de LGO's en de Franse DOM is, dat de laatste in aanmerking komen voor middelen uit de structuurfondsen terwijl de LGO's geld ontvangen uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

Er zijn vier structuurfondsen: het Europees sociaal fonds, het Europese oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw, het Europese fonds voor regionale ontwikkeling en het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij. De DOM mogen gebruik maken van de Europese fondsen omdat hun BBP per inwoner lager is dan 75% van het gemiddelde van de EU.

Een verdeling tussen de DOM is nog niet bekend.<sup>20</sup> Met ingang van het jaar 2000 zijn de DOM de enige Franse Regio's die nog recht hebben op een bijdrage uit de structuurfondsen.<sup>21</sup>

Opvallend is dat de bijdrage van de EU de Franse overheidsinvesteringen in de DOM ver overstijgt. In vergelijking met de gelden die voor de DOM beschikbaar zijn ter uitvoering van de Contrats de Plan ligt de EU-bijdrage uit de Structuurfondsen in dezelfde periode (2000 - 2006) meer dan viermaal hoger!

### ***POSEIDOM***

Het POSEIDOM-besluit is in december 1989 door de Europese Raad van Ministers goedgekeurd. Deze goedkeuring beoogde een realistische inpassing van de overzeese Departementen in de Gemeenschap door de vaststelling van een passend kader voor de toepassing van het gemeenschappelijk beleid in deze gebieden. De overzeese Departementen werd de mogelijkheid geboden hun economische en sociale achterstand met het oog op de per 31 december 1992 te voltooien interne markt weg te werken, door middel van gecoördineerde en geconcentreerde actie. Het ging daarbij voornamelijk om het versterken van de traditionele productie van bananen, rum, suiker en vruchten. Hiervoor is bovenop de bestaande fondsen extra geld beschikbaar gesteld. Het tweede vijfjaarlijkse programma loopt momenteel en heeft een waarde van 262 miljoen euro's.<sup>22</sup> Het POSEIDOM-programma loopt tot 2003, waarna de Raad van Ministers opnieuw moet besluiten over het al dan niet voortzetten van dit programma.

### ***Octroi de Mer***

Deze vorm van invoerbelasting op over zee aangevoerde producten, is ontstaan in de koloniën. Het Octroi de Mer was een invoerheffing in de DOM die vastgesteld werd door de Regionale raden. De Europese Commissie achtte deze heffing onverenigbaar met artikel 95 EG-verdrag, dat elke discriminatie binnen de Gemeenschap verbiedt, maar meende tevens dat deze bron van inkomsten onontbeerlijk was voor de ontwikkeling van de overzeese Departementen. Naar een besluit van de Europese Raad, genomen tegelijk met het POSEIDOM-besluit, is het Octroi de Mer in 1992 vervangen door een regionale belasting die zonder onderscheid geldt voor geïmporteerde en lokale producten (dus geen discriminatie!). De regionale raden overzee stellen de belasting vast. Naar gelang de economisch behoeften, kan gedeeltelijke of gehele belastingvrijstelling worden verleend ten voordele van lokale productiesectoren voor een periode van ten hoogste tien jaar na 1992. Deze vrijstellingen mogen echter de communautaire productie niet discrimineren en moeten ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd.

De Franse TOM en CT behoren, net als de Nederlandse Antillen en Aruba, tot de LGO en vallen derhalve onder het LGO-besluit. Zij ontvangen gelden uit het

Europees Ontwikkelingsfonds (EDF). Hierbij ging het tussen 1996 en 2000 om 50,3 miljoen. Dit is relatief gezien minder dan een tiende van wat de DOM ontvangen. Deze bedragen zijn (eveneens in relatieve zin) wat lager dan wat de Nederlandse Antillen en Aruba uit het EDF ontvangen.

De Nederlandse Antillen ontvangen uit het EDF tussen 2000 en 2004 maximaal 26 miljoen euro's. Aruba ontvangt in dezelfde periode maximaal 10 miljoen euro's.

## **6.7 Toekomstperspectief van de Caribische DOM volgens de Franse overheid**

Bij haar aantreden heeft de regering- Jospin aangekondigd dat er belangrijke hervormingen op staatsrechtelijk gebied zouden worden doorgevoerd om de democratie te moderniseren en de economie te stimuleren. Voor de DOM betekende dit, vanwege hun aparte status, een separaat traject.

Om deze hervormingen ten aanzien van de DOM grondig voor te bereiden heeft Jospin twee parlementariërs afkomstig uit respectievelijk Martinique en Reunion in december 1998 het verzoek gedaan een aantal zaken te onderzoeken. Het gaat daarbij onder meer om de wenselijkheid van overdracht van centrale bevoegdheden naar het decentrale niveau. Daarnaast is onderzocht hoe een betere competentieverdeling tussen de besturen van de Regio en het Departement tot stand kan worden gebracht, aangezien het gebied van een Departement d'Outre-mer en een Région d'Outre-mer hetzelfde is. Momenteel geeft dit problemen tussen de twee bevoegde besturen (departementaal en regionaal). Tenslotte onderzochten de twee parlementariërs hoe op decentraal niveau tot een betere samenwerking kan worden gekomen tussen de DOM en hun buurlanden.

Het eindrapport is in juni 1999 gepresenteerd.<sup>23</sup> Een belangrijke uitkomst is dat meer taken dienen te worden gedecentraliseerd, een gevoelig onderwerp in het centralistisch ingesteld Frankrijk. Desnoods, zo schreven de DOM-parlementariërs, moet daarvoor het DOM-Statuut worden gewijzigd. Het gaat om de overdracht van met name de bevoegdheden tot economische planning, wat minder bemoeienis met de uitvoering van beleid op velerlei terrein uit Parijs tot gevolg heeft. Daarnaast moet de competentieverdeling tussen Departement en Regio duidelijker worden. De Regio krijgt daarbij globaal gezegd de verantwoordelijkheid over de economische ontwikkeling en het Departement over de andere zaken. Verder dient een nieuw instituut opgericht te worden, het Congres, waarin departementale en regionale raad samenkomen om over zaken die hun beider competentie raken te spreken. Tenslotte dient de Regio meer bevoegdheden te krijgen om samenwerkingsverbanden in zijn

eigen gebied aan te gaan. Ook staan aanbevelingen in het rapport om de DOM financieel onafhankelijker te maken, met andere woorden, een grotere zeggenschap over de jaarlijkse geldstroom vanuit Frankrijk. Daarnaast dienen de DOM aparte afspraken met de EU te kunnen maken over de inzet van financiële steun.

Tijdens het oriëntatiebezoek van de Franse premier Jospin aan de Franse Antillen (van 27 tot 30 oktober 1999) heeft hij zich op een paar punten duidelijk uitgelaten over de aanbevelingen die de twee DOM-parlementariërs in het rapport doen. Jospin zei onder meer zich te kunnen voorstellen dat de voorzitters van de regionale raden de bevoegdheid moeten krijgen de relaties met de buurlanden te ontwikkelen. Verder kan Jospin zich vinden in het feit dat de regionale en departementale raad bijeenkomen om gezamenlijke belangen te bespreken.

Bovengenoemde studie en bezoek, maar ook andere studies, zoals de positie van de twee noordelijke eilanden van het Departement Guadeloupe,<sup>24</sup> werden betrokken bij een wetsvoorstel (Loi d'orientation pour les Départements d'Outre-mer) dat de toekomstige bestuurlijke situatie voor de DOM bepaalt. In februari 2000 is aan de Franse Assemblée dit wetsvoorstel aangeboden. Het wetsvoorstel moet nog worden behandeld.

Een minderheid van de bevolking in de DOM heeft overigens in een enquête<sup>25</sup> te kennen gegeven dat de banden met Frankrijk moeten worden herzien. 21% wil een meer autonome status en 6% wil zelfs totale onafhankelijkheid van Frankrijk. De groep van voorstanders van onafhankelijkheid is klein en kan onder een ruime meerderheid van de bevolking niet rekenen op steun. Alleen op Martinique hebben zij daadwerkelijk een politieke vertegenwoordiging.

## **6.8 Vergelijking met Nederland**

### ***Vergelijking in het Caribische gebied (DOM)***

Het welvaartsniveau van de Caribische DOM is ruwweg vergelijkbaar met dat van de Nederlandse Antillen.<sup>26</sup> Het BBP per hoofd van de bevolking is gelijk aan dat van de Antillen. Het Arubaanse BBP per hoofd van de bevolking ligt bijna tweemaal zo hoog. De DOM kent een hoger werkloosheidscijfer. Feit is dat de DOM tweemaal zoveel inwoners heeft en twee- tot driemaal zo groot is als de Nederlandse Antillen. Landbouw wordt in de Nederlandse Antillen nauwelijks bedreven, terwijl dit voor de DOM belangrijke (en enige) exportproducten zijn. Toerisme is voor zowel de Franse als de Nederlandse eilanden van belang voor de economie.

De Nederlandse eilanden zijn grotendeels autonoom en kennen hun eigen inrichting van bestuur, geld- en belastingwezen. Ook onderwijs en gezondheidszorg en andere overheidstaken worden door de Nederlandse Antillen en Aruba zelf uitgevoerd. Bij de DOM is dit niet het geval. Het Franse systeem is overgenomen, wat betekent dat al deze zaken volgens Franse normen en binnen het Franse systeem worden uitgevoerd. Dit betekent dat bijvoorbeeld aan onderwijs een derde van het totaal beschikbare budget voor de DOM wordt uitgegeven. De Franse overheidsinvesteringen zijn in deze gebieden dan ook hoog. De Nederlandse Antillen hebben momenteel moeite met het investeren in voor hen van belang zijnde sectoren, aangezien 95% van alle belastinginkomsten aan salarissen en rente en aflossing worden uitgegeven. Het Nederlandse geld is daarbij zichtbaar hulpgeld, waarbij Nederland tot op heden een groot deel van de overheidsinvesteringen voor zijn rekening neemt.

De Franse DOM en TOM zijn vertegenwoordigd in de hoogste Franse vertegenwoordigende organen: de Senaat en de Assemblée en daarnaast in de belangrijkste adviesraden. Dit is bij de Nederlandse Antillen en Aruba niet het geval.

### ***Vergelijking beleid Frankrijk en Nederland***

Wanneer het Franse beleid wordt vergeleken met het huidige Nederlandse valt op dat op velerlei gebieden Frankrijk een bijdrage levert aan de ontwikkeling van de DOM. Nederland heeft zich in de nota "Toekomst en samenwerking" (zie hoofdstuk 4) voorgenomen zich te beperken tot in feite vier beleidsterreinen (kwaliteit van het bestuur, duurzame economische ontwikkeling, onderwijs en rechtshandhaving). Deze prioriteiten worden op dit moment door Nederland uitgewerkt en de oude projecten afgebouwd.

### ***Kwaliteit van het bestuur en rechtshandhaving***

Onderwerpen als goed bestuur en rechtshandhaving zijn geen aparte aandachtsgebieden in het Franse beleid, aangezien deze taken in de Franse DOM op dezelfde manier zijn geregeld als in Frankrijk zelf.

De Prefect speelt in deze een belangrijke rol. Een aandachtspunt voor de komende tijd zal de door de DOM gewenste grotere autonomie zijn. Het is mogelijk dat een grotere autonomie tevens veranderingen met zich meebrengt welke van invloed zijn op het beleid inzake de controle op het decentrale bestuur. Kern daarvan zal zijn dat de gedeconcentreerde rijksdiensten minder instructie uit Parijs zullen ontvangen, waardoor de autonomie zal toenemen. De controletaak van de Prefect zal daarmee toenemen.

Aandachtspunt bij de criminaliteitsbestrijding van Franse zijde zijn de afspraken met betrekking tot drugstransporten in het Caribisch gebied (voornamelijk Saint Barthélemy en Saint Martin) en de wit-waspraktijken vanaf met name Saint Martin.<sup>27</sup> Daarnaast zijn er groeiende zorgen over de illegale migratie vanuit de regio naar de Franse Caribische gebieden toe.

### **Onderwijs**

Het onderwijsbeleid in de DOM wijkt niet af van het Europees- Franse onderwijsbeleid. Van al het Franse overheidsgeld dat richting DOM vloeit wordt een derde voor onderwijs gebruikt. Oorzaak van de hoge kosten van onderwijs is enerzijds het relatief grote aantal jongeren in de DOM. Anderzijds is een oorzaak dat het onderwijssysteem hetzelfde is als in Frankrijk. Onderwijsbeleid wordt dan ook bepaald door het Franse ministerie van Onderwijs. Er zijn in de DOM twee universiteiten: een op Franse Antillen, de andere in Guyana.

De taalkwestie is een probleem dat zich zowel op de Franse als de Nederlandse Antillen voordoet. Frankrijk lijkt langzamerhand rijp te zijn voor tweetalig onderwijs: Creools en Frans. In Saint Martin is de tweede taal Engels. Momenteel wordt er bekeken of hiervoor formeel beleid dient te worden ontwikkeld.

### **Migratie**

Net als in Nederland, hebben de inwoners van de Franse gebieden een Frans paspoort. Dit betekent dat mensen uit deze gebieden zich zonder belemmering in Frankrijk kunnen vestigen. In de jaren zestig en zeventig hebben vele bewoners van Guadeloupe en Martinique de eilanden verlaten en zijn naar Frankrijk vertrokken. Sinds de jaren tachtig is deze migratie naar Frankrijk afgenomen.<sup>28</sup>

Redenen voor migratie zijn dezelfde als voor Antillianen: de slechte economische situatie en een daarmee samenhangend beter toekomstperspectief in Frankrijk en hogere scholing. Studenten die in Frankrijk de hogeschool of universiteit doorlopen keren nauwelijks terug, waardoor het, evenals in de Nederlandse Antillen, moeilijk is kader te vinden. Officiële cijfers over de migratie zijn niet voorhanden, omdat de bevolkingsadministratie van Frankrijk dit niet bijhoudt. In recente rapporten en in parlementaire handelingen wordt met geen woord gerept over de migratie. Hieruit kan worden afgeleid dat migratie vanuit de DOM naar Frankrijk niet als probleem wordt ervaren dan wel erkend. Fransen kunnen zich zonder enige belemmering vestigen in de DOM. EU- burgers kunnen zich ook zonder problemen in de DOM vestigen.

### **Vergelijking Franse en Nederlandse financiën**

De begroting voor de DOM en CT (Budget de l'Outre-mer) is voor 2000 vastgesteld op 969,6 miljoen euro's (FF6,36 miljard).<sup>29</sup> Dit is een toename ten opzichte van het jaar 1999 met 13,6%. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat een groot deel van de stijging het gevolg is van budgetoverheveling. Wordt deze in mindering gebracht dan is de stijging 1,76%.<sup>30</sup>

Het betreft hier de middelen die worden ingezet ter verbetering van voornamelijk de sociale en economische positie van de DOM. Het budget vertegenwoordigt 11% van het overheidsbudget dat in totaal aan de DOM wordt gespendeerd.

## **B. Engelse overzeese gebiedsdelen in het Caribische gebied**

De Engelse visie op de staatkundige positie van zijn overzeese gebieden wijkt geheel af van de Franse visie. In tegenstelling tot Frankrijk, dat zijn overzeese gebiedsdelen in beginsel behandelt als deel van Frankrijk en streeft naar een zo groot mogelijke integratie, gaat Engeland er vanuit dat de gebieden op den duur zelfbestuur moeten krijgen dan wel zelfstandig moeten worden.<sup>31</sup>

Dat de roep om onafhankelijkheid bij de weinig overgebleven gebieden niet zo heel sterk is blijkt duidelijk uit de volgende uitspraak afkomstig van R. Stratton, Under-Secretary van de Foreign and Commonwealth Office. Deze zei over zijn bezoek aan de Cayman Islands het volgende:

*"The first time I went there I was told very firmly, that if I wanted to talk about independence I could catch the next aeroplane off the island."*<sup>32</sup>

In het navolgende zal ik een overzicht geven van de bestuurlijke positie van de Britse overzeese gebiedsdelen in de Caribische regio. Op dit moment zijn er nog zes "British Dependent Territories" (BDT's) in dit gebied: Anguilla, Bermuda, de British Virgin Islands (BVI), de Cayman Islands (CI), Montserrat en de Turks and Caicos Islands (TCI).

## **6.9 Het Verenigd Koninkrijk (VK)**

De Britse Staat wordt officieel aangeduid als het "Verenigd Koninkrijk (VK) van Groot-Brittannië en Noord Ierland." De Britse Staat is een monarchale éénheidsstaat met vier onderdelen: Engeland, Wales, Schotland en Noord Ierland. Er is één regering en één parlement die voor elk der onderdelen afzonderlijk of gezamenlijk optreedt.

### ***De positie van de British Dependent Territories (BDT's)***

De BDT's vallen onder de Britse Staatssoevereiniteit maar vormen formeel geen onderdeel van de Britse Staat. Zij genieten geen volkenrechtelijke erkenning als zelfstandige staten en beschikken derhalve niet over de bevoegdheid internationale rechtsbetrekkingen aan te gaan. De bevoegdheid voor het voeren van de externe betrekkingen berust exclusief bij het VK. Het VK draagt de verantwoordelijkheid voor de stabiliteit in en om de BDT's.

### ***De Constitutie***

Het VK heeft geen Grondwet. Er is geen hoogste wet die de structuur van de Staat en de verdeling van de macht bepaalt. Toch spreekt men in het VK over de Constitution (Grondwet) en over Constitutional Law (Constitutioneel Staatsrecht, te onderscheiden van Bestuurlijk Staatsrecht - Administrative Law).

De reden hiervoor is dat men een ruime uitleg geeft aan het begrip Constitution.<sup>33</sup>

De Britse Constitutie bestaat uit een geheel van gebruiken en historische besluiten die gezamenlijk ten grondslag liggen aan het Britse Constitutionele stelsel. Dit stelsel vloeit voort uit verschillende geschreven en ongeschreven rechtsbronnen: formele en gedelegeerde wetgeving, Common law, conventies, gewoonte, rechtspraak en doctrine. Overigens is met uitzondering van het recht van de Europese Unie en de daaruit voortvloeiende wetgeving, internationaal recht geen bron van Brits constitutioneel recht.

Er is geen systematiek in dit geheel: men kan een constitutionele regel zowel in een "Act of Parliament" als in een conventie aantreffen. Ook wordt de constitutie op generlei wijze speciaal beschermd. Het beginsel van 'parliamentary sovereignty' garandeert voorts de onbeperkte juridische competentie van de formele wetgever (het parlement). Dit betekent dat de formele wetgever te allen tijde bevoegd is het bestaande constitutionele recht te herzien. Rechterlijke toetsing is daarbij niet mogelijk. De enige beperking is in feite dat de formele wetgever zichzelf geen beperkingen mag opleggen. Alhoewel dit tot gevolg heeft dat de Britse constitutie in principe flexibeler zou moeten zijn dan de geschreven constituties van andere landen, toont de praktijk dat zij niet minder geëerbiedigd wordt dan elders.

### ***Het Britse system of government***

De Staatsmacht van het VK is verdeeld over verschillende instellingen. De uitvoerende macht ligt formeel bij de Kroon en de regering gezamenlijk. De wetgevende macht ligt in beginsel bij het Parlement. Procedureel gezien moet de Kroon een wetsvoorstel wel ondertekenen. Een weigering tot ondertekening is

echter niet denkbaar omdat een dergelijke weigering het voortbestaan van de monarchie zou kunnen bedreigen. In het VK wordt het parlement derhalve als de wetgever gezien. Het initiatief tot wetgeving ligt zowel bij de regering als het parlement. In de praktijk maakt het parlement hier echter weinig gebruik van.

De Kroon beschikt ook over enkele wetgevende bevoegdheden. Deze bevoegdheid kan haar grondslag óf in de wet (gedelegeerde bevoegdheid) óf in common law hebben (de Royal Prerogative). Deze Kroonbevoegdheden, die van groot belang zijn voor de BDT's, kunnen geen afbreuk doen aan de onbeperkte wetgevende bevoegdheid van het Parlement op grond van het beginsel van parliamentary sovereignty.<sup>34</sup>

### ***De Kroon***

De Koning is staatshoofd van het VK. Formeel gezien staat hij boven de Prime Minister, die hoofd is van de regering. Het gebruik van de term “de Kroon” refereert zowel aan de bevoegdheden van de Kroon als instelling als aan de deelname van de Koning aan het politieke beslissingsproces van de regering. In formeel opzicht blijft de medewerking van de Koning nodig voor een zeer groot aantal regerings-handelingen; in materieel opzicht worden de politieke beslissingen genomen door de ministers van wier “advies” de Koning niet kan afwijken. De Ministers zijn vervolgens verantwoording verschuldigd aan het Parlement, ook voor wat betreft beslissingen die zijn genomen op grond van de koninklijke prerogatieven.

De Kroon beschikt nog steeds over regeringsbevoegdheden die hun grondslag niet in de wet maar in Common law vinden en waarvoor de ministers verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement. De Royal Prerogative geeft de Kroon de bevoegdheid om zonder wettelijke grondslag per Order in Council een algemeen verbindend voorschrift uit te vaardigen. Voorbeelden van koninklijke prerogatieven zijn de bevoegdheid van de Koning de Prime minister te benoemen, het parlement te ontbinden en gratie te verlenen. Voorts is de Koning op grond van de prerogatieven opperbevelhebber van de strijdkrachten en wereldlijk hoofd van de Church of England, belast met de benoeming van onder andere de aartsbisschoppen.

Voor dit onderzoek is voorts van belang dat de Kroon op grond van de Royal Prerogative bevoegd is tot het onderhouden van de buitenlandse betrekkingen en het uitvaardigen van wetgeving voor de koloniën.

### ***De regering***

De regering is de uitvoerende macht van het VK. In tegenstelling tot Nederland waar de regering wordt gevormd door de Koning en de Ministers, worden in het VK met de term 'regering' alleen de Ministers bedoeld. Aan het hoofd van de regering staat de Prime Minister, die door de Koning wordt benoemd. De Prime Minister zit de vergaderingen van het kabinet voor. Het kabinet is het hoogste orgaan van de uitvoerende macht en wordt gevormd door de belangrijkste Ministers.

De regering is verantwoording verschuldigd aan de volksvertegenwoordiging voor de uitvoering van het beleid. Deze verantwoordingsplicht geldt ook voor bevoegdheden die de Kroon uitoefent, zowel op grond van eigen als van gedelegeerde bevoegdheid. Ten aanzien van de bevoegdheden die door de Kroon zijn uitgeoefend op grond van de koninklijke prerogatieven, kan door de Ministers in sommige gevallen worden geweigerd verantwoording af te leggen.

### ***Het Parlement***

Het Britse Parlement bestaat uit twee delen: Het Hogerhuis (House of Lords) en het Lagerhuis (House of Commons). Lid van het Hogerhuis kan men alleen door erfopvolging of benoeming worden. In het laatste geval is de titel niet erfelijk overdraagbaar. De leden van het Lagerhuis worden direct gekozen op basis van een relatief meerderheidsstelsel. Vanwege deze democratische legitimiteit ligt de politieke macht in feite bij het Lagerhuis. Het Hogerhuis kan slechts een suspensieve veto uitbrengen, die de totstandkoming van een wet niet in de weg kan staan.

Zoals ik zojuist heb aangegeven is de Britse volksvertegenwoordiging de wetgever bij uitstek. Deze wetgevende bevoegdheid wordt in veel gevallen aan de Kroon en de regering gedelegeerd, omdat het Parlement zelf niet over de tijd en menskracht beschikt om met alle noodzakelijke wetgeving bemoeienis te hebben en daarnaast tevens controle uit te oefenen op de uitvoering van deze wetgeving door de regering.

## **6.10 Bevoegdheid wetgeving/constituties ten behoeve van de BDT's**

Hoewel de BDT's formeel geen deel uitmaken van het VK, vallen zij wel onder Britse staatssoevereiniteit. Dit houdt in dat de Britse wetgever in beginsel ook bevoegd is om wetgeving voor de BDT's uit te vaardigen. Deze bevoegdheid is gebruikt om de BDT's van een eigen constitutie en een eigen system of government te voorzien.

Er zijn twee organen bevoegd voor het van kracht doen worden van Britse wetgeving in de overzeese gebiedsdelen. In de eerste plaats is het Parlement hiertoe bevoegd, in de tweede plaats is de Kroon bevoegd op grond van de eigen koninklijke prerogatieven of op grond van de bevoegdheid die door het Parlement aan de Kroon is gedelegeerd.

### ***De bevoegdheden van het Parlement***

Het Parlement heeft, op grond van het feit dat de BDT's onder Britse staatssovereiniteit vallen, de bevoegdheid voor deze gebieden wetgeving uit te vaardigen. Het is overigens niet zo dat deze wetgeving zonder meer van toepassing is op de BDT's. De Colonial Law Validity Act uit 1965 bepaalt dat een parlementaire wet (Act of Parliament) niet van toepassing is op de overzeese gebieden, tenzij dit uitdrukkelijk in de wet is bepaald. Daarnaast wordt de parlementaire wetgevingsbevoegdheid beperkt door gewoonte. Zo zal het Parlement geen wetgeving voor de BDT's uitvaardigen zonder hun voorafgaande toestemming te hebben verkregen. Noch zal het wetgeving uitvaardigen voor gebiedsdelen die in een ver stadium van het proces naar onafhankelijkheid verkeren. Tenslotte is de hoeveelheid parlementaire wetgeving voor de BDT's beperkt doordat het Parlement een aanzienlijk aantal van zijn wetgevende bevoegdheden aan de Kroon heeft gedelegeerd.

## **De bevoegdheden van de Kroon**

### ***a. Koninklijke prerogatieven***

De Britse Kroon heeft in beginsel het prerogatief van wetgeving voor de BDT's. Op grond van het beginsel van parlementaire soevereiniteit moet dit prerogatief wijken voor de bevoegdheden van het Parlement. Er doen zich verder nog twee andere gevallen voor waarin dit prerogatief beperkt wordt:

- I het prerogatief is afhankelijk van de toepasselijkheid van Britse Common law. Ten tijde van de kolonisatie door middel van de vestiging van kolonisten werden deze kolonisten geacht het Britse Common law met zich mee genomen te hebben. De bevoegdheid van de Kroon wordt dan op dezelfde manier door de Common law beperkt als in het moederland. De Kroon heeft daarentegen een absolute bevoegdheid in het geval een kolonie indertijd door middel van verovering of door middel van verkrijging was verworven.

- 2 de macht van de Kroon wordt beperkt indien de Kroon - in de uitoefening van haar wetgevende bevoegdheid - de desbetreffende kolonie van een representatieve legislature heeft voorzien, derhalve een eigen vertegenwoordigende wetgever. Deze beperking van de macht kan eventueel later worden teruggedraaid, indien dit uitdrukkelijk bepaald is in het oorspronkelijke Order in Council waarmee de eigen wetgever van de BDT is ingesteld.

### ***b. Gedelegeerde bevoegdheid***

Tegenwoordig ontleent de Kroon het overgrote deel van haar wetgevende bevoegdheid voor de overzeese gebiedsdelen aan parlementaire wetgeving. The West Indies Act 1962 (WIA 1962), The Anguilla Act 1980 (AA 1980) en de Bermuda Constitution Act (BCA 1967) zijn de voornaamste bronnen van bevoegdheid. Voorts worden enkele bevoegdheden voor Anguilla, Montserrat en de Britse Maagdeneilanden (BVI; British Virgin Islands) ontleend aan de West Indies Act 1967 (WIA 1967). Deze wetten zijn voor een groot deel gebruikt om de - na het uiteenvallen van de Federation of the West Indies - overgebleven BDT's door middel van een Constitution te voorzien van een eigen staatsbestel. De Britse overzeese gebiedsdelen hebben in het verleden een zekere mate van autonomie en zelfbestuur genoten. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de Federation of the Leeward Islands (1871 - 1956) en voor de Federation of the West Indies die slechts een korte bestaansperiode heeft gekend (1958 - 1962). Laatstgenoemde federatie vormde overigens een onderdeel van de dekolonisatiestrategie die de Britten in West-Indië hanteerden. Deze poging om meerdere Caribische eilanden en eilandengroepen onder één bestuurlijk geheel te brengen mislukte echter.

De WIA 1962 is door het Britse Parlement in 1962 aangenomen om de Federation of the West Indies te ontbinden en constitutionele regelgeving uit te vaardigen voor de gebieden, die op dat moment nog afhankelijk waren van het VK. Deze voorziet in een zeer ruime wetgevende bevoegdheid voor de Kroon, bestaande uit het kunnen nemen van besluiten die de Kroon noodzakelijk acht voor het bestuur van de overzeese gebiedsdeel.<sup>35</sup> Dit houdt onder meer de bevoegdheid in tot het oprichten van bestuursorganen en instellingen, die vervolgens de bevoegdheid krijgen wetgeving uit te vaardigen voor het algemeen belang ('peace, order and good government of the colony') of voor specifieke vooraf bepaalde/gedefinieerde beleidsterreinen. De bevoegdheid van deze lokale wetgever kan echter geen afbreuk doen noch aan de bevoegdheid van de Kroon (voorbehouden dat in de WIA-1962 uitdrukkelijk is vastgelegd), noch aan de bevoegdheid van het Britse Parlement. De Kroon heeft dit voorbehoud voorts nog benadrukt door het uitdrukkelijk in elk der uitgevaardigde constituties op te nemen.

## 6.11 Betrekkingen met de BDT's: bevoegde instanties

### *De Foreign and Commonwealth Office*

Het buitenlands beleid is van oudsher een prerogatief van de Kroon, dat op grond van conventie slechts handelt op advies van de Ministers. Van een dergelijk advies kan de Kroon niet afwijken. Het buitenlandse beleid wordt in het bijzonder bepaald door de Prime Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs). Deze laatste staat aan het hoofd van de Foreign and Commonwealth Office (FCO) en onderhoudt de betrekkingen met de BDT's. Binnen de FCO is het West Indian and Atlantic Department (WIAD) speciaal belast met de relaties tussen het VK en de BDT's in de West.

### *De Overseas Development Administration*

Naast de FCO speelt ook de Overseas Development Administration (ODA) een rol. Deze is verantwoordelijk voor het Britse ontwikkelingsbeleid. Deze heeft een speciale afdeling voor Zuid Amerika, het Caribisch gebied en de gebiedsdelen in de Atlantische Oceaan, die belast is met de ontwikkelingshulp aan en de samenwerking met die gebieden.<sup>36</sup>

### *De Dependent Territory Regional Secretariat*

Om het beleid van zowel de FCO als de ODA beter te coördineren is het Dependent Territory Regional Secretariat in Barbados opgezet. Deze instantie coördineert de toewijzing/besteding van alle officiële ontwikkelingsgelden en fondsen (funding programmes) die aan de BDT's worden verstrekt. Daarnaast ondersteunt en adviseert deze instantie de Gouverneurs van de gebieden die een BDT-status hebben en de gebieden die onafhankelijk en tevens lid zijn van het Gemenebest.

### *De Ministerial Group for the Dependent Territories*

Verdere verbetering van de coördinatie van het Britse (buitenlands) beleid in het Caribisch gebied wordt verzorgd door de Ministerial Group for Dependent Territories. Dit overleg komt sinds zijn oprichting in 1992 viermaal per jaar bijeen. Naast vertegenwoordigers van de FCO en de ODA hebben ook vertegenwoordigers van Financiën (Treasury), Binnenlandse Zaken (Home Affairs), Economische Zaken (Department for Trade and Transport), Defensie (Ministry of Defence), Transport (Department of Transport), Milieu (Department of Environment) en de Bank of England zitting in het overleg. Andere instanties kunnen indien nodig gevraagd worden aan dit overleg deel te nemen. Doel van dit overleg is door middel van een gestructureerde dialoog de coördinatie en de onderlinge samenwerking te

verbeteren tussen de betrokken instanties die het beleid bepalen in de overzeese gebiedsdelen.

### ***De Privy Council***

Vroeger, in de tijd dat bij de Koning tevens de uitvoerende macht berustte, was de Privy Council een belangrijk orgaan van de Britse staat. Deze was de voorloper van de huidige regering, bracht adviezen uit aan de Koning en kon aan bepaalde besluiten kracht van wet geven. De Privy Council heeft met de opkomst van de parlementaire democratie en de ontwikkeling van de uitvoerende (ministeriële) macht aan belang ingeboet. De Privy Council is tegenwoordig nog altijd een adviesorgaan. Voor wat betreft de vaststelling van Kroonbesluiten is er alleen nog een ceremoniële rol voor dit orgaan weggelegd. Toch dient een wijziging in de constituties van de BDT's altijd per Order in Council te worden uitgevaardigd, omdat de medewerking van de Koning bij de wijziging van een dergelijke constitutie van 'constitutioneel belang' wordt geacht. De belangrijkste rol van de Privy Council ligt op het terrein van de rechtspraak. Het is voor de BDT's het hoogste beroepsorgaan bij de rechtspraak.<sup>37</sup>

## **6.12 Het Staatsbestel van de BDT's**

### ***De structuur van het Staatsbestel***

De juridische positie en bestuurlijke organisatie van de BDT's zijn door de Britse overheid bepaald en zijn in vergaande mate gebaseerd op het Britse model. Voor elk afzonderlijk gebiedsdeel is door de Kroon op grond van de WIA-1962 een Constitution vastgesteld, die deze gebiedsdelen een zekere autonomie garandeert. De constitutie bestaat uit verschillende documenten.<sup>38</sup>

Het basisdocument is óf een Order in Council, óf een letters patent, óf een Act of Parliament. Het basisdocument voorziet in het bestuur van de BDT en bevat bepalingen omtrent de samenstelling en bevoegdheden van de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de hogere rechtsprekende organen. Daarnaast worden in een "letters patent" de functie van Gouverneur, zijn bevoegdheden en verplichtingen beschreven. De Royal Instructions bepalen vervolgens de wijze waarop de Gouverneur geacht wordt zijn taken uit te oefenen.

Wat betreft de structuur en systematiek komen de hieruit voortvloeiende constitutionele stelsels sterk met elkaar overeen. In elk van de BDT's is de Gouverneur als vertegenwoordiger van de Koning, een volksvertegenwoordiging met wetgevende bevoegdheden (Representative Legislature of Legislative Assembly) en

een Uitvoerende Raad de Executive Council (Exco) voor het dagelijks bestuur van het gebied. De mate van autonome bevoegdheid en de samenstelling van de organen kan echter per BDT verschillen. Deze verschillen zijn uit historisch, politiek en socio-economisch oogpunt te verklaren.<sup>39</sup>

In het algemeen kan men stellen dat Bermuda de meeste en de Cayman Islands (CI) de minste autonomie genieten. Overigens is de mate van autonomie geen graadmeter voor de wens of de ontwikkeling naar een status van onafhankelijkheid. De CI bijvoorbeeld wensen hun BDT-status te behouden omdat deze politieke stabiliteit garandeert waardoor een aantrekkelijk investerings- en handelsklimaat behouden blijft.

Het feit dat het VK de voorkeur heeft gegeven aan een afzonderlijke behandeling van elk van de overgebleven BDT's lijkt in eerste instantie omslachtig. Het voordeel is echter dat het een gedifferentieerd beleid toelaat naar gelang de situatie in elk afzonderlijk gebiedsdeel. Het geeft de centrale Britse overheid ruimte om in te spelen op het streven naar autonomie of onafhankelijkheid van het desbetreffende gebiedsdeel.

Samenvattend gaat het hier om een centralistisch bestuursstelsel met de Britse regering aan het hoofd. Per BDT is een constitutie uitgevaardigd die de bestuurlijke organisatie en de autonomie van het betrokken gebiedsdeel bepaalt. De Britse overheid behoudt de bevoegdheid hoger toezicht uit te oefenen (constitutioneel bepaald), maar zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen van deze bevoegdheid gebruik maken met het oog op het streven naar zelfbestuur of onafhankelijkheid. Voorbeelden van centraal ingrijpen zijn het ingrijpen op de CI in de jaren '80, toen de sector van de financiële dienstverlening uit de hand dreigde te lopen en in 1991 met de afkondiging van de Caribbean Territories (Abolition of Death Penalty for Murder Order) 1991 die in alle BDT's kracht van wet heeft.<sup>40</sup>

### ***Her Majesty's Governor***

Elke constitutie voorziet in de benoeming van een Gouverneur door de Koning(in). (Hier Her Majesty's Governor genoemd). Zijn ambtstermijn is in verschillende constituties niet nader bepaald maar volgens de Colonial Regulations, die uitgevaardigd worden door de FCO, wordt hij in het algemeen benoemd voor een periode van vijf jaar.

De Gouverneur is in de desbetreffende BDT de vertegenwoordiger van de Kroon. In die hoedanigheid

- 1 oefent hij toezicht uit op het bestuur van de eilanden;
- 2 is hij de enige schakel in de communicatie tussen de Kroon en de eilandbewoners. Deze kan alleen verlopen via het directe contact tussen de Gouverneur en de Foreign Secretary of State. Een ander communicatietraject/kanaal is er niet;
- 3 heeft de Gouverneur daarnaast nog een aantal andere niet onbelangrijke taken.

### ***Het uitoefenen van toezicht***

#### *a) op het uitvoerend vlak*

Het uitoefenen van toezicht beperkt zich niet tot waarneming en geschiedt op verschillende manieren. Doordat de Gouverneur voorzitter is van Exco kan hij toezicht houden op wat zich op het uitvoerend vlak afspeelt in de BDT en waken voor de belangen van de Kroon. Hij beschikt over speciale verantwoordelijkheden op de volgende terreinen: defensie, buitenlandse betrekkingen, interne veiligheid (inclusief de politie) en benoemingen in openbare ambten. Op deze terreinen is de Gouverneur niet verplicht te handelen in overeenstemming met het advies van de Exco. Er kan echter wel een spanningsveld ontstaan doordat de Gouverneur afhankelijk is van de lokale bestuurscolleges voor het budget dat noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn speciale verantwoordelijkheden. De lokale bestuurscolleges zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van de begroting, waartoe het budget behoort dat de Gouverneur nodig heeft voor het kunnen uitvoeren van zijn beleid op die terreinen waar hij speciale verantwoordelijkheden heeft. Als bij de vaststelling van de begroting de lokale bestuurscolleges niet genoeg financiële middelen hiervoor reserveren, zal als gevolg daarvan de Gouverneur niet in staat zijn beleid uit te voeren. Zo werden begin jaren negentig in de Turks and Caicos Island (TCI) bij de vaststelling van de begroting niet genoeg financiële middelen uitgetrokken voor het politieke apparaat, de speciale bevoegdheden van de Gouverneur ten spijt. Dit conflict is opgelost dankzij de vaststelling van een ontwikkelingsplan voor de TCI!

Het VK beschikt over speciale instrumenten om in dit soort situaties een oplossing te bieden. Ten eerste kan de Gouverneur geen instemming verlenen en daardoor de vaststelling van de begroting blokkeren. Ten tweede kan de Kroon de ontwerp-begroting vernietigen, maar daar dit een zwaar middel is, wordt er door de Kroon de voorkeur gegeven aan andere pressiemiddelen, zoals het dreigen met het vernietigen van de ontwerp-begroting of het dreigen met het stopzetten van

ontwikkelingshulp. Met deze dreigementen wordt beoogd de lokale bestuurscolleges uit “eigen” beweging de nodige veranderingen in de ontwerp-begroting te laten doorvoeren.

*b) op het wetgevingsproces*

De Gouverneur oefent ook toezicht op het wetgevingsproces. In de eerste plaats heeft hij een procedurele rol: een wet kan niet tot stand komen zonder instemming van de Gouverneur. Deze wordt niet altijd verleend. Naar gelang het oordeel van de FCO - aan wie de Gouverneur de door de volksvertegenwoordiging aangenomen wet zal voorleggen - zal de Gouverneur instemming weigeren (to refuse to assent to bills), instemming voorbehouden aan de koning (to reserve bills submitted by the legislature to Her Majesty's pleasure), of instemmen onder de voorwaarde dat een door hem ingediend amendement in het wetsvoorstel wordt opgenomen (Anguilla, TCI en CI).

In de tweede plaats beschikt de Gouverneur over aan hem voorbehouden ‘gereserveerde’ wetgevende bevoegdheden. De omvang daarvan verschilt per BDT. Zo heeft in Bermuda en Montserrat de Gouverneur geen bevoegdheid (de respectievelijke constituties zwijgen op dit punt), maar heeft hij zeer ruime gereserveerde wetgevende bevoegdheden op de CI, TCI en op Anguilla op de beleidsterreinen waarvoor hij speciale verantwoordelijkheid draagt. De Gouverneur beschikt in laatstgenoemde gebieden zelfs over discretionaire bevoegdheid om, in het kader van zijn speciale verantwoordelijkheden op het uitvoerend vlak, wetsontwerpen die niet door de volksvertegenwoordiging zijn aangenomen, kracht van wet te verlenen door middel van afkondiging.<sup>41</sup> Hij kan dit doorgaans slechts doen nadat hij voorafgaande goedkeuring van de Minister van Buitenlandse Zaken heeft gekregen, maar in (naar zijn oordeel) dringende gevallen kan hij de wet opleggen en diens goedkeuring achteraf verkrijgen.

De mogelijkheden van de Gouverneur het wetgevingsproces te beïnvloeden verschillen per BDT. In de CI en TCI beschikt hij bijvoorbeeld over het recht van initiatief om wetsvoorstellen in te dienen en beschikt hij (naast de Kroon) over de bevoegdheid om de door de volksvertegenwoordiging aangenomen wetsvoorstellen te verwerpen (to disallow bills). Daarentegen kunnen de wetsvoorstellen die door de volksvertegenwoordigingen van Anguilla, Bermuda, de BVI en Montserrat zijn aangenomen, slechts door de Kroon worden verworpen en heeft de Gouverneur in deze gebiedsdelen niet de bevoegdheid wetsvoorstellen in te dienen.

### ***De Gouverneur als tussenpersoon***

De Gouverneur is de tussenpersoon waarlangs het contact tussen de Kroon/Britse regering en de BDT's altijd dient te verlopen. Aan Britse zijde is de Minister van Buitenlandse Zaken de voornaamste contactpersoon. Alle beslissingen van de Kroon/regering aangaande de BDT's worden via die Minister aan de Gouverneur doorgegeven, die deze vervolgens aan de desbetreffende bestuurscolleges in de BDT meedeelt.

Aan de kant van de BDT's zijn de lokale bestuurscolleges niet bevoegd direct contact te zoeken met de Kroon/Britse regering. Petities van de lokale bevolking kunnen ook niet direct aan de Britse regering worden aangeboden. Zowel bevolking als lokale bestuurscolleges dienen de kwesties eerst bij de Gouverneur aanhangig te maken. Hij fungeert derhalve als filter en zal slechts de naar zijn oordeel voor de Kroon relevante zaken doorwijzen. De Gouverneur zelf is verplicht contact te zoeken met de Minister van Buitenlandse Zaken, maar zal in de praktijk regelmatig met lagere ambtenaren van de FCO contact hebben.

### ***Andere taken van de Gouverneur***

De Gouverneur heeft naast het houden van toezicht en het functioneren als communicatieschakel tussen de Kroon en de BDT een aantal andere belangrijke taken. In de eerste plaats kan hij de zitting van de volksvertegenwoordiging verdagen en is hij bevoegd deze te ontbinden. Beide beslissingen worden naar gelang de BDT genomen op advies of in overleg met de Eerste Minister van de BDT.

Voorts heeft de Gouverneur de bevoegdheid gratie te verlenen.<sup>42</sup> Hieronder wordt ook verstaan de bevoegdheid door de rechterlijke macht opgelegde straffen te verlichten, te vervangen of de rechterlijke uitspraak gedeeltelijk of in zijn geheel door te verwijzen naar de Koning voor hoger beroep. Dit beroep wordt door de juridische commissie van de Privy Council afgehandeld. Op sommige BDT's is de bevoegdheid gratie te verlenen beperkt door middel van een adviescommissie, the Advisory Committee on the Prerogative of Mercy. In Bermuda is de Gouverneur verplicht te handelen in overeenstemming met het advies van deze commissie, die aldaar is samengesteld uit de procureur-generaal en vier leden van de Exco, die door de Gouverneur worden benoemd na overleg met de regeringsleider (de Premier van Bermuda). De Gouverneur kan in de BVI van het advies van de commissie afwijken. In de BVI is deze commissie samengesteld uit de procureur-generaal en vijf andere leden, die door de Gouverneur worden benoemd na overleg met de Eerste Minister. In de CI en in Anguilla is geen adviescommissie ingesteld en wordt de bevoegdheid

gratie te verlenen op generlei wijze aan banden gelegd. Dit prerogatief heeft aan belang ingeboet met de inwerkingtreding van de Caribbean Territories (Abolition of the Death Penalty for Murder) Order 1991, waardoor (met uitzondering van Bermuda<sup>43</sup>) de doodstraf voor moord in alle BDT's is afgeschaft.

De Gouverneur heeft voorts in alle BDT's de bevoegdheid tot het benoemen van personen in openbare ambten alsmede de bevoegdheid nieuwe ambten te creëren. De personen die deze functies zullen uitoefenen, worden eveneens door de Gouverneur benoemd. Als deze functionarissen hun taak niet naar behoren vervullen, is de Gouverneur bevoegd disciplinaire maatregelen te nemen of de desbetreffende persoon uit zijn functie te ontslaan. Het hangt van het ambt en van de BDT af of het hier om discretionaire bevoegdheden van de Gouverneur gaat dan wel of hij verplicht is het advies in te winnen van een adviescommissie en verplicht is in overeenstemming daarvan te handelen. Er zijn twee soorten adviescommissies:

- 1 De Judicial Services Commission (JSC) die advies verstrekt bij de benoeming van de procureur-generaal, hooggeplaatste leden van de rechterlijke macht en leden van de griffie; en
- 2 de Public Services Commission (PSC) die advies geeft bij de benoeming van personen in openbare ambten.

De leden van een dergelijke commissies worden afhankelijk van de BDT waarom het gaat, door de Gouverneur benoemd in overleg met de regering (Bermuda), met andere hooggeplaatste ambtenaren, of door de Gouverneur geheel zelfstandig. De Gouverneur heeft voorts in alle BDT's de bevoegdheid om onroerende zaken te vervreemden die eigendom zijn van de Kroon.

### ***De uitvoerende macht***

In het algemeen ligt de uitvoerende macht in handen van het Britse staatshoofd dat, zoals reeds vermeld, in de BDT's wordt vertegenwoordigd door de Gouverneur. In elk der constituties is voorts voorzien in de oprichting van een uitvoerend orgaan op eilandniveau, dat belast is met het dagelijks bestuur en advies uitbrengt aan de Gouverneur. Dit is de Uitvoerende Raad, hiervoor al aangeduid als Exco, die slechts bijeenkomt op verzoek van de Gouverneur.

Het systeem op Bermuda verschilt aanmerkelijk van dat van de andere BDT's en wordt hierna afzonderlijk behandeld.

### ***Samenstelling van de Uitvoerende Raad***

De Exco wordt samengesteld uit een combinatie van gekwalificeerde leden (official members) en Ministers. Gekwalificeerde leden zijn leden die uit hoofde van hun positie door de constitutie als lid van de Exco worden aangewezen. Men denke aan de Procureur-Generaal (Attorney General), die door elk der constituties als gekwalificeerd lid van de Exco wordt aangewezen. Het aantal gekwalificeerde leden verschilt per BDT. In de constituties van CI en Montserrat wordt ook de Financial Secretary als gekwalificeerd lid aangewezen. De constitutie van de TCI stelt in tegenstelling tot de andere constituties expliciet dat de Gouverneur een gekwalificeerd lid is van de Exco. Voor alle BDT's geldt overigens dat de Gouverneur tevens voorzitter is van de Exco.

De Ministers zijn afkomstig uit de gekozen en benoemde leden (elected and nominated/appointed members) van de volksvertegenwoordiging. Gekozen en benoemde leden moeten aan dezelfde eisen voor verkiesbaarheid voldoen. Uit deze 'pool' benoemt de Gouverneur in de eerste plaats een Eerste Minister (Chief Minister). Deze is meestal de leider van de politieke partij die tijdens de verkiezing de meeste stemmen heeft verworven, of, indien er geen duidelijke meerderheid is, diegene die naar het oordeel van de Gouverneur de meeste steun van de volksvertegenwoordiging geniet. Na benoeming van de Eerste Minister zal de Gouverneur in overleg met deze, de andere ministeriële posten/portefeuilles van de Exco toewijzen. Het is in dit verband overigens van belang te weten dat door het ontbreken van politieke partijen op de CI, er geen politieke meerderheid behaald kan worden tijdens de verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging, met als gevolg dat er daar geen Eerste Minister benoemd kan worden. De democratische legitimiteit op de CI is derhalve beperkt. De volksvertegenwoordiging heeft immers geen aangewezen figuur tegen wie zij een motie van wantrouwen kan indienen om uiting te geven aan gebrek aan vertrouwen in het gevoerde beleid.

De Exco van een Britse BDT bestaat uit een Gouverneur die tevens voorzitter is, een Eerste Minister, andere Ministers en gekwalificeerde leden. In het algemeen kan men stellen dat de verhouding tussen het aantal gekwalificeerde, gekozen en benoemde leden van de Exco een indicatie geeft van de mate van zelfbestuur van een gebiedsdeel. Hoe minder gekwalificeerde leden, hoe groter de ruimte voor het ontwikkelen van zelfbestuur en voor het ontwikkelen van een effectief systeem van politieke verantwoording van het dagelijks bestuur.<sup>44</sup>

### ***Verdeling van bevoegdheden***

In beginsel ligt de uitvoerende macht bij de Kroon. Voor alle interne aangelegenheden is de vertegenwoordiger van de Kroon in principe verplicht het advies op te volgen van de Exco. Op een aantal beleidsterreinen is dit echter niet het geval: buitenlandse betrekkingen, defensie, interne veiligheid (inclusief de politie) en aanstelling voor openbare ambten. Dit zijn de terreinen die de Kroon traditiegetrouw in eigen handen wenst te houden! Zij vallen op de BDT's onder speciale bevoegdheden van de Gouverneur. De Gouverneur mag de uitvoering van deze speciale bevoegdheden aan lokale bestuurders opdragen zonder dat hij de beslissingsbevoegdheid verliest. Mandaat van deze bevoegdheden is op bijna alle BDT's mogelijk, behalve op CI. Door middel van mandaat verwacht men de flexibiliteit te kunnen vergroten en lokale bestuurders op deze beleidsterreinen ervaring op te laten doen. Dit zou in de toekomst met het oog op de (mogelijke) verwezenlijking van de onafhankelijkheid van pas kunnen komen. Delegatie van bevoegdheden is sinds 1988 ook mogelijk.

### ***Politieke verantwoording***

De politieke verantwoording van de leden van de Exco verschilt per BDT. Sommige constituties zwijgen over dit aspect van het democratisch proces (Anguilla, BVI); andere constituties eisen collectieve verantwoording van de Exco op alle beleidsterreinen (Bermuda en Montserrat). Geen van de betreffende constituties geeft een duidelijke omschrijving van deze plicht. Zij is gebaseerd op een onduidelijke conventie uit het Britse staatsrecht. Collectieve verantwoording betekent in ieder geval dat leden van de Exco niet openlijk mogen afwijken van de mening van de raad. Mocht een lid van de Exco toch willen afwijken, dan moet hij óf aftreden óf door de Gouverneur (vaak in overleg met de Eerste Minister) uit zijn functie worden ontheven.

### ***De uitvoerende macht in Bermuda***

Bermuda heeft een politiek systeem dat aanmerkelijk verder ontwikkeld is dan dat van de andere BDT's in de West. Het heeft een volksvertegenwoordiging die uit twee kamers bestaat en een Premier die benoemd wordt door de Gouverneur op dezelfde basis als de Eerste Minister in de andere BDT's (hij moet steun hebben van de politieke meerderheid in de volksvertegenwoordiging). De Premier wordt bijgestaan door een kabinet dat uit zes Ministers bestaat, waarvan twee leden uit de leden van de Senaat worden benoemd en de overigen uit de leden van de direct gekozen volksvertegenwoordiging.

De Gouverneur in Bermuda wordt bijgestaan door een Governor's Council, die steun verleent bij de uitvoering van het beleid op de terreinen die door de constitutie aan de Kroon zijn voorbehouden. Deze raad is samengesteld uit de Gouverneur die tevens voorzitter is, de Premier en twee of drie Ministers.

Opvallend is dat naast de Gouverneur geen gekwalificeerde leden in deze raad zitting hebben. Opmerkelijk is voorts dat, hoewel de Premier lid is van de Governor's Council en in die hoedanigheid de vergaderingen van deze raad kan bijwonen, de Gouverneur niet het recht heeft om de vergaderingen bij te wonen van het Kabinet van de Premier, tenzij hij daarvoor van de Premier zelf toestemming krijgt.

### ***De wetgevende macht***

De wetgevende macht op de BDT's is over twee organen verdeeld: de Kroon en de vertegenwoordigende wetgever (representative legislature) de volksvertegenwoordiging. Elke constitutie voorziet in de oprichting van een dergelijk orgaan, waarvan overigens de samenstelling en status per BDT verschillen. Men treft er één-kamer en twee-kamer systemen aan, directe en indirecte kiesstelsels, gekwalificeerde en benoemde leden in verschillende aantallen (naast uiteraard de gekozen leden), allerlei verschillende criteria waaraan burgers moeten voldoen die zich verkiesbaar stellen et cetera.

## **6.13 Samenstelling van de vertegenwoordigende wetgever**

### ***De BDT's***

Elk van de parlementen in de BDT's bestaat uit één kamer. Deze wordt in verschillende combinaties samengesteld uit alle of een deel van de volgende personen: een voorzitter (Speaker), gekwalificeerde leden, benoemde leden (nominated members) alsmede gekozen leden. De verhouding tussen het aantal gekozen leden en het aantal gekwalificeerde leden in het parlement is een indicatie van het niveau van de lokale democratie en zelfbestuur dat de BDT heeft bereikt. Hoe minder gekwalificeerde leden, hoe groter de ruimte voor zelfbestuur.<sup>45</sup> Het parlement van de BVI heeft bijvoorbeeld van de elf leden maar twee gekwalificeerde leden, die op grond van hun status geen verantwoording hoeven af te leggen aan het electoraat, en negen gekozen leden.

### ***Bermuda***

De volksvertegenwoordiging van Bermuda stamt uit 1615 en is het op twee na oudste parlement in de Commonwealth (na het parlement van Groot-Brittannië en Ierland). Het bestaat in tegenstelling tot de volksvertegenwoordiging op de andere BDT's uit twee delen: een Hogerhuis (de Senaat) waarin elf, door de Gouverneur benoemde leden zitting hebben en een Lagerhuis (House of Assembly), dat uit veertig gekozen leden bestaat.<sup>46</sup> Uit deze laatste groep benoemt de Gouverneur een aantal belangrijke functionarissen: de Premier, de leider van de oppositie en vier à vijf Ministers.

### ***Reikwijdte van de lokale wetgevende bevoegdheid***

Per BDT is constitutioneel bepaald dat de lokale wetgever een algemene bevoegdheid heeft wetten af te kondigen op grond waarvan de openbare orde kan worden beschermd en voor het verzekeren van deugdelijk bestuur, in de constituties aangeduid met de zinsnede: "*peace, order and good government.*"<sup>47</sup> De vaagheid van deze bewoording maakt dat de rechter daaraan niet kan toetsen. De bevoegdheid van de Gouverneur is beperkt tot bepaalde beleidsterreinen maar binnen die terreinen geniet de lokale wetgever een onbeperkte wetgevende bevoegdheid.<sup>48</sup>

### ***De procedure voor het vaststellen van lokale wetgeving***

In beginsel mag elk willekeurig lid van de volksvertegenwoordiging een motie, petitie of voorstel van wet indienen. Als een wetsvoorstel of motie betrekking heeft op het lokale belastingstelsel of op andere wijze het inkomen van de BDT beperkt, of als het betrekking heeft op het omzetten of kwijtschelden van schulden, dan mag er niet over dit voorstel worden gedebatteerd tenzij de Gouverneur toestemming voor verleent. Eenmaal door het desbetreffende parlement aanvaard, wordt een motie/wetsvoorstel ter instemming voorgelegd aan de Gouverneur. Deze heeft verschillende mogelijkheden: hij kan instemmen, hij kan instemming weigeren of instemming aan de Koning voorbehouden. Instemming wordt in beginsel verleend, tenzij de Gouverneur zich genoodzaakt voelt van één van de twee andere opties gebruik te maken.

De Gouverneur is in beginsel verplicht te handelen in overeenstemming met het advies van de Exco voor aangelegenheden die binnen de bevoegdheid van het zelfbestuur vallen. Er zijn echter drie situaties waarbij hij het advies van de Exco om met het wetsvoorstel in te stemmen, naast zich neer kan leggen. De Gouverneur zal instemming weigeren indien het wetsvoorstel bepalingen bevat die:

- a) In strijd zijn met de constitutie;
- b) in strijd zijn met internationale verplichtingen van het VK;
- c) de bevoegdheden, privileges en immuniteiten van de lokale wetgever bepalen (lees hier 'verruimen').

Meestal zal de Gouverneur het voorstel niet meteen verwerpen maar het ter goedkeuring voorleggen aan de Koning. De Kroon zal het wetsvoorstel goedkeuren, dan wel verwerpen.

### ***De rechterlijke macht***

De WIA 1962 kent verschillende bevoegdheden toe aan de Kroon, onder andere de bevoegdheid gemeenschappelijke en bijzondere rechtsprekende organen op te richten voor de overzeese gebiedsdelen in de West.<sup>49</sup> De Kroon mag op grond van de WIA 1962 tevens bepalen dat de kosten voor de instandhouding van deze organen voor rekening zullen komen van het van het lokale bestuur van het desbetreffende gebiedsdeel.

De Kroon heeft maar beperkt gebruik gemaakt van deze ruime bevoegdheid. In de constituties wordt niet over de rechterlijke macht gesproken (Anguilla, BVI), óf anders slechts over het hoogste rechtsprekende orgaan in de betreffende BDT en over de procedure voor de benoeming van de leden van dit orgaan.

Anguilla, Montserrat en de BVI zijn aangesloten bij het Eastern Caribbean Court System; dit vormt een onderdeel van de Organisation of Eastern Caribbean States (OECS). Dit systeem bestaat uit de volgende gerechtshoven: een Hoge Raad (de Supreme Court) en een Hof voor Hoger Beroep (Court of Appeal).

Beide zijn gevestigd in Saint Lucia. Voorts is er op de BVI een permanente rechter door wie zaken in eerste aanleg worden behandeld. Anguilla en Montserrat delen samen een rechter om zaken in eerste aanleg te behandelen. Het ene jaar bevindt hij zich op Anguilla, het andere op Montserrat. De hoogste beroepsinstantie is echter de Privy Council in het VK. Deze zal in laatste instantie, na de beslissing van de Supreme Court, recht spreken in een geschil.

De constituties van Bermuda, de CI en de TCI hebben, naast het bestaan van lagere rechtsprekende organen, een eigen Supreme Court en Court of Appeal opgericht. Ook hier geldt dat men tegen de beslissingen van de Supreme Court bij de Privy Council in beroep kan gaan.

## **De zittende magistratuur**

### ***Omvang van bevoegdheid***

De competentie van de lokale rechtsmacht is in beginsel beperkt tot het beslechten/-beoordelen van geschillen die qua inhoud onder het zelfbestuur vallen (“confined to adjudication over matters in the relevant field within the Island”<sup>50</sup>). In uitzonderlijke gevallen kunnen de grenzen van de competentie worden verlegd door wetgeving afkomstig uit het VK. De competentie kan daardoor zowel verruimd als beperkt worden.

Een voorbeeld van verruiming van de bevoegdheid is de Colonial Courts of Admiralty Act 1890. Op grond van deze Act werd destijds in elke kolonie een Admiraliteitshof opgericht met beperkte rechtsprekende bevoegdheden. Het was echter mogelijk voor de lokale wetgever op grond van een bepaling in de genoemde Act de jurisdictie van het hof onbeperkt te verklaren. Gebruik makende van deze bepaling is in de CI in 1975 de Grand Court verheven tot Supreme Court met onbeperkte jurisdictie.

De Caribbean Territories (Abolition of Death Penalty for Murder) Order 1991 is daarentegen een voorbeeld van hoe de Kroon gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden die door het parlement aan haar zijn gedelegeerd (WIA 1962) om de competentie van de rechterlijke macht op de BDT's te beperken. Op grond van deze bevoegdheid werd de doodstraf afgeschaft als sanctie voor moord.

### ***Waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht***

In de constituties zijn enkele bepalingen opgenomen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. De constituties van Anguilla en de BVI voorzien in de oprichting van een Judicial Services Commission (JSC) waarmee de Gouverneur overleg moet voeren alvorens hij overgaat tot het benoemen van een rechter. De JSC in Anguilla wordt samengesteld uit de hoogste rechter (Chief Justice), die tevens voorzitter is, een andere rechter en de voorzitter van de Public Services Commission, een orgaan dat de Gouverneur adviseert bij de benoeming van openbare ambten. Rechters worden voor het leven benoemd, behalve in de CI en de TCI waar zij voor een periode van drie jaar worden benoemd, met een mogelijkheid tot verlenging. De verlenging van een ambtstermijn levert in de praktijk echter geen problemen op.

### ***De staande magistratuur***

De procureur neemt een belangrijke plaats in het bestuursstelsel van de BDT's. Naast zijn traditionele taak als hoofd van het openbare ministerie, is hij door sommige constituties aangewezen als voornaamste juridische adviseur van de (lokale) regering (Bermuda, CI). Met uitzondering van Bermuda is hij op alle eilanden gekwalificeerd lid van zowel de Exco als de volksvertegenwoordiging. In deze hoedanigheid voorziet hij de regering op alle BDT's van juridisch advies. Het vermoeden is gewettigd dat hij op grond van zijn verschillende taken en zijn (redelijke onaantastbare) positie zich zou kunnen opstellen ten gunste van de Gouverneur en de Kroon. Dit vermoeden wordt versterkt door het feit dat zijn benoeming in de BDT's met uitzondering van de BVI en Montserrat, tot de discretionaire bevoegdheden van de Gouverneur behoort. In de BVI moet de Gouverneur overleg voeren met de JSC alvorens tot een benoeming over te gaan en in Montserrat is hij verplicht het advies in te winnen van de hoogst zittende magistraat/rechter.

De politie valt onder de verantwoordelijkheid van de Gouverneur. Dit betekent overigens slechts dat hij de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt en in uitzonderlijke situaties een beroep kan doen op de politie om de openbare orde te handhaven. De Gouverneur houdt zich niet bezig met de dagelijkse operationele werkzaamheden van het politieke apparaat. Die taak wordt door een commissaris van politie vervuld, die door de Gouverneur wordt benoemd. De procureur en de politie voeren onderling regelmatig overleg over de zorg voor de rechtshandhaving.

### ***Wijziging van de constitutie van een BDT***

Het juridisch initiatief voor een wijziging in de constitutie ligt zowel bij het VK als bij de BDT. In bepaalde situaties, zoals in 1967/69 bij de unilaterale onafhankelijkheidsverklaring van Anguilla, wordt door de Kroon de noodzaak van een constitutionele wijziging als een urgente aangelegenheid beschouwd. In andere situaties wordt de noodzaak door de Kroon en de BDT gezamenlijk erkend. Dit was bijvoorbeeld het geval in Montserrat, bij de problemen rondom de financiële offshore industrie, in 1989.

Nadat de noodzaak van een constitutiewijziging is erkend wordt het in of door het VK een constitutionele commissie ingesteld. Bij minder ingrijpende constitutionele wijzigingen bestaat de commissie slechts uit één persoon; bij meer ingrijpende wijzigingen uit meerdere personen, inclusief een vertegenwoordiger van de belanghebbende BDT. De constitutionele commissie voert in de BDT een onderzoek uit

naar de behoefte tot wijziging. De mening van de leden van de volksvertegenwoordiging wordt gevraagd en de publieke opinie wordt gepeild. Op grond van het onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan over mogelijke constitutionele wijzigingen aan de Minister van Binnenlandse Zaken. De autoriteiten van de BDT worden eveneens van deze aanbevelingen op de hoogte gesteld en hebben de bevoegdheid de Kroon te informeren over de aanbevelingen die zij wel en die zij niet acceptabel achten. De Kroon probeert in beginsel op basis van overeenstemming een constitutiewijziging door te voeren. Het is denkbaar dat de BDT en de Kroon het niet eens worden op bepaalde punten. In dat geval is de mening van het VK doorslaggevend. De wijzigingen worden vervolgens bij Order in Council door de Kroon vastgesteld. Constitutie wijzigingen hebben zich regelmatig voor gedaan. (BVI 1979, 1982 en 1991; CI 1984, 1987 en 1992; Montserrat 1989.)

## **Het zelfbestuur**

### ***De omvang***

Uitgangspunt van het Britse beleid ten aanzien van de BDT's in de West is het stimuleren van de ontwikkeling naar een status van onafhankelijkheid. Naarmate het zelfbestuur zich verder ontwikkelt, zal het VK steeds meer bevoegdheden overdragen aan de lokale bestuurders. Zolang er echter formeel een afhankelijkheidsrelatie bestaat, zal het VK altijd de bevoegdheid houden in de betrokken gebieden in te grijpen.

In beginsel is een BDT bevoegd het beleid te bepalen voor alle interne aangelegenheden: economie, gezondheidszorg, landbouw, onderwijs etc. Voor de interne aangelegenheden hebben zij in beginsel een volledige bevoegdheid. De grenzen van de bevoegdheden van het zelfbestuur zijn door het VK gesteld. Het VK heeft algemene grenzen gesteld, die voor elke BDT van toepassing zijn zolang ze - zij het slechts formeel - in een afhankelijkheidsrelatie staan tot het VK. Daarnaast is het zelfbestuur binnen elke BDT verder beperkt naar gelang het VK zichzelf bevoegdheden heeft voorbehouden en daar gebruik van maakt.

### **De beperkingen**

Los van het niveau van ontwikkeling van het lokale bestuur zullen altijd drie beperkingen gelden.<sup>51</sup>

Om deze beperkingen op te heffen zal het noodzakelijk zijn om een onafhankelijkheidsverklaring op te stellen die door beide partijen - het VK en de betrokken BDT - zal moeten worden ondertekend (een Independence Act).

#### *A. De doctrine van tegenstrijdigheid*

De door de lokale wetgever afgekondigde wetten mogen niet in strijd zijn met wetgeving die afkomstig is van het Britse Parlement die van toepassing is verklaard op de BDT. Een met Britse parlementaire wetgeving strijdende wet wordt door de Kroon onverbindend verklaard.

#### *B. De doctrine van extra-territorialiteit*

Lokale wetgeving mag in beginsel geen extra-territoriale werking hebben op straffe van vernietiging door de Kroon. Er is echter één uitzondering op deze regel, namelijk voor het geval de wet noodzakelijk is voor de peace, order and good government van het gebied. Het is aan de Kroon om te beoordelen of dit het geval is en of zij de wet alsnog wenst goed te keuren.

#### *C. De doctrine van parlementaire soevereiniteit*

Op grond van het beginsel van parlementaire soevereiniteit zal het Britse Parlement altijd bevoegd blijven voor de BDT's wetgeving uit te vaardigen of deze bevoegdheid aan de Kroon te delegeren, zoals in de WIA 1962.

Naast de bovengenoemde (objectieve) grenzen kunnen de grenzen per BDT verschillen (subjectieve grenzen) naarmate het toezichtmechanisme van het VK stringente bepalingen toepast en naar gelang het VK meer of minder gebruik maakt van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die aan dat land zijn voorbehouden.

#### ***Het toezichtmechanisme***

Het VK houdt op diverse manieren toezicht op de gang van zaken in een BDT. In de eerste plaats oefent de Gouverneur preventief toezicht uit op de totstandkoming van wetgeving en de uitvoering van het beleid. In de tweede plaats kan de Kroon repressief toezicht uitoefenen door wetgeving die op de BDT tot stand is gekomen achteraf te vernietigen.

#### ***De samenwerking tussen het VK en de BDT's***

Naast het houden van toezicht en het uitoefenen van bevoegdheden die niet aan het eilandsbestuur zijn overgedragen, vindt er tussen het VK en de BDT's ook samenwerking op het gebied van ontwikkelingshulp plaats. Het doel is de ontwikkeling van behoorlijk/deugdelijk bestuur en van de economie van de BDT's te stimuleren. De hulp voor het zelfbestuur kan echter ook als beperkend worden ervaren doordat zij wordt gegeven onder de voorwaarde dat de BDT op een bepaalde voorgeschreven manier handelt (ontwikkelingshulp).

### ***Ontwikkelingshulp***

De economische hulp die door het VK aan de BDT's geboden wordt, is vergeleken met het bedrag dat Nederland voor Aruba en de Nederlandse Antillen reserveert van kleine omvang. Anderzijds moet men niet uit het oog verliezen dat het om zeer kleine gebieden gaat.

De hulp is van groot belang voor de BDT's die er afhankelijk van zijn (Anguilla, Montserrat). Omdat de verschillen in economische ontwikkeling tussen de BDT's zeer groot zijn, ontvangen sommige eilanden (CI, Bermuda) gezien hun gezonde economische situatie minder of nagenoeg geen hulp meer.

Montserrat is onder de BDT's tegenwoordig de grootste ontvanger van Britse ontwikkelingshulp, onder meer door de situatie op het eiland na de vulkaanuitbarsting. Dit heeft geleid tot emigratie. Een bijkomend gevolg is dat door het teruglopen van de bevolking de overheidsinkomsten zijn gedaald. Hierdoor is de economische afhankelijkheid van Montserrat ten opzichte van het VK groot.

### ***Het Country Policy Plan (CPP)***

Na de herziening van het beleid ten aanzien van de BDT's in de West in 1992, is het Regional Secretariat for the Caribbean Dependent Territories opgezet om alle officiële fondsprogramma's te coördineren en om de Gouverneurs van de BDT's te ondersteunen en te adviseren bij de uitoefening van hun taken. Sindsdien zijn bij de toekenning van ontwikkelingsfondsen de Country Policy Plan (CCP's) ontwikkeld waarmee zowel het VK als het ontvangende gebied hun instemming laten blijken met betrekking tot de manier waarop de fondsen besteed moeten worden.

De CCP's zijn gebaseerd op een Progress Through Partnership beleid, dat het beginsel bevestigt dat de behoeften van de BDT's de eerste prioriteit verdienen bij de toekenning van middelen uit het ontwikkelingsfonds van het VK. Aan het verlenen van financiële steun zijn echter ook voorwaarden voor het lokale bestuur verbonden. In het CCP van Anguilla zijn dit de bevordering en toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur (promotion of good government), stabiele economische groei en economische autonomie op middellange termijn. Het verband tussen de ontwikkeling van deugdelijk bestuur en het verlenen van hulp is het voornaamste element in dit samenwerkingsverband. Het niet halen van de gestelde doelstellingen kan leiden tot herziening van de ontwikkelingshulp.

Het VK heeft met Anguilla, Montserrat en de TCI CCP's ondertekend. Het VK is in onderhandeling over een CCP met zowel de BVI als de CI. In Anguilla gaat het om een vierjarig programma. Onder de doelstellingen van het CCP van Anguilla vallen

de bouw van scholen, verbetering van de luchthaven, promotie van toerisme en het instandhouden van het milieu.

## **6.14 Het streven naar onafhankelijkheid**

### ***De overwegingen van de BDT's***

De BDT's streven in verschillende mate naar onafhankelijkheid. Hun streven wordt bepaald door hun economische of politieke afhankelijkheid ten opzichte van het VK. De economische afhankelijkheid van Anguilla en TCI, en in mindere mate van Montserrat en de BVI, wordt bijvoorbeeld als belangrijke reden genoemd voor voortzetting van de BDT-status. Het streven naar onafhankelijkheid op Montserrat is relatief groter, maar de economische afhankelijkheid ten opzichte van het VK bemoeilijkt de realisering van dit (nobel) streven.

Bermuda en de CI zijn economisch niet afhankelijk van het VK. Hun afhankelijkheid ligt op het politieke vlak. De BDT-status staat garant voor bepaalde mate van politieke stabiliteit die zij als onafhankelijke landen waarschijnlijk niet zouden weten te handhaven. De CI bijvoorbeeld, beschouwen de BDT-status als de basis voor hun economisch succes. Zij wensen derhalve de BDT-status te behouden. Bermuda is evenmin economisch afhankelijk van het VK en heeft daarnaast het meest ontwikkelde politieke democratische systeem. Het gebied is in feite rijp voor onafhankelijkheid maar de bevolking wil de BDT-status behouden.<sup>52</sup>

### ***Het beleid van het VK***

Het VK heeft zich sinds 1986/1987 onthouden van een standpunt over de BDT's en hun streven naar onafhankelijkheid. Het VK wenst de publieke opinie ten aanzien van deze kwestie op geen enkele wijze te beïnvloeden, maar zal positief reageren als de lokale bevolking te kennen geeft dat zij onafhankelijk wil worden. Het VK legt de keuze van de status in handen van de BDT. Als een gebied de status van DT wenst te behouden, dan zal het een bepaalde mate van inmenging van het VK moeten accepteren.

Onlangs is het Britse beleid ten aanzien van de BDT's verscherpt. Op 18 december 1996 is in het Lagerhuis een vraag gesteld naar de toekomstige constitutionele verhouding tussen de regering en de BDT's in het Caribisch gebied (met uitzondering van Bermuda).<sup>53</sup>

### ***Nationaliteit***

Burgers van de BDT's vallen onder de Britse Kroon maar hebben niet de Britse nationaliteit. Zij beschikken over een BDT-paspoort, dat hun vrij toegang geeft tot het VK (dit houdt in dat zij geen visum nodig hebben) voor een bezoek van maximaal zes maanden. Het is een zogenaamde 'look- alike- passport', dat oogt als een Brits paspoort maar het in wezen niet is. Het verschaft geen Europees burgerschap en geeft evenmin het recht zich vrij in het VK te vestigen.

### ***Relatie met de Europese Unie***

Volgens artikel 131 van het EG-Verdrag hebben de LGO's waaronder de BDT's vallen, de status van geassocieerde landen. Zij vallen onder het LGO-besluit uit 1991 en worden in de EG vertegenwoordigd door het VK dat verantwoordelijk is voor de behartiging van hun belangen.<sup>54</sup> Het LGO-besluit houdt onder meer in dat er geen douanerechten en heffingen van gelijke werking worden geheven op de import in de EG van goederen afkomstig uit de BDT's.

“Het Koninkrijk is meer dan een gemeenschappelijke vlag, een gemeenschappelijk paspoort en de schepen van de Marine. Waar de toekomstige meer waarde in bestaat, moet nog worden vastgesteld. Pas als dat gebeurd is heeft het zin om te spreken over de meest geschikte vorm die de onderlinge verbondenheid van de delen van het Koninkrijk kan worden gegeven. Staatkundige en institutionele zaken zijn belangrijk, maar de belangen van de burgers staan hoe dan ook voorop en dat mag geen enkel moment uit het oog worden verloren.”

Deze woorden sprak de toenmalige Minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, in zijn openingsrede op de eerste dag van de Toekomstconferentie op Curaçao.<sup>55</sup>

Hirsch Ballin doelde in het bovenstaande op de manier waarop de verantwoordelijke overheden in het koninkrijk het welzijn van burgers en maatschappij het best kunnen bevorderen en garanderen. Zaken die de overheden zelf, of met hulp van elkaar kunnen verbeteren in het functioneren als Koninkrijkspartner en als autonome landen binnen het Koninkrijk.



## Voetnoten

- 1 “Vrijheid, gelijkheid en afhankelijkheid.” Een studie naar bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden over de Franse en Engelse overzeese gebiedsdelen in het Caribisch gebied. Ministerie van BZK, Directie Koninkrijksrelaties, maart 2000 en april 2003. (Intern stuk.)  
”De Europese Gemeenschap, haar lidstaten en hun overzeese gebiedsdelen.” Analyse van de mogelijkheden tot vormgeving van een constitutionele driehoek. Ministerie van BZK, Directie Koninkrijksrelaties, februari 2004. (Intern stuk).
- 2 Dit hoofdstuk is mede tot stand gekomen door raadpleging van het archief KabNA (nu DGCZK, Directie KR) en gesprekken met de beleidsmedewerkers binnen de afdeling KR.
- 3 Tot de DOM behoren: Martinique, Guadeloupe, Guyana Française en Reunion.
- 4 Tot de TOM behoren: Polynesië, Française Nouvelle, Caledonie, Wallis et Futuna en Terres australes et Antartiques Française.
- 5 Tot de CT behoren: Mayotte en Saint-Pierre et Miquelon.
- 6 Zo moest tot 7 januari 1983 iedere bouwvergunning worden afgegeven door “Parijs”. Deze bevoegdheid is overgegaan op de burgemeesters, maar er bestaat weer zoveel uitzonderingen op, of er worden zodanige vereisten gesteld over de instemming van hogere autoriteiten dat er in feite weinig is veranderd.  
In Nederland wordt functionele decentralisatie gedefinieerd als het opdragen van bestuurstaken aan organen van functioneel bestuur, die daartoe met openbaar gezag zijn bekleed. Functionele decentralisatie onderscheidt zich van territoriale decentralisatie doordat organen van functionele bestuur geen algemene, in beginsel onbegrensde bestuurstaak hebben doch slechts werkzaam zijn op een “bijzonder” terrein van de overheid. (zie: Rosheuvel, D.A. in: ‘Functionele Decentralisatie..... Ja maar onder voorwaarden’. Universiteit van Amsterdam, 1992).
- 7 Niet te verwarren met de ACC-staten (Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) die zijn aangesloten bij de overeenkomsten van Lomé van de Europese Unie.
- 8 France’s Overseas Frontier, p. 12.
- 9 Idem. p. 64-65.
- 10 Le Statut Constitutionnel de La France d’Outre-mer, p. 17.
- 11 France’s Overseas Frontier, p. 74.
- 12 Idem. p. 66.
- 13 Idem. p. 68.
- 14 Idem. p. 69.
- 15 Idem. p. 78.
- 16 Décentralisation territoriale et Coopération internationale, p. 35.

- 17 France's Overseas Frontier, p. 6.
- 18 Décentralisation territoriale et Coopération internationale, p. 301.
- 19 Idem. p.135.
- 20 Assemblée Nationale no 1861, annex 36, p.53.
- 21 La voie de la responsabilité, p. 50.
- 22 Reunion 114, Guadeloupe 60, Martinique 60 en Guyana 28.
- 23 Les départements d'outre-mer aujourd'hui: la voie de la responsabilité (1999).
- 24 Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer; Saint Martin, Saint Barthélemy: Quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe.
- 25 Enquête gehouden in opdracht van het Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (1999).
- 26 Zie noot 1.
- 27 Over deze situatie staat meer in het rapport: Saint Martin, Saint Barthélemy: quel avenir pour les îles de la Guadeloupe.
- 28 Portrait des îles, p. 94-100.
- 29 Begroting 2000 (in Euro's) Frankrijk en Nederland t.b.v. overzeese gebiedsdelen. Frankrijk:  
 DOM: totaal 969570000; per inwoner 538.  
 TOM: totaal 284400000; per inwoner 650.  
 Nederland: totaal 128086000; per inwoner 413.  
 (Bron: Begroting 2000 van Frankrijk en Nederland).  
 Een kanttekening past bij deze cijfers. Kijkt men alleen naar de bijdrage die de DOM ontvangen, dan valt op dat deze bedragen per hoofd even hoog zijn als de Nederlandse steun uit Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Het grote verschil in het beschikbaar zijn van extra financiële middelen is de ruime beschikbaarheid van EU-middelen uit de structuurfondsen voor de DOM in vergelijking met het bedrag dat de Nederlandse Antillen ontvangen uit de EDF.
- 30 Assemblée Nationale no 1861, annex 36, p.7.
- 31 G. Drower: Britain's dependent territories, a fistfull of islands. Darmouth: Aldershot; Brookfield USA, Hongkong, Singapore Sedney: 1992. p. 32.
- 32 G. Drower: Britian's dependent territories a fistfull of islands. p.203.
- 33 (...) the UK has no 'Constitution' in the narrower sense of the term. There is no document or group of documents called the British Constitution. But since Britain has a regular system of government, with a complex of rules defining the composition, functions and interrelationship of the institutions of government, and delineating the rights and duties of government, Britian does have a Constitution and a body of constitutional law of there terms are used in a broader sense." (Smith en Brasier, p.6).
- 34 In de Engelse vakliteratuur wordt dit ook wel "parliamentary supremacy" genoemd.

- 35 De bevoegdheid van de Kroon wordt in Section 5 van de WIA-1962 als volgt beschreven: “ Her Majesty may by Order in Council make such provisions as appears to Her expedient for the government of any of the colonies to which this section applies, and for that purpose may provide for the establishment for the colony of such authorities as She thinks expedient and may empower such of them as may be specified in the Order to make laws either generally for the peace, order and good government of the colony or for such limited purposes as may be so specified.” (Davies, p. 119).
- 36 O. Hoods Phillips et al, p. 667.
- 37 E.C.S. Wade & A.W. Bradley, p. 342-344.
- 38 O.Hoods Phillips et al, p. 667.
- 39 E. Davies, hfd. 2 en 4.
- 40 In Bermuda blijft de doodstraf evenwel gehandhaafd voor moord op voorbedachte rade.
- 41 Par.19 van de Constitutie van de BVI; buitenlandse betrekkingen, defensie, interne veiligheid, benoemingen van openbare ambten en van de griffie.
- 42 De macht om gratie te verlenen is van oudsher een prerogatief van de Kroon.
- 43 De Kroon heeft in Bermuda geen wetgevende bevoegdheid meer. Alleen het Britse Parlement kan voor Ber-muda wetgeving uitvaardigen (“primary legislation”). De hier besproken Order behoort tot de categorie lagere wetgeving.
- 44 E. Davies, p. 193-196.
- 45 Idem. p. 145.
- 46 Vijf leden van het hogerhuis worden benoemd op advies van de premier; drie op advies van de leider van de oppositie en de benoeming van de overige drie vallen onder de discretionaire bevoegdheid van de gouverneur.
- 47 O. Hoods Phillips, p. 672.
- 48 Idem. p. 672.
- 49 WIA 1962, Chapter 19, p. 4.
- 50 E. Davies, p.191.
- 51 O.Hoods Phillips, p.691.
- 52 Er is in 1995 een referendum gehouden over de onafhankelijkheid; meer dan 58% van het electoraat heeft daaraan deelgenomen. 73% stemde tegen de onafhankelijkheid, slechts 25% stemde voor.
- 53 Het standpunt van de regering luidde: “In the light of recent experience, HMG has examined actual or poten-tial problems in the five Caribbean Dependent Territories. Considerable improvements are being made in the administration of the territories and their good government. However it has become clear that some extensions of those powers which may be exercised by HGM may be needed. We will take this

into account in our continuing discussions with each of the five governments and make any changes if and when necessary. We attach importance to our continuing friendship and close co-operation with the territories in the interest of their well-being and future prosperity.” Deze verklaring houdt geen onmiddellijke beperking van bevoegdheid in voor lokale besturen van de BDT's. Het is echter wel een waarschuwing aan het adres van met name de economische voortvarende BDT's (CI), dat de Britse regering het zelfbestuur zal beperken indien er op bepaalde vlakken geen overeenstemming kan worden gevonden.

- 54 Besluit van de Raad op 25 juli 1991 betreffende de associatie van Landen en Gebieden Overzee met de Euro-pese Economische Gemeenschap.
- 55 Zie Staatscourant 48, 10 maart 1993, p.4.

## 7 Denkbare modellen voor de staatkundige relatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba

### *Inleiding*

De juridische verhouding tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba kan als gecompliceerd worden omschreven. Deze verhouding wordt zowel door het staatsrecht als door het volkenrecht beheerst. De drie landen vormen samen één staat in volkenrechtelijke zin, het Koninkrijk der Nederlanden. Deelname aan het internationale rechtsverkeer is op grond van artikel 3, van het Statuut voorbehouden aan het Koninkrijk.

Volkeren van (post)koloniale gebiedsdelen, zoals de Nederlandse Antillen en Aruba, kunnen aan hun zelfbeschikkingsrecht op velerlei manieren invulling geven.

Daarbij kan gedacht worden aan:

- 1 onafhankelijkheid
- 2 vrije associatie met het moederland
- 3 integratie met het moederland
- 4 elk ander vrij gekozen status.

Het bijzondere is dat het (post)koloniale gebiedsdeel zijn status eenzijdig mag bepalen en dat het moederland die keuze dient te respecteren. Wel kan het moederland in de onderhandelingen over de modaliteiten van de gemaakte keuze uiteraard zijn woord (laten) meespreken, zolang de keuze als zodanig niet wordt gefrustreerd.<sup>1</sup>

Discussies over de toekomst van het Koninkrijk plegen nogal eens uit te lopen op discussies over staatkundige modellen. Daarbij kan het gaan over een meer geïntegreerd Koninkrijk, waarbij het aantal Koninkrijksaangelegenheden wordt vergroot en wordt voorzien in een parlement voor het Koninkrijk, of over een model waarbij de eilanden als provincies van Nederland moeten worden gezien, of juist over een lossere band via een soort Gemenebestconstructie. Ook kan de discussie gaan over opheffing van het Koninkrijk.

De omstandigheden in de wereld en in de samenleving van de landen zijn in de afgelopen jaren aanmerkelijk gewijzigd. Er is een algehele ontwikkeling tot

schaalvergroting op alle mogelijke terreinen, de technologie heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt en zal zich in versneld tempo verder ontwikkelen. Daarnaast heeft de maatschappij grote veranderingen ondergaan, vooral door invloeden van buitenaf. Deze externe beïnvloeding is en wordt met name veroorzaakt door verbeterde communicatiemiddelen, een toenemende wederzijdse migratie, waardoor er meer overzeese familiebanden ontstaan, alsmede door het feit dat de Antilliaanse en Arubaanse economieën meer deel zijn gaan uitmaken van de wereldeconomie. Deze ontwikkelingen zullen de komende tijd alleen nog maar worden versterkt.

In het hierna volgende geef ik een aantal denkbare modellen aan voor de vorming van de staatkundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Benadrukt wordt dat het hier gaat om een globale beschrijving van een aantal hoofdmodellen. De mogelijkheid bestaat hierop te variëren, waardoor allerlei mengvormen kunnen ontstaan.

Voor de overzichtelijkheid heb ik gekozen voor een beperking tot de meest gangbare modellen, waarbij rekening is gehouden met bestaande staatkundige structuren binnen het Koninkrijk. Hierin zijn ook de ervaringen verwerkt met de Franse en Britse situatie, maar wel vertaald voor de Nederlandse staatkundige structuur. Het zonder meer overnemen van buitenlandse staatkundige modellen heeft immers weinig zin.

De denkbare modellen voor de vorming van de staatkundige relaties tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

- 1 een model waarbij het Statuut zou moeten worden aangepast in die zin, dat er een meer geïntegreerd Koninkrijk ontstaat waarbij de drie landen wel hun status van land behouden.
- 2 een model waarbij de Nederlandse Antillen en Aruba provincies worden.
- 3 een model waarbij de Nederlandse Antillen en Aruba samen met Nederland een gemenebest vormen.
- 4 een model waarbij de Nederlandse Antillen en Aruba volledig onafhankelijke staten worden en er derhalve geen formele staatkundige band meer met Nederland zal bestaan.
- 5 een model waarbij het Koninkrijk aan de eilanden van de Nederlandse Antillen (en Aruba) een bestuur op maat levert.

De beschrijving van elk model wordt afgesloten met een zo neutraal mogelijke weergave van een aantal consequenties van het desbetreffende model.

## 7.1 Een meer geïntegreerd Koninkrijk

### *Aanpassing Statuut*

Zoals bekend is het Statuut in 1954 tot stand gekomen na een lange periode van voorbereidend overleg. Het Statuut was op dat moment de formulering van een nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden en kon op dat moment worden geïntegreerd als een vooruitstrevende regeling. De inhoud van deze rechtsorde is echter sinds 1954, op enkele niet-essentiële onderdelen na, ongewijzigd gebleven.

In de eerste periode na de totstandkoming was er geen directe aanleiding het Statuut te herzien, omdat het Statuut als eigentijdse regeling naar bevrediging functioneerde. Daarna brak een periode aan waarin van Nederlandse zijde werd aangedrongen op het onafhankelijk worden van de overzeese rijksoverheden. Daardoor was het politiek gezien niet opportuun een eventuele herziening van het Statuut aan de orde te stellen.

In mei 1991 hebben de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba echter nadrukkelijk uitgesproken dat zij de constitutionele banden binnen het Koninkrijk wensen voort te zetten.

Gezien de ontwikkelingen kunnen we ons afvragen of een aanpassing van het Statuut in de rede ligt, waarbij een meer geïntegreerd Koninkrijk ontstaat.

### *Mogelijke wijzigingen van het Statuut*

Mogelijke wijzigingen van het Statuut kunnen onder meer zijn:

- Het meer accentueren van de status van het Statuut als hoogste constitutionele regeling binnen het Koninkrijk. Dit kan onder andere worden gerealiseerd door in het Statuut over voor het Koninkrijk belangrijke zaken beginselbepalingen op te nemen, zoals bepalingen over grondrechten, waarborgen voor de democratische rechtsstaat, de deugdelijkheid van het openbaar bestuur en de onafhankelijkheid van de rechtspraak.
- Het tot stand brengen van een zo systematisch mogelijke ordening en indeling van de verschillende bepalingen van het Statuut.
- Het taalgebruik en de terminologie in het Statuut moderniseren en aanpassen aan de terminologie en woordkeus in de Nederlandse Grondwet van 1983 en de Staatsregeling van Aruba van 1985.

- Een aantal verouderde bepalingen in het Statuut schrappen en de bepalingen over de Koninkrijksaangelegenheden herzien, waardoor het aantal Koninkrijksaangelegenheden per saldo wordt uitgebreid.
- Het - ter waarborging van de deugdelijkheid van het openbaar bestuur - wijzigen van de bepalingen over het repressief toezicht van de Koninkrijksregering, zodat onder andere op eenvoudiger wijze door de Kroon voorzieningen kunnen worden getroffen. Tegen dergelijke besluiten zal een adequate rechtsbescherming moeten worden geboden in de vorm van beroep op de Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak).
- Het instellen van een Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk.
- Het bijstellen van de regels voor de totstandkoming van Rijkswetten en Algemene Maatregelen van Rijksbestuur.
- Het instellen van een Koninkrijksparlament en het versterken en verduidelijken van de positie en rol van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Koninkrijksregering.
- Het herformuleren van de Statutaire bepalingen inzake overleg, samenwerking en bijstand tussen de landen. Daarin zou dan ook de financiële beleidsdialoog tussen de landen, naast overlegvormen op andere belangrijke beleidsterreinen, een plaats kunnen krijgen.

## **A     Structuur**

Ook in de situatie van een gewijzigde Statuut, zoals hierboven omschreven, zou het Koninkrijk blijven bestaan uit drie autonome landen. Wel is door deze wijzigingen sprake van een meer geïntegreerd Koninkrijk, waarbij meer bevoegdheden op het niveau van het Koninkrijk worden gelegd. Een dergelijke wijziging in de bevoegdhedenstructuur, waarop ik hierna nader zal ingaan, zal uiteraard ook gevolgen moeten hebben voor de staatkundige structuur.

### ***Staatshoofd en Koninkrijksregering***

De positie van de Koning(in) en zijn (haar) vertegenwoordiging in de West blijven ongewijzigd. Voor de Koninkrijksministerraad zullen daarentegen wel enige veranderingen aan de orde zijn. Om de invloed van de rijksdelen in de West binnen een gewijzigde bevoegdhedenstructuur binnen het Koninkrijk te vergroten, kunnen deze landen speciale en politiek verantwoordelijke Ministers benoemen die deelnemen aan de vergaderingen van de Koninkrijksministerraad. Vergaderingen van laatstgenoemde Ministerraad zullen dan vaker plaatsvinden. Dit niet alleen vanwege het feit dat meer bevoegdheden op Koninkrijksniveau worden gebracht,

doch ook door de omstandigheid dat nu steeds meer zaken in de Nederlandse Ministerraad aan de orde zullen komen die implicaties hebben voor de overzeese rijkdelen, zoals de ontwikkelingen met betrekking tot de Europese Unie. Vergaderingen van de Nederlandse Ministerraad zullen derhalve veel vaker het karakter hebben van een vergadering van de Koninkrijksministerraad.

### ***Koninkrijksparlement***

Laatstgenoemde Ministerraad zal voor zijn werkzaamheden verantwoording moeten afleggen aan en voor met name wetgeving moeten samenwerken met een Koninkrijksparlement (Staten-Generaal van het Koninkrijk). Dat parlement kan bestaan uit de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer, waaraan een aantal zetels voor de Nederlandse Antillen en Aruba wordt toegevoegd. In deze rijkdelen zullen de volksvertegenwoordigers voor deze zetels in de Tweede Kamer tegelijk met en volgens dezelfde principes als de reguliere Kamerverkiezingen worden gekozen. De speciaal voor genoemde landen in de Eerste Kamer gereserveerde zetels worden op basis van indirecte verkiezingen door de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba ingevuld.

### ***Rijkswetgeving***

Door de vorming van een Koninkrijksparlement, waarin ook de ontwerpen van Rijkswet worden behandeld, krijgen de rijkdelen meer directe invloed op en zeggenschap in het wetgevingsproces op het niveau van het Koninkrijk. In dit model is het niet meer nodig dat de Staten de ontwerpen van Rijkswet onderzoeken en daarover afzonderlijk verslag uitbrengen aan de Tweede Kamer. Wel zal uiteraard over wetsontwerpen vooraf uitvoerig overleg moeten plaatsvinden tussen de regeringen van de landen, die daarbij hun parlementen zouden kunnen betrekken.

### ***Raad van State van het Koninkrijk***

In vergelijking met de huidige situatie kan de positie van de Raad van State van het Koninkrijk ongewijzigd blijven. Verder kan hiermee een vergelijkbare positie als die van de Hoge Raad worden gecreëerd, die thans immers in het gehele Koninkrijk de functie van cassatierechter vervult.

### ***Hoge Raad***

De positie van de Hoge Raad binnen het Koninkrijk kan materieel ongewijzigd blijven. Er zou echter binnen het Koninkrijk wel sprake zijn van één rechterlijke macht (zowel zittende als staande magistratuur).

### ***Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk***

Zoals hiervoor gesteld, wordt een Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk ingesteld, die het toezicht op de besteding van de geldmiddelen in de landen van het Koninkrijk uitoefent. Deze kan bestaan uit de Nederlandse Algemene Rekenkamer aangevuld met één lid dat de Nederlandse Antillen en één lid dat Aruba vertegenwoordigt.

### ***Staatsinrichting Nederlandse Antillen en Aruba***

De Staatsinrichting van de Nederlandse Antillen en Aruba kan geregeld blijven in hun eigen Staatsregelingen. Deze zouden uiteraard wel moeten worden aangepast aan de bepalingen van het Statuut. De landen zouden dan over hun autonome aangelegenheden blijven beschikken over een eigen regering. Hun interne staatsstructuur kan ongewijzigd blijven met dien verstande, dat zij niet meer zullen beschikken over een eigen Algemene Rekenkamer.

### ***Europese Unie***

De situatie dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen deel uitmaken van het grondgebied en de interne markt van de Europese Unie blijft in principe gehandhaafd. Deze landen blijven behoren tot de zogenaamde LGO-gebieden, zoals verwoord in Bijlage IV van het EG-verdrag, waarop de in Deel IV van genoemd verdrag vastgelegde bijzondere associatieregeling van toepassing is.

## **B Bevoegdheidsverdeling**

### ***Koninkrijksaangelegenheden***

Het feit dat de drie rijksdelen deel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden heeft - net als nu het geval is - tot consequentie dat de autonomie van de landen niet onbeperkt kan zijn. Op grond van kwantitatieve en kwalitatieve overwegingen van in het bijzonder doelmatigheid en schaal kan het nodig of nuttig zijn de zeggenschap over en de bevoegdheden ten aanzien van bepaalde aangelegenheden geheel of gedeeltelijk bij het Koninkrijk te leggen. Dit is ook nodig om het Koninkrijk in met name internationaal verband als eenheid te kunnen laten optreden en de naam, de belangen en de waarden van het Koninkrijk te waarborgen. Gezien de territoriale afstand tussen de landen en de culturele verschillen zal respect voor de autonomie een belangrijk beginsel moeten zijn bij de beantwoording van de vraag, welke bevoegdheden aan het Koninkrijk moeten worden toebedeeld.

Ten opzichte van de huidige in de praktijk bestaande situatie kan ook in dit model sprake zijn van een bevoegdheden verdeling op drie niveaus, te weten Koninkrijks-aangelegenheden, gemeenschappelijke aangelegenheden en autonome aangelegenheden van de landen. De huidige in het Statuut opgenomen Koninkrijksaangelegenheden zullen dan worden geherformuleerd. Bovendien kan daar een aantal aangelegenheden aan worden toegevoegd, zoals de rechterlijke macht (zowel zittende als staande magistratuur), de burgerlijke rechtsvordering, de strafvordering, het bestuurs- en bestuursprocesrecht, het notarisambt, grote delen van het burgerlijk en strafrecht, alsmede de kustwacht.

### ***Regeling Staatsinrichting***

De betrokkenheid van de Koninkrijksregering bij de staatsinrichting van de landen blijft ongewijzigd. Dit om bepaalde minimumeisen van de democratische rechtsstaat en een zekere eenheid binnen het Koninkrijk te kunnen waarborgen.

### ***Samenwerking landen***

De gemeenschappelijke aangelegenheden en de aangelegenheden waarvoor tussen de landen kan worden samengewerkt hoeven niet uitputtend in het Statuut te worden vermeld. Wel kan het raadzaam zijn de bestaande samenwerking tussen de vakministers van de landen, zoals de financiële beleidsdialogoog en de justitiële samenwerking, formeel een plaats te geven in het Statuut. Hoewel samenwerking in beginsel op basis van vrijwilligheid geschiedt, zou de Koninkrijksregering de mogelijkheid moeten hebben de landen bij Rijkswet te verplichten met elkaar samen te werken. Uiteraard zal dat niet kunnen dan nadat voorafgaand uitvoerig overleg tussen de landen heeft plaatsgevonden.

### ***Autonome aangelegenheden***

Voorzover bepaalde taken en bevoegdheden niet zijn aangemerkt als Koninkrijks-aangelegenheden dan wel niet hoeft te worden samengewerkt, is sprake van autonome aangelegenheden van de landen. Ook in dit model kan het daarbij gaan om een groot aantal beleidsterreinen.

De Koninkrijkswetgever kan weliswaar op flexibeler wijze bevoegdheden op het niveau van het Koninkrijk brengen als dat noodzakelijk is, maar alleen op basis van tevoren vastgestelde wettelijke procedures, waarbij bepaalde waarborgen gelden voor de betrokken landen.

## **C Gevolgen bij het model meer geïntegreerd Koninkrijk**

- het blijven vormen van één Koninkrijk kan voor met name de Nederlandse Antillen en Aruba een stabiliserende en vertrouwenwekkende functie vormen;
- het Koninkrijk blijft borg staan voor rechtszekerheid en voor een democratisch en deugdelijk bestuur;
- de rijksdelen blijven autonoom en kunnen met behulp van eigen democratisch gekozen besturen zelf belangrijke beslissingen nemen over het te voeren beleid in de desbetreffende landen. Daarnaast kunnen zij hiermee vormgeven aan hun sociaal-culturele identiteit;
- de inwoners van de West behouden de Nederlandse nationaliteit, waardoor zij zonder problemen naar alle landen van de wereld kunnen reizen;
- de Nederlandse Antillen en Aruba hoeven minder aangelegenheden zelf te behartigen, omdat het aantal Koninkrijksaangelegenheden wordt uitgebreid. Dit kan voor de rijksdelen kwaliteitsvoordelen en een kostenbesparing opleveren;
- de inhoud van het Statuut is op een moderne leest geschoeid en sluit qua terminologie beter aan op de Nederlandse Grondwet van 1983 en de Arubaanse Staatsregeling van 1985;
- de Koninkrijksregering kan op eenvoudige wijze gebruik maken van toezicht-mechanismen, waaronder een Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk;
- de invloed van de Nederlandse Antillen en Aruba wordt vergroot in de Koninkrijksregering en vertegenwoordigers van deze landen krijgen formeel zetels in een te vormen Koninkrijksparlement;
- de situatie dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen deel uitmaken van het grondgebied en de interne markt van de Europese Unie blijft in beginsel gehandhaafd.

### **7.2 De status van provincie**

Om meer gelijkwaardige voorzieningen voor alle inwoners van het Koninkrijk te creëren, zouden de Nederlandse Antillen kunnen worden gevormd tot een tweetal provincies. Hoewel het eventueel mogelijk zou zijn deze landen één provincie te laten vormen dan wel meer dan twee Caribische provincies in te stellen, is er bij de beschrijving van het onderhavige model voor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige staatkundige indeling (drie landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden). In dit model vormen de rijksdelen in de West een integraal onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Het Statuut en de Antilliaanse Staatsregelingen kunnen worden ingetrokken. Hetzelfde geldt in principe voor een groot deel van de

overige Antilliaanse en Arubaanse wetgeving. De hoogste nationale regeling is dan de Grondwet, die wellicht moet worden aangepast. Verder wordt in beginsel de Nederlandse centrale wetgeving van toepassing in de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze gebiedsdelen zouden overigens qua inwonertal de kleinste provincies van Nederland zijn.

## **A      Structuur**

Het Koninkrijk zou gaan bestaan uit één land, verdeeld in twaalf (12) provincies in Europa en twee (2) in het Caribische gebied. Laatstgenoemde provincies hebben in zo'n model een eigen provinciaal bestuur.

### ***Volksvertegenwoordiger***

De volksvertegenwoordiging van de overzeese provincies krijgt de naam van provinciale staten, die rechtstreeks door de kiesgerechtigden wordt gekozen op basis van de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

### ***Dagelijks Bestuur***

Het dagelijks bestuur wordt dan gevormd door een college van gedeputeerde staten, dat door en uit het midden van provinciale staten wordt gekozen. Dit college zou volgens laatstgenoemde wet uit tenminste drie (3) en ten hoogste negen (9) gedeputeerden moeten bestaan.

### ***Commissaris van de Koningin***

De voorzitter van provinciale en gedeputeerde staten is dan een Commissaris van de Koningin, die voor zes (6) jaar door de Kroon wordt benoemd. De huidige functie van Gouverneur zou worden afgeschaft. Hoewel hij formeel een andere positie heeft dan een Commissaris van de Koningin zal laatstgenoemde ambtsdrager in het model waarschijnlijk feitelijk de plaats van de Gouverneur innemen. Overigens is er veel overeenkomst tussen deze ambtsdragers. Zo zijn beide immers een tweeledig orgaan (de Gouverneur zowel rijks- als landsorgaan, de Commissaris van de Koningin zowel rijks- als provinciaal orgaan).

### ***Gemeenten***

Een mogelijke consequentie van de omvorming van de twee rijksdelen tot overzeese provincies is, dat de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen de status zullen krijgen van Nederlandse gemeenten, waarop de Gemeentewet van toepassing is. Deze gemeenten beschikken vanzelfsprekend over een eigen democratisch gekozen

gemeenteraad, een college van burgemeester en wethouders en een door de Kroon voor zes (6) jaar benoemde burgemeester. Deze bestuursorganen zullen de huidige Eilandsraad, het Bestuurscollege en de Gezaghebber vervangen. De eilandgebieden/-gemeenten zouden op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) kunnen samenwerken.

Een eventuele provincie Aruba zou tevens over de gemeentelijke taken en bevoegdheden moeten beschikken.

### ***Eerste en Tweede Kamer***

Een andere consequentie van dit model is, dat de Antilliaanse en Arubaanse kiesgerechtigden kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij kunnen uiteraard ook tot lid van die Kamer worden gekozen en hebben de mogelijkheid Minister of Staatssecretaris in Nederland te worden. Provinciale staten van de overzeese provincies kunnen verder een volwaardige rol vervullen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Er zijn echter geen kwaliteit - of specifieke Antilliaanse of Arubaanse zetels in deze Kamers. Samenwerking met de Nederlandse politieke partijen zal noodzakelijk zijn, om feitelijk Antilliaanse en Arubaanse parlementsleden te krijgen.

### ***Europese Unie***

De Nederlandse Antillen en Aruba kunnen in het onderhavige model desgewenst deel gaan uitmaken van het grondgebied (en dus van de interne markt) van de Europese Unie. Het huidige associatieregime kan worden beëindigd door genoemde landen te schrappen van Bijlage IV van het EG-verdrag. In plaats van het associatieregime kan men deel hebben aan het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, alsmede aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid binnen de Unie en in het gemeenschappelijk douanetarief direct van toepassing. Verder kan men in aanmerking komen voor de middelen uit de Europese structuur- en steunfondsen. De burgers in genoemde provincies zullen eveneens het burgerschap van de Europese Unie verkrijgen en kunnen deelnemen aan de verkiezingen van het Europese Parlement. De lidstaten van de EU zullen hier wel mee moeten instemmen.

## **B Bevoegdheidsverdeling**

### ***Autonomie***

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbinnen provincies en gemeenten een bepaalde mate van autonomie bezitten. Deze autonomie is op een aantal beleidsterreinen ingeperkt door hogere regelgeving. Vaak worden de lagere (mede)overheden op basis van deze regelgeving geroepen in medebewind op te treden. Zij moeten of kunnen dan meewerken aan de uitvoering van hogere regelgevingen en hebben daarin veelal ook een zekere mate van beleidsvrijheid. De autonomie van de Nederlandse lagere (mede)overheden is in juridische zin minder groot dan de autonomie die de Nederlandse Antillen en Aruba als afzonderlijk land thans binnen het Koninkrijk hebben. Indien genoemde landen de status van provincie zouden verkrijgen betekent dat, dat zij in beginsel ook van hetzelfde taken- en bevoegdhedenpakket worden voorzien. Ook kunnen eventueel bepaalde culturele waarden - zoals de eigen taal - worden beschermd. In Nederland is dit gebeurd ten aanzien van de Friese taal.

### ***Taken en bevoegdheden provincie/gemeente***

Met betrekking tot het taken- en bevoegdhedenpakket van de huidige Nederlandse provincies kan worden opgemerkt dat die van plannende, coördinerende, verdelende, conflictoplossende, stimulerende en toezichhoudende aard is. Daarnaast heeft de provincie, zij het in beperkte mate, uitvoerende taken. De meeste taken en bevoegdheden zijn de provincie bij wet toegekend (medebewind). Op grond van haar autonomie kan de provincie echter elke taak gaan uitvoeren voorzover zij daarmee niet in strijd komt met hogere regelgeving. De provincie heeft belangrijke taken en bevoegdheden op de terreinen bestuurlijke organisatie (gemeentelijke (her)indeling en intergemeentelijke samenwerking), rampenbestrijding, verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubeheer, welzijn, volksgezondheid, cultuur en ruimtelijke ordening. De autonomie van de eilandgebieden zal deels groter en deels kleiner worden. Het takenpakket van de Nederlandse gemeenten is zeer uitgebreid mede gezien de sociale voorzieningen. Anderzijds is er natuurlijk de bestuurlijke controle door provincie en Rijk.

### ***Minder bevoegdheden voor de Nederlandse Antillen en Aruba***

In vergelijking met de huidige situatie zullen de Nederlandse Antillen en Aruba als land een aantal bevoegdheden moeten inleveren. Daar staat tegenover dat men dezelfde rechten verkrijgt als Nederlandse provincies en gemeenten. De

Nederlandse centrale wetgeving zal in beginsel integraal van toepassing worden. De Nederlandse wetgever, die bedoelde wetgeving zal blijven bepalen, zullen dan ook vertegenwoordigers uit de West zitting hebben. De rechterlijke macht (zowel zittende als staande magistratuur) en de politieorganisatie zullen deel uitmaken van het Nederlandse bestel. De provincies zullen geen eigen centrale bank en geen eigen munt hebben. Het financieel en sociaal-economisch beleid wordt ingebed in dat van Nederland en de Europese Unie.

### ***Financiering***

De overzeese provincies en gemeenten zullen hun financiële middelen in belangrijke mate verkrijgen via het Provinciefonds respectievelijk Gemeentefonds en daarnaast eventuele specifieke (doel-) uitkeringen. Het verdeelstelsel van beide fondsen zal wellicht enige aanpassingen vergen in verband met de bijzondere positie van de overzeese gebieden. Voor wat betreft de bevoegdheid tot het aangaan en uitzetten van geldleningen zullen de regels van de Provinciewet, Gemeentewet en de Wet Financiering Decentrale Overheden van toepassing zijn.

Omdat deze wetgeving van toepassing is zal de toegang tot geld- en kapitaalmarkt aanmerkelijk gunstiger worden (bijvoorbeeld lagere tarieven).

De thans op het Statuut gebaseerde samenwerkingsrelatie tussen de drie landen zal komen te vervallen, omdat de Nederlandse binnenlandse financiële structuur (de Financiële Verhoudingswet) dan van toepassing is. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen een beperkt eigen belastinggebied behouden. Tenslotte wordt in beginsel de gehele Nederlandse rijksbelastingwetgeving van toepassing, alsmede het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en het onderwijssysteem.

## **C Gevolgen bij het model provincie**

- het vormen van één land kan voor de Nederlandse Antillen en Aruba een stabiliserende en vertrouwenwekkende functie vervullen. In het bijzonder kunnen de grote sociaal-economische verschillen slagvaardiger worden aangepakt;
- de waarborgen voor rechtszekerheid en voor een democratisch en deugdelijk bestuur blijven gehandhaafd;
- de inwoners uit de West behouden de Nederlandse nationaliteit, zodat zij zonder problemen naar alle landen van de wereld kunnen reizen;
- de Nederlandse Antillen en Aruba hoeven minder aangelegenheden zelf te behartigen, omdat deze door de Nederlandse landelijke overheid worden geregeld en uitgevoerd. Bij met name de uitvoering zullen de Antilliaanse en Arubaanse overheden via medebewind intensief worden betrokken. Dit model kan voor deze

landen kwaliteitsvoordelen en een kostenbesparing opleveren. Daarentegen zal de huidige autonomie, die deze landen als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk bezitten, worden verminderd;

- voor de Nederlandse Antillen en Aruba gelden dezelfde toezichtmechanismen van de Nederlandse rijksoverheid als voor de huidige provincies en gemeenten;
- de inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben direct invloed op het Nederlandse landsbestuur, doordat zij deelnemen aan de Nederlandse parlementsverkiezingen en ook het passief kiesrecht daarvoor bezitten. Gezien het geringe inwonertal van de Nederlandse Antillen en Aruba zal die invloed beperkt zijn;
- de inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen in principe over dezelfde - met name maatschappelijke en sociale - voorzieningen beschikken als de Nederlanders in Europa, waardoor er een meer gelijkwaardige situatie voor de verschillende inwoners ontstaat. Nederland zal daardoor grotere verantwoordelijkheden verkrijgen en veel hogere uitgaven moeten doen;
- de Nederlandse Antillen en Aruba zullen een integraal onderdeel vormen van de Europese Unie en kunnen profiteren van de voordelen van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, alsmede het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de Europese structuur- en steunfondsen en het Europese burgerschap;
- de Nederlandse Antillen en Aruba zijn verzekerd van een financieringsstroom via het Provincie- en Gemeentefonds, waarbinnen zij een bepaalde mate van bestedingsvrijheid hebben. De op het Statuut gebaseerde samenwerkingsrelatie tussen de drie landen zal als gevolg daarvan worden beëindigd;
- de Nederlandse Antillen en Aruba zullen zich extern minder als zelfstandige entiteiten kunnen profileren, omdat zij de status van land verliezen. Zij zullen bijvoorbeeld geen eigen centrale bank en eigen munt meer hebben;
- de eigen sociaal-culturele identiteit van de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen onder druk komen te staan;
- de integratie van de Nederlandse Antillen en Aruba in het Caribische gebied en het vaste land van Zuid-Amerika zal worden bemoeilijkt;
- het gemeenschappelijke douanetarief van de Europese Unie, dat direct van toepassing is indien deel zou worden uitgemaakt van de Unie, is hoger dan de huidige door de Nederlandse Antillen en Aruba gehanteerde douanetarieven. Dit kan de handel met de omliggende landen en de Verenigde Staten bemoeilijken;
- de Nederlandse Antillen en Aruba zullen geen deel meer uitmaken van het 'dollargebied'. Schommelingen in de koers van de dollar kunnen nadelige gevolgen hebben voor het toerisme vanuit de Verenigde Staten.

### 7.3 Een gemenebestrelatie met Nederland

Een model, waarbij de zelfstandigheid van de landen van het Koninkrijk wordt versterkt maar toch een staatkundige band tussen die landen blijft bestaan, zou een te vormen gemenebest kunnen zijn. Binnen een dergelijk verband behoudt het Koninkrijk de waarborgfunctie ten aanzien van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens, de rechtszekerheid en rechtshandhaving, alsmede een democratisch en deugdelijk bestuur. Een voortgezette gemeenschappelijke behartiging van de buitenlandse betrekkingen en defensie zal binnen dit model eveneens tot de mogelijkheden behoren.

Wel is dan de vraag relevant of nog van één nationaliteit kan worden gesproken. In een staatsrechtelijk gemenebestverband, waar de eigen autonomie van de deelnemende leden wordt benadrukt, ligt het voor de hand dat de burgers weliswaar dezelfde nationaliteit hebben, maar dat wel op enige wijze beperkingen worden gesteld aan het vrije verkeer van personen tussen de landen.

Een gemenebestrelatie kan worden vormgegeven door het thans geldende Statuut om te “bouwen” tot een gemenebestconstitutie. Wel moet er worden opgemerkt dat de in deze paragraaf bedoelde gemenebestconstitutie van geheel eigen aard is en niet kan worden vergeleken met bijvoorbeeld het Britse Gemenebest, dat een veel lossere structuur heeft. Laatstgenoemd gemenebest heeft veel meer het karakter van een informeel samenwerkingsverband.

#### A Structuur

##### *Het Koninkrijk*

Op basis van een gemenebestconstitutie zou het Koninkrijk der Nederlanden als volkenrechtelijke eenheid, met Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba als gelijkwaardige partners daarin, kunnen worden voortgezet. De staatkundige structuur van het Koninkrijk hoeft evenmin grote wijzigingen te ondergaan. Dit heeft te betekenen dat de positie van het gemeenschappelijk staatshoofd, de Gouverneurs op de Nederlandse Antillen en Aruba, de Koninkrijksministerraad, de Raad van State van het Koninkrijk en de Hoge raad grotendeels ongewijzigd kunnen blijven.

##### *Rijkswetgeving*

Wel zal de positie van de wetgever van het Koninkrijk moeten worden aangepast om de invloed van de Nederlandse Antillen en Aruba te vergroten. Zo kan worden bepaald dat de Staten-Generaal tezamen met de Staten van de Nederlandse Antillen

en Aruba met een ontwerp van Rijkswet moeten instemmen, wil deze kracht van wet krijgen. Er hoeft geen afzonderlijke Koninkrijksparlement te worden gevormd maar - om de zelfstandigheid van de landen te benadrukken - is wel vereist dat de parlementen en de regeringen van de betrokken landen gezamenlijk instemmen met bedoelde wetsontwerpen. Voor de totstandkoming van Algemene Maatregelen van Rijksbestuur is om genoemde reden eveneens vereist dat daarover tussen de landsregeringen overeenstemming dient te bestaan.

### ***Hoge Raad en Raad van State van het Koninkrijk***

De Hoge Raad kan zijn functie als cassatierechter binnen het Koninkrijk blijven vervullen. Daarnaast kan het uit een oogpunt van rechtsbescherming en rechtszekerheid raadzaam zijn de (Afdeling Bestuursrechtspraak van de) Raad van State te laten fungeren als hoogste bestuursrechter binnen het Koninkrijk. De landen blijven echter beschikken over een eigen rechterlijke macht.

### ***Staatsinrichting Nederlandse Antillen en Aruba***

De staatsinrichting van de Nederlandse Antillen en Aruba kan geregeld blijven in hun eigen Staatsregelingen. Deze zullen uiteraard wel moeten worden aangepast aan de Gemeenebestconstitutie. Verder zouden de landen geheel vrij moeten zijn in het aanbrengen van wijzigingen in hun interne staatsstructuur zolang de bepalingen van genoemde constitutie in acht worden genomen.

### ***Europese Unie***

De situatie dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen deel uitmaken van het grondgebied en de interne markt van de Europese Unie kan worden gehandhaafd. Deze landen blijven behoren tot de zogenaamde LGO-landen.

## **B Bevoegdheidsverdeling**

### ***Grondrechten***

In een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk zou een sterke nadruk kunnen worden gelegd op de samenwerking van de staatkundige eenheden ter behartiging van gezamenlijke normen en waarden. In een Gemeenebestconstitutie kunnen voorts de doeleinden van democratie, grondrechten en deugdelijk bestuur worden opgenomen, al zijn de bevoegdheden en middelen om deze te waarborgen geringer dan in het huidige Statuut.

Om de naleving van de grondrechten door bestuur en wetgever van de landen zeker te stellen, zal de rechter de bevoegdheid moeten krijgen wetten te toetsen aan de in de Gemenebestconstitutie vastgelegde grondrechten.

### ***Rechtspleging en rechtshandhaving***

De landen beschikken over een eigen rechterlijke macht. De Hoge Raad kan zijn positie als cassatierechter binnen het Koninkrijk behouden. Voor een continuering van de cassatierechtspraak is het van belang dat de rechtspleging en rechtshandhaving in de landen aan dezelfde hoge eisen blijven voldoen als thans het geval is. Daartoe kunnen enkele hoofdlijnen van de rechtspleging en de rechtshandhaving in de constitutie worden opgenomen, zoals de regel dat rechtspraak in de landen van het Koninkrijk plaatsvindt door onafhankelijke en onpartijdige rechters, de regel dat rechters bij Koninklijk Besluit worden benoemd en de regel dat rechterlijke instanties worden ingesteld door de formele wetgever. Verder kan een aantal waarborgen worden opgenomen dat betrekking heeft op de eenheid van rechtspleging en rechtshandhaving in de Caribische rijkdelen. Te denken valt aan bepalingen over de instelling (handhaving van de thans opererende) Gemeenschappelijk Hof, de benoeming en de rechtspositie van de leden van het Hof, de rechtsmacht van het Hof, de positie van het Openbaar Ministerie en in het bijzonder van de Procureur-generaal daarbij, en de taak van de Procureur-generaal bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en zijn functie ten opzichte van de politie.

### ***Koninkrijksaangelegenheden en autonomie***

Zoals hiervoor vermeld, zal de autonomie van de landen in dit model logischerwijs een sterker accent krijgen. Dit kan onder andere worden bereikt door bepaalde bepalingen uit het Statuut te schrappen of af te zwakken. Zo zal de bevoegdheid van de Koninkrijksregering tot het uitoefenen van hoger bestuurlijk toezicht kunnen worden geschrapt en over de gehele linie worden vervangen door rechterlijke toetsing (zowel civielrechtelijk, strafrechtelijk als bestuursrechtelijke) met als hoogste instantie de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het behartigen van de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk blijft ook in een gemenebestrelatie een gemeenschappelijke aangelegenheid van de landen, waarvoor de Koninkrijksregering de verantwoordelijkheid draagt. Gezien de noodzaak tot het bewaren van de eenheid van het buitenlands- beleid en de internationale verplichtingen van het Koninkrijk kan deze verantwoording niet worden gedelegeerd. Wel kan - zoals ook nu het geval is - de uitvoering van het

buitenlandsbeleid, wanneer er onderwerpen aan de orde zijn die uitsluitend of in belangrijke mate de belangen van de Koninkrijksgebieden overzee betreffen, worden gedelegeerd aan de regeringen van deze landen. Dit is overigens onder handhaving van de verantwoordelijkheid van de Koninkrijksregering. Hierbij kan worden gedacht aan de behartiging van de buitenlandse economische betrekkingen. Ook kunnen de regeringen van de overzeese gebiedsdelen directe contacten onderhouden met regeringen van landen binnen hun regio over zaken die de landen aangaan. Uiteraard moet dit wel gebeuren in samenspraak met de Koninkrijksregering en met inachtneming van de daarvoor binnen het Koninkrijk geldende regels.

De nationaliteit van de inwoners van het Koninkrijk blijft een Koninkrijks-aangelegenheid, omdat er sprake zal zijn van een gemeenschappelijke nationaliteit. Dit vloeit voort uit het gegeven dat het gemenebest, internationaal-rechtelijk gezien, één rechtssubject is.

Andere Koninkrijksaangelegenheden blijven de onafhankelijkheid en verdediging van het Koninkrijk, alsmede de vlag en het wapen van het Koninkrijk.

#### ***Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking***

Verder kunnen in de Gemeenebestconstitutie bepalingen worden opgenomen over vrijwillige samenwerking, onderlinge bijstand en overleg tussen de landen van het Koninkrijk. Naast de historische verbondenheid tussen de landen en de rechtswaARBorgen is het Koninkrijk voor met name de Caribische gebiedsdelen van belang vanwege de voordelen die samenwerking deze landen biedt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en om redenen van doelmatigheid en kwaliteit kan samenwerking bijzonder nuttig zijn. De samenwerking richt zich met name op de terreinen van overheidszorg, waarop de landen autonoom zijn. Daarnaast zal moeten worden vastgesteld dat de Caribische gebiedsdelen - vanwege hun kleinschaligheid - op een aantal terreinen verplicht zijn met elkaar samen te werken, zoals bij rechtspraak, wetgeving en bestuur. Zij zouden daarvoor, evenals nu, een onderlinge regeling kunnen treffen. Deze landen zullen de inrichting en samenstelling van de rechterlijke macht eenvormig moeten regelen, evenals enkele belangrijke onderdelen van het recht.

Volgens het huidige Statuut dienen diverse rechtsgebieden door de landen zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze te worden geregeld; het zogenaamde concordantiebeginsel. Om de Caribische gebiedsdelen meer zelfstandigheid te geven

kan dit vereiste ten opzichte van Nederland worden vervangen door een bepaling, dat aan Nederland informatie wordt verstrekt over voorgenomen ingrijpende wijzigingen van belangrijke delen van de wetgeving.

Bij aangelegenheden die niet zijn aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheden of als aangelegenheden waarvoor verplicht moet worden samengewerkt, zijn de landen geheel vrij zelfstandig bevoegdheden uit te oefenen en beleid te voeren.

### ***Zelfbeschikkingsrecht***

Tot slot kan met betrekking tot het zelfbeschikkingsrecht van de landen nog worden opgemerkt, dat de Caribische gebiedsdelen ook formeel de vrijheid zouden krijgen zonder de instemming van alle Koninkrijkspartners het verband van het Gemenebest - en derhalve het Koninkrijk - te verlaten. Wel kan worden bepaald dat voor dergelijke beslissingen een speciale procedure geldt, waaronder het vereiste van tweederde meerderheid in het parlement van het uittredende land.

## **C Gevolgen bij het model gemeenbestrelatie met Nederland**

- de Nederlandse Antillen en Aruba krijgen een grotere mate van autonomie en kunnen met behulp van eigen democratisch gekozen besturen zelf belangrijke beslissingen nemen over het te voeren beleid in deze landen. Daarnaast kunnen zij hiermee maximaal vormgeven aan hun sociaal-culturele identiteit en kunnen zij zich als landen meer richten op integratie in het Caribische gebied en het vaste land van Latijns (Zuid-)Amerika. In verband met de schaalvergrotingstendensen in de wereld, de technologische ontwikkelingen en de ontwikkelingen in communicatie en vervoer kunnen echter problemen ontstaan met betrekking tot een adequate en doelmatige uitvoering van autonome overheidstaken;
- de inwoners van de overzeese gebiedsdelen behouden waarborgen voor rechtszekerheid, (onder andere onafhankelijke rechtspraak) en voor een democratisch en deugdelijk bestuur;
- tussen de landen binnen het Koninkrijk ontstaat meer formele gelijkwaardigheid, doordat over de enkele Rijkswetten en Algemene Maatregelen van Rijksbestuur overeenstemming moet bestaan en hoger bestuurlijk toezicht vanwege het Koninkrijk wordt afgeschaft. Hierdoor wordt de invloed van Nederlandse organen binnen het Koninkrijksbestuur verminderd. Daarentegen zal de totstandkoming van bedoelde Rijkswetgeving meer overleg en afstemming tussen de landen noodzakelijk maken;
- bepaalde aangelegenheden, zoals defensie en buitenlandse betrekkingen, hoeven de overzeese gebiedsdelen niet zelf te behartigen;

- rechterlijke toetsing (tot aan de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) van wetten aan de in de Gemenebestconstitutie vastgelegde grondrechten wordt mogelijk, waardoor waarborgen worden geboden voor de naleving van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en een democratisch en deugdelijk bestuur in het gehele Koninkrijk; de overzeese gebiedsdelen kunnen - ook formeel - op eenvoudiger wijze gebruik maken van hun zelfbeschikkingsrecht en uit het Gemenebest treden; door onder andere de grote mate van autonomie van de landen zal een aanzienlijker sociaal-maatschappelijke ongelijkheid tussen de inwoners van de drie rijkdelen blijven voortbestaan.

#### 7.4 Volledige onafhankelijkheid

Een definitie van een onafhankelijke staat is dat een staat in alle zelfstandigheid en vrijheid voor zijn eigen belangen kan opkomen. In casu betekent dit dat de Nederlandse Antillen (en Aruba) zonder invloed van Nederland een eigen invulling geven aan hun belangen. De vereisten voor onafhankelijkheid zijn:

- 1 onafhankelijkheid moet niet aan de bevolking van een land worden opgedrongen. Onder de bevolking moet draagvlak zijn voor onafhankelijkheid;
- 2 er moet sprake zijn van een staatsrechtelijke structuur in een land;
- 3 een stabiele economie zodat de onafhankelijke staat levensvatbaar is;
- 4 een staat moet erkend worden door de internationale gemeenschap zodat er onder andere internationale samenwerking kan plaatsvinden, verdragen kunnen worden gesloten en annexatie door andere staten wordt voorkomen.

Binnen de optie volledige onafhankelijkheid zijn er drie vormen denkbaar:

- 1 de eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba worden afzonderlijke onafhankelijke staten. Deze optie is echter niet realistisch. De kleine eilanden zoals Saba en Sint-Eustatius zijn te klein in omvang om zelfstandig te worden;
- 2 de Nederlandse Antillen als één staat en Aruba als één staat. Deze optie is in principe mogelijk maar de kans bestaat dat Aruba, als het zelfstandig is, het niet redt. Bovendien bestaat het gevaar dat Venezuela Aruba zal annexeren;
- 3 de Nederlandse Antillen en Aruba als één onafhankelijke staat. Dit vereist een intensieve samenwerking tussen de verschillende eilanden. De geschiedenis heeft echter geleerd dat samenwerking erg stroef blijkt te verlopen tussen Curaçao en Aruba. Als de wil op de eilanden echter aanwezig is, is dit een mogelijke optie.

### ***Procedure***

Indien de Nederlandse Antillen en Aruba de volledige onafhankelijkheid zouden wensen, kunnen deze landen uit het staatsverband van het Koninkrijk treden en daarmee volledige onafhankelijkheid verkrijgen. Voor de Nederlandse Antillen geldt dat daarvoor een wijziging van het Statuut noodzakelijk is en dat derhalve medewerking van alle partners binnen het Koninkrijk vereist is. Het weigeren tegemoet te komen aan de wens tot onafhankelijkheid is overigens een theoretische mogelijkheid.

Voor Aruba geldt een andere procedure. Op basis van artikel 58 van het Statuut kan Aruba bij Landsverordening verklaren dat het de rechtsorde, neergelegd in het Statuut ten aanzien van Aruba, wil beëindigen. De ontwerp-landsverordening zal vergezeld moeten gaan van een schets van een toekomstige constitutie, waarin tenminste bepalingen zijn opgenomen over de grondrechten, regering, vertegenwoordigend orgaan, wetgeving en bestuur, rechtspraak en wijziging van de constitutie. De desbetreffende Landsverordening kan slechts met tweederde meerderheid door de Staten worden aanvaard. Binnen zes maanden na goedkeuring van de Landsverordening door de Staten dient volgens het Statuut daarover een referendum te worden gehouden. De Landsverordening wordt pas vastgesteld, nadat in het referendum een meerderheid van de kiesgerechtigden daarvoor heeft gestemd. Vervolgens wordt, na vaststelling van bedoelde Landsverordening en na goedkeuring van de toekomstige constitutie door de Staten van Aruba met tweederde meerderheid, overeenkomstig het gevoelen van de Arubaanse regering bij koninklijk besluit het tijdstip van beëindiging van de Statutaire band met Aruba bepaald.

### ***Recht op zelfbeschikking van de eilanden***

Voorts moet worden opgemerkt dat het niet zo is, dat de Nederlandse Antillen slechts als één geheel de onafhankelijkheid zouden kunnen verkrijgen. Al geruime tijd wordt aangenomen dat elk van de Antilliaanse eilanden het recht op zelfbeschikking heeft. Dit betekent dat elk van deze eilanden de status van onafhankelijk land kan verwerven. Het is, tenminste in theorie, ook denkbaar dat een of meer eilanden weigert deel te nemen aan een eventuele onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en ervoor kiest deel te blijven uitmaken van een gewijzigde Koninkrijksstructuur.

Ter wille van de eenvoud wordt hier overigens uitgegaan van een eventuele onafhankelijkheid van Aruba en/of de Nederlandse Antillen als geheel.

## A. **Structuur**

### ***Vrije keuze***

De Nederlandse Antillen en Aruba zullen in beginsel bij het verwerven van de onafhankelijkheid geheel vrij zijn in de te kiezen staatsvorm en staatkundig structuur. Zoals hiervoor vermeld, gelden voor het onafhankelijk worden van Aruba voor wat betreft de procedure en de staatkundige structuur enige waarborgen, doch de zeggenschap van de Koninkrijksregering daarin is gering.

Voor de Nederlandse Antillen zal tijdens de wijzigingsprocedure van het Statuut door het Koninkrijk aan de hand van een ontwerp- Grondwet vermoedelijk eveneens worden gezien hoe men vorm zal geven aan de staatkundige structuur en hoe met name de fundamentele menselijke rechten en vrijheden voor de bevolking in die landen zullen worden gewaarborgd, maar uiteindelijk heeft het Koninkrijk ook ten aanzien van dat land daarin geen doorslaggevende stem.

Bij het onafhankelijk worden van genoemde Koninkrijksdelen kan het Statuut worden ingetrokken. Het is ook denkbaar dat slechts één van de Koninkrijksdelen uit het Koninkrijk treedt of dat slechts één of enkele van de eilanden van de Nederlandse Antillen onafhankelijkheid wenst. In zo'n situatie kan het Statuut in gewijzigde vorm worden gehandhaafd.

### ***Waarborgen via bilaterale verdragen***

Ten behoeve van een onafhankelijke Aruba en onafhankelijke Nederlandse Antillen kunnen van de zijde van het Koninkrijk op basis van veelal bilaterale verdragen desgewenst nog wel bepaalde waarborgen worden geboden. Zo kunnen eventueel verdragen worden gesloten over de defensie, cassatierechtspraak door de Hoge Raad en financiële en personele hulpverlening door Nederland. Het handhaven van de Hoge Raad als hoogste rechter voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal overigens moeilijker zijn naarmate de rechtssystemen van deze landen meer gaan afwijken van het Nederlandse rechtssysteem.

Een gemeenschappelijke nationaliteit is uiteraard niet meer aan de orde en het behartigen van de buitenlandse betrekkingen door het Koninkrijk ligt evenmin voor de hand. Aruba en de Nederlandse Antillen moeten na een eventuele onafhankelijkheid hun eigen buitenlands beleid gaan bepalen. Het Koninkrijk zou eventueel nog wel faciliteiten kunnen verlenen ten aanzien van bijvoorbeeld consulaire aangelegenheden en kunnen optreden voor deze landen, daar waar zij zelf geen diplomatieke vertegenwoordiging hebben.

### ***Europese Unie***

In de situatie dat de Nederlandse Antillen en Aruba geheel onafhankelijke staten zijn, zullen zij niet meer kunnen behoren tot de zogenaamde LGO. Zij zullen dan worden geschrapt van Bijlage IV van het EG-verdrag. Uiteraard is het dan ook niet meer mogelijk volledig deel te gaan uitmaken van het grondgebied en de interne markt van de Europese Unie. Genoemde landen zouden eventueel wel kunnen toetreden tot het Lomé- Verdrag.<sup>2</sup>

### **B Bevoegdheidsverdeling**

Over een bevoegdheidsverdeling na het onafhankelijk worden van de Nederlandse Antillen en Aruba kan weinig worden gezegd.

Het Koninkrijk heeft dan geen enkele bevoegdheid meer ten aanzien van deze landen. Slechts door middel van het sluiten van verdragen zou daar enige wijziging in kunnen optreden. Daarvoor is vanzelfsprekend de medewerking van de betrokken zelfstandige staten noodzakelijk. Vanwege de kleinschaligheid en kwetsbaarheid van de Nederlandse Antillen en Aruba zou het raadzaam zijn bij een eventuele onafhankelijkheid verdragen te sluiten met een andere mogendheid, waarin wordt geregeld dat op diverse terreinen met dat land wordt samengewerkt. Daarbij kan worden gedacht aan de hiervoor genoemde aangelegenheden en ook andere vraagstukken van economische en sociaal-maatschappelijke aard.

Hoewel bedoelde landen vrij zijn in het kiezen van een samenwerkingspartner, ligt een keuze voor Nederland - gezien de historische banden met dat land - voor de hand. Uiteraard kan daarnaast of in plaats daarvan eventueel ook gekozen worden voor de Verenigde Staten van Amerika, Venezuela of de andere Caribische eilandstaten.

### **C Gevolgen bij het model volledige onafhankelijkheid**

- de Caribische landen zijn in beginsel vrij in het bepalen van hun beleid en wetgeving op de diverse terreinen. Uiteraard moeten zij daarbij rekening houden met internationale ontwikkelingen, de internationale rechtsorde en met het in het verleden overeengekomen en gevoerde beleid;
- de Caribische landen kunnen maximaal inhoud geven aan hun nationale en sociaal-culturele identiteit en kunnen zich daarmee profileren in een internationale gemeenschap;
- de bemoeienis van het Koninkrijk zal formeel worden verminderd;

- de formele verantwoordelijkheid van Nederland voor de Caribische gebiedsdelen zal geheel worden beëindigd en Nederland zal in internationaal verband minder worden aangesproken op gebeurtenissen binnen de regio;
- de Caribische landen zijn formeel vrij te kiezen van de landen waarmee men wenst samen te werken, alsmede de beleidsterreinen waarop die samenwerking zou moeten plaatsvinden;
- de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen zich meer richten op samenwerking en integratie met verwante staten binnen het Caribische gebied;
- de stabiliserende en vertrouwenwekkende functie, die het deel uitmaken van het Koninkrijk thans bezit, zal voor de Nederlandse Antillen en Aruba verloren gaan;
- via verdragen kunnen bijzondere voorzieningen worden getroffen voor de rechtszekerheid (waar onder onafhankelijke rechtspraak) en een democratisch en deugdelijk bestuur. De rechtstatelijkheid, democratie en grondrechten kunnen niet meer worden gegarandeerd door Nederland;
- in plaats van de Nederlandse nationaliteit zal een eigen nationaliteit worden verkregen. Er is dan geen vrije toegang meer tot Nederland;
- in verband met de kleinschaligheid van de Caribische landen zullen zij voor de uitvoering van bepaalde overheidstaken waarschijnlijk aangewezen zijn op samenwerking met andere landen. Dit kan met name nodig zijn om in te kunnen spelen op schaalvergrotingstendensen en technologische ontwikkelingen;
- de financiële en personele hulpverlening door Nederland zal onderdeel worden van de ontwikkelingssamenwerking onder auspiciën van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De gerichtheid daarvan op volkrijke landen met lage inkomsten zal betekenen dat de hulp aan de Nederlandse Antillen en Aruba ruimte moet maken voor meer 'behoefte' landen;
- de afstand tot de Europese Unie zal worden vergroot. Op de Nederlandse Antillen en Aruba zal het LGO-besluit niet meer van toepassing zijn. Zij zullen een andere status verkrijgen;
- de sterke banden tussen de inwoners van de verschillende delen van het Koninkrijk als gevolg van toenemende wederzijdse migratie, bezoeken en communicatie, zullen ook na onafhankelijkheid blijven bestaan.

Het belangrijkste en gewenste gevolg van een eventuele onafhankelijkheid is dat een land, juridisch gezien, als vrij en zelfstandig land gaat functioneren binnen de internationale gemeenschap. Het kan zijn eigen beslissingen nemen en verantwoordelijkheden dragen. Een aantal neveneffecten zijn echter minder positief. Als de Nederlandse Antillen en Aruba onafhankelijk worden zullen zij het zonder de inbreng en invloed van Nederland moeten redden. De Nederlandse Antillen en

Aruba zullen dan, vooral in economisch opzicht, beïnvloed worden door Midden- en Zuid-Amerika. Als het daar slecht gaat, zal dat zeker merkbaar zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba.

## 7.5 Bestuur op maat

Tussen de Benedenwindse en de Bovenwindse eilanden van de Nederlandse Antillen en tussen de eilanden onderling bestaan grote verschillen qua territorium, inwonertal, taal, cultuur en sociaal-maatschappelijke en economische problematiek. Om aan deze verschillen maximaal recht te kunnen doen, zou een staatkundig model voor het Koninkrijk kunnen worden gekozen, waarbij aan de diverse eilanden of eilandengroep bestuur op maat worden geleverd.

Het Koninkrijk blijft in een dergelijk model als volkenrechtelijke eenheid bestaan. Wel zou het Statuut ingrijpend moeten worden aangepast en vervolgens na wijziging als juridische basis kunnen dienen voor een per eiland of eilandengroep vast te stellen constitutie, waarin de bestuurlijke structuur en het bevoegdhedenpakket van de desbetreffende bestuurlijke eenheid, alsmede de band met Nederland worden vastgelegd. Hiermee zou in de Nederlandse Antillen het systeem van twee bestuurslagen worden beëindigd en is het mogelijk - afhankelijk van de omstandigheden en behoeften - de ene bestuurseenheid meer autonomie te verlenen dan de andere. Zo zal Aruba zijn huidige autonome positie als land kunnen behouden en kan Curaçao eveneens, wellicht onder speciale voorwaarden, een dergelijke status worden toegekend. De andere eilanden kunnen een nader in te vullen, nauwere relatie dan thans het geval is met Nederland onderhouden. Uiteraard kunnen ook twee of meer eilanden gezamenlijk als bestuurlijke eenheid fungeren. Hierbij kan worden gedacht aan de Bovenwindse eilanden als bestuurlijke eenheid.

Vooralsnog wordt er in deze paragraaf vanuit gegaan dat Aruba en Curaçao twee afzonderlijke eenheden vormen met de status van land binnen het Koninkrijk. Het hierboven beschreven staatkundig model vertoont enige gelijkenis met de bestuurlijke positie van de Britse Dependent Territories in het Caribisch gebied.

### A Structuur

#### ***Staatshoofd***

Op basis van een gewijzigde Statuut en de vast te stellen constituties kan de huidige situatie van een gemeenschappelijk staatshoofd worden gehandhaafd, dat in elke bestuurlijke eenheid wordt vertegenwoordigd door een Gouverneur. De Gouverneur

zal op Aruba en Curaçao zowel Landsorgaan als Koninkrijksorgaan kunnen zijn, doch in de kleinere bestuurlijke eenheden alleen Koninkrijksorgaan.

### ***Koninkrijksministerraad***

De Koninkrijksministerraad zal bestaan uit de Nederlandse Ministerraad met daarin toegevoegd de Gevolmachtigde Ministers van Aruba en Curaçao. Het lijkt niet voor de hand te liggen de kleinere bestuurlijke eenheden eveneens te laten vertegenwoordigen door een Gevolmachtigde Minister. Om deze eenheden toch te kunnen consulteren over aangelegenheden die hen raken, kan daar de aanwezige Gouverneur als communicatieschakel fungeren. De Gevolmachtigde Ministers zullen evenals thans gemachtigden van hun landsregering zijn, waarvan zij instructies krijgen en aan wie zij verantwoording moeten afleggen.

### ***Rijkswetgeving***

De procedure van de totstandkoming van Rijkswetten en Algemene Maatregelen van Rijksbestuur kan ongewijzigd blijven, zodat bijvoorbeeld de Staten van Aruba en Curaçao het ontwerp van Rijkswet vóór de behandeling in de Tweede Kamer onderzoeken en daarover aan de Kamer verslag uitbrengen. Bij de mondelinge behandeling in de Kamer zullen de Gevolmachtigde Ministers en de volksvertegenwoordigers uit Aruba en Curaçao volgens bepaalde procedures invloed op het besluitvormingsproces kunnen uitoefenen. De andere bestuursseenheden kunnen via hun Gouverneurs worden gehoord.

### ***Raad van State van het Koninkrijk***

De positie van de Nederlandse Raad van State als Raad van State van het Koninkrijk kan worden gehandhaafd, waaraan op verzoek van de Arubaanse en de Curaçaose regering een lid kan worden toegevoegd. Er zou echter een uitbreiding van de taak van de Raad kunnen plaatsvinden door de Afdeling Bestuursrechtspraak tevens als hoogste bestuursrechter te laten fungeren ten aanzien van beroepen tegen besluiten van de bestuursorganen binnen de overzeese gebiedsdelen.

### ***Hoge Raad en Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk***

De positie van de Hoge Raad hoeft niet te worden gewijzigd. Daarnaast kan een Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk worden gevormd, bestaande uit de Nederlandse Algemene Rekenkamer, waaraan ook een tweetal leden - dat Aruba en Curaçao vertegenwoordigt - zal kunnen deelnemen. Genoemde Rekenkamer zal het algemene toezicht op de besteding van de geldmiddelen in zowel Aruba, Curaçao als de kleinere Caribische bestuurlijke eenheden moeten uitoefenen. In deze gebiedsdelen is in een dergelijke situatie geen sprake meer van eigen rekenkamers.

### ***Staatsinrichting***

De staatsinrichting van Aruba en Curaçao en genoemde bestuurlijke eenheden wordt in het onderhavige model geregeld in de op basis van het gewijzigde Statuut vast te stellen constituties. Voor Aruba hoeft dit weinig veranderingen ten opzichte van de huidige situatie in te houden. Voor de andere overzeese gebiedsdelen zal echter wel het nodige veranderen. Curaçao kan een autonoom land binnen het Koninkrijk worden.

De kleinere bestuurseenheden, die niet de status autonoom land krijgen maar wellicht een bijzondere status als eilandgebied binnen het Koninkrijk, beschikken over een rechtstreeks door de bevolking gekozen Eilandsraad en een als dagelijks bestuur functionerend bestuurscollege. De Gouverneur, die de Koninkrijksregering vertegenwoordigt, is de voorzitter van het Bestuurscollege. De Eilandsraad zou zijn eigen voorzitter kunnen kiezen.

### ***Europese Unie***

De huidige situatie dat de overzeese gebiedsdelen geen deel uitmaken van het grondgebied en de interne markt van de Europese Unie kan worden gehandhaafd. Deze gebieden blijven dan behoren tot de LGO. Desgewenst kunnen de landen Aruba en Curaçao en/of de kleinere bestuurseenheden opteren voor volledige integratie in de EU. Daarmee is wel de instemming van de EU- lidstaten nodig.

## **B Bevoegdheidsverdeling**

### ***Curaçao en Aruba***

Ten opzichte van de huidige situatie zou voor wat betreft Curaçao en Aruba sprake kunnen zijn van een bevoegdheidsverdeling op drie niveaus, te weten:

- 1 Koninkrijksaangelegenheden;
- 2 gemeenschappelijke aangelegenheden;
- 3 autonome aangelegenheden.

Ad. 1 Het aantal Koninkrijksaangelegenheden wordt mogelijk uitgebreid. Aan de thans in het Statuut opgenomen Koninkrijksaangelegenheden kunnen de volgende onderwerpen worden toegevoegd: de rechterlijke macht (zowel de zittende als de staande magistratuur), de burgerlijke rechtsverordening, de strafverordening, het bestuurs- en bestuursprocesrecht, het notarisambt, grote delen van het burgerlijk- en strafrecht en de kustwacht. Verder wordt het repressief toezicht van de Koninkrijksregering vereenvoudigd en kan zij zo nodig voorzieningen treffen in de landen.

De nadere regeling van Koninkrijksaangelegenheden zal evenals nu moeten geschieden bij Rijkswet en AMvRB.

Ad. 2 De gemeenschappelijke aangelegenheden en de aangelegenheden waarvoor tussen de landen kan worden samengewerkt hoeven niet uitputtend in het Statuut of in de desbetreffende constitutie te worden vermeld. Wel kan het raadzaam zijn de bestaande samenwerking op bepaalde terreinen te formaliseren. Hoewel samenwerking in beginsel op basis van vrijwilligheid geschiedt, kan de Koninkrijksregering om redenen van schaal, kwaliteit en eenheid van beleid de landen zo nodig bij Rijkswet verplichten met elkaar samen te werken. Uiteraard zal dat niet kunnen dan nadat overleg tussen de landen heeft plaatsgevonden.

Ad. 3 Voorzover bepaalde taken en bevoegdheden niet zijn aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheid dan wel daarvoor niet verplicht hoeft te worden samengewerkt, is sprake van autonome aangelegenheden van de landen Curaçao en Aruba. Het kan daarbij gaan om een groot aantal beleidsterreinen.

#### ***De kleinere overzeese bestuurseenheden***

De bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de andere overzeese bestuurseenheden zal er uiteraard anders moeten uitzien. Zij verkrijgen immers niet de status van volwaardig autonoom land. Het zou te ver voeren hier precies aan te geven over welk bevoegdheidspakket de desbetreffende bestuurseenheden zullen beschikken. Duidelijk is dat door hun kleinschaligheid de verantwoordelijkheden van de Koninkrijksregering aanzienlijk groter zullen zijn dan ten aanzien van Curaçao en Aruba. Afhankelijk van de schaal van de bestuurseenheden kan hun bevoegdheidspakket overeenkomen met dat van een Nederlandse provincie en gemeente gezamenlijk dan wel met dat van alleen een gemeente, zonder dat zij overigens formeel de status van provincie of gemeente verkrijgen. De betrokken bestuurseenheden zullen - zoals hiervoor vermeld - een geheel eigen status binnen het Koninkrijk bezitten. De Gouverneur vervult in deze bestuurseenheden een belangrijke rol bij de uitoefening van de Koninkrijksbevoegdheden en zal tevens een toezichtfunctie vervullen ten aanzien van de uitoefening van de eigen bevoegdheden van bedoelde bestuurseenheden. Verder moet het mogelijk zijn dat de kleinere bestuurseenheden op een of andere wijze worden betrokken bij de samenwerking tussen Curaçao en Aruba en Nederland.

## C Gevolgen bij het model bestuur op maat

- het blijven vormen van één Koninkrijk kan voor de overzeese gebiedsdelen een stabiliserende en vertrouwenwekkende functie vervullen;
- de inwoners van de overzeese gebiedsdelen behouden de waarborgen voor rechtszekerheid (onder andere onafhankelijke rechtspraak) en voor een democratisch en deugdelijk bestuur;
- Aruba blijft en Curaçao wordt een autonoom land en zij kunnen met behulp van eigen democratisch gekozen besturen zelf belangrijke beslissingen nemen over het te voeren beleid in de desbetreffende landen. Daarnaast kunnen zij hiermee vormgeven aan hun eigen sociaal-culturele identiteit;
- de inwoners van de overzeese gebiedsdelen behouden de Nederlandse nationaliteit zodat zij zonder problemen naar alle landen van de wereld kunnen reizen;
- Curaçao en Aruba, doch in het bijzonder de andere bestuursseenheden, hebben een bestuur dat is toegesneden op de eigen mogelijkheden en behoeften;
- binnen de Nederlandse Antillen zal het systeem van twee bestuurslagen worden beëindigd;
- ten aanzien van de kleine bestuursseenheden zal een groter aantal bevoegdheden door of vanwege de Koninkrijksregering worden uitgeoefend;
- de Koninkrijksregering kan op flexibeler wijze gebruik maken van toezichtmechanismen;
- het toezicht op de besteding van de geldmiddelen wordt opgedragen aan een Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk;
- de Koninkrijkstaken worden in het gewijzigde Statuut limitatief opgesomd. Hierdoor worden met name Curaçao en Aruba enerzijds waarborgen tegen een eenzijdige inbreuk op hun autonome bevoegdheden, doch is anderzijds het staatkundig bestel weinig flexibel;
- de overzeese gebiedsdelen kunnen hun positie buiten de Europese Unie handhaven. Desgewenst kunnen een of meer rijkdelen opteren voor integratie in de EU, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, alsmede het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de Europese structuur- en steunfondsen en het Europese burgerschap;
- de kleinere bestuursseenheden zullen geen eigen centrale bank en geen eigen munt hebben.

## Voetnoten

- 1 Zie Van Rijn, A.B. “Vijftig jaar Statuut: hoe verder?” in Nederlands Juristenblad 44 d.d. 3 december 2004.
- 2 Het Lomé-verdrag is een verdrag waarin de associatie tussen de zogenaamde ACS-landen (voor het merendeel voormalige koloniën en overzeese gebiedsdelen van de EU-lidstaten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Zuidzee) en de EG is geregeld.



## 8 De staatkundige structuur voor de Nederlandse Antillen in de 21ste eeuw

### 8.1 Inleiding

Goed bestuur op de Nederlandse Antillen is hard nodig. Als er niet snel wordt overgegaan tot het leveren van bestuurlijk maatwerk zal, naar mijn mening, het huidige systeem verder op de helling gaan wegens o.a. het toenemende wantrouwen.

Problemen in de wijken op de eilanden dienen samenhangend te worden aangepakt. De herstructurering van wijken hapert en het lukt het Landsbestuur (nog) niet goed genoeg de harde kern van de sociale problematiek aan te pakken. Het is aantrekkelijk om op de eilanden te wonen, maar het blijft moeilijk mensen met goede opleiding vast te houden. De substantiële verbetering van veiligheid heeft niet plaatsgevonden en de stijging van het aandeel van jongeren in de criminaliteit is zorgwekkend.

De afgelopen tijd heeft de bevolking van de Nederlandse Antillen ondubbelzinnig laten blijken dat er iets moet gebeuren aan de problematiek waar ze dagelijks tegenaan lopen. Door uitblijvende resultaten is het vertrouwen van de burger in de overheid geschaad. Steun vanuit Nederland blijft onontbeerlijk. Het gaat daarbij niet om de financiën alleen. Het verkrijgen van vertrouwen en ruimte kan resultaat opleveren.

Nederland kan, in het uiterste geval, bestuurlijk ingrijpen. Als de Minister, belast met Koninkrijksrelaties, zijn vertrouwen in de Landsregering opzegt, dan moet de bewindspersoon zijn verantwoordelijkheid nemen en het Land de Nederlandse Antillen onder curatele stellen. Wanneer de bewindspersoon vindt dat de wettelijk gekozen regering van het Land de Nederlandse Antillen niet deugt, dan moet hij met een AMvRB de zaak daar overnemen.

## 8.2 Huidige staatkundige situatie in de Nederlandse Antillen

Zeer waarschijnlijk, althans dat verwacht de auteur, zal de Antilliaanse bevolking geen onafhankelijkheid willen.

Wanneer de Nederlandse regering de toekomstige plannen over herstructurering met de Antilliaanse politici gaat bespreken, is het van het allergrootste belang om openhartig de onderhandelingen te voeren. Het wantrouwen tegenover Nederlandse politici zal voor een deel onterecht zijn, feit is dat het bestaat! Een goede samenwerking is alleen mogelijk, wanneer geen wantrouwen aanwezig is.

Vasthouden aan gemaakte afspraken, beleid op lange termijn en het serieus nemen van de meningen van de Antilliaanse politici kunnen zeker ook een belangrijke bijdrage leveren aan het wegnemen van het wantrouwen.

### ***Dubbele bestuurslaag***

De staatsvorm die vanaf 1954 (aanvaarding van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden) werd aangenomen, had vele gevolgen voor het eilandgebied Curaçao. Curaçao kreeg te maken met twee bestuurslagen te weten de Nederlandse Antillen als Land en als Eilandgebied Curaçao, die elkaar overlaptten en elkaar competentie voortdurend aantastten. Dit schiep niet alleen bestuurlijke onduidelijkheid, maar ook werd de bestuurlijke efficiency dusdanig uitgehoud.

De Nederlandse Antillen bij elkaar houden, zoals de Nederlandse regering wil, betekent een staatsvorm met een Landsregering voor het Land Nederlandse Antillen, en bestuurscolleges voor elk der vijf Nederlands-Antilliaanse eilanden.

Deze staatsvorm, dubbele bestuurslaag, is bijzonder kostbaar. Zo zijn er twee ambtelijke apparaten: één op landsniveau en op elk Eilandgebied één op eilandniveau. Dit schiept verwarring. De bureaucratie heeft ongekende vormen aangenomen, omdat vaak niet duidelijk is welk apparaat waarvoor verantwoordelijk is. Veel taken worden twee keer vervuld. Bijvoorbeeld: het Land heeft ambtenaren die zich met onderwijsproblemen bezighielden, en dezelfde problemen worden ook op eilandniveau aangepakt.

Geconcludeerd kan worden dat al jarenlang de dubbele bestuurslaag op de Nederlandse Antillen als een struikelblok kan worden beschouwd voor de ontwikkeling van het Land Nederlandse Antillen. Daarnaast heerst er op de kleinere eilanden frustratie over de dominante positie van het Eilandgebied Curaçao in de Landsregering. Deze staatsvorm werkt niet, er is bovendien geen draagvlak voor. Wat de Landsregering op Curaçao goed doet, wordt gezien als bazigheid. En alles

wat fout gaat, wordt beschouwd als een brevet van onvermogen of onwil van de Landsregering.

Het geschetste systeem is ronduit ingewikkeld te noemen voor de bestuurlijke eenheid. Het zou zinvol zijn de dubbele bestuurslaag af te schaffen, in ruil voor veel directere zeggenschap over belangrijke zaken.

Ook de regering in Den Haag is tot de conclusie gekomen dat de staatkundige verhoudingen toe zijn aan herzieningen. Den Haag wil, indien mogelijk, één- op- één relaties aangaan met de vijf eilanden in plaats van alles via Willemstad (Curaçao) te laten lopen.

Om de toekomstige verhoudingen tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland te regelen is het volgende van belang. Democratische rechtsstaten als Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba zullen het beginsel moeten respecteren dat de wil van het volk de grondslag van de regering vormt.

De materie van de staatsrechtelijke indeling van het Koninkrijk is gecompliceerd. Naast een juridische kant spelen met name de historische verhoudingen en ontwikkelingen een belangrijke rol. Om een beslissing te nemen over de richting voor de toekomst zal men daarom de geschiedenis in ogenschouw moeten nemen. Hoe de staatkundige vorm van de Nederlandse Antillen er uit zal moeten zien kan bepaald worden aan de hand van het houden van een volksreferendum.

### **8.3 Vergelijking van de beschreven modellen met het Franse en Britse model**

In hoofdstuk 7 wordt een aantal denkbare modellen weergegeven voor de vormgeving van de staatkundige relatie tussen de drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Benadrukt wordt dat het hier gaat om een globale beschrijving van een aantal hoofdmodellen.

Vanwege het feit dat voor wijzigingen in de verhoudingen de medewerking van de drie landen van het Koninkrijk noodzakelijk en essentieel is, heeft de uitwerking van de staatkundige modellen vooralsnog een theoretisch karakter.

In hoofdstuk 6 is uitvoerig de staatkundige situatie van de Franse en Britse Caribische eilanden beschreven. De Franse eilanden maken als departementen deel uit van het land Frankrijk, met o.a. stemrecht voor het Franse parlement en alle voorzieningen op bijv. sociaal terrein die ook in Frankrijk zelf gelden. Deze eilanden maken ook alle deel uit van de EU, als ultra perifeer gebied. In de Britse situatie heeft ieder eiland een eigen relatie met het VK en maken zij juist geen deel uit van het VK. Deze eilanden vallen onder het LGO-regime van de EU.

Hieronder volgt een vergelijking van de modellen met het Franse en Britse model. Voor de situatie van de Nederlandse Antillen kan het Franse model weliswaar als inspiratiebron dienen, maar is op geen enkele manier integraal bruikbaar.

### *1. Een meer geïntegreerd Koninkrijk*

Dit model is niet vergelijkbaar met het Franse model, omdat de Nederlandse Antillen deel uitmaken van een Koninkrijk. Bestuurlijk en politiek gezien zijn de Antillen verdeeld. De eilanden kennen eigen besturen.

### *2. De status van provincie*

In de Antilliaanse situatie kan het Franse model het beste worden geduid als een provinciemodel: de Antillen gaan onderdeel uitmaken van Nederland als een (of meer) Nederlandse provincies. Politiek maakt dit model noch in Nederland noch in de Antillen zelf enige kans van slagen. De Nederlandse Antillen hebben onder het Statuut een grote mate van autonomie gedurende nu al weer een halve eeuw en het is ondenkbaar om deze situatie van autonomie weer in te ruilen voor die van de relatieve autonomie van een provincie in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ook internationaal zou de invoering van een provinciemodel op veel onbegrip kunnen rekenen.

Om de Nederlandse Antillen als dertiende provincie aan Nederland toe te voegen, acht ik niet geschikt. Deze optie heeft ook trouwens nooit enig draagvlak genoten onder de Curaçaose bevolking. Daarvoor ligt het “neokoloniaal trauma” nog te vers in het geheugen van de bevolking.

### *3. Een gemenebestrelatie met Nederland*

Het Britse model lijkt op het eerste gezicht wat meer perspectief te bieden voor de Nederlandse Antillen. Voor ieder eiland is een eigen basisregeling voorzien waarin naar behoefte de staatkundige situatie is geregeld. So far so good. Wat echter niet over het hoofd mag worden gezien in de Britse situatie is dat de mate van autonomie van ieder eiland in feite eenzijdig vanuit Londen wordt bepaald. De Britse eilanden krijgen net zo veel autonomie als Londen wil toestaan en wanneer dat zo uit komt is men er tot nu toe ook niet voor teruggeschrokken om al verleende autonomie weer terug te draaien wanneer dat door bepaalde omstandigheden wenselijk bleek. De eilanden staan machteloos tegenover deze politiek.

#### *4. Volledige onafhankelijkheid*

Ook dit model wordt niet geschikt geacht. De Nederlandse Antillen willen in geen geval onafhankelijkheid. Het streven van deze eilanden is meer vrijheid te hebben in hun relatie met Nederland.

### **8.4 Staatkundige verhouding Nederlandse Antillen in de toekomst**

#### ***Model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen***

Door middel van het model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen wordt aangegeven hoe de diverse eilanden van de Nederlandse Antillen beter kunnen functioneren in de 21e eeuw. Hiermee kan aan de zeer grote verschillen tussen de eilanden qua territorium, inwonertal, taal, cultuur en sociaal-maatschappelijke en economische problematiek tegemoet worden gekomen. Ook in een dergelijk model blijft het Koninkrijk als volkenrechtelijke eenheid bestaan. Op basis van een gewijzigde Statuut kan per eiland (of eilandengroep) een constitutie worden vastgesteld, waarin de bestuurlijke structuur en het bevoegdheidspakket van de betreffende bestuurlijke eenheid worden neergelegd. Afhankelijk van de omstandigheden en behoeften heeft de ene bestuurseenheid een meer geïntegreerde band met Nederland dan de andere.

Hiermee zou in de Nederlandse Antillen het systeem van twee bestuurslagen worden beëindigd. Het eilandgebied Curaçao zou, afhankelijk van omstandigheden en behoeften meer autonomie kunnen verkrijgen. De andere eilanden kunnen een nauwere relatie dan thans het geval is met Nederland onderhouden. Uiteraard kunnen ook twee of meer eilanden gezamenlijk als bestuurlijke eenheid fungeren. Hierbij kan worden gedacht aan de Bovenwindse eilanden als een bestuurlijke eenheid.

De nadruk wordt gelegd op Koninkrijksbevoegdheden, waarbij het Koninkrijk een directe relatie heeft met de eilanden en Nederland binnen het Koninkrijk een positie behoudt die recht doet aan zijn omvang. Het model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen biedt ruimschoots de mogelijkheid voor maatwerk voor de eilanden.

#### ***Uitgangspunten Model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen:***

- Zolang de Nederlandse Antillen niet onafhankelijk worden, blijft het Koninkrijk in zijn huidige transatlantische samenstelling bestaan. Een heroriëntatie op de rechten en plichten van het lidmaatschap van het Koninkrijk dient plaats te vinden.

- In het nieuwe Koninkrijk is geen plaats meer voor het Land Nederlandse Antillen (opheffen van de dubbele bestuurslaag) en dit maakt verandering van het Statuut noodzakelijk.
- De instelling van een onderraad van de Rijksministerraad voor Koninkrijkszaken, waarin naast de (gevolmachtigde) Minister van de Nederlandse Antillen, afhankelijk van het onderwerp de meest betrokken Nederlandse bewindslieden zijn opgenomen.
- Maatwerk per eiland is gewenst in de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderling, met Nederland en met het Koninkrijk.
- De waarborgtaak van het Koninkrijk krijgt een nieuwe invulling door het gezamenlijk vaststellen van normen voor de rechtsorde, goed bestuur en overheidsfinanciën. Het Koninkrijk houdt hierop actief toezicht.

Als structurele grondslag voor Bestuur op Maat Nederlandse Antillen kan gekozen worden voor een gezamenlijke aanpak van alle partijen, de burgers, het bedrijfsleven en instellingen. De genoemde partijen dragen de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het eilandgebied. In deze decentrale benadering staan de eigen problematiek en visie van het eilandgebied centraal.

Het model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen heeft als doel de vitaliteit van de eilanden te bevorderen en daarbij een tweedeling, door middel van sociaal-economische en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen, te voorkomen en te bestrijden. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat:

- 1) Er een nieuwe staatkundige structuur komt, die zoveel mogelijk aansluit bij de politiek-maatschappelijke wensen, die meer conjunctuurbestendig is en die de oplossing van de huidige sociaal-economische problemen vergemakkelijkt.
- 2) De nieuwe staatkundige structuur wordt toegesneden op de specifieke situatie van ieder Land/eiland.
- 3) De eilanden zullen na de beëindiging van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband op verschillende terreinen met elkaar samenwerken.

## **Structuur**

### *Staatshoofd*

Op basis van een gewijzigde Statuut en de vast te stellen constituties kan de huidige situatie van een gemeenschappelijke Staatshoofd worden gehandhaafd, dat in elke bestuurlijke eenheid wordt vertegenwoordigd door een Gouverneur.

### *Koninkrijksministerraad*

De Koninkrijksministerraad zal bestaan uit de Nederlandse Ministerraad met daaraan toegevoegd de twee Gevolmachtigde Ministers (Nederlandse Antillen en Aruba). Het lijkt niet voor de hand te liggen de kleinere bestuurlijke eenheden eveneens te laten vertegenwoordigen door een Gevolmachtigde Minister. Om deze eenheden toch te kunnen consulteren over (beleids-)aangelegenheden die hen raken, kan de daar aanwezige Gouverneur als communicatieschakel fungeren.

### *Inspectiedienst Koninkrijk*

Een gemeenschappelijke Inspectiedienst Koninkrijk kan in het leven worden geroepen, die rechtstreeks onder het gezag van de Rijksministerraad valt. Deze gemeenschappelijke Inspectiedienst Koninkrijk kan worden samengesteld uit niet-politieke vertegenwoordigers van de vijf afzonderlijke eilandgebieden en zou de volgende bevoegdheden kunnen krijgen:

1. Ondersteuning van de besluitvorming in de Rijksministerraad.
2. Ondersteuning, al dan niet op verzoek, van bilaterale afspraken tussen de eilandgebieden over diverse beleidsuitvoerende aangelegenheden.

### ***Integrale aanpak***

Vanwege de gecompliceerde problematiek van de eilandgebieden ga ik uit van een integrale aanpak. Onder integrale aanpak versta ik het tegelijkertijd én in onderlinge samenhang benaderen van prioritaire belangen Nederlandse Antillen. Onder prioritaire belangen Nederlandse Antillen kunnen worden gerekend de beleids-terreinen: goed functionerende openbaar bestuur, veiligheid, leefbaarheid en sociaal-economische belangen.

De inbreng van kennis en kunde van de verschillende betrokken partijen (Eilandsbesturen, lokale partners en Nederland) dienen inhoudelijk samen te hangen, afgestemd te zijn en in de fasering en uitvoering aan elkaar gekoppeld te zijn.

### *Rechtspraak*

Op dit moment is er een gemeenschappelijk Hof, waarin zowel de Gerechten in Eerste Aanleg (GEA's) als de hogerberoepinstantie in het Hof verenigd zijn. De auter pleit ervoor om dit zo te houden en dus niet de GEA's naar de eilandsgebieden te decentraliseren, en alleen het Hof als gemeenschappelijke instantie te houden. Indien gekozen wordt om voor zulke kleine samenlevingen aparte gerechten in te stellen, riskeert men dat door de versnippering van talent niet de vereiste expertise kan worden samengebracht.

### ***Inspraak van de bevolking in de wijken***

De kern van representatieve democratie wordt in theorie gevormd door een georganiseerd vertrouwen tussen het volk en zijn vertegenwoordigers. De praktijk op de eilanden leert dat die relatie vaak neer komt op onderlinge vervreemding en wantrouwen. Burgers worden steeds assertief en hebben vaak (terechte) kritiek op de wijze waarop hun eiland wordt bestuurd.

Mensen moeten zich kunnen herkennen in het bestuur. Dat bestuur moet slagvaardig zijn om de uitdagingen van deze tijd aan te kunnen.

De soevereiniteit van het volk is alleen gewaarborgd als de burgers de mogelijkheid hebben na te gaan of de door hen gekozen vertegenwoordigers hun belangen wel goed behartigen en waar nodig hun beslissingen kunnen corrigeren.

Ook dienen de eilandbewoners over het recht te kunnen beschikken een onderwerp of voorstel op de agenda van de eilandsraad te plaatsen.

Mijn advies is dan ook om per buurt een wijkraad in te stellen. Dat houdt in dat wijkbewoners over alles waarbij moet worden beslist over wat in hun wijk gebeurt, mee mogen stemmen bij wijze van medezeggenschapsraad. Zo wordt de wijk ook betrokken bij de te nemen beslissingen.

Bij samenwerking tussen de eilandgebieden is een juridische grondslag mogelijk. Op grond van het bepaalde art. 38 van het Statuut bestaat de mogelijkheid om tussen de eilanden onderlinge regelingen te treffen. Een samenwerkingsregeling kan bij Rijkswet of AmvB worden vastgelegd, maar kan ook een andere vorm hebben. Het gaat hier uiteindelijk om samenwerking op basis van vrijwilligheid.

Voor het model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen is het belangrijk welke rol Nederland bij een eventueel onderhandelingsproces over de staatkundige verhoudingen gaat spelen. Ongeacht of de herstructurering van de Nederlandse Antillen binnen of buiten het kader van het huidige Statuut kan plaatsvinden, zouden door Nederland aan de wijziging van de staatkundige structuur de volgende eisen dienen te worden gesteld:

- A waarborgen democratie en behoorlijk bestuur
- B een deugdelijk instrumentarium dat past bij de Koninkrijksverantwoordelijkheden
- C stabiliserende functies in het openbaar bestuur als tegenwicht voor de gepolitiseerde bestuurscultuur
- D bevoegdheden in relatie tot draagkracht

- E geen of zo gering mogelijke toename van de bestuurslasten voor de Koninkrijksregering (Den Haag)
- F goede afwikkeling van de boedelscheiding

*ad A.*

Onder behoorlijk bestuur wordt hier tevens verstaan financieel goed bestuur. De eilanden worden geacht de zorg voor de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur zelf in autonomie te verwezenlijken. Het Koninkrijk heeft een waarborgfunctie.

Wat betreft het financiële aspect van deugdelijk bestuur zou kunnen worden nagegaan in hoeverre het wenselijk en mogelijk is bepaalde door het Koninkrijk te formuleren normen te hanteren ter bevordering van een gezonde financiële positie van de landen en eilanden. Dat betekent dat er bepaalde normen moeten worden geformuleerd ten aanzien van begrotingstekort, financieringstekort en inflatie. Tevens zou dat in enigerlei vorm toezicht op en goedkeuring van begrotingen meebrengen.

*ad B.*

Een eventuele uitbreiding van de Koninkrijksverantwoordelijkheden zou gepaard moeten gaan met een uitbreiding van de bevoegdheden van de Koninkrijksregering. De keerzijde van meer verantwoordelijkheden voor het Koninkrijk in de Antilliaanse verhoudingen is dat daarmee de politieke druk (Staten-Generaal, maar ook internationaal) op het Koninkrijk zal toenemen om handelend op te treden. Het Koninkrijk zal daar op aangesproken worden. Daarom is het belangrijk eerst te bepalen welke verantwoordelijkheid het Koninkrijk ook zou willen nemen.

Het Koninkrijk zal als volkenrechtelijke entiteit in elk geval verantwoordelijkheid dragen en dus aanspreekbaar zijn op zaken die spelen in de internationale verhoudingen. Voor zover er een relatie is met de buitenlandse betrekkingen, is het daarom gewenst bevoegdheden te kunnen uitoefenen.

Binnen het kader van het huidige Statuur kan ingrijpen van het Koninkrijk in de Antilliaanse structuren slechts plaatsvinden bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur, ook als het gaat op spoedeisende zaken die eigenlijk niet kunnen wachten op de totstandkoming van een dergelijke AmvRB. Er is behoefte aan een fijnmaziger, subtieler instrumentarium. Gedacht kan worden aan de bevoegdheid voor de Rijksministerraad om aanwijzingen te geven aan de regering van een van de landen met een beroepsmogelijkheid op de Raad van State van het Koninkrijk.

Een afzonderlijk discussiepunt zou kunnen zijn de overbrenging van de verantwoordelijkheid voor de keten van de rechtshandhaving naar het Koninkrijk. Het nadeel daarvan is dat de bemoeienis van Nederland met de Nederlandse Antillen zeer groot zal worden. Een voordeel is dat het Koninkrijk zijn verantwoordelijkheid zal kunnen waarmaken, indien het daar in internationaal verband op zou worden aangesproken.

*ad C.*

Een systeem van checks and balances heeft stabiliserende effecten op het sterk gepolitiseerde systeem in de Nederlandse Antillen. Gedacht kan worden aan het versterken van de rol van de Algemene Rekenkamer, de rechterlijke macht, gezaghebbers, Gouverneur, Raad van Advies, Raad van State van het Koninkrijk en Centrale Bank. Ook het inschakelen van (internationale) organisaties (IMF, Europees Hof, etc.) draagt daartoe bij. Hierbij dient wel gewaakt te worden voor een te ver gaande juridisering van het openbaar bestuur en de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk. Dit kan vertragend werken op de besluitvorming, vooral indien het juridische instrumentarium wordt benut om politieke, oppositionele redenen.

Tenslotte blijkt uit onderzoek in de Britse dependencies dat het aantrekken van ambtenaren van buitenaf (technische bijstanders) bijdraagt tot objectivering, onpartijdigheid en minder politisering van het overheidsapparaat. Dezelfde ervaringen worden opgedaan met het vooral uit Nederlandse rechters bemande Hof van Justitie en Openbaar Ministerie in de Nederlandse Antillen en Aruba.

*ad D.*

Aangezien de eilanden zeer verschillen qua bestuurskracht, is het belangrijk dat daarmee rekening wordt gehouden bij de toedeling van bevoegdheden.

*ad E.*

Nederland heeft er belang bij om de bestuurslasten van het Koninkrijk beheersbaar te houden. Zo is het ongewenst als de besluitvormingsstructuur binnen de Rijksministerraad wordt gecompliceerd door deelname van meer Gevolmachtigde Ministers en/of een afzonderlijk Koninkrijksparlement en andere Koninkrijksinstellingen.

*ad F.*

Gelet op de negatieve ervaringen met de regeling van het Solidariteitsfonds en de afwikkeling van de boedelscheiding tussen de Nederlandse Antillen en Aruba zou Nederland niet moeten meewerken aan een wijziging van de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen dan wel van het Koninkrijk, indien op het punt van de boedelscheiding geen sluitende afspraken zijn gemaakt en waarborgen zijn geschapen dat deze afspraken ook worden nageleefd.

#### ***Afsluiten van convenanten***

Het belang van een convenant ligt met name in het tot stand brengen van een partnership. Het koninkrijk en de eilandgebieden hebben gezamenlijk de problemen geformuleerd. In het af te sluiten convenant wordt het gezamenlijke ambitieniveau vastgelegd alsmede de inbreng van beide kanten om de problemen aan te pakken. Het convenant kan bestuurlijke afspraken bevatten over de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Soms zal het betrekkelijk eenvoudig zijn deze maatregelen te treffen. Maar het zal ook nodig zijn via de weg van wet- en regelgeving de randvoorwaarden te scheppen voor het bereiken van de beoogde resultaten. Waar mogelijk kan, vooruitlopend daarop, naar praktische oplossingen worden gezocht voor de aanpak van de meest urgente problemen.

Het convenant legt ook afspraken vast over de ambtelijke en bestuurlijke evaluaties om te beoordelen of doelstellingen gehaald worden en zo niet wat daarvan de oorzaak is en hoe het proces bijgestuurd kan (moet) worden.

Het koninkrijk en de eilandgebieden kunnen zich in een convenant committeren om op bepaalde beleidsterreinen concrete resultaten te boeken. Daarbij kan worden gedacht aan een goed openbaar bestuur, veiligheid, leefbaarheid en werkgelegenheid. Het effect hiervan zal vooral op wijkniveau merkbaar moeten worden en daarvoor ligt het initiatief in belangrijke mate bij de eilandsbesturen. De eilanden zullen in dit verband binnen zes maanden na ondertekening van dit convenant aangeven aan welke beleidsitems zij prioriteit geven bij de te nemen maatregelen en de daarmee te bereiken resultaten.

Het Koninkrijk maakt dan met ieder eiland afzonderlijk resultaatafspraken op maat in convenanten. Via gerichte monitoring en visitatie wordt de voortgang met betrekking tot de realisatie van deze resultaten bewaakt en kan worden ingegrepen daar waar dat nodig is.

Aanbeveling is om de oriëntatie op resultaten centraal te houden en om juist ook voor de sociale en economische thema's zicht te krijgen op te boeken resultaten. In Nederland moet dan een veel duidelijker beeld ontstaan van de te boeken resultaten op de eilanden, ook vertaald naar de eigen bijdrage die Nederland aldaar, in voorwaardenscheppende zin, aan kan leveren. De manier waarop de Tweede Kamer het best kan worden voorzien van waardevolle informatie, dient voor dit punt ook worden verduidelijkt.

## **8.5 EU en de Nederlandse Antillen en Aruba**

De Europese Unie is uitgebreid met landen uit vooral Centraal- en Oost- Europa. Nu in 2004, tijdens het EU- voorzitterschap van Nederland, zijn tien landen toegetreden. Door deze uitbreiding verdubbelt bijna het aantal lidstaten van 15 naar 25.

Nederland heeft bij de EU een voorstel ingediend om de aanstaande Europese grondwet te voorzien van een amendement dat de mogelijkheid openlaat om op termijn de Nederlandse Antillen en Aruba de status van ultraperifere gebieden (UPG) te verkrijgen. De Nederlandse Antillen en Aruba zouden bij de inwerkingtreding van de Europese grondwet een ultraperifere status verkrijgen. In die situatie worden de hoofdlijnen voor wet- en regelgeving over bijvoorbeeld belastingen, handel, landbouw en staatshulp bepaald door Brussel, het hoofdkantoor van de EU.

Hieronder zal ik ingaan op de gevolgen van de steeds groter wordende Europese Unie voor de Nederlandse Antillen.

### ***Het Koninkrijk en de EU***

Nederland is sinds het Verdrag van Maastricht bezig zich volledig te integreren in Europa. Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden lid is van de EU, treedt Nederland alleen op als lidstaat van de EU nu de oprichtingsverdragen alleen voor Nederland zijn goedgekeurd en bekrachtigd. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn dus geen lid van de EU en derhalve geldt voor hen niet het Europese integratieproces.

De Nederlandse Antillen en Aruba maken weliswaar deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden, maar hun relatie met de EU is vastgelegd in de regeling van de LGO. De Koninkrijksrelaties zijn geregeld in het Statuut van het Koninkrijk der

Nederlanden en daarin staat onder andere hoe de buitenlandse betrekkingen tot stand dienen te komen als het betreft de relatie tussen de EU en de delen van het Koninkrijk. In dit opzicht kan de vraag worden gesteld wat de verhouding is tussen de Europese integratie van Nederland en de koninkrijksrelatie tussen de Nederlandse Caribische gebiedsdelen voor wat betreft bijvoorbeeld de buitenlandse betrekkingen, als de EU meer bevoegdheden krijgt over de buitenlandse betrekkingen van Nederland. Zal de EU dan bepalen hoe de Nederlandse Antillen en Aruba dienen te handelen over hun buitenlandse betrekkingen als het gaat over economische betrekkingen met de regio?

### ***De LGO en de UPG- status***

De EU onderscheidt verschillende vormen van samenwerking en integratie.

Deze kunnen als volgt worden gerangschikt:<sup>1</sup>

- De Ultraperiferie Gebieden (UPG). Deze gebieden hebben een speciale band met één van de lidstaten en zijn daarmee onderdeel van de EU. Voor hen gelden speciale regelingen gebaseerd op hun afstand tot het continent Europa, hun eilandkarakter, kleinschaligheid en fysieke omstandigheden.
- De Landen en Gebieden Overzee (LGO) hebben eveneens een speciale band met één van de lidstaten maar vormen geen onderdeel van de EU.
- De landen die vroeger een band hadden met één van de lidstaten maar nu onafhankelijk geworden zijn, de landen in Afrika, de Cariben en de Pacific.
- Overige landen.

### **LGO- status**

LGO's hebben een preferentiële toegang tot de interne markt van de Europese Gemeenschap. Verder gaat het onderliggende verdrag vooral in op non-discriminatie aan de kant van de LGO en aan de kant van de lidstaten wat betekent dat het bevoordelen of benadelen van één lid van de Europese Gemeenschap ten opzichte van andere lidstaten en het heffen van douanerechten op goederen uit Europese Gemeenschap verboden is.

Indien de Nederlandse Antillen en Aruba hun LGO- status behouden zullen zij op grond van de associatie- overeenkomst met de EU de financiële bijdragen van de EU blijven ontvangen. Deze bijdragen zijn minder in tegenstelling tot die van de UPG, doch de LGO- landen verliezen hun bevoegdheid niet om naar buiten toe op economisch gebied zelfstandig op te treden.

### **UPG- status<sup>2</sup>**

De Ultraperifere Gebieden (UPG) hebben binnen de desbetreffende lidstaten van de EU uiteenlopende staatsrechtelijke posities.

Tot de UPG behoren onder andere de Franse départements d'outremer (DOM). Voor deze departementen gelden evenals voor de op het Europese continent gelegen departementen de regels die door de wetgevende macht van de Franse Republiek worden vastgesteld. Als de Franse wetgever ertoe besluit aan de (Prefect van de) DOM meer bevoegdheden te verlenen om zelf te beslissen over interne zaken of voor het aangaan van internationale betrekkingen met het oog op samenwerking binnen de regio, heeft dat voor de toepasselijkheid van het EG-recht geen gevolgen.

De belangrijkste kenmerken van de UPG's zijn:<sup>3</sup>

- Dat zij deel uitmaken van een dubbele geo- economische ruimte, bestaande uit de onmiddellijke geografische omgeving van het gebied en de politieke ruimte waartoe zij behoren, namelijk via hun respectievelijk “moederland” (Spanje, Portugal en Frankrijk) tot de Europese Gemeenschap;
- Het relatieve isolement als gevolg van de grote afstand tot het Europese vasteland, dat nog versterkt wordt door de insulaire of geheel omsloten ligging;
- De door het geringe aantal inwoners beperkte omvang van de plaatselijke en binnenlandse markt;
- De geografische en klimatologische omstandigheden die een obstakel vormen voor de ontwikkeling van de primaire en de secundaire sectoren (het ontbreken van grondstoffen, een archipelstructuur, actieve vulkanen);
- De economische afhankelijkheid van een klein aantal producten of in een aantal gevallen zelfs één product.

### ***Gevolgen voor de Nederlandse Antillen en Aruba***

De Nederlandse Antillen en Aruba zullen een keuze moeten maken voor de UPG-status of behoud de van LGO-status. De gemaakte keuze zal gevolgen hebben voor het functioneren van het Koninkrijk enerzijds ten aanzien van de onderlinge verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk, tegen de achtergrond van het Statuut, en anderzijds wat betreft de verhouding met de EU en de behartiging van de belangen van het Koninkrijk in Brussel.

Mochten de Nederlandse Antillen en Aruba kiezen voor een UPG-status dan treden deze landen toe tot de EU. Tegen de achtergrond van de huidige, vergaande autonomie van de landen binnen het Koninkrijk heeft dit te betekenen dat de

onderlinge verhoudingen tussen de Koninkrijkslanden zeer wezenlijk zullen veranderen.

Hoewel minder ingrijpend dan in geval van een keuze voor UPG-status, is er ook bij een keuze voor handhaving van de LGO-status een reden om te werken aan een betere coördinatie tussen de delen van het Koninkrijk ten aanzien van de EU.<sup>4</sup> De voortschrijdende Europese integratie is zich in de loop der jaren over steeds meer terreinen gaan uitstrekken en raakt daarmee ook vaker de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Om een goede afstemming in Koninkrijksverband te bewerkstelligen, zal het overleg tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba nader gestructureerd moeten worden. Waar deze overlegstructuur niet toereikend is, zullen de bepalingen van artikel 37 en 38 (onderlinge bijstand, overleg en samenwerking) van het Statuut een oplossing kunnen bieden. Hierbij kan worden opgemerkt dat met name de landen binnen het Koninkrijk ook actiever kunnen inzetten op onderlinge bijstand en samenwerking met het oog op een intensievere benutting van de LGO-associatie.

Het Statuut bepaalt de betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en Aruba bij het aangaan van internationale overeenkomsten die hun belangen raken. Ik wil benadrukken dat er is vastgelegd dat het Koninkrijk in beginsel de Nederlandse Antillen en Aruba niet tegen hun zin kan binden aan internationale overeenkomsten van economische en/of financiële aard, maar anderzijds moet meewerken aan de totstandkoming van dergelijke overeenkomsten ten behoeve van de Nederlandse Antillen en Aruba, wanneer deze landen dat wensen.

De vraag wordt wel opgeworpen of in geval van opnemings van de Nederlandse Antillen en Aruba onder de UPG van de EU, niet toch een wijziging van het Statuut voor de hand ligt omdat het Koninkrijk als lidstaat zal worden aangesproken in geval van incorrecte of onvolledige implementatie in één van de landen. Natuurlijk moet een dergelijke situatie worden vermeden. De artikelen 50, eerste lid, en artikel 51, eerste lid, van het Statuut zouden de Koninkrijksregering een handvat kunnen bieden om te voorzien in eventuele implementatiegebreken, hetzij door schorsing en vernietiging van met EU-recht strijdige regelingen en besluiten. Toepassen van artikel 51 kan echter een te zwaar middel blijken te zijn. Een eenvoudiger oplossing zou zijn dat de drie landen van het Koninkrijk instemmen met een rijkswet waarin het mogelijk wordt gemaakt (tijdelijke) voorzieningen te treffen, indien de implementatie door een van de landen te kort schiet. Verwacht mag worden dat bij toepassing van een implementatietechniek met een vangnetbepaling toepassing

van de artikelen 50 en 51 of een voorzieningenregeling niet of nauwelijks nodig zal zijn.<sup>5</sup>

## **8.6 Aanpassingen van het huidige Statuut**

De centrale waarden van het Statuut kunnen worden samengevat als het verlenen van wederzijdse steun en het dragen van eigen verantwoordelijkheden. Dit zal zich moeten uiten in verbetering van de maatschappelijke, bestuurlijke en financiële ontwikkeling van elk van de (ei-)landen, die dat zoveel mogelijk op eigen kracht moeten doen. Waar nodig zal Nederland bijstand kunnen verlenen. Dit ligt geheel in de lijn van het Statuut. Ieder land dient verantwoordelijkheid te dragen voor het te voeren beleid maar waar nodig is zal het door de andere landen worden gesteund. Zo zal het Statuut in balans blijven doordat de gelijkwaardigheid van de landen wordt gerespecteerd.

Ik ben van mening dat het Statuut in de huidige vorm bewezen heeft niet meer toereikend te zijn om tegemoet te komen aan de wensen van de bevolking. Om die redenen adviseer ik handhaving van het Statuut met de nodige aanpassingen. Oude schoenen moeten niet te vroeg worden weggegooid; versleten hakken en zolen kunnen worden vervangen en door de schoenen op te poetsen krijgen zij een glans.

Samenwerking met de Nederlandse Antillen zal, vanuit Nederland bekeken, goed kunnen verlopen naarmate de Antillen meer prioriteit geven aan verbetering van de kwaliteit van het landsbestuur. Financiële steun vanuit Nederland en het IMF heeft dan ook alleen zin als er sprake is van een duurzaam en een goed bestuur - en besluitvormingsapparaat. Door verbeteringen van beide kunnen buitenlandse investeringen worden aangetrokken die kunnen bijdragen aan de sanering van de begrotingstekorten.

Het is niet de bedoeling dat Nederland alle touwtjes in handen gaat nemen. Mijn voorstel is dan ook een werkgroep samen te stellen met een gemengde groep van Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse deskundigen.

### *Bevoegdheidsverdeling*

Ten opzichte van de huidige situatie zou voor wat betreft Aruba en Curaçao sprake kunnen zijn van een bevoegdheidsverdeling op drie niveaus, te weten Koninkrijksaangelegenheden, gemeenschappelijke aangelegenheden en autonome aangelegenheden. Het aantal koninkrijksaangelegenheden wordt echter uitgebreid. Aan de thans in het Statuut opgenomen Koninkrijksaangelegenheden zouden de volgende onderwerpen worden toegevoegd:

1. De rechterlijke macht (zittende en staande magistratuur).
2. De burgerlijke rechtsvordering.
3. De strafvordering.
4. Het algemeen bestuurs- en bestuursprocesrecht.
5. Grote delen van het burgerlijk en strafrecht.
6. De Kustwacht.

De nadere regeling van Koninkrijksaangelegenheden zal evenals nu moeten geschieden bij rijkswet en algemene maatregel van rijksbestuur.

De bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de andere kleinere bestuurseenheden zal uiteraard een andere moeten zijn. Het zou te ver voeren hier precies aan te geven over welke bevoegdhedenpakket de desbetreffende bestuurseenheden zullen beschikken. Duidelijk is dat door hun kleinschaligheid de verantwoordelijkheden van de Koninkrijksregering aanzienlijk groter zullen zijn.

Afhankelijk van de schaal van de bestuurseenheden kan hun bevoegdhedenpakket overeenkomen met dat van een Nederlandse provincie dan wel met dat van alleen een gemeente, *zonder dat zij overigens formeel de status van provincie of gemeente verkrijgen!*

De Gouverneur vervult in deze bestuurseenheden een belangrijke rol bij de uitoefening van de Koninkrijksbevoegdheden en zal tevens een toezichthoudende functie vervullen ten aanzien van de uitoefening van de eigen bevoegdheden van bedoelde bestuurseenheden.

Op basis van het bovenstaande kan er een Koninkrijk ontstaan waarin alle (ei-)landen gelijkwaardig zijn en waarbij ieder (ei-)land zelfstandig de aangelegenheden regelt en daarvoor verantwoordelijk is binnen de grenzen van het aangepaste Statuut.

## Tot slot

Iedereen is het er over eens dat de huidige situatie in de Nederlandse Antillen onwenselijk is. Verbeteringen in de bestuurlijke structuur, de openbare financiën, de armoede en de rechtshandhaving zijn noodzakelijk. Een aanpak waarvoor in de eerste plaats de eilandsbesturen verantwoordelijk zijn.

De eilanden zullen naar de maat van de mogelijkheden *maximale* bevoegdheden moeten krijgen om de eigen problemen op te lossen. Cruciale bevoegdheden moeten worden ingevuld op het niveau van het Koninkrijk. Door middel van Bestuur op Maat Nederlandse Antillen is er sprake van een heldere structuur en nieuwe bestuursprincipes. Zodoende wordt structuur en werkelijkheid dichter bij elkaar gebracht. Goed bestuur blijft gewaarborgd. Goed bestuur is de sleutel tot effectieve aanpak van de grote problemen waar de eilanden (en het Land) mee kampen. Goed bestuur kan ook zorgdragen voor duurzame economische en sociale ontwikkeling.

Tenslotte wordt grondwettelijk (statuutrechtelijk) voor de toekomst vastgelegd, dat ieder eilandgebied na een periode van zeven jaar mag kiezen voor hetzij voortzetting van het staatsverband Bestuur op Maat hetzij voor een ander staatsverband, mits per bindend referendum per eilandgebied bevestigd.

Maatwerk per eilandgebied is voor mij een leidend criterium bij de verbetering van de bestuurlijke structuur. Dit geldt met name ook voor de relatie van de afzonderlijke eilanden met Nederland.

Nederland kan en mag zich echter niet afzijdig houden. De door mij voorgestelde veranderingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, hier het land de Nederlandse Antillen, zal ook het land Aruba raken. Daarom vind ik het nodig dat het land Aruba bij het model Bestuur op Maat Nederlandse Antillen op een volwaardige manier wordt betrokken.

De door mij beschreven modellen en mijn voorstel om het bestuursmodel op maat voor de Nederlandse Antillen in te voeren, leiden in dit proefschrift geenszins tot eenduidige beleidsconclusies, nog minder tot “oplossing” voor de hedendaagse problemen in de onderlinge verhoudingen.

Het is niet de bedoeling om op korte termijn tot veranderingen in staatkundige verhoudingen te komen doch veeleer om een bijdrage te leveren aan het denkproces over de toekomstige staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. Mijn analyse kan wel meer richting geven aan de soms vage discussies, waarin veel van de veronderstellingen onoverdacht en onuitgesproken blijven.



## Voetnoten

- 1 Nederlandse Antillen: LGO of UPG? Centrale Bank Nederlandse Antillen, maart 2004.
- 2 Raad van State, Verdieping of geleidelijk uiteengaan, 2003, blz.35.
- 3 Nederlandse Antillen: LGO of UPG? blz.31.
- 4 Banden met Brussel, juli 2004, blz.34.
- 5 Raad van State, Verdieping of geleidelijk uiteengaan, 2003, blz.42-43.



## Samenvatting

De bestaande bestuurlijke structuur van de Nederlandse Antillen is te zwaar en te gelaagd. Daarom pleit de auteur voor de introductie van een model bestuur op maat voor de Nederlandse Antillen. Hierbij kunnen de eilandsbesturen autonoom beslissen over (beperkte) regelgeving, bestuur en financiën. De belangrijkste beleidsplannen alsmede bestuurlijke afspraken, kunnen worden opgenomen in een convenant.

Allereerst is geschreven over het dekolonisatie proces. Een breuk in het koloniale denken van Nederland was de toespraak van Koningin Wilhelmina in Londen in 1942, waarin zij sprak van interne zelfstandigheid van de verschillende rijkssdelen. Voor het voormalige Indië bleek dit te laat, maar voor de Antillen en Suriname was het een nieuw begin.

Dekolonisatie kan worden gezien als een onvermijdelijk proces met kwetsbare verhoudingen tussen partners. Met de formele verwerving van autonomie stonden gedekoloniseerde landen pas aan het begin van de weg naar de opbouw van een authentieke onafhankelijkheid. Binnen deze landen leefden groepen van mensen samen die nog niet waren samengesmolten tot een echte nationale eenheid.

Daarna is de auteur ingegaan op het Statuut van 1954, de constitutionele basisregeling voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden kan gezien worden als een unieke en aparte structuur in de wereld, en kan als volgt worden omschreven:

*“Een overeenkomst die tot stand gekomen is door het vrijwillig samengaan van autonome landen in een boven die landen geplaatst soeverein Koninkrijk, waarbij de organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met die van het grootste land, op het niveau van het Koninkrijk slechts enkele taken kunnen worden verricht en vanwege het koninkrijk een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het autonome bestuur in de kleine landen.”*

Het Statuut is de hoogste wettelijke regeling binnen het Koninkrijk die nog boven de Grondwet staat. Deze gezamenlijke rechtsorde houdt in dat de drie rijkssdelen autonoom zijn (artikel 41 van het Statuut), dat wil zeggen dat zij binnen de marges van het Statuut zelfstandigheid bezitten met betrekking tot wetgeving en bestuur. Landsaangelegenheden kunnen zij naar eigen inzicht behartigen. Deze bepaling komt tot uiting in het feit dat de drie landen een eigen staatsinrichting hebben

geformuleerd: in Nederland is dit de Grondwet, in de beide andere landen de Staatsregeling. Het Koninkrijk als geheel is soeverein.

Het Koninkrijk der Nederlanden treedt als subject van volkenrecht op in het internationale verkeer. Op privaatrechtelijk gebied is er echter een ander beeld te zien, namelijk elk van de drie landen bezit rechtspersoonlijkheid.

De volksvertegenwoordiging van de Nederlandse Antillen - de Staten - zijn niet samengesteld volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging van de bevolking, doch volgens een stelsel van vertegenwoordiging van Eilandgebieden, waarvan elk een vast aantal zetels heeft. Verkiezingen in de afzonderlijke eilandgebieden vindt wel plaats overeenkomstig het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De samenstelling van de Staten wijkt echter ver af van evenredige vertegenwoordiging van het kiezersvolk van de Nederlandse Antillen. Bij de afscheiding van het eilandgebied Aruba is deze afwijking sterker geworden. Tot 1986 (toen kreeg Aruba de status als land binnen het Koninkrijk) was het aantal afgevaardigden van de Eilandgebieden in de Staten als volgt.

Curaçao twaalf; Aruba acht, Bonaire één en het Eilandgebied de Bovenwinden ook één. In dit stelsel beschikte Aruba verhoudingsgewijs over een grotere parlementaire stem.

De afscheiding van Aruba ging gepaard met fundamentele wijziging van de zetelverdeling in de Staten. De hoeveelheid zetels bleef weliswaar gelijk, maar het aantal van Curaçao werd uitgebreid van twaalf naar veertien. Bonaire kreeg drie zetels. De Bovenwindse eilanden werden verdeeld in drie Eilandgebieden: Sint-Maarten kreeg drie zetels, Sint-Eustatius en Saba ieder één. Van enige evenredigheid in de vertegenwoordiging van de bevolking was geen sprake meer.

Voor de bestuurbaarheid en de bestuurskracht van de Nederlandse Antillen heeft dit zeer ongelukkige gevolgen gehad. De politieke partijen op Curaçao, die regeringsverantwoordelijkheid wilden dragen, zagen zich genoodzaakt coalities aan te gaan met partijen op de kleine eilanden die slechts één of enkele zetels in de Staten hebben.

Eind jaren zestig en begin jaren zeventig kwam er een factor bij die de samenwerkingsrelaties gecompliceerder maakten. Een nieuwe generatie politici begon zich te roeren op de nationale en internationale maatschappij en de politieke verhoudingen ter discussie stelden. De emancipatiedrang en de cultuuromslag hebben hun uitwerking niet gemist. Dit alles, gevoegd bij de ernstige ordeverstoring in 1969 in Suriname en op Curaçao, had belangrijke gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen in Suriname en het Koninkrijk. Enerzijds was daar het streven van

Nederland om de overzeese gebiedsdelen zo spoedig mogelijk onafhankelijk te laten worden om zo af te komen van de stempel van koloniale mogendheid. Anderzijds was daar de drang van de overzeese gebiedsdelen om het zo begeerde zelfbeschikkingsrecht uit te oefenen op een zodanige wijze waarop zij dat wensten.

In de jaren '70 ging Nederland ervan uit dat bepaalde vormen van autonomie automatisch tot de onafhankelijkheid van de West moesten leiden. In 1975 resulteerde dit proces onverwacht snel in de vorm van de onafhankelijkheid van Suriname. Het idee om een referendum te houden kwam toen niet op.

Geconstateerd wordt dat er besluiten zijn genomen die als overhaast kunnen worden genoemd en niet in alle details op de gevolgen waren voorbereid. Anders dan Suriname bleken de Nederlandse Antillen (inclusief Aruba) geen behoefte te voelen aan onafhankelijkheid. Wel werd er ruimte gecreëerd voor opvattingen over de wijze waarop het zelfbeschikkingsrecht kon worden gehanteerd. Het zelfbeschikkingsrecht hield in dat elk eiland van de Nederlandse Antillen kon opteren voor de status van land binnen het Koninkrijk. In het verlengde van deze ruime werd Aruba in 1983 gedwongen de onafhankelijkheid te accepteren als het uit het verband van de Nederlandse Antillen wilde stappen. Als overgang naar de onafhankelijkheid van Aruba werd aan dit eiland een Status Aparte verleend. Aruba ging als zelfstandig land verder binnen het Koninkrijk.

Met de Status Aparte van Aruba kwam het voortbestaan van de Nederlandse Antillen (de vijf overgebleven eilanden) steeds meer onder druk te staan. Er ontstonden groepen van politici die het zelfbeschikkingsrecht van elk van de vijf eilanden afzonderlijk claimden.

Verrassend was dat de bevolking in 1993 en 1994 in referenda, gehouden op de eilanden, kozen voor behoud van het Land bestaande uit de vijf eilanden en voor behoud van het Koninkrijksverband. Degene die gedacht had dat deze uitkomst voor enige jaren rust zou brengen op het constitutioneel gebied, kwam bedrogen uit.

Het beleid, dat is vastgelegd in de nota "Toekomst in Samenwerking", richt zich op de versterking van de deugdelijkheid en effectiviteit van het openbaar bestuur en het overheidsbeleid van de Koninkrijkspartners overzee. Door middel van een groeiend accent op programmafinanciering beoogt Nederland bij te dragen aan de eigen verantwoordelijkheid van de ontvangende landen.

In 1999 hebben de coalitiepartijen binnen de Nederlands - Antilliaanse regering een regeerakkoord gesloten waarin maatregelen zijn opgenomen om de economische situatie op de Nederlandse Antillen te verbeteren. Het IMF heeft aangegeven welke prioriteiten door de Nederlands - Antilliaanse regering zouden moeten worden

uitgevoerd om de totstandkoming van een strategisch Aanpassingsprogramma mogelijk te maken. Indien deze prioriteiten worden uitgevoerd, kan op advies van het IMF een programma worden opgesteld. De Nederlandse regering is bereid het herstelbeleid van de Nederlandse Antillen te ondersteunen door middel van een aanvullend steunpakket waarvan de omvang en samenstelling mede op grond van advisering door het IMF zullen worden vastgesteld.

Het Nederlands - Antilliaans parlement is in juli 2000 akkoord gegaan met de invoering van een Machtigingswet. Met deze wet wil het kabinet - Pourier proberen de Nederlands - Antilliaanse economie uit het slop te halen. Zoals ik kenbaar maakte is het instellen van een Machtigingswet geen primeur binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

De auteur is van mening dat het instellen van een Machtigingswet niet ondemocratisch genoemd kan worden.

De reden hiervan is dat de Staatsregeling het mogelijk maakt om een dergelijke maatregel te nemen. De Staten van de Nederlandse Antillen hebben de Machtigingswet zelf goedgekeurd. Derhalve is deze actie dus constitutioneel gezien volledig in orde.

Eén van de belangrijkste aspecten op het gebied van buitenlandse betrekkingen zijn de verdragen. Verdragen worden gesloten met het gehele Koninkrijk, omdat het Koninkrijk deelneemt aan activiteiten op het internationaal gebied. Omdat het Koninkrijk staatkundig gezien een rechtsorde is van verschillende rechtssystemen verschilt ook de territoriale gelding van verdragen. Een verdrag kan gelden voor het Nederlandse deel, het Antilliaanse deel, het Arubaanse deel of voor het gehele Koninkrijk. Bij de totstandkoming van een verdrag zijn er twee procedures te onderscheiden; de eerste procedure heeft betrekking op de verdrags- onderhandelingen en de tweede heeft betrekking op de goedkeuringsprocedure. De Nederlandse Antillen en Aruba kunnen in de onderhandelingsfase worden betrokken in de voorbereiding van het verdrag, indien de Nederlandse Antillen en Aruba van mening zijn dat het verdrag hen zal raken. Deze landen bezitten een aantal vormen van inspraak.

Bij een multilateraal verdrag kunnen vertegenwoordigers van Arubaanse en de Antilliaanse regering worden toegelaten. Voorts worden Aruba en de Nederlandse Antillen via briefwisseling geïnformeerd over de stand van zaken tijdens de onderhandelingen. Indien de verdragspartners akkoord zijn gegaan met het verdrag, begint de nationale procedure, en ziet er als volgt uit.

De verdragstekst wordt in de Rijksministerraad behandeld, dan volgt de

ondertekening, daaropvolgend wordt er advies bij de Raad van State ingewonnen en tenslotte is de parlementaire goedkeuring.

Wanneer het verdrag voor Aruba en de Nederlandse Antillen zal gaan gelden, wordt het verdrag eveneens goedgekeurd door respectievelijk de Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen. Na verlening van de goedkeuring kan het Koninkrijk aan het verdrag worden gebonden. De bekendmaking van verdragen vindt plaats in het Traktatenblad. Indien een verdrag moet worden geïmplementeerd in de wetgeving van het land, is dat een zelfstandige taak van het land zelf.

In beginsel beslissen Aruba en de Nederlandse Antillen zelf over hun verdragsrelaties. Deze landen zijn vrij te bepalen of zij medegelding van een verdrag willen, zolang de verbondenheid van het Koninkrijk niet in gevaar wordt gebracht. Indien er tussen de landen meningsverschillen bestaan omtrent de vraag of medegelding van het verdrag voor Aruba en de Nederlandse Antillen van toepassing is, kan in laatste instantie de conflictenregeling van artikel 12 van het Statuut mogelijk een uitkomst bieden.

Ten aanzien van de statutaire bepalingen over verdragen zijn er twee gebreken te constateren. De eerste is gelegen in de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van afgesloten verdragen. In de praktijk wordt Nederland gezien als verantwoordelijke voor Arubaanse en Antilliaanse schending of niet-naleving van een verdrag, zelfs wanneer het verdrag niet geldt voor het Nederlands grondgebied. In geval van niet-naleving of schending van verdragen wordt het gehele Koninkrijk ter verantwoording geroepen, ongeacht de territoriale gelding. Niettemin is de implementatie van een verdrag een autonome taak van de delen van het Koninkrijk. Het tweede gebrek heeft te maken met de goedkeuringsprocedure. Formeel hebben alleen de Arubaanse en de Antilliaanse regeringen het recht uitdrukkelijke goedkeuring aan te vragen.

De vraag wat de verhoudingen en gevolgen binnen het Koninkrijk voor Aruba en de Nederlandse Antillen zijn als gevolg van de Europese integratie, kan ik het volgende concluderen.

Het Koninkrijk der Nederlanden is een EG-lidstaat en dat heeft zijn invloed op Aruba en de Nederlandse Antillen en het Koninkrijksverband. Het EG-verdrag is alleen maar van toepassing op het grondgebied van het Rijksdeel Nederland. Aruba en de Nederlandse Antillen hebben belang bij de besluitvorming op Europees niveau als gevolg van hun status met de EG. Aruba en de Nederlandse Antillen zijn met de EG verbonden als LGO, waarvoor Deel IV van het EG-verdrag van toepassing

is. Het doel van de associatie is het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van landen en gebieden overzee en de totstandkoming van nauwe economische betrekkingen tussen die landen en de EG.

Geconcludeerd wordt dat Deel IV van het EG-verdrag de juridische precisie mist, die wel in andere delen van het EG-verdrag aanwezig is. Wat betreft de rechtspositie van de LGO kan worden gesteld dat zij geen “derde staten” zijn maar, ongeacht hun positie naar constitutioneel recht, onderdelen zijn van een lidstaat.

Tot eind jaren tachtig heerste in Nederland de opvatting dat Aruba en de Nederlandse Antillen op korte of lange termijn onafhankelijk zouden worden. Geleidelijk evolueerden in Nederland ideeën over de Nederlandse Antillen. Aruba mocht in het Koninkrijksverband blijven. Op onafhankelijkheid werd niet langer aangedrongen, maar als de eilanden in de West bij het Koninkrijk wilden blijven, zou met het Statuut in de hand de “deugdelijkheid van bestuur” gehandhaafd moeten worden.

Met het aantreden van het kabinet Lubbers kwamen de zaken heel anders te liggen. Er vond een ommeezwaai plaats in de opvattingen van Nederland tegenover de rijkdelen overzee. De grote lijnen hiervan werden begin 1990 uitgewerkt in de “Schets van een Gemenebest voor het Koninkrijk.” De Schets was een idee van de toenmalige Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken (Hirsch Ballin).

Geconcludeerd kan worden dat het nieuwe uitgangspunt van Nederland was dat er een herstructurering binnen het Antilliaanse staatsverband moest plaatsvinden. Aruba en de Nederlandse Antillen hoefden niet meer onafhankelijk te worden. Onderwerpen als behoorlijk bestuur en rechtshandhaving werden naar voren geschoven. De onafhankelijkheid van Aruba per 1996 was hiermee feitelijk ook van de baan. Het nieuwe uitgangspunt was in feite bedoeld om Aruba en de Nederlandse Antillen zelf in staat te stellen inhoud te geven aan hun autonomie, om het zelfbewustzijn te versterken en het gevoel van zelfredzaamheid te bevorderen. De gevolgen van de nieuwe benadering bleven niet uit. Het eilandgebied Sint-Maarten werd in 1992 onder het hoger toezicht geplaatst van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen om te komen tot deugdelijk en rechtmatig bestuur zoals het Statuut voor het Koninkrijk vereist.

Veel belangrijker is de bestuursstructuur op het eilandgebied Curaçao. Vele jaren wordt geklaagd over de twee bestuurslagen op dit eiland: het Landsbestuur en het bestuur van het Eilandgebied. De aanwezigheid van deze bestuursstructuur leidt

naar mijn mening tot doublures en inefficiëntie. Het streven naar een Status Aparte voor Curaçao vindt mede zijn grond in het bestaan van deze twee bestuurslagen. Die Status Aparte zou betekenen dat Curaçao evenals Aruba de status van Land zou krijgen en een rechtstreekse band met Nederland zou krijgen. De Nederlandse Antillen zouden dan uiteenvallen in een aantal eenheden die niet langer een landsverband vormen.

De onderhandelingen waren zover gevorderd dat de Nederlandse regering, zij het wat schoorvoetend, bereid was in te stemmen met de wensen van de Curaçaose politieke partijen. Dit zou het “begin van het einde” zijn van de Nederlandse Antillen. Nog onduidelijk was de positie van de overige eilanden van de Nederlandse Antillen. Gesproken werd over de constructie van “Koninkrijkseilanden” waarvan de structuur nog niet een duidelijke gestalte had gekregen. Zij zouden niet de status van Land hebben. De eigen bevoegdheden van de organen van de eilanden zouden minder ver gaan dan die van de landen Aruba en (eventueel) Curaçao, zij het dat open werd gelaten of Sint-Maarten niet in de toekomst eveneens een land binnen het Koninkrijk zou worden.

Het in november 1993 gehouden referendum op Curaçao heeft echter tot een uitkomst geleid die in belangrijke mate afwijkt van de tot dusver door de politieke partijen van dit eiland verdedigde visie. Bij het referendum heeft het overwegende deel van de bevolking zich namelijk uitgesproken voor behoud van het landsverband van de Nederlandse Antillen. De idee van de Status Aparte van Curaçao is hiermede afgewezen.

Het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen zou voor het moederland een zeer gecompliceerde situatie doen ontstaan. Indien Curaçao de status van Land zou verkrijgen, zou een bevredigende regeling met de overige vier eilanden nauwelijks zijn te verwezenlijken. Wil men niet tot chaotische situaties komen, dan zou de autonomie en het zelfbestuur van deze eilanden niet verder moeten reiken dan die van Nederlandse gemeenten. Wetgeving en bestuur zouden slechts in zeer beperkte mate aan de eigen organen van de eilanden kunnen worden overgelaten en in overwegende mate bij Nederlandse organen moeten berusten. Deze zijn daar echter (nog) niet op ingesteld.

Instandhouding van de Nederlandse Antillen als Land, geassocieerd met het Koninkrijk, is een wenselijke zaak. Niet alleen voor Nederland, maar ook voor de Nederlandse Antillen, hoewel gesteld kan worden dat zij - en zeker de Bovenwindse en Benedenwindse eilanden - niet een “natuurlijke” eenheid vormen. Het samengaan van deze eilanden vindt uitsluitend zijn oorzaak in het koloniale verleden. Toch heeft het landsverband van deze eilanden een lange historie. Reeds in de negentiende eeuw kwam het tot stand en is, behoudens de uittreding van

Aruba, tot dusver in wezen gebleven. Behoud van het landsverband heeft duidelijke voordelen. Sommige eilanden zijn te klein en hebben een te kleine eigen bevolking om als autonoom en zelfbesturend land te kunnen functioneren.

Het is algemeen bekend dat Nederland geen Status Aparte van één of meer eilanden van de Nederlandse Antillen wenst. Dit signaal is afgegeven voordat op Sint-Maarten en Bonaire definitieve besluitvorming over het houden van referenda plaatsvindt en eveneens voordat aan de bevolking voor te leggen opties worden vastgesteld.

De Status Aparte zou betekenen dat een eiland het staatsverband van de Nederlandse Antillen verlaat. Wanneer ervan uitgegaan wordt dat elk eiland het staatsverband verlaat, betekent dit dat elk eiland een volwaardige positie als land verwerft binnen het Koninkrijk op de grondslag van het Statuut. Door de Status Aparte ontstaat een samenwerkingsverband in de vorm van een federatie tussen Nederland en alle eilanden. Dit wil zeggen dat alle eilanden de status van een land krijgen met uitzondering van een aantal bevoegdheden die aan het Koninkrijk toekomen zoals defensie en buitenlandse betrekkingen.

Bekend is dat veranderingen in de verhoudingen tussen Land en eilandgebieden in de eerste plaats dienen plaats te vinden binnen het verband van de Nederlandse Antillen.

De geschiedenis van het Statuut leert dat aanpassing ervan een moeilijk en langdurig proces is. Alle deelnemers aan een Statutendiscussie hebben immers verschillende wensen en uitgangspunten in een dergelijk proces. De auteur is van mening dat een discussie over een herstructurering van het Land de Nederlandse Antillen meer perspectief biedt op een spoedige verbetering van de bestuurlijke situatie.

Bij herstructurering zullen vooral moeten worden tegen gegaan de nadelen die zijn verbonden aan de dubbele bestuurslaag. Nagegaan zou moeten worden welke mogelijkheden er zijn voor een efficiëntere besluitvorming en grotere mate van effectiviteit bij de taakuitvoering.

Opvallend is dat veel Antillianen de problemen van de dubbele bestuurslaag erkennen en velen gedachten hebben over herstructurering van de Nederlandse Antillen. Daarbij gaan de gedachten veelal uit naar een decentralisatie van taken en bevoegdheden.

15 december (herdenking Statuutdag) is in Nederland in feite alleen een formeel verplichte "vlagdag." Op de Nederlandse Antillen is deze dag een zekere feestdag als teken van de toen tenminste verkregen autonomie. De in het Statuut neergelegde

staatkundige structuur was voor het begin van de vijftiger jaren, althans voor het Caribische gebied, vooruitstrevend. In zijn opzet is het Statuut nog steeds uniek, maar deze uniekheid is wel zo specifiek dat ze elders vaak wordt misverstaan, waardoor de staatkundige positie van de Nederlandse Antillen in het algemeen ondergewaardeerd wordt.

Het denken over vernieuwing van het Statuut heeft naar de mening van de auteur te lang stil gestaan. Eerst in verband met de zo noodzakelijke interne discussie op de Nederlandse Antillen over het rapport "Make it Work," een rapport dat inmiddels geheel terzijde is geschoven. Eigenlijk jammer omdat daarin enkele werkbare oplossingen waren gesuggereerd.

### **De toekomst van de Nederlandse Antillen**

Zoals eerder is gezegd maken de Antillen en Aruba sinds 1954 met Nederland deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. De basis van het Koninkrijk is vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit staatsrechtelijk verband is aangegaan voor onbepaalde tijd. In 1986 kreeg het eilandgebied Aruba de Status Aparte. Deze status leidde niet tot de afgesproken onafhankelijkheid zoals was afgesproken, maar werd omgezet in de status van autonoom land binnen het koninkrijk. De onafhankelijkheid hebben de eilanden binnen het koninkrijk nooit meer aan de orde gesteld.

Het is een publiek geheim dat de vijf Antilliaanse eilanden niet meer met elkaar verder willen. Het zoeken naar een eigen identiteit draagt voor een belangrijk deel bij aan het verlangen om meer eigen verantwoordelijkheden te nemen. Om telkens door Curaçao (landsbestuur) op de vingers te worden getikt, wordt door de eilanden als te bemoederend beschouwd.

Bij de gehouden referenda (Curaçao 1993 en de overige eilanden in 1994) sprak het overgrote deel van de Antilliaanse bevolking zich uit voor een voortbestaan van de Antillen- van- vijf. Dit heeft te betekenen dat er gezamenlijk moet worden gezocht naar oplossingen voor de nog onopgeloste en steeds nieuwe problemen en dient er een werkbare staatkundige vorm van de Nederlandse Antillen te worden geschapen.

Goed bestuur op de Nederlandse Antillen is hard nodig. Als er niet snel wordt overgegaan tot het leveren van bestuurlijk maatwerk zal het huidige systeem van besturen verder op de helling komen wegens afbrokkelend vertrouwen. Door uitblijvende resultaten is het vertrouwen van de burger in de overheid reeds ernstig geschaad.

De auteur pleit voor de introductie van een model bestuur op maat voor de Nederlandse Antillen. Als structurele grondslag voor dit bestuursmodel is de gezamenlijke aanpak van problemen door alle partijen op de eilanden (burgers, bedrijfsleven en instellingen). Deze partijen dragen de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het eilandgebied. Gekozen zou kunnen worden voor een decentrale benadering. Decentrale benadering kan hier worden omschreven als het beperkt overhevelen van landsbevoegdheden naar de eilandsbesturen van de Antillen. Hierbij zouden elk van de eilandsbesturen autonoom kunnen beslissen over (beperkte) regelgeving, bestuur en financiën. Ook zou de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd dat de eilanden regelingen kunnen aangaan om gemeenschappelijk bepaalde taken uit te voeren.

De belangrijke beleidsplannen kunnen worden vervat in een convenant. In het convenant kunnen bestuurlijke afspraken worden opgenomen. Ook kunnen er in het convenant afspraken worden vastgelegd over ambtelijke en bestuurlijke afspraken om te beoordelen of doelstellingen gehaald worden en zo niet wat daarvan de oorzaak is en hoe het proces bijgestuurd zal moeten worden.

Is de Europese Unie de toekomst voor de Antillen?

In aanloop naar het 50 jarig bestaan van het Statuut is de discussie gestart over de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba in de EU. De Nederlandse regering heeft in het regeerakkoord haar voorkeur voor de positie van Ultraperifeer Gebied (UPG) laten blijken. Omdat “toetreding” tot de EU nogal grote consequenties heeft voor de eilanden, maar ook voor de verhoudingen binnen het Koninkrijk, hebben de twee landen (Nederlandse Antillen en Aruba) gemeend om zich intern te beraden alvorens een besluit te nemen. Ook de regering denkt mee in deze problematiek. De auteur pleit voor het houden van een volksraadpleging op de Nederlandse Antillen voor zowel de staatkundige toekomst en het kiezen van de UPG Nederlandse Antillen.

## Summary

### **Constitutional questions regarding the future of the Dutch Antilles**

The political relations in the Netherlands Kingdom are defined in such a way that the Netherlands Antilles and Aruba are autonomous countries.

This structure is unique in the world. There are more countries which have a political relation with an area which does not belong to its territory, such as the French Departements d'Outre Mer and the British Dependent Territories (Commonwealth). However, political relations which state that the countries have from a legal point of view a completely equal position, do not exist elsewhere in the world.

The relations of the Netherlands with the Netherlands Antilles and Aruba are founded on a number of cornerstones. These cornerstones are partially embedded in the preamble of the Charter of the Kingdom which dates from 1954. As stated earlier, the point of departure of the Charter is that the Kingdom consists of three countries.

There is an element which is not mentioned in the preamble of the Charter and which can be seen as one of the cornerstones of the Kingdom. The polity of the Kingdom and of the countries is based on the principles of democracy and the rule of law, as is expressed in section 43 of the Charter. The first paragraph of this section states that the countries shall see to it that the fundamental human rights as well as the legal security and the reliability of public administration are realized.

The three governments of the countries have the opinion that there is reason to simplify or modernize the Charter dating from the fifties, in due time. In the Netherlands, the Netherlands Antilles and Aruba the democratic and constitutional warrants of the Charter are experienced as the heart of the Kingdom ties. For this reason it is obvious that, when the political relations are possibly renewed, there will be a strong emphasis on the warrants for maintaining the principles of democracy and the rule of law, the human freedoms and human rights as well as the legal security in the individual countries. The issue will be too, whether the quality of upholding the law and the administration of justice in the Caribbean society are maximally warranted.

We may conclude that the legal order as laid down in the Charter has proved to be valuable and has functioned satisfactorily. during the past 47 years. We may note however that the Charter was drawn up during 1948-1954 and that its terms link on to the constitutional law of those days and the text of the Constitution which was already out of date in those days and which is replaced by now. The Constitution in the Netherlands was modernized thoroughly in 1938. When Aruba got the status of country in the Kingdom in 1986, that part of the Kingdom also got a State regulation which was strikingly modern. From the point of view of this development, it is also logical to cast the Kingdom relations in a modern mould. Such an approach will make it possible to work the experiences resulting from the application of the present Charter definitions into the text of the renewed regulation. Redundant definitions can be excluded, formulations causing misunderstanding can be improved, complicated procedures which are evidently complicated can be simplified and regulations of less importance can be entrusted to the lower administrative levels, either on Kingdom level or on country level. In this manner we shall acquire a modern and adequate constitution because it is a union of independent countries which jointly have decided to enter into kingdom relations on a voluntary basis. There will be an international entity which exists of (island) countries as equal partners.

The five islands of the Netherlands Antilles are confronted with the following two big problems in the period of decolonization:

The problem of the forming of state and the forming of nation and the problem of economic development.

The problem of becoming a nation and a state is primarily related to the structure of the internal relations on the Netherlands Antilles and to the structure of the relations with the Netherlands. I have tried to give a description as neutral as possible of a few conceivable models which can be the basis of the political relations between the three countries participating in the Kingdom presently.

It is a rough description of a few main models. Of course it is possible to combine certain elements of the several models in order to get other models.

In the description of the models I have taken into account the current political structures in the Kingdom. As we know, it is of less use to simply copy other foreign constitutional models which are fundamentally different and have their basis on different law systems as well as different historical developments.

*The current situation.* In order to get a good understanding of the present situation, the current political relations and the political structure of the Netherlands Antilles and Aruba are briefly described. My conclusion is that on Kingdom level, the Dutch institutions play a predominant role in the political structure. With respect to the distribution of powers, the following three levels can be distinguished in practice: First of all Kingdom matters, secondly the common matters and cooperation matters and thirdly the independent (autonomous) matters of the three separate countries.

*A more integrated Kingdom.* This part deals with a situation in which there is more integration between the countries of the Kingdom. In this model it is suggested among other things that the three partners as well as the number of Kingdom matters are extended, thus leading to the forming of a Kingdom Parliament. This implies that the position of the representatives of the Netherlands Antilles and Aruba are consolidated in the Cabinet Council of the Kingdom. Moreover, a Public Accounts Committee should be instituted, while the Administrative Judge as the highest judge should have jurisdiction for the entire Kingdom.

*The status of a province.* This part deals with a model in which the Netherlands Antilles and Aruba are transformed into provinces of the Netherlands. The Charter and the Antilles and Aruban State Regulations are withdrawn together with a large part of the legislation of the last mentioned countries. Essentially, the entire central Netherlands legislation then applies to the Caribbean territory. The island territories of the Netherlands Antilles acquire the status of a municipality and Aruba acquires the municipal powers along with the provincial powers, unless that island is divided in a number of municipalities. Apart from that, it is possible in the Netherlands polity to attribute overseas provinces a special position. This would give the overseas provinces, compared to an ordinary Netherlands province, a greater degree of autonomy.

*Complete independence.* This is a model in which the Netherlands Antilles and Aruba would end the Charter ties with the Kingdom and become completely independent states. It is assumed that these countries, but also the islands of the Netherlands Antilles separately, have the right of self-determination. The Charter procedures cannot affect this as such. In the end, the Kingdom will not have much influence on the eventual political structure of these possibly independent states in future. In this model, the Kingdom has essentially no authority at all with respect to these countries. However, it is possible to conclude treaties, which will enable the

Kingdom to guarantee aid to the Antilles and Aruba for instance in matters of defence, jurisdiction by the Supreme Court and financial and staff aid by the Netherlands.

A commonwealth with the Netherlands. According to this model, there is a commonwealth between the countries of the Kingdom. The autonomy of the countries is intensified, but the Kingdom continues to exist as an international entity. Commonwealth relations can be formed by transforming the current Charter into a Commonwealth Charter in which the fundamental rights should be positioned. The judge will have the power to examine the compatibility of laws with the provisions of the fundamental rights of the Commonwealth Charter. In order to emphasize the autonomy of the countries, the governments and parliaments of the three countries should agree to the realization of laws of the realm. There should also be an agreement between the governments of the three countries on the realization of orders in council.

*'Administration made to measure'*. This model is based on the argument that there is an administration made to measure the needs of the several islands of the Netherlands Antilles and Aruba. This makes it possible to meet the large differences in needs between the islands in terms of territory, number of inhabitants, language, culture and social and economic problems. In such a model, the Kingdom again continues to exist. On the basis of a modified Charter, a constitution can be drawn up in which the administrative structure and set of powers according to the needs of the islands or group of islands are settled. Then, one administrative entity will have a more integrated tie with the Netherlands than the other one(s) because of the different circumstances.

In this model, it is assumed that the situation of Aruba will maintain its current position as an autonomous country and that Curacao will get such a position as well. The other countries can have closer relations with the Netherlands. They will acquire a special status as an island territory within the Kingdom.

Each model ends with a reflection as neutral as possible on a number of consequences. Of course, this is not an exhaustive enumeration.

*A Constitutional structure for the Dutch Antilles in the 21 st century*

As previously mentioned, the Antilles and Aruba, together with the Netherlands, have since 1954 formed the Kingdom of the Netherlands. The basis of the Kingdom is anchored in the Statute for the Kingdom of the Netherlands. This state-law connection has come in to being for an undetermined period of time. In 1986 the island region of Aruba received the Status Separate. This status did not lead to the agreed upon independence, but was transformed into the status of an sovereign state within the kingdom. Independence of the kingdom has never since been an issue within the islands.

It is a public secret that the five Antilles islands do not want purse their current relationship with eachother. Searching for an own identity plays an important role in the desire to take on more national responsibility. To be constantly corrected by Curacao (administration) is considered by the other islands as tiring. At the referenda held (Curacao in 1993 and the other islands in 1994), the majority of the Antillian population spoke for a continued existence of the Antilles-of-five. This means that, communally, solutions must be sought for the still unresolved, and new problems and a working state form of the Netherlands Antilles must be created.

Firstly, one could think of a new electoral system for the Netherlands Antilles. The states of Netherlands Antilles are not formed according to the system of equal representation of the entire Antillian population. The current electoral system of the Netherlands Antilles proceeds according to representation of the island-region, from which each island, has a fixed amount of seats. The proposal of the author is to keep elections at a national level. The Netherlands Antilles must then, in choosing a prime minister, be turned into one election district. To prevent that someone be elected prime minister by just one island, through adjustment in law it must be recorded that the elected prime minister must have gained votes in all islands in order to be legitimately elected. Hence, we get a prime minister that is chosen directly by the electorate. The parliament thereby becomes much more independent of the government and can better oversee policy. The arguments for direct election of the prime minister are, amongst others, the trust of the electorate, the relationship between the electorate and the policy-formation and untwining of the parliament (states) and the government.

Good rule on the Netherlands Antilles is of utmost importance. If there is no speedy transferral to the delivery of precise rule, then the present system of rule will decent further due to crippling trust. Due to wanting results, the trust of the citizen in the government has been tarnished badly. The author pleas for a model of rule to be introduced on the Netherlands Antilles, in accordance to their needs. Structural grounding for this model is the communal approach of the problems by all parties on the islands (civilians, businesses and institutions). These parties carry the responsibility for the functioning of the island region. A decentralize approach could be chosen. A decentral approach can be defined here as the limited overhaul of the land-authorisation to the island administration of the Antilles. Hereby each of the island administrators would be able to decide autonomously over (limited) law, administration and financing. Also, the possibility should be created that the islands can go into agreements to execute certain tasks communally.

The most important policy plans can be included in a covenant. In the conformity important agreements can be taken up. Furthermore, agreements can be made about official and administrative agreements to judge whether goals are achieved en if not, what the cause hereof is and how the process must be re-aligned.

#### *Is the European Union the future for the Antilles?*

As the 50 year existence of the Statute is approaching, the discussion has started regarding the position of the Netherlands Antilles and Aruba in the EU. The Dutch government has in its governing accord given preference for the position of Ultraperiphery Area (UPA). Because 'accession' to the EU will have quite big repercussions for the islands, but also for the relationships between the Kingdom, two countries (Netherlands Antilles and Aruba), have decided to discuss the issue internally first, before taking any further decisions.

The government is also thinking about these problems. Soon the Council of the State will come out with an advice about eh consequences of the UPA.

The author is pleading to keep a civilian-consultancy on the Netherlands Antilles for both the political framework of the future as well as the choice of the UPA Netherlands Antilles.

## **Bijlage I: Geraadpleegde literatuur**

### **Archieven**

Algemeen Rijksarchief Den Haag

Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken Den Haag (diverse niet gepubliceerde documenten).

Centraal Historisch Archief Willemstad Curaçao

KGS is Archief van het Kabinet van de gouverneurs van Suriname 1952-1975

Archief/Bibliotheek Universiteit van Oranjestad, Aruba.

Archief/Bibliotheek Universiteit van de Nederlandse Antillen Willemstad Curaçao.

Archief MinBZK/DGKB/KR

Archief Advies Werkgroep Bestuurlijke Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen “Nu kan het... nu moet het...!” oktober 2004.

DGKB/KR Staatkundige ontwikkelingen 1954-1993. Interne annotatie, niet gepubliceerd, oktober 2003.

Overzicht samenwerking in de Oost Caribische regio. Interne annotatie, niet gepubliceerd, mei 2002.

### **Internetsites**

<http://www.homeoffice.gov.uk/ind/contens.htm>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.outre-mer-gouv.fr>

<http://www.caribbeansupersite/history.htm>

<http://ad-caribbean.com>

<http://amigoe.com>

### **Auteurs**

Advies Werkgroep Bestuurlijke Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen “Nu kan het... nu moet het...!” oktober 2004.

*Aller, H.B. van*

Van kolonie tot Koninkrijksdeel. De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba van 1634 tot 1994. (diss.); Wolters-Noordhof, Groningen 1994.

*Aller, H.B. van*

Je Maintiendrai of ik zal loslaten in Spes Victoriae 1997, p. 26-33

*Aldrich, R. Connell, J.*

France's Overseas frontier: départements et territoires d'outre-mer; Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1992

Assemblée Nationale no. 1665. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (no.1624) relatif. (7 juni 1999)

Begroting Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001.  
Hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties.

*Besselink, L.*

“Suiker uit de Antillen.” NJB 21 aug.1998, no. 29 p. 1291 e.v.

*Borman, C.*

Het Statuut voor het Koninkrijk. Tjeenk Willink, Deventer 1998.

*Breedveld, H.*

Joppie Pengel, 1916-1970. Leven en werk van een Surinaamse Politicus.  
Conserve 2000

*Criens, S.R.*

Literatuuroverzicht van de Nederlandse Antillen. 7e editie, Stichting voor Culturele Samenwerking, Amsterdam 1985.

*Davies, E.W.*

The legal Status of British Dependent Territories: the West Indies and the North Atlantic Region. Cambridge University Press 1995.

*Dalhuisen, L. c.s.*

Geschiedenis van de Antillen. p/a Uitgeversmaatschappij Walburg Pers, Zutphen 1997.

*Drooglever, P.J.*

Dekolonisatie van Oost- en West-Indië. In: *Overzee: Nederlandse Koloniale geschiedenis, 1950-1975*, Haarlem, 1982, p. 229-258.

*Elzinga, D.J.*

Globalisering en het Arubaanse en Antilliaanse recht, in *Aruba Juridica*, 1998, p. 14-27.

De Europese Gemeenschap, haar lidstaten en hun overzeese gebieden (niet gepubliceerd) Ministerie van BZK, Dir. Coördinatie Internationaal Beleid, 2004)

*Fernandes Mendes, H.K.*

(Over de samenwerking in het algemeen) Aruba en de Antillen; naar een nieuwe samenwerking? *TAR-Justicia* 1986, p. 75 e.v.

*Fernandes Mendes, H.K.*

Onafhankelijkheid en parlementair stelsel in Suriname; Hoofdlijnen van een nieuw en democratisch staatsbestel (diss.). Tjeek Willink, Zwolle 1989.

*Fortier, J.C.*

Questions sur l'administration des Dom. Presses Universitaire d'Aix Marseille, Paris, 1988.

*Gorsira, M.P.*

Zelfbeschikkingsrecht en Status Aparte Dipbundel, Willemstad, 1989 p. 51-64 en 97-112.

*Helsdingen, W.H. van.*

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk. Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf, 's- Gravenhage 1957.

*Helsdingen, H.W. van.*

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955. Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 1956.

*Hirsch Balin, E.M.H.*

Schets van een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden. KABNAA, 1990

*Hirsch Balin, E.M.H.*

Kleine gemeenschappen en wereldwijde relaties; een andere herdenking van 1648.  
Een lezing aan de Universiteit van Aruba, 1998.

*Hoogers, H.G.*

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en Aruba's zelfbeschikkingsrecht.  
Aruba Juridica, 1998, p. 7-40.

*Hood Phillips, O and Jackson, P.*

Constitutional and Administrative law. Sweet & Maxwell 1978.

Investeren in gezamenlijkheid; een visie op de toekomst van ons Koninkrijk naar  
aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Statuut voor het Koninkrijk der  
Nederlanden. versie 04, 2004.

Inventarislijst Statistische Archieven Overzeese Rijksdelen. Min. Van BiZa (1974).  
Interimrapportage (Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen  
Nederlandse Antillen, juli 2004)

*Jansen van Galen, J.*

De toekomst van het Koninkrijk.Contact, Amsterdam, 2004.

*Janus, J.a.B.*

Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Tjeenk Willink, Zwolle 1993.

*Jos, E Perrot, D.*

Les départements d'outre mer français et la Communauté européenne à l'horizon  
1993: évolution d'un statut? Revue du Marché Commun, no. 338, juillet 1990,  
p.p. 448-453

*Klinkers, I.A.J.*

De weg naar het Statuut. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben (1940  
- 1954) in vergelijkend perspectief. (diss) Universiteit Utrecht 1999.

*Korthals Altes, Th.E.*

Koninkrijk aan Zee; de lange vlucht van liefde in het Caribisch - Nederlands bestuur.  
Walburg Pers 1999.

*Kuyperstichting de.*

Naar nieuwe verhoudingen. De Staatkundige toekomst van Suriname en Nederlandse Antillen. Rapport uitgebracht door een commissie van de Adviesraad van de dr. Abraham Kuyperstichting (Dr Kuyperstichting), Den Haag 1971.

*Leeuwen, W.C.J. van*

Verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen omtrent onze toekomstige staatkundige structuur. Drukkerij Scherpenheuvel, Willemstad (Curaçao) 1970.

*Leeuwen, W.C.J. van*

De Nederlandse Antillen tussen Nederland en Venezuela; Position -paper. Drukkerij Scherpenheuvel, Willemstad (Curaçao) 1972

*Mitrasing, F.E.M.*

Tien jaar Suriname, van afhankelijkheid tot gelijkrechtigheid, 1945 - 1955(diss.)  
Leiden 1959

*Munneke, H.F.*

Het Koninkrijk der Federalismen; Federale constructies in het postkoloniale Koninkrijk der Nederlanden in van Vollenhoven Institute Publication Series; Tjeenk Willink, Publikaties van de Staatsrechtkring; 3, Zwolle 1992.

*Munneke, H.F.*

Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba(diss.) Ars Aequi Libri Nijmegen 1994.  
Nederlandse Antillen; LGO of UPG? (Centrale Bank van de Nederlandse Antillen, maart 2004)

*Nos Futuro*

Wegen naar een toekomst voor de Nederlandse Antillen. Universiteit van de Nederlandse Antillen, De Walburg Pers 1986  
Nu kan het ... nu moet het! Advies werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, oktober 2004

*Oostindie, G.J.*

Het Paradijs overzee. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 1997.

*Oostindie, G.J. en Verton, P.C.*

Ki Sorto di Reino? What kind of Kingdom? Onderzoek gedaan i.s.w.m. de Koninklijk Instituut voor Taal -, Land - en Volkenkunde, Universidad de Aruba, Universidad Nacional de Antia en University of St. Martin. Uitgeverij Sdu, Den Haag 1998.

*Oostindie, G en Klinkers, I*

Knellende Koninkrijksbanden; het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940 - 2000. Deel I, 1940 - 1954; deel II, 1954 - 1975; deel III, 1975 - 2000. Amsterdam University Press 2001.

*Pot, van der, Donner.*

Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, bewerkt door L. Prakke, J. de Reede en G.van Wissen, 13e druk. Tjeenk Willink, Zwolle p. 691 e.v.

*Pourier, M.A.*

Uni ku Una (noten bij Van der Grinten) Tjeenk Willink, Zwolle 1993

*Prakke, L en Kortmann, C.A.J.M. (red.)*

Het bestuursrecht van de landen van de Europese Gemeenschappen. Kluwer, Deventer 1986, p. 147 - 185.

*Prakke, L en Kortmann, C.A.J.M. (red.)*

Het staatsrecht van de landen van de Europese Gemeenschappen. Kluwer, Deventer, 1993, p. 175 - 249.

Publikaties van de Staatsrechtkring. Preadviezen van D. Breillat, J.A.B. Janus en A.B. van Rijn.

Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Staatsrechtconferentie 1993, Faculteit der Rechtsgeleerdheid K.U. Nijmegen. Tjeenk Willink, Zwolle 1993.

*Reinders, A*

Politieke geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba 1950-1993. Walburg Pers, Zutphen 1993.

*Römer, R.A.*

Vijfentwintig jaar dekolonisatie. Rede uitgesproken ter gelegenheid van zijn aftreden als gewoon hoogleraar R.U. Groningen 1996.

*Rosheuvel, Ch.A.*

Van West naar Oost; de rol van de Curaçaose Rode-Kruiscolonne in het voormalig Nederlands Oost-Indië. De Walburg Pers, Zutphen 1989.

*Ru, H.J.*

Nieuw Europees Constitutioneel Recht. Ars Aquis Libri, Nijmegen 1992.

*Rijn, A.B. van*

Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Tjeenk Willink, Zwolle 1993.

*Rijn, A.B. van*

Status Aparte voor alle eilanden. Amigoe 1992.

*Smith, S en Brazier, R.*

Constitutional and Administrative Law; (7th edition) Penguin Books 19994.  
Verdieping of geleidelijk uiteengaan? (Voorlichting Raad van State van het Koninkrijk, sept.2003)

*Verton, P*

Politieke dynamiek en dekolonisatie; de Nederlandse Antillen tussen autonomie en onafhankelijkheid. Alphen a/d rijn, Samson Uitgeverij, 1977 XII.

*Ziller, J.*

Les Dom- Tom: départements, régions d'outre-mer, territoires et collectivité's territoriales d'outre-mer, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1991.



## **Bijlage II: Het Statuut** *(Tekst geldend op: 09-12-2003)*

Wet van 28 October 1954, houdende aanvaarding van een statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

### Preambule

Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, constaterende dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in 1954 uit vrije wil hebben verklaard 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, en hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk vast te stellen; constaterende dat de statutaire band met Suriname is beëindigd met ingang van 25 november 1975 door wijziging van het Statuut bij rijkswet van 22 november 1975, Stb. 617, PbNA 233;

overwegende dat Aruba uit vrije wil heeft verklaard deze rechtsorde als land te aanvaarden;

hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk als volgt nader vast te stellen.

### **1.1.1.1. § 1. Algemene bepalingen**

#### 1.1.1.2. Artikel 1

De Kroon van het Koninkrijk wordt erfelijk gedragen door Hare Majesteit Juliana, Prinses van Oranje-Nassau en bij opvolging door Hare wettige opvolgers.

#### 1.1.1.3. Artikel 2

1. De Koning voert de regering van het Koninkrijk en van elk der landen. Hij is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.
2. De Koning wordt in de Nederlandse Antillen en Aruba vertegenwoordigd door de Gouverneur. De bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheid van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk worden geregeld bij rijkswet of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij algemene maatregel van rijksbestuur.
3. De rijkswet regelt hetgeen verband houdt met de benoeming en het ontslag van de Gouverneur. De benoeming en het ontslag geschieden door de Koning als hoofd van het Koninkrijk.

#### 1.1.1.4. Artikel 3

1. Onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, zijn aangelegenheden van het Koninkrijk:
  - a. de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
  - b. de buitenlandse betrekkingen;
  - c. het Nederlandschap;
  - d. de regeling van de ridderorden, alsmede van de vlag en het wapen van het Koninkrijk;
  - e. de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen;
  - f. het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders;
  - g. het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen;
  - h. de uitlevering.
2. Andere onderwerpen kunnen in gemeen overleg tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard.

Artikel 55 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

#### 1.1.1.5. Artikel 4

1. De koninklijke macht wordt in aangelegenheden van het Koninkrijk uitgeoefend door de Koning als hoofd van het Koninkrijk.
2. De wetgevende macht wordt in aangelegenheden van het Koninkrijk uitgeoefend door de wetgever van het Koninkrijk. Bij voorstellen van rijkswet vindt de behandeling plaats met inachtneming van de artikelen 15 t/m 21.

#### 1.1.1.6. Artikel 5

1. Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk.
2. De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.
3. Op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, zijn de artikelen 15 t/m 20 van toepassing.

### **1.1.1.7. § 2. De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk**

#### **1.1.1.8. Artikel 6**

1. De aangelegenheden van het Koninkrijk worden in samenwerking van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba behartigd overeenkomstig de navolgende bepalingen.
2. Bij de behartiging van deze aangelegenheden worden waar mogelijk de landsorganen ingeschakeld.

#### **1.1.1.9. Artikel 7**

De raad van ministers van het Koninkrijk is samengesteld uit de door de Koning benoemde ministers en de door de regering van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba benoemde Gevolmachtigde Minister.

#### **1.1.1.10. Artikel 8**

1. De Gevolmachtigde Ministers handelen namens de regeringen van hun land, die hen benoemen en ontslaan.

Zij moeten de staat van Nederlander bezitten.

2. De regering van het betrokken land bepaalt wie de Gevolmachtigde Minister bij belet of ontstentenis vervangt.

Hetgeen in dit Statuut is bepaald voor de Gevolmachtigde Minister, is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot zijn plaatsvervanger.

#### **1.1.1.11. Artikel 9**

1. De Gevolmachtigde Minister legt, alvorens zijn betrekking te aanvaarden, in handen van de Gouverneur een eed of belofte van trouw aan de Koning en het Statuut af. Het formulier voor de eed of belofte wordt vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur.
2. In Nederland vertoevende, legt de Gevolmachtigde Minister de eed of belofte af in handen van de Koning.

I.I.I.I.12. Artikel 10

1. De Gevolmachtigde Minister neemt deel aan het overleg in de vergaderingen van de raad van ministers en van de vaste colleges en bijzondere commissies uit de raad over aangelegenheden van het Koninkrijk, welke het betrokken land raken.
2. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn ieder gerechtigd - indien een bepaald onderwerp haar daartoe aanleiding geeft - naast de Gevolmachtigde Minister tevens een minister met raadgevende stem te doen deelnemen aan het in het vorig lid bedoelde overleg.

I.I.I.I.13. Artikel 11

1. Voorstellen tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, raken de Nederlandse Antillen en Aruba.
2. Ten aanzien van de defensie wordt aangenomen, dat de defensie van het grondgebied van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk dat van Aruba, zomede overeenkomsten of afspraken betreffende een gebied, dat tot hun belangensfeer behoort, de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba raken.
3. Ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen wordt aangenomen, dat buitenlandse betrekkingen, wanneer belangen van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben, de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba raken.
4. De vaststelling van de bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 35, raakt de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba.
5. Voorstellen tot naturalisatie worden geacht de Nederlandse Antillen en Aruba slechts te raken, indien het personen betreft, die woonachtig zijn in het betrokken land.
6. De regering van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, kan aangeven, welke aangelegenheden van het Koninkrijk, behalve die, in het eerste tot en met het vierde lid genoemd, haar land raken.

I.I.I.I.14. Artikel 12

1. Indien de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, onder aanwijzing van de gronden, waarop hij ernstige benadeling van zijn land verwacht, heeft verklaard, dat zijn land niet ware te binden aan een voorgenomen voorziening, houdende algemeen bindende regelen, kan de voorziening niet in dier voege, dat zij in het betrokken land geldt, worden vastgesteld, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet.

2. Indien de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, ernstig bezwaar heeft tegen het aanvankelijk oordeel van de raad van ministers over de eis van gebondenheid, bedoeld in het eerste lid, dan wel over enige andere aangelegenheid, aan de behandeling waarvan hij heeft deelgenomen, wordt op zijn verzoek het overleg, zo nodig met inachtneming van een daartoe door de raad van ministers te bepalen termijn, voortgezet.
3. Het hiervoren bedoeld overleg geschiedt tussen de minister-president, twee ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzonder gemachtigde.
4. Wensen beide Gevolmachtigde Ministers aan het voortgezette overleg deel te nemen, dan geschiedt dit overleg tussen de minister-president, twee ministers en de beide Gevolmachtigde Ministers. Het tweede lid van artikel 10 is van overeenkomstige toepassing.
5. De raad van ministers oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezette overleg. Wordt van de gelegenheid tot het plegen van voortgezet overleg niet binnen de bepaalde termijn gebruik gemaakt, dan bepaalt de raad van ministers zijn oordeel.

#### 1.1.1.15. Artikel 13

1. Er is een Raad van State van het Koninkrijk.
2. Indien de regering van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, de wens daartoe te kennen geeft, benoemt de Koning voor de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, in de Raad van State een lid, wiens benoeming geschiedt in overeenstemming met de Regering van het betrokken land.

Zijn ontslag geschiedt na overleg met deze regering.

3. De staatsraad voor de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk voor Aruba, neemt deel aan de werkzaamheden van de Raad van State ingeval de Raad of een afdeling van de Raad wordt gehoord over ontwerpen van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur, die in de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, zullen gelden, of over andere aangelegenheden, die overeenkomstig artikel 11 de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba raken.
4. Bij algemene maatregel van rijksbestuur kunnen ten opzichte van genoemde staatsraden voorschriften worden vastgesteld, welke afwijken van de bepalingen van de Wet op de Raad van State.

#### 1.1.1.16. Artikel 14

1. Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk worden - voor zover de betrokken materie geen regeling in de Grondwet vindt en behoudens de internationale regelingen en het bepaalde in het derde lid - bij rijkswet of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld.

De rijkswet of de algemene maatregel van rijksbestuur kan het stellen van nadere regelen opdragen of overlaten aan andere organen. Het opdragen of het overlaten aan de landen geschiedt aan de wetgever of de regering der landen.

2. Indien de regeling niet aan de rijkswet is voorbehouden, kan zij geschieden bij algemene maatregel van rijksbestuur.
3. Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke noch in de Nederlandse Antillen, noch in Aruba gelden, worden bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld.
4. Naturalisatie van personen, die woonachtig zijn in de Nederlandse Antillen of Aruba, geschiedt bij of krachtens de rijkswet.

#### 1.1.1.17. Artikel 15

1. De Koning zendt een ontwerp van rijkswet gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal aan de vertegenwoordigende lichamen van de Nederlandse Antillen en Aruba.
2. Bij een voordracht tot een voorstel van rijkswet, uitgaande van de Staten-Generaal, geschiedt de toezending van het voorstel door de Tweede Kamer terstond nadat het bij de Kamer aanhangig is gemaakt.
3. De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, is bevoegd aan de Tweede Kamer voor te stellen een voordracht tot een voorstel van rijkswet te doen.

#### 1.1.1.18. Artikel 16

Het vertegenwoordigende lichaam van het land, waarin de regeling zal gelden, is bevoegd vóór de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer dit te onderzoeken en zo nodig binnen een daarvoor te bepalen termijn daaromtrent schriftelijk verslag uit te brengen.

#### 1.1.1.19. Artikel 17

1. De Gevolmachtigde Minister van het land, waarin de regeling zal gelden, wordt in de gelegenheid gesteld in de kamers der Staten-Generaal de mondelinge behandeling van het ontwerp van rijkswet bij te wonen en daarbij zodanige voorlichting aan de kamers te verstrekken als hij gewenst oordeelt.
2. Het vertegenwoordigende lichaam van het land, waarin de regeling zal gelden, kan besluiten voor de behandeling van een bepaald ontwerp in de Staten-Generaal één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen, die eveneens gerechtigd zijn de mondelinge behandeling bij te wonen en daarbij voorlichting te geven.
3. De Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering van de kamers der Staten-Generaal hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd.
4. De Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden zijn bevoegd bij de behandeling in de Tweede Kamer wijzigingen in het ontwerp voor te stellen.

#### 1.1.1.20. Artikel 18

1. De Gevolmachtigde Minister van het land, waarin de regeling zal gelden, wordt vóór de eindstemming over een voorstel van rijkswet in de kamers der Staten-Generaal in de gelegenheid gesteld zich omtrent dit voorstel uit te spreken. Indien de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel verklaart, kan hij tevens de kamer verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden. Indien de Tweede Kamer nadat de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel heeft verklaard dit aanneemt met een geringere meerderheid dan drie vijfden van het aantal der uitgebrachte stemmen, wordt de behandeling geschorst en vindt nader overleg omtrent het voorstel plaats in de raad van ministers.
2. Wanneer in de vergadering van de kamers bijzondere gedelegeerden aanwezig zijn, komt de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid aan de door het vertegenwoordigende lichaam daartoe aangewezen gedelegeerde.

#### 1.1.1.21. Artikel 19

De artikelen 17 en 18 zijn voor de behandeling in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal van overeenkomstige toepassing.

#### 1.1.1.22. Artikel 20

Bij rijkswet kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het bepaalde in de artikelen 15 t/m 19.

I.I.I.23. Artikel 21

Indien, na gepleegd overleg met de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba, in geval van oorlog of in andere bijzondere gevallen, waarin onverwijld moet worden gehandeld, het naar het oordeel van de Koning onmogelijk is het resultaat van het in artikel 16 bedoelde onderzoek af te wachten, kan van de bepaling van dat artikel worden afgeweken.

I.I.I.24. Artikel 22

1. De regering van het Koninkrijk draagt zorg voor de afkondiging van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Zij geschiedt in het land, waar de regeling zal gelden in het officiële publikatieblad. De landsregeringen verlenen daartoe de nodige medewerking.
2. Zij treden in werking op het in of krachtens die regelingen te bepalen tijdstip.
3. Het formulier van afkondiging der rijkswetten en der algemene maatregelen van rijksbestuur vermeldt, dat de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk zijn in acht genomen.

I.I.I.25. Artikel 23

1. De rechtsmacht van de Hoge Raad der Nederlanden ten aanzien van rechtszaken in de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, wordt geregeld bij rijkswet.
2. Indien de regering van het betrokken land dit verzoekt, wordt bij deze rijkswet de mogelijkheid geopend, dat aan de Raad een lid, een buitengewoon of een adviserend lid wordt toegevoegd.

I.I.I.26. Artikel 24

1. Overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, welke de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba raken, worden gelijktijdig met de overlegging aan de Staten-Generaal aan het vertegenwoordigende lichaam van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba overgelegd.
2. Ingeval de overeenkomst ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal is overgelegd, kan de Gevolmachtigde Minister binnen de daartoe voor de kamers der Staten-Generaal gestelde termijn de wens te kennen geven dat de overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.
3. De voorgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van opzegging van internationale overeenkomsten, het eerste lid met dien verstande, dat van het voornemen tot opzegging mededeling aan het vertegenwoordigende lichaam van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba wordt gedaan.

1.1.1.27. Artikel 25

1. Aan internationale economische en financiële overeenkomsten bindt de Koning de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, niet, indien de regering van het land, onder aanwijzing van de gronden, waarop zij van de binding benadeling van het land verwacht, heeft verklaard, dat het land niet dient te worden verbonden.
2. Internationale economische en financiële overeenkomsten zegt de Koning voor wat de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba betreft, niet op, indien de regering van het land, onder aanwijzing van de gronden, waarop zij van de opzegging benadeling van het land verwacht, heeft verklaard, dat voor het land geen opzegging dient plaats te vinden. Opzegging kan niettemin geschieden, indien het met de bepalingen der overeenkomst niet verenigbaar is, dat het land van de opzegging wordt uitgesloten.

1.1.1.28. Artikel 26

Indien de regering van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, de wens te kennen geeft, dat een internationale economische of financiële overeenkomst wordt aangegaan, welke uitsluitend voor het betrokken land geldt, zal de regering van het Koninkrijk medewerken tot een zodanige overeenkomst, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet.

1.1.1.29. Artikel 27

De Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba worden betrokken in de voorbereiding van overeenkomsten met andere mogendheden, welke hen overeenkomstig artikel II raken. Zij worden tevens betrokken in de uitvoering van overeenkomsten, die hen aldus raken en voor hen verbindend zijn.

1.1.1.30. Artikel 28

Op de voet van door het Koninkrijk aangegane internationale overeenkomsten kunnen de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba desgewenst als lid tot volkenrechtelijke organisaties toetreden.

1.1.1.31. Artikel 29

1. Het aangaan of garanderen van een geldlening buiten het Koninkrijk ten name of ten laste van een der landen geschiedt in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk.
2. De raad van ministers verenigt zich met het aangaan of garanderen van zodanige geldlening, tenzij de belangen van het Koninkrijk zich daartegen verzetten.

I.I.I.32. Artikel 30

1. De Nederlandse Antillen en Aruba verlenen aan de strijdkrachten, welke zich op hun gebied bevinden, de hulp en bijstand, welke deze in de uitoefening van hun taak behoeven.
2. Bij landsverordening worden regelen gesteld om te waarborgen, dat de krijgsmacht van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba haar taak kan vervullen.

I.I.I.33. Artikel 31

1. Personen, die woonachtig zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba, kunnen niet dan bij landsverordening tot dienst in de krijgsmacht dan wel tot burgerdienstplicht worden verplicht.
2. Aan de Staatsregeling is voorbehouden te bepalen, dat de dienstplichtigen, dienende bij de landmacht, zonder hun toestemming niet dan krachtens een landsverordening naar elders kunnen worden gezonden.

I.I.I.34. Artikel 32

In de strijdkrachten voor de verdediging van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, zullen zoveel mogelijk personen, die in deze landen woonachtig zijn, worden opgenomen.

I.I.I.35. Artikel 33

1. Ten behoeve van de verdediging geschiedt de vordering in eigendom en in gebruik van goederen, de beperking van het eigendoms- en gebruiksrecht, de vordering van diensten en de inkwartieringen niet dan met inachtneming van bij rijkswet te stellen algemene regelen, welke tevens voorzieningen inhouden omtrent de schadeloosstelling.
2. Bij deze rijkswet worden nadere regelingen waar mogelijk aan landsorganen opgedragen.

I.I.I.36. Artikel 34

1. De Koning kan ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, in geval van oorlog of oorlogsgevaar of ingeval bedreiging of verstoring van de inwendige orde en rust kan leiden tot wezenlijke aantasting van belangen van het Koninkrijk, elk gedeelte van het grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg verklaren.
2. Bij of krachtens rijkswet wordt de wijze bepaald, waarop zodanige verklaring geschiedt, en worden de gevolgen geregeld.

3. Bij die regeling kan worden bepaald, dat en op welke wijze bevoegdheden van organen van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele op andere organen van het burgerlijk gezag of op het militaire gezag overgaan en dat de burgerlijke overheden in het laatste geval te dezen aanzien aan de militaire ondergeschikt worden. Omtrent het overgaan van bevoegdheden vindt waar mogelijk overleg met de regering van het betrokken land plaats. Bij die regeling kan worden afgeweken van de bepalingen betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, zomede betreffende de onschendbaarheid van woning en het postgeheim.
4. Voor het in staat van beleg verklaarde gebied kunnen in geval van oorlog op de wijze, bij rijkswet bepaald, het militaire strafrecht en de militaire strafrechtspleging geheel of ten dele op een ieder van toepassing worden verklaard.

#### I.I.I.37. Artikel 35

1. De Nederlandse Antillen en Aruba dragen in overeenstemming met hun draagkracht bij in de kosten, verbonden aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk, zomede in de kosten, verbonden aan de verzorging van andere aangelegenheden van het Koninkrijk, voor zover deze strekt ten gunste van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba.
2. De in het eerste lid bedoelde bijdrage van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, wordt door de raad van ministers voor een begrotingsjaar of enige achtereenvolgende begrotingsjaren vastgesteld.

Artikel 12 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande, dat beslissingen worden genomen met eenparigheid van stemmen.

3. Indien de in het tweede lid bedoelde vaststelling niet tijdig plaats heeft, geldt in afwachting daarvan voor de duur van ten hoogste een begrotingsjaar de overeenkomstig dat lid voor het laatste begrotingsjaar vastgestelde bijdrage.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing ten aanzien van de kosten van voorzieningen, waarvoor bijzondere regelingen zijn getroffen.

### **1.1.1.38. § 3. Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking**

#### I.I.I.39. Artikel 36

Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba verlenen elkander hulp en bijstand.

I.I.I.40. Artikel 36a

1. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba nemen deel in een fonds ten behoeve van het handhaven van een behoorlijk bestuursniveau in de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Eustatius van de Nederlandse Antillen.
2. Dit fonds wordt ingesteld bij rijkswet.

I.I.I.41. Artikel 37

1. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zullen zoveel mogelijk overleg plegen omtrent alle aangelegenheden, waarbij belangen der landen of van twee hunner zijn betrokken. Daartoe kunnen bijzondere vertegenwoordigers worden aangewezen en gemeenschappelijke organen worden ingesteld.
2. Als aangelegenheden, bedoeld in dit artikel, worden onder meer beschouwd:
  - a. de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen tussen de landen;
  - b. de bevordering van doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen tussen de landen;
  - c. vraagstukken inzake munt- en geldwezen, bank- en deviezenpolitiek;
  - d. de bevordering van de economische weerbaarheid door onderlinge hulp en bijstand van de landen;
  - e. de beroeps- en bedrijfsuitoefening van Nederlanders in de landen;
  - f. aangelegenheden, de luchtvaart betreffende, waaronder begrepen het beleid inzake het ongeregelde luchtvervoer;
  - g. aangelegenheden, de scheepvaart betreffende;
  - h. de samenwerking op het gebied van telegrafie, telefonie en radioverkeer.

I.I.I.42. Artikel 38

1. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen onderling regelingen treffen.
2. In onderling overleg kan worden bepaald, dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.
3. Omtrent privaatrechtelijke en strafrechtelijke onderwerpen van interregionale of internationale aard kunnen bij rijkswet regelen worden gesteld, indien omtrent deze regelen overeenstemming tussen de regeringen der betrokken landen bestaat.

4. In het onderwerp van de zetelverplaatsing van rechtspersonen wordt bij rijkswet voorzien. Omtrent deze voorziening is overeenstemming tussen de regeringen der landen vereist.

I.I.I.43. Artikel 39

1. Het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt, zomede bepalingen omtrent maten en gewichten worden in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld.
2. Een voorstel tot ingrijpende wijziging van de bestaande wetgeving op dit stuk wordt niet bij het vertegenwoordigende lichaam ingediend - dan wel door het vertegenwoordigende lichaam in behandeling genomen - alvorens de regeringen in de andere landen in de gelegenheid zijn gesteld van haar zienswijze hieromtrent te doen blijken.

I.I.I.44. Artikel 40

Vonnissen, door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba gewezen, en bevelen, door hem uitgevaardigd, mitsgaders grossen van authentieke akten, aldaar verleden, kunnen in het gehele Koninkrijk ten uitvoer worden gelegd, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land, waar de tenuitvoerlegging plaats vindt.

**1.1.1.45. § 4. De staatsinrichting van de landen**

I.I.I.46. Artikel 41

1. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden.
2. De belangen van het Koninkrijk zijn mede een voorwerp van zorg voor de landen.

I.I.I.47. Artikel 42

1. In het Koninkrijk vindt de staatsinrichting van Nederland regeling in de Grondwet, die van de Nederlandse Antillen en die van Aruba in de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en van Aruba.
2. De Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en van Aruba worden vastgesteld bij landsverordening. Elk voorstel tot verandering van de Staatsregeling wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. Het vertegenwoordigende lichaam kan het ontwerp van een zodanige landsverordening niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen.

I.I.I.48. Artikel 43

1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.

I.I.I.49. Artikel 44

1. Een landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling voor wat betreft:
  - a. de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden;
  - b. de bepalingen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de Gouverneur;
  - c. de artikelen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de vertegenwoordigende lichamen van de landen;
  - d. de artikelen, betrekking hebbende op de rechtspraak, wordt overgelegd aan de regering van het Koninkrijk. Zij treedt niet in werking dan nadat de regering van het Koninkrijk haar instemming hiermede heeft betuigd.
2. De bepaling van het eerste lid is mede van toepassing op een landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen voor wat betreft de verdeling van de zetels van het vertegenwoordigende lichaam van de Nederlandse Antillen over de verschillende eilandgebieden, alsmede de regeling van de eilandgebieden.
3. Een ontwerp-landsverordening betreffende de voorgaande bepalingen wordt niet aan het vertegenwoordigende lichaam aangeboden, noch bij een initiatief-ontwerp door dit lichaam in onderzoek genomen dan nadat het gevoelen der regering van het Koninkrijk is ingewonnen.

I.I.I.50. Artikel 45

Wijzigingen in de Grondwet betreffende:

- a. de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden;
- b. de bepalingen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de regering;
- c. de artikelen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van het vertegenwoordigende lichaam;
- d. de artikelen, betrekking hebbende op de rechtspraak, worden - onverminderd het bepaalde in artikel 5 - geacht in de zin van artikel 10 de Nederlandse Antillen en Aruba te raken.

1.1.1.51. Artikel 46

1. De vertegenwoordigende lichamen worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd, welke niet hoger mag zijn dan 25 jaren, hebben bereikt. Iedere kiezer brengt slechts één stem uit. De verkiezingen zijn vrij en geheim. Indien de noodzaak daartoe blijkt, kunnen de landen beperkingen stellen. Iedere Nederlander is verkiesbaar met dien verstande, dat de landen de eis van ingezetenschap en een leeftijdsgrens kunnen stellen.
2. De landen kunnen aan Nederlanders die geen ingezetenen van het betrokken land zijn, het recht toekennen vertegenwoordigende lichamen te kiezen, alsmede aan ingezetenen van het betrokken land die geen Nederlander zijn, het recht vertegenwoordigende lichamen te kiezen en het recht daarin gekozen te worden, een en ander mits daarbij tenminste de vereisten voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn, in acht worden genomen.

1.1.1.52. Artikel 47

1. De ministers en de leden van het vertegenwoordigende lichaam in de landen leggen, alvorens hun betrekking te aanvaarden, een eed of belofte van trouw aan de Koning en het Statuut af.
2. De ministers en de leden van het vertegenwoordigende lichaam in de Nederlandse Antillen en in Aruba leggen de eed of belofte af in handen van de vertegenwoordiger van de Koning.

1.1.1.53. Artikel 48

De landen nemen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht.

1.1.1.54. Artikel 49

Bij rijkswet kunnen regels worden gesteld omtrent de verbindendheid van wetgevende maatregelen, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur.

I.I.I.55. Artikel 50

1. Wetgevende en bestuurlijke maatregelen in de Nederlandse Antillen en Aruba, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, kunnen door de Koning als hoofd van het Koninkrijk bij gemotiveerd besluit worden geschorst en vernietigd. De voordracht tot vernietiging geschiedt door de raad van ministers.
2. Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.

I.I.I.56. Artikel 51

1. Wanneer een orgaan in de Nederlandse Antillen of Aruba niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.
2. Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.

I.I.I.57. Artikel 52

De landsverordening kan aan de Koning als hoofd van het Koninkrijk en aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk met goedkeuring van de Koning bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden toekennen.

I.I.I.58. Artikel 53

Indien de Nederlandse Antillen of Aruba de wens daartoe te kennen geven, wordt het onafhankelijke toezicht op de besteding der geldmiddelen overeenkomstig de begroting van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden, dan wel van Aruba, door de Algemene Rekenkamer uitgeoefend. In dat geval worden na overleg met de Rekenkamer bij rijkswet regelen gesteld omtrent de samenwerking tussen de Rekenkamer en het betrokken gebied. Alsdan zal de regering van het land op voordracht van het vertegenwoordigende lichaam iemand kunnen aanwijzen, die in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan de beraadslagingen over alle aangelegenheden van het betrokken gebied.

### 1.1.1.59. § 5. *Overgangs- en slotbepalingen*

1.1.1.60. Artikel 54

[Vervallen.]

1.1.1.61. Artikel 55

1. Wijziging van dit Statuut geschiedt bij rijkswet.
2. Een voorstel tot wijziging, door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd, alvorens het door de Nederlandse Antillen en Aruba is aanvaard. Deze aanvaarding geschiedt bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.
3. Indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de beide kamers in tweede lezing de voorgestelde verandering bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

1.1.1.62. Artikel 56

Op het tijdstip van inwerkingtreding van het Statuut bestaande autoriteiten, verbindende wetten, verordeningen en besluiten blijven gehandhaafd totdat zij door andere, met inachtneming van dit Statuut, zijn vervangen. Voor zover het Statuut zelf in enig onderwerp anders voorziet, geldt de regeling van het Statuut.

1.1.1.63. Artikel 57

Wetten en algemene maatregelen van bestuur, die in de Nederlandse Antillen gelden, verkrijgen de staat van rijkswet, onderscheidenlijk van algemene maatregel van rijksbestuur, met dien verstande, dat zij, voor zover zij ingevolge het Statuut bij landsverordening kunnen worden gewijzigd, de staat verkrijgen van landsverordening.

#### I.I.I.64. Artikel 58

1. Aruba kan bij landsverordening verklaren dat het de rechtsorde neergelegd in het Statuut ten aanzien van Aruba wil beëindigen.
2. Het voorstel van een zodanige landsverordening gaat bij indiening vergezeld van een schets van een toekomstige constitutie, houdende tenminste bepalingen inzake de grondrechten, regering, vertegenwoordigend orgaan, wetgeving en bestuur, rechtspraak en wijziging van de constitutie.
3. De Staten kunnen het voorstel niet goedkeuren dan met een meerderheid van twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden.

#### I.I.I.65. Artikel 59

1. Binnen zes maanden nadat de Staten van Aruba het in artikel 58 genoemde voorstel hebben goedgekeurd wordt een bij landsverordening geregeld referendum gehouden, waarbij de kiesgerechtigden voor de Staten zich kunnen uitspreken over het goedgekeurde voorstel.
2. Het goedgekeurde voorstel wordt niet als landsverordening vastgesteld dan nadat bij het referendum een meerderheid van het aantal kiesgerechtigden voor het voorstel heeft gestemd.

#### I.I.I.66. Artikel 60

1. Na vaststelling van de landsverordening overeenkomstig de artikelen 58 en 59 en goedkeuring van de toekomstige constitutie door de Staten van Aruba met een meerderheid van ten minste twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden wordt overeenkomstig het gevoelen van de regering van Aruba bij koninklijk besluit het tijdstip van beëindiging van de in het Statuut neergelegde rechtsorde ten aanzien van Aruba bepaald.
2. Dit tijdstip ligt ten hoogste een maand na de datum van vaststelling van de constitutie. Deze vaststelling vindt plaats ten hoogste een jaar na de datum van het in artikel 59 bedoelde referendum.

#### I.I.I.67. Artikel 61

Het Statuut treedt in werking op het tijdstip van de plechtige afkondiging, nadat het bevestigd is door de Koning.

Alvorens de bevestiging geschiedt, behoeft het Statuut aanvaarding voor Nederland op de wijze, in de Grondwet voorzien; voor Suriname en voor de Nederlandse Antillen door een besluit van het vertegenwoordigende lichaam.

Dit besluit wordt genomen met twee derden der uitgebrachte stemmen. Wordt deze meerderheid niet verkregen, dan worden de Staten ontbonden en wordt door de nieuwe Staten bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen beslist.

I.I.I.68. Artikel 62

[Vervallen.]



## Bijlage III: Lijst van afkortingen

Ab	Afkondigingsblad (Aruba)
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AMvRB	Algemene Maatregel van Rijksbestuur
Art.	Artikel
BC	Bestuurscollege (van een Eilandgebied)
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
ERNA	Eilandenregeling Nederlandse Antillen
FOL	Frente Obrero y Liberashon 30 di Mei
Gb	Gouvernementsblad (toenmalig rijksdeel Suriname)
Gw	Grondwet
Jo	Juncto
KabNA	Kabinet van Nederlands Antilliaanse Zaken (tot 1 januari 1986)
KabNAA	Kabinet van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken (vanaf 1 januari 1986)
KB	Koninklijk Besluit
KR	Koloniale Raad
KWG	Koninkrijkswerkgroep
LGO	Landen en Gebieden Overzee
NA	Nederlandse Antillen
Pb	Publicatieblad (Nederlandse Antillen)
RTC	Ronde Tafel Conferentie
RvA	Raad van Advies
RvS	Raad van State
Statuut	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
Stb	Staatsblad
Stcr	Staatscourant
VN	Verenigde Naties
WIC	West Indische Compagnie



## Bijlage IV: Totaal uitgaven 2002

Jaar	Totaal uitgaven Elftal IV	01 Algemeen (apparaatkosten)	02 Ontwikkelings samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba					
			Nederlandse Antillen			Aruba		
			Totaal	Overb.proj	Overig	Totaal	Overb.proj	Overig
1989	113	4	83	46	37	26	15	11
1990	84	4	59	29	30	21	11	10
1991	121	5	83	29	54	33	22	10
1992	132	5	94	25	69	33	20	13
1993	126	8	92	50	42	26	16	10
1994	98	8	67	22	45	24	9	15
1995	120	7	88	43	45	25	9	16
1996	146	8	103	46	57	36	11	25
1997	151	9	109	59	50	33	19	14
1998	168	9	139	63	76	29	8	12
1999	187	0*	174	107	68	12	1	11
2000	226	0	205	149	56	29	10	19
2001	109	0	93	32	60	17	0	17
2002	133	8	88	34	54	37	4	33
<b>Totaal</b>	<b>1.914</b>	<b>74</b>	<b>1.476</b>	<b>734</b>	<b>742</b>	<b>364</b>	<b>155</b>	<b>209</b>
<b>Gemiddelm</b>	<b>137</b>	<b>5</b>	<b>105</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>15</b>



# Persoonsregister

## A

Agt Van ..... 66  
Aller Van ..... 49; 87; 136; 181; 191  
Arron ..... 61

## B

Bakker ..... 47; 59; 319  
Beel ..... 32  
Biesheuvel ..... 67; 106; 131  
Bongenaar ..... 192  
Borman ..... 95; 96; 123; 131; 134; 316  
Bosch Van den ..... 24  
Breedveld ..... 87; 316  
Bruma ..... 56

## C

Costa Gomes da ..... 33; 38; 42; 49  
Croes ..... 64; 66; 67; 145; 151; 192; 194

## D

Davies ..... 245; 316  
Debrot ..... 38  
Devid ..... 56  
Dip ..... 139; 140; 145; 151; 192; 193  
Drees ..... 40; 45; 49; 101; 132  
Drower ..... 244

## E

Eman ..... 42; 112; 134  
Emanuel ..... 54

## F

Fasseur ..... 28; 47  
Fernandes Mendes ..... 55; 60; 87; 88; 97; 131; 317  
Ferrier ..... 56; 101; 132  
Frontier ..... 243; 244; 316

## G

Gaay Fortman de ..... 65  
Gorsira ..... 39; 40; 52; 317

## H

Hatta ..... 29  
Helsdingen van ... 15; 17; 21; 31; 47; 48; 49; 50; 51;  
317  
Hirsch Ballin ... 5; 146; 151; 155; 193; 194; 241; 304  
Hoefnagels ..... 151; 155; 194  
Hoods Philips ..... 245

## J

Janus ..... 318; 320  
Jeukens ..... 137; 138; 191; 192  
Jonckheer ..... 54; 55; 58; 72; 101; 132  
Jonkman ..... 32

## K

Kasteel ..... 49  
Kernkamp ..... 44; 45  
Klinkers ..... 47; 48; 49; 87; 88; 89; 194; 318; 320  
Kok ..... 102  
Kort De ..... 36  
Korthals ..... 53; 87; 318  
Kuyper ..... 49

**L**

La Try Ellis de ..... 15  
 Lachmon ..... 54  
 Leeuwen van ..... 136; 137; 191; 319  
 Logemann ..... 32; 33  
 Lubbers ..... 68; 157; 158; 194; 195; 304

**M**

Meyers ..... 49  
 Munneke ..... 47; 193; 319

**O**

Oduber ..... 151; 195  
 Oostindie . . . 47; 48; 49; 57; 87; 88; 89; 177; 194; 196;  
 319; 320

**P**

Pengel ..... 54; 56; 57; 61; 62; 87; 316  
 Peper ..... 182  
 Petronia ..... 59  
 Pos ..... 15; 33; 39; 40  
 Pourier ..... 91; 163; 169; 170; 196; 302; 320

**R**

Reinders ..... 196; 320  
 Rijn van . . . . 154; 180; 194; 195; 196; 275; 320; 321  
 Römer ..... 58; 78; 320  
 Romme ..... 33

**S**

Schermerhorn ..... 30; 36; 37; 47  
 Schrils ..... 89  
 Schmelzer ..... 60  
 Sedney ..... 57; 59; 61; 244  
 Soekarno ..... 29  
 Sondaal ..... 134

**U**

Uyl Den ..... 129

**V**

Verton ..... 177; 196; 320; 321

**W**

Wawoe ..... 106; 132;  
 Wiebenga ..... 151; 193  
 Wilhelmina ..... 15; 28; 33; 299  
 Willem ..... 24

## Curriculum vitae

Dennis Alfonsius Rosheuvel werd in 1950 in Paramaribo geboren. Hij studeerde rechten, arbeidsmarktpolitiek en personeelsbeleid en politieke wetenschappen in resp. Leiden en Amsterdam. In 1969 trad hij in dienst bij de gemeente Den Haag als ambtenaar op het gemeentesecretarie. In 1973 deed hij een overstap naar een semi-overheidsinstelling een bedrijfsvereniging. In 1987 trad hij in dienst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (nu Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) als projectcoördinator Voorkeursgroepenbeleid.

In 1991 werd hij benoemd als Hoofd van bureau Werving en Selectie Diversiteitsbeleid binnen het ministerie. In 1996 werd hij beleidsmedewerker bij de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. Deze Directie verhuisde in 2003 naar het ministerie van Justitie. Thans is hij werkzaam als beleidsmedewerker op de Afdeling Anti-racisme, Internationale en Juridische Aangelegenheden binnen het ministerie van Justitie.

Dennis Rosheuvel heeft ook een onderzoek verricht naar het werving en selectiegedrag ten behoeve van politiefunctionarissen bij de gemeentepolitie Amsterdam.

