

Gert Oostindie

Het Trans-Atlantische Koninkrijk: een koloniale erfenis met hedendaagse uitdagingen

De hoogste berg van Nederland is Mount Scenery, op het Caribische eiland Saba. Nederland kent een groeiende Antilliaanse gemeenschap, nu ruim 150.000 mensen, tegen zo'n 325.000 op de zes eilanden die voorheen de Nederlandse Antillen heetten. Den Haag heeft het voortdurend aan de stok met bestuurders op deze eilanden, en vice versa – dat gaat vooral over de grenzen van autonomie, over deugdelijkheid van bestuur, integriteitskwesaties en financieel beheer. De Haagse begroting voor de 'koninkrijksrelaties' is aanzienlijk. Niemand in Den Haag weet kennelijk hoeveel precies, maar we moeten vermoedelijk denken in de orde van een half miljard euro per jaar. En dan zijn er incidentele voorzieningen voor uitzonderlijke kwesaties, zoals een schulddelging in 2010 ter waarde van 1,7 miljard euro, en een noodfonds van een half miljard voor de wederopbouw van de drie Bovenwindse eilanden na de monsterorkaan Irma, in 2017.¹

De cynische vraag 'Wat hebben wij aan de Antillen?' wordt vaak gesteld, met weinig begrip en respect voor een eeuwenlange koloniale geschiedenis. Het is met de zes Caribische eilanden niet anders dan met de Waddeneilanden: zij horen er nu eenmaal bij, en de relevante vraag is wat 'wij' maken van dit trans-Atlantische verband dat, inderdaad, vaak *knelt*, maar dat wij hoe dan ook *delen*.² Dat 'wij' betreft niet alleen de Nederlanders aan de Noordzee, maar ook de Nederlanders aan de overzijde van de Atlantische oceaan, in de Cariben. Daarover gaat dit artikel. Allereerst bespreek ik de

historische achtergrond, vervolgens de dekolonisatie met het Statuut van 1954 en de spanningen die dit complexe arrangement van non-soevereiniteit onvermijdelijk blijft oproepen, om te eindigen met een pleidooi voor een bredere Koninkrijksagenda.

Eerst dan maar de historische achtergrond. Het Koninkrijk der Nederlanden is een trans-Atlantisch verband van een niet erg groot Europees land en zes kleine, in de jaren 1630 gekoloniseerde, eilandjes in de Caribische zee. Er is geen sprake geweest van dekolonisatie in de klassieke zin, dat wil zeggen een overdracht van de soevereiniteit van het moederland aan de voormalige koloniën. Drie van de eilanden (Aruba, Curaçao en Sint Maarten, samen goed voor zo'n 300.000 mensen) zijn autonome landen binnen het Koninkrijk, terwijl de eilanden met de minste inwoners (Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met een totale bevolking van net iets meer dan 25.000) in 2010 'openbare lichamen' zijn geworden, een soort overzeese gemeenten van Nederland. Je zou deze continuïteit van koloniaal naar postkoloniaal, de bestendinging van niet-soevereine bestuursvormen in de Antillen, als een nieuw soort kolonialisme kunnen zien. Maar een grote meerderheid van de bewoners van deze eilanden wil hoe dan ook niet van Nederland af, zo blijkt steeds weer uit referenda, verkiezingsuitslagen en opinieonderzoek.³

Hoe komt dat? De voormalige Nederlandse Antillen zijn het restant van een ooit indrukwekkend koloniaal rijk waarvan het zwaartepunt in Azië lag. Indonesië werd tussen 1945 en 1949 een onafhankelijke staat, na een bloedige oorlog en langdurige onderhandelingen. Het duurde lang voordat de Nederlanders het 'verlies' aanvaardden van hun belangrijkste kolonie, die zowel om economische als geopolitieke redenen onmisbaar leek voor het moederland. Suriname werd in 1975 onder geheel andere omstandigheden onafhankelijk. De Nederlandse regering stelde weinig economisch en geopolitiek belang in het Caribisch gebied en droeg de soevereiniteit maar al te graag over. De onafhankelijkheid van Suriname was een kwestie van onderhandelingen tussen twee regeringen die hetzelfde beoogden.

Dat was anders voor de Nederlandse Antillen, zoals de zes eilanden toen bekend stonden. Terwijl de Nederlandse regering er sinds het begin van de jaren zeventig op aandrong dat de zes eilanden gezamenlijk een soevereine staat zouden worden, was de stemming op de eilanden tegenovergesteld. Men weigerde de navelstreng met het voormalige moederland door te knippen. Bovendien nam de bereidheid om als zes eilanden samen te

blijven steeds verder af. Nederland had veel tijd nodig om te accepteren dat het de eilanden de onafhankelijkheid niet kon opleggen en dat de middelpuntvliedende krachten onstuitbaar waren. Maar dat was wel de uitkomst die in 2010 bezegeld werd: het Koninkrijk zou trans-Atlantisch blijven en de eenheid van zes Antillen was verbroken.

De constitutionele regeling voor dit trans-Atlantische Koninkrijk gaat terug naar de vroege naoorlogse dekolonisatie. Het in 1954 afgekondigde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden vormt de constitutionele basis voor de relaties tussen Nederland en zijn voormalige koloniën in het Caribisch gebied. De belangrijkste formele aspecten zijn eenvoudig samen te vatten. De deelnemers stellen dat zij op vrijwillige basis partners zijn in het Koninkrijk der Nederlanden en zo hun recht op zelfbeschikking uitoefenen. Het Koninkrijk wordt gedefinieerd als een staat gevormd door autonome landen die beloven de gemeenschappelijke belangen op voet van gelijkwaardigheid te behartigen en elkaar waar nodig hulp en bijstand te verlenen.

De vier landen die op dit moment dit Koninkrijk vormen – Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland – zijn autonoom als het gaat om binnenlandse zaken. Een aantal specifieke beleidsterreinen is gedefinieerd als ‘aangelegenheden van het Koninkrijk’; de belangrijkste daarvan zijn het Nederlanderschap, buitenlandse zaken, defensie en de waarborging van deugdelijkheid van bestuur. Het Koninkrijk kent één constitutionele koning. In de Caribische landen wordt hij, en daarmee het Koninkrijk, vertegenwoordigd door gouverneurs die tegelijkertijd de plaatselijke regering leiden, die wordt gevormd door een democratisch gekozen parlement.

Aangelegenheden van het Koninkrijk worden geregeld door de ministerraad van het Koninkrijk, die bestaat uit het Nederlandse kabinet, aangevuld met gevolmachtigde ministers van de Caribische landen. Er is geen parlement voor het Koninkrijk, maar analoog aan de Raad van Ministers van het Koninkrijk functioneren andere Nederlandse instellingen zoals de Raad van State als instellingen voor het Koninkrijk, namelijk door toevoeging van een vertegenwoordiger van elk Caribisch land.

Niemand zal beweren dat dit een perfecte postkoloniale regeling is. Er is een ‘democratisch tekort’ in het Koninkrijk, aangezien de regering in laatste instantie door Nederland wordt gedomineerd. Ook door zijn grootte (met ruim 17 miljoen inwoners) en zijn welvaart is Nederland een

dominante partner in het Koninkrijk. Er zijn daarnaast aanzienlijke culturele verschillen tussen de Europese en Caribische leden van het Koninkrijk. En er is de loden last van een verleden van kolonialisme, slavernij en racisme. Het is dus zeker geen relatie zonder spanningen.

Toch hebben de afgelopen decennia overweldigende meerderheden op alle zes eilanden consequent gekozen voor verlenging van de postkoloniale betrekkingen in dit trans-Atlantische Koninkrijk. De argumenten zijn helder. Antillianen vinden dat het Koninkrijk garant staat voor democratie, rechten en vrijheden voor de mensen en territoriale integriteit, dat het bijdraagt aan economische ontwikkeling en de eilanden tot een betrouwbare partner voor buitenlandse investeerders maakt. Zij hechten er waarde aan dat het Nederlanderschap het recht op vestiging in Nederland en de Europese Unie inhoudt. Pragmatisme wint het van nationalistische ideologie. Men kiest eerder met het hoofd dan met het hart.⁴

De besliste keuze tegen onafhankelijkheid is niet uitzonderlijk. Over de hele wereld weerhoudt dit soort argumenten de burgers van de resterende niet-soevereine gebieden van een keuze voor volledige onafhankelijkheid. Of zij nu in de Cariben, de Atlantische of Indische oceaan of de Pacific liggen, het betreft vrijwel onveranderlijk eilanden met een kleine bevolking en weinig rooskleurige vooruitzichten als het gaat om economische en staatkundige levensvatbaarheid. Hun strijd is niet die voor onafhankelijkheid, maar voor een evenwaardige positie in een postkoloniaal verband. En dat wringt vrijwel overal.

Waarom wringt het? Enerzijds omdat de gelijkwaardigheid die in vrijwel alle postkoloniale arrangementen plechtig wordt beleden in de praktijk niet wordt waargemaakt. Kijken we bijvoorbeeld naar de Cariben, dan zien we weliswaar dat de non-soevereine eilanden mede dankzij ondersteuning vanuit hun – om dat koloniale begrip maar even te gebruiken – ‘moederlanden’ een hogere levensstandaard hebben dan de onafhankelijke landen in de regio. Maar vergelijken wij de levensstandaard van deze Amerikaanse, Franse, Nederlandse en Britse eilanden met die van hun metropool, dan lopen zij altijd achter. De bereidheid in Washington, Parijs, Den Haag en Londen om die kloof te dichten is gering; en dat is een bron van frustratie op de eilanden.

Anderzijds gaat het om veel meer dan materiële overwegingen. Uiteindelijk gaat het ook om uitermate begrijpelijke gevoelens van achterstelling, die alles te maken hebben met de koloniale geschiedenis. De Nederlandse Cariben vormen hierop geen uitzondering. De meerderheid

van de Antilliaanse bevolking stamt af van de Afrikanen die er ooit als slaven naar toe werden gehaald. Dat is dus van meet af aan een geschiedenis van racisme, geweld en uitbuiting, een geschiedenis die lange schaduwen over het heden werpt. Ook na de afschaffing van de slavernij (1863) bleef de koloniale maatschappij uitermate verdeeld en extreem hiërarchisch. Het besef van deze geschiedenis is nooit ver weg en belast de relaties op allerlei manieren. Het feit dat Nederland de afgelopen decennia zijn verantwoordelijkheid voor die slavernijgeschiedenis heeft erkend is een stap naar verwerking en wellicht verzoening, maar er is nog een hele weg te gaan.

Dan is er nog een heel specifieke erfenis van de koloniale geschiedenis die het cultuurverschil versterkt, en dat is dat Nederlanders aan beide zijden van de oceaan in de meeste letterlijke zin elkaars taal niet spreken – Nederland was ook in dit opzicht een achteloze kolonisator. Op de drie Bovenwindse eilanden wordt (Caribisch) Engels gesproken, op de drie Benedenwindse eilanden Papiaments, een unieke, in de vroege koloniale periode ontstane creoolse taal met een vocabulaire dat primair Portugees en Spaans is. Slechts een kleine minderheid van de Antilliaanse bevolking groeit op in een Nederlandssprekende omgeving. Dit leidt tot grote problemen in het onderwijs, waarin op alle niveaus wordt geschipperd met twee- of drietaligheid, maar het vergemakkelijkt ook de politieke en bestuurlijke contacten niet – om nog maar te zwijgen over integratieproblemen van Antilliaanse migranten in Nederland. Dat dit alles niet bevorderlijk is voor de identificatie van Antillianen met Nederland ligt voor de hand.

En Nederland? Kolonialisme draaide om het eigenbelang van de metropolen, en vanuit dat perspectief is het niet goed verklaarbaar dat het Koninkrijk nog altijd in de Cariben ligt. Het is op zich niet verwonderlijk dat Den Haag lang, maar vergeefs heeft aangestuurd op een overdracht van de soevereiniteit. Er moet geld bij en het levert geopolitieke problemen op, variërend van de invloed van internationale criminaliteit (drugs- en mensenhandel en hieraan gekoppelde financiële malversaties) tot problemen met het naburige Venezuela, dat in het verleden regelmatig de Benedenwindse Antillen als bezit claimde en nu weer, als gevolg van de diepe crisis in het land, een stroom van vluchtelingen genereert. Maatschappelijke en bestuurlijke problemen dáár leveren hier een reputatieprobleem op, want Nederland wordt door de internationale gemeenschap verantwoordelijk gehouden voor wat er op de eilanden gebeurt. En dan is er nog het open migratiekanaal: de burgers van de Caribische eilanden van het Koninkrijk

Oostindie

zijn Nederlanders en hebben dus het recht op toegang en vestiging in Nederland.

Hoe meer Den Haag zich met het bestuur op de eilanden bemoeit, hoe groter de weerstand daar wordt – maar nooit zo groot dat er dan maar wordt gekozen voor onafhankelijkheid. Den Haag heeft dat maar te accepteren. Zowel het internationaal recht als het Statuut bepalen dat Nederland de eilanden niet tegen hun zin uit het Koninkrijk kan zetten.

De vraag ‘wat hebben we aan de Antillen?’ is in dit perspectief dus niet erg relevant. De vraag blijven stellen reflecteert bovendien een onwil om een koloniale erfenis te aanvaarden die Nederland zichzelf op de hals heeft gehaald. Het is constructiever om te vragen: ‘Hoe maken we iets mooiers van die koninkrijksbanden?’ Daar liggen nog veel mogelijkheden – misschien is ‘verplichtingen’ een beter begrip. Den Haag is geneigd de eigen betrokkenheid bij de Antillen te beperken tot ‘harde’ terreinen als financieel beheer en rechtshandhaving. Dat is belangrijk, onmisbaar zelfs. Maar het is niet genoeg. Aan de hand van drie voorbeelden bepleit ik een verbreding van de beleidsagenda van het Koninkrijk.

Allereerst het milieu. Er is brede erkenning dat kleine eilanden voor disproportioneel grote uitdagingen staan, ook in de sfeer van klimaatbeheer, en dat zij op schrijnende wijze worden geconfronteerd met *climate injustice*. Dit geldt zeker voor de Cariben en dus ook voor de Caribische delen van het Koninkrijk. De urgentie van de problematiek wordt nog onderschat, al wordt steeds duidelijker hoe bedreigend de stijging van de zeespiegel is voor de Caribische archipel en hoe desastreus de ongebreidelde groei van de toerisme-industrie is voor de kwaliteit van het lokale milieu. Ernstige internationale milieuproblemen schreeuwen om krachtig beleid. Dit wordt ook in Nederland ingezien. Het huidige kabinet-Rutte profileert zich sterker dan alle voorgangers met milieubeleid. De minister-president heeft meermalen verklaard er nu van overtuigd te zijn dat dit een urgente opgave is, een opgave die bovendien alleen in internationaal verband goed kan worden aangepakt. Welnu: voer dan ook binnen de grenzen van het hele Koninkrijk een krachtiger milieubeleid.

Een tweede voorbeeld: onderwijsbeleid. Het niveau van het onderwijs op alle Nederlands-Caribische eilanden ligt ver onder de Nederlandse norm. De problematiek was al veel langer bekend, maar werd zonneklaar op het moment dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, na de integratie van de kleinere eilanden in 2010, daar nulmetingen ging doen. Vanuit het

beginsel van het Statuut dat alle burgers in het Koninkrijk gelijkwaardig zijn en gelijke kansen moeten hebben, is dit een onaanvaardbare situatie. Maar het is ook een kwestie van welbegrepen Nederlands eigenbelang om te investeren in verbetering van de kwaliteit van het Antilliaanse onderwijs. De afgelopen jaren hebben tienduizenden Antilliaanse drop-outs zich in Nederland gevestigd; kansarm in hun eigen land zijn zij vrijwel kansloos in Nederland. En weer dringt zich de vraag op: waarom heeft Nederland geweigerd zich in koninkrijksverband hard te maken voor beter onderwijs overzee? Ook hier was er het besef dat dit omvangrijke investeringen zou vergen. Maar daarnaast speelden op dit terrein, veel meer dan bijvoorbeeld bij milieubeleid, culturele gevoeligheden een rol. Alle discussies over het onderwijs op de eilanden gaan onvermijdelijk óók over de eigen talen van de eilanden en de marginale positie van het Nederlands. Daarachter gaat dan weer een wereld van cultureel verschil en postkoloniale emoties schuil. In die context is het niet onbegrijpelijk dat Den Haag terughoudend is geweest; maar voor de toekomst lijkt mij een re-engagement onvermijdelijk.

Een laatste voorbeeld. Zelfs de culturele samenwerking binnen het Koninkrijk is een marginale aangelegenheid. Opnieuw spelen wederzijdse gevoeligheden een grote rol. Aan Nederlandse zijde is er een zekere beduchtheid om terug te vallen in koloniaal, paternalistisch gedrag. Gevolg: er wordt geen enkele prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van culturele samenwerking, zolang de wens hiertoe niet vanuit de eilanden, of sterker, door de bestuurders op de (ei)landen wordt uitgesproken. In de Caribische delen van het Koninkrijk leeft inderdaad wantrouwen ten opzichte van 'rekolonisatie', ook in de culturele sfeer. De dominante opvatting over de eigen cultuur op alle eilanden draait om 'het eigene', de inheemse en vooral Afro-Caribische, gecreoliseerde geschiedenis en cultuur. Alle vertogen over de eigen natie, veelal teruggebracht tot het eigen eiland, draaien daarom. Paradoxaal is er in die vertogen veel ruimte voor de koloniale geschiedenis en de rol van Nederland als onderdrukker, maar nauwelijks voor reflectie op de vraag wat het betekent dat de eilanden er zelf voor kiezen deel van dat Koninkrijk der Nederlanden te blijven en voor bezinning op het feit dat het 'zevende eiland', de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, in omvang bijna net zo groot is als de bevolking van Curaçao. Weer geldt: op het niveau van onze overheden doen we alsof we weinig met elkaar te maken hebben. We zouden beter moeten weten.

Waarom is Den Haag zo huiverig zich op deze en andere terreinen actiever op te stellen? Een vaak gebezigd formeel argument is dat Nederland

Oostindie

de autonomie van de drie Caribische landen moet respecteren. Het is zeker waar dat deze landen de strijd voor autonomie hoog in het vaandel voeren, hoger soms dan goed zou zijn voor hun eigen bevolking. Maar dat Haagse argument wordt al te gemakkelijk gebruikt als excuus om weg te kijken van de grote problemen die de eilanden hebben, en om lastige discussies te vermijden over de onvermijdelijke verhoging van de Nederlandse uitgaven. Het zou de Haagse politici sieren als zij niet weglopen voor de uitdaging dat debat wél te voeren – in Den Haag over de financiële middelen, op de eilanden over de noodzakelijke grenzen van de autonomie. De koloniale geschiedenis kunnen wij niet meer ongedaan maken; we kunnen er wel een constructief vervolg aan geven.

Noten

- 1 Gert Oostindie en Inge Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van het trans-Atlantische Koninkrijk der Nederlanden* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), p. 69-75. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2018/04/01/factsheet-wederopbouw-sint-maarten>.
- 2 Gert Oostindie en Inge Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001 (3 delen). Oostindie en Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk*.
- 3 Wouter Veenendaal en Gert Oostindie, "Head versus heart: The ambiguities of non-sovereignty in the Dutch Caribbean", *Regional & Federal Studies*, 28 (2017): 1-21, tabel p. 9.
- 4 Veenendaal en Oostindie, 'Head versus heart'.