



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Emoties en de valse start van het hernieuwde Koninkrijk

Broek, A.

Citation

Broek, A. (2013). Emoties en de valse start van het hernieuwde Koninkrijk. *Bestuurskundige Berichten*, 28(2), 6-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212259>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212259>

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

We zijn ervan overtuigd dat we rationeel handelende wezens zijn. Wanneer we beslissingen nemen, dan worden we verondersteld bewust de voor- en nadelen af te wegen. Niets is minder waar. Wanneer we tot een besluit komen, worden we, of we nu willen of niet, in sterke mate aangestuurd door een stortvloed van gevoelens. Hiertoe behoort dikwijls een zekere mate van 'wantrouwen'. In de relaties binnen het Koninkrijk lijkt dat een overheersend gevoel, in ieder geval aan Nederlandse zijde.

Emoties en de valse start van het hernieuwde Koninkrijk

door Aart Broek

In de aanloop naar de staatkundige veranderingen hebben juristen gewezen op de bizarre status die voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) uit de bus kwam: openbaar lichaam. Voor het behalen van zijn meesterstitel aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit, Rotterdam, analyseerde Mark West eveneens 'de opname van de BES-eilanden als openbaar lichaam in het Nederlands staatsbestel'. De scriptie werd genomineerd voor de Peter Smits-scriptieprijs, 2011, van ABC-advies. De bevindingen van West werden inmiddels ook opgenomen in een bijdrage aan het juridische tijdschrift *Ars Aequi*. Te oordelen naar West is de keuze voor openbaar lichaam moeilijk een uitsluitend rationeel onderbouwd besluit te noemen.

Openbaar lichaam

In een advies verantwoordde de Raad van State de zienswijze dat de status van gemeente niet de geëigende bestuursentiteit voor de BES-eilanden kon zijn. Het bevolkingsaantal zou te beperkt zijn, de afstand tussen Nederland en de eilanden te groot, de geringe oppervlakte van de eilanden was bezwaarlijk. Verder zouden de economische afhankelijkheid van slechts enkele inkomensbronnen, 'een moeilijk reliëf', én het insulaire karakter op zich (met eigen lucht- en zeehavens) de eilanden ongeschikt maken om een Nederlandse gemeente te vormen. Wanneer dit inderdaad zwaarwegende hindernissen zijn om van de eilanden gemeenten te maken, dan mag verwacht worden dat de status van openbaar lichaam zoveel mogelijk de bezwaren het hoofd biedt. Dat gebeurt echter niet. In menig opzicht is de status van openbaar lichaam sowieso gelijk aan die van een Nederlandse gemeente. In enkele opzichten wijkt de status van openbaar lichaam wel degelijk af van die van een gemeente. Die afwijkingen ogen echter niet als zonder meer bedoeld om de genoemde bezwaren van de BES-eilanden te kanaliseren. Waar taken, functies en bevoegdheden verschillen

zijn deze vooral bedoeld om waarborgen in te bouwen ten aanzien van goed bestuur en persoonlijke integriteit van bestuurders, van het voorkomen van verrijking en (familiaire) belangenverstrengeling. Het gaat om bijzonderheden die we niet aantreffen in de Nederlandse Gemeentewet. Zo dient op de eilanden niet alleen de gedeputeerde zijn zakelijke belangen kenbaar maken, maar ook diens partner. De partner van een wethouder in Nederland hoeft dat niet.

“We focus on what we know, and neglect what we do not know, which makes us overly confident in our beliefs.”

Gemeente

Op zich zouden dergelijke bijzondere zaken te regelen zijn geweest door aanpassingen in de Gemeentewet. Toch werd er gekozen voor de constructie van openbaar lichaam, terwijl die bestuurlijke entiteit nooit was bedoeld om er eilanden in onder te brengen. De status van openbaar lichaam verschilt nog in andere opzichten van een gemeente. De status van openbaar lichaam geeft de eilanden namelijk minder ‘autonomie’. De gemeentelijke status kent door de Grondwet veilig gestelde waarborgen van relatieve zelfstandigheid. Het openbaar lichaam kent die waarborgen niet. ‘Gevolg hiervan is,’ zo constateert West, ‘dat de taken en bevoegdheden van de eilanden beperkt kunnen worden zonder dat dit in strijd zal zijn met de Grondwet.’ Kortom, de BES-eilanden zijn minder autonoom dan een reguliere gemeente en kunnen verhoudingsgewijs gemakkelijker worden aan- en bijgestuurd door Nederland dan een reguliere gemeente. De Rijksvertegenwoordiger, feitelijk de ogen en oren van Nederland, vormt de bestuurlijke ‘waakhond’ van deze moederlandse betrokkenheid. De gebrekkige autonomie van de BES-eilanden wordt als ‘een niet al te fraaie situatie’ gekarakteriseerd door West. Die grondwettelijke waarborgen zullen wél geregeld moeten worden. De BES-eilanden zijn niet als gemeenten ingericht en zijn zodoende niet volwaardig onderdeel geworden van het Nederlandse openbare bestuur. Daar dit niet geschiedde, is er naar de mening van West dan ook sprake van ‘een valse start voor het hernieuwde Koninkrijk’

Integriteit

Is het echt zo’n valse start? Meerdere staatsrechtgeleerden wezen, ruim vóór 10.10.10, op de tekortkomingen van de huidige constructie. Ook onder politici waren er geluiden die de status van een openbaar lichaam kritiseerden. Een beetje politicus was geïnformeerd over beperkingen van de bestuurlijke status van een openbaar lichaam. Te oordelen naar de verschillen tussen openbaar lichaam en gemeente is kleinschaligheid vooral te interpreteren als een bron van potentiële problemen met besturen en integriteit. Het waarborgen van deugdelijk bestuur lijkt de belangrijkste reden achter de keuze voor een ‘openbaar lichaam’. Die bestuurlijke entiteit geeft de eilanden niet te veel zelfstandigheid en er kan zonder al te veel formele omhaal worden bijgestuurd. De Nederlandse Rijksvertegenwoordiger kan voortdurend de vinger aan de pols houden. Of die kleinschaligheid die bestuurlijke problemen ook daadwerkelijk veroorzaakt, is nog maar de vraag (grote landen als Rusland, Congo en Saudi-Arabië kennen tenslotte de ernstigste vormen van corruptie en uitbuiting). Afgezien van die vraag is vooral opmerkelijk dat die bestuurs- en integriteitsproblemen nauwelijks als argument zijn benoemd. De Raad van State, bijvoorbeeld, noemt ze niet expliciet. Toch lijkt dit wel degelijk voortdurend op de achtergrond te spelen, anders hoef je van de BES-eilanden geen openbaar lichaam te maken. De voedingsbodem hiervan is een gebrek aan wederzijds vertrouwen. Of beter, er is vooral sprake van een Nederlands wantrouwen inzake de bestuurlijke capaciteit en integriteit van de eilanden.

Risicomijding

Wantrouwen: dat klinkt menigeen hartvochtig in de oren. Op basis waarvan zou Nederland kunnen concluderen dat de capaciteit ontbreekt om de eigen samenlevingen naar behoren te besturen? De nieuwe constructie is toch juist in het leven geroepen om het bestuur van de eilanden te verbeteren! Dat vereist bovenal vertrouwen. Wat rechtvaardigt het Nederlandse gevoel? Het een en ander klinkt beduidend minder inhumain wanneer we ons realiseren dat ‘wantrouwen’ feitelijk niets anders is dan een angst voor het onbekende. Of de eilanden tot 10.10.10 nu wel of



Aart G. Broek

Aart G. Broek specialiseerde zich in communicatiewetenschappen, (historische) sociologie en, meer recentelijk, criminologie. Hij promoveerde op een onderzoek naar de propagandapraktijk van de rooms-katholieke missie op de Benedenwindse Antillen. Hij woonde twintig jaar op Curaçao, werkte er als docent, projectuitvoerder en interim-manager. Sinds zijn terugkomst in Nederland ontwikkelde hij zich tot organisatie- en bestuurskundig adviseur, met name inzake agressie- en veiligheidsvraagstukken. Broek publiceerde onder meer *Het zilt van de passaten*; *Essays over Caribische cultuur* (2000), *De kleur van eiland*; *Ideologie en schrijven in het Papiamentu sinds 1863* (2006), *De terreur van schaamte*; *Brandstof voor agressie* (2007), *Geboeid door macht en onmacht*; *De geschiedenis van de politie op de Nederlands-Caribische eilanden* (2011) en *Dwarsliggers*; *Tegenspraak onder schaamteloos leiderschap* (2013).

Voor nadere informatie, zie: www.carilexis.nl

juist niet goed werden bestuurd, maakt niet uit. Niemand weet bij benadering aan te geven of in de nieuwe constellatie het besturen daadwerkelijk zal verbeteren. Evenmin weten we of het zal verslechteren. Het is hoegenaamd een slag in de lucht, daar er veel te veel onbepaalde factoren in het spel zijn en we beginnen met iets dat grotendeels nieuw is. De angst voor het onbekende duwt ons naar het vermijden van risico's. Dat is evolutionair ingebakken, feitelijk van levensbelang, en staat vooral bekend onder de term 'loss aversion' (risicomijding). Wanneer we op onbekend terrein komen dan vergeten we om beschikbare informatie goed te wegen, verwarren mogelijkheden met zekerheden of juist het tegenovergestelde en weten grotendeels sowieso onze hersens er niet voldoende bij te houden. De angst voor een dreigend verlies van enigerlei aard blijkt dan veel groter dan de gedachte aan het mogelijke gewin. 'In human decision making,' zo weet de sociaal psycholoog Kahneman, 'losses loom larger than gain'.

Vertrouwen

Het mag dan ook niet verbazen dat onderzoek uitwijst, dat we veel heftiger uithalen naar bedreigingen dan dat we edelmoedig gedrag belonen. Het Nederlandse verlichten van de staatsschuld met honderden miljoenen euro's, hoe ruimhartig ook, bleek in de beleving van de eilandbewoners absoluut niet opgewassen tegen de Nederlandse bemoeienis. Die dreiging woog veel zwaarder in het Antilliaanse gemoed. De financiële hulp uit Nederland is al weer vergeten. Zo zijn we gebakken. Het is echter geen garantie dat we er goede beslissingen door nemen. Integendeel, 'the desire to avoid anything that smacks of loss', zo weet de sociaal psycholoog Lehrer, vergroot voor ons juist de kans 'to do foolish things'. Hoe het ook zij, aan Antilliaanse zijde is er niet zo zeer de dreiging van een 'verlies' van enigerlei aard. Integendeel, er is in ieders beleving vooral winst te behalen met de nieuwe koninkrijksverhoudingen (als Nederland op afstand wil blijven). Wanneer we bovenal voordelen zien, dan treden weer andere menselijke mechanismen in werking, waarvan 'zelfoverschatting' er een is. We weten uit de kennis die de evolutionaire en sociale psychologie opdoet, dat we onszelf slecht naar waarde weten te schatten. We zijn overwegend hopeloos optimistisch, in

menig opzicht evenzo hopeloos bevooroordeeld, en bovenal oververzekerd van ons eigen kunnen. In het 'verklaren' van het verleden en het 'voorspellen' van de toekomst zoomen we dan ook in op wat we menen in de hand te hebben. We hebben nauwelijks of geen aandacht voor de rol die het '(nood)lot' speelt. Die rol van 'geluk' en 'toeval' is vele malen groter dan ons lief is. We achten het leven maakbaar, terwijl het dit absoluut niet is. We focussen op wat we weten en verwaarlozen wat we niet weten. Het adagium 'meten is weten' zou eigenlijk moeten zijn: 'meten is geen weten maar een vergeten wat we niet weten'. Kortom, 'we focus on what we know,' zo benadrukt Kahneman, 'and neglect what we do not know, which makes us overly confident in our beliefs'.

Emoties

Zo komen eilandelijke 'overmoed' en moederlands 'wantrouwen' tegenover elkaar te zitten aan de vergadertafels. Hoe rationeel de discussies zich ook mogen voordoen, zelfs een advies als dat van de Raad van State is in sterke mate door gevoelens aangestuurd. Het resultaat van dit 'emotionele' vergaderen stemt niet zonder meer tevreden, al lijkt mij de kwalificatie 'foolish thing' niet van toepassing. Te oordelen naar adviezen van de reeds genoemde Lehrer, zouden we ons veel beter bewust moeten

zijn van onze emotionele aansturing (die nog veel complexer is dan hier geschetst). Bovendien zouden we die deelaspecten van onze emotionaliteit eigenlijk moeten expliciteren om tot betere besluiten te komen. Kunnen wij ons een vergadering voorstellen waarin Nederlandse politici uiting geven aan hun dwangmatige risicomijding en angst voor eilandelijk bestuurlijk falen, terwijl eilandelijke politici hun overmoed ter discussie stellen? Dat handelen lijkt mij niet van deze wereld. Wél mag met enige zekerheid gesteld worden, dat er voor elk der partijen winst is te behalen met het optimaal onderkennen van eigen én andermans emoties. Met het onderkennen van het eigen wantrouwen wordt het namelijk gemakkelijker dat te 'verpakken', bijvoorbeeld door een advies van een 'onafhankelijke partij' als de Raad van State meer nadruk te geven. Met het onderkennen van andermans wantrouwen wordt het gemakkelijker verzet te bieden en zodoende 'een valse start' te voorkomen. Kortom, hoe beter een partij emoties onderkent, des te voordeliger de resultaten van de onderhandelingen voor die partij. ■



De kaart van Curaçao