

# Politieke legitimiteit

Dit artikel is eerder verschenen in het magazine 'Idee 5'.

Als gemeentes meer bevoegdheden krijgen, zullen zij daarvan goed gebruik maken omdat zij hun beleid beter kunnen aanpassen aan lokale omstandigheden. Dat zal leiden tot meer gerichte en transparante discussies over lokaal beleid en vervolgens ook tot effectiever bestuur, hetgeen uiteindelijk ook de broodnodige legitimiteit van politiek en bestuur zal vergroten. Dat is althans de hoopvolle gedachte achter de decentralisatie van het bestuurlijke stelsel in Nederland geweest - pragmatischer verwachtingen omtrent bezuinigingen daargelaten.

DOOR GERT OOSTINDIE

De recente ophefing van de Nederlandse Antillen weerspiegelt ook een proces van decentralisatie, echter niet ingegeven door politiek idealisme, maar noodzakelijk geworden omdat het 'land' de Nederland-

se Antillen door onderlinge spanningen onwerkbaar was geworden. Het Koninkrijk kent nu drie Caribische landen, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast is een nieuwe figuur in ons bestuurlijk stelsel gecreëerd, namelijk dat van drie 'openbare lichamen', de eilan-

den Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De facto zijn zij overzeese gemeentes van Nederland. De introductie van dit staatkundige novum was gezinszins geïnspireerd door de wens om meer macht bij het lokale electoraat en bestuur te leggen, en de uitwerking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

Dat de in schaal, macht en ontwikkeling volstrekt asymmetrische landen 'gelijkwaardig' zouden zijn en elkaar 'wederzijds' zouden bijstaan waren ficties, ooit vergeefs aangeboden

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel werking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel werking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel werking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel werking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel werking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden en in 1954 in stand gehouden om de internationale gemeenschap te tonen hoezeer Nederland lering had getrokken uit het debacle van het eigen dekolonisatiebeleid voor Indonesië. Feit is wel werking ervan roept lokaal grote spanningen op die de legitimiteit van het bestuurlijke stelsel ondermijnen. Dat klinkt als een probleem en is het ook wel, maar de boodschap van deze bijdrage is dat er geen alternatief is. Sterker, ook ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept, maar waarvoor evenmin een alternatief lijkt te bestaan. Enig begrip van de voorgeschiedenis is onontbeerlijk. Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen. Alleen zaken van algemeen belang, waaronder internationale betrekkingen, defensie en het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de afzonderlijke landen werden aan de door Nederland gedomineerde 'Koninkrijksregering' toegewezen.

op 10 oktober 2010 (10-10-10) bezegeld. In dit proces, waarin overigens de D66-ministers De Graaf en Pechthold een belangrijke rol speelden, gaf Den Haag veel meer weg dan aanvankelijk Kamerbreed wenselijk werd geacht. Niet alleen werd mode ingestemd met de opheffing van het land de Nederlandse Antillen, ook bevestigde Nederland met zo'n 1,7 miljard euro de sanering van de Antilliaanse overheidsfinanciën. Daar stond tegenover dat 'het Koninkrijk', lees Den Haag, een veel sterker toezicht verwierf op het financieel beleid van, en de waarborgen voor rechtszekerheid in, de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. De autonomie van de afzonderlijke landen van het Koninkrijk werd daarmee beperkt, voorsnog tijdelijk, maar met de reële kans dat dit tijdelijke toezicht een structureel karakter zal krijgen en zich uiteindelijk ook tot Aruba zal gaan uitstrekken. In de voorafgaande jaren was niet alleen duidelijk geworden dat de drie 'grote' Antillen bestuurlijk niet zozeer afgescheid wilden nemen van Nederland maar van elkaar, maar ook dat zij geen behoefte hadden de zorg voor de drie 'kleintjes' op zich te nemen. Op hun beurt hadden de BES-eilanden meer vertrouwen in Nederland dan in de Nederlandse-Caribische landen. En zo werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba 'openbare lichamen' van Nederland. Nederland ligt nu dus ook in de Cariben, de hoogste top van ons land ligt niet langer in Limburg maar op Saba. En we hebben nu drie gemeentes die bestuurlijk niet onder een provincie vallen en bovendien qua

schaal ver beneden de Nederlandse normen voor zelfstandige gemeentes vallen (Bonaire heeft zo'n 16.000 inwoners, Sint Eustatius 4.000 en Saba 2.000). Er is natuurlijk meer dat deze drie Caribische gemeentes bestuurlijk anders maakt dan Nederlandse gemeentes, zoals de geografische afstand, het cultuursverschil en de grote verschillen in ontwikkelingsniveau. Wat daarnaast sinds 10-10-10 vanuit bestuurlijk oogpunt alle verschil maakt, dat is de gezamenlijk beleiden wil om het bestuur van de eilanden te versterken en fors in te zetten op verbetering van de overheidsvoorzieningen. Om dit te realiseren heeft Nederland een Rijksdienst 'Caribisch Nederland (RCN) opgezet die zich intensief bezighoudt met een breed scala van bestuurlijke vraagstukken, variërend van belastingheffing en infrastructuur via integriteit en sociale voorzieningen tot gezondheidszorg en onderwijs. Dat Nederland extra financiële middelen en deskundigheid inbrengt, dat wordt door de burgers van Caribisch Nederland gezien en gewaardeerd. Zij klagen weliswaar, dat de kosten van het levensonderhoud sterk zijn gestegen, maar zij verwachten te zullen profiteren van investeringen in overheidsdiensten zoals gezondheidszorg en onderwijs. De geloofwaardigheid van het gekozen model hangt sterk af van de daadwerkelijke resultaten die de komende jaren zullen worden geboekt.

Inmiddels bracht de keuze voor het model van het openbare lichaam grote bestuurlijke drukte op deze pieplekne eilanden met zich mee. Naast, en

soms boven dan wel tegenover, het lokaal a bestaande bestuurlijke apparaat kwam een aanvankelijk groter en beter goutilleerd Nederlands apparaat te staan. Lokaal verkozen politici hebben vaak, en met reden, het gevoel geen regie meer te voeren. Ambtenaren van de RCN zijn zich hiervan bewust, zoeken niet zozeer macht, maar weten ook niet goed hoe zij hun taken voortvarend kunnen uitvoeren als zij zich voortdurend moeten voegen naar de lokale bestuurlijke cultuur. Het laat zich raden dat dit stevige problemen van politieke legitimiteit oproept. Als het electoraat via reguliere verkiezingen zijn vertegenwoordigers kiest, dan verwacht het ook dat deze lokale politici enige macht hebben. De perceptie die nu dreigt te gaan overheersen is dat Nederland de baas is geworden. Zelfs als de permanente interventie van RCN elementen succes oplevert is dit al problematisch; temeer indien die successen uitblijven of problemen doorschudend door problemen zoals een achterligging van de koopkracht of het gevoel van Caribische Nederlanders dat zij tweederangs burger worden op hun eigen eiland, waar de middelste nieuwe Nederlanders de mooiste huizen laten bouwen en zich soms ook als koloniale gaan gedragen. Het interventiepolitieke beleid reflecteert de Haagse overtuiging dat het voorgaande lokale bestuur de zaken niet op orde had.

Het falen van het eerdere lokale bestuur wordt mede toegeschreven aan de kleinschaligheid van deze Caribische samenlevingen. Bestuurders en burgers staan er zo dicht bij el-

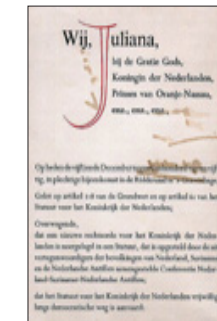
kaar, zo wordt gereedeneerd, dat cliëntelisme vrijwel onvermijdelijk deel uitmaken van de politieke cultuur. Dat impliceert grote risico's in de sfeer van zowel (on)partidigheid als van efficiëntie. Dat klopt, maar draagt ook ironie in zich. Waar in Nederland decentralisatie wordt gezien als een middel om het netten dichter bij de burger te brengen, wordt aan de overzijde van de oceaan door Den Haag juist getracht om in het proces van decentralisatie de scheidslijnen tussen burger en bestuurders te versterken. Het is duidelijk dat dit lokaal grote weerstanden kan oproepen. Een alternatief voor het gekozen beleid is er echter niet. De Antillen van zes of vijf komen niet terug en onafhankelijkheid is geen optie; het gaat er vooral om een midden te vinden tussen respect voor de lokale cultuur en de noodzaak het bestuur, juist in het belang van de lokale bevolking, sterk te verbeteren. Dat klinkt, inderdaad, nogal paternalistisch. Een alternatief is er niet voor de drie BES-eilanden, en het is maar zeer de vraag of de eveneens noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het bestuur in hun drie Caribische landen wel is te realiseren zonder structurele versterking van de Nederlandse bemoeienis. Dat ligt nog een stuk moeilijker. Op Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt de doctrine van de eigen autonomie hooggehouden en wordt Nederlandse inmenging al snel als 'rekolonialisatie' beschouwd. Hoezeer dat begrip ook haperd, het gebruik ervan weerspiegelt een duidelijk probleem rond politieke legitimiteit binnen het Koninkrijk. Dat wordt er niet



Op 10-10-10 werd een nieuwe staatkundige structuur ingeluid.

beter op waar aan Nederlandse zijde de liefde voor de Cariben verder lijkt af te nemen en de roep sterker lijkt te worden om, als er dan geen afscheid kan worden genomen, ten minste de kosten van het Caribische deel van het Koninkrijk te minimaliseren. Het is aan politiek Den Haag om het eigen electoraat duidelijk te blijven maken dat deze postkoloniale erfenis nu eenmaal blijvend is, wat onvermijdelijk Nederlandse inspanningen vergt. Alleen dan blijft het verdedigbaar om aan de overzijde van de oceaan te hameren op gezamenlijke normen van goed bestuur, en alleen dan kan er zoets beklijven als een gedeelte gevoel van politieke legitimiteit binnen het trans-Atlantische Koninkrijk.

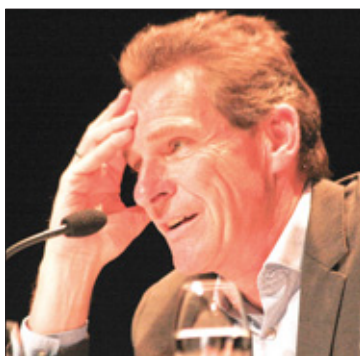
beter op waar aan Nederlandse zijde de liefde voor de Cariben verder lijkt af te nemen en de roep sterker lijkt te worden om, als er dan geen afscheid kan worden genomen, ten minste de kosten van het Caribische deel van het Koninkrijk te minimaliseren. Het is aan politiek Den Haag om het eigen electoraat duidelijk te blijven maken dat deze postkoloniale erfenis nu eenmaal blijvend is, wat onvermijdelijk Nederlandse inspanningen vergt. Alleen dan blijft het verdedigbaar om aan de overzijde van de oceaan te hameren op gezamenlijke normen van goed bestuur, en alleen dan kan er zoets beklijven als een gedeelte gevoel van politieke legitimiteit binnen het trans-Atlantische Koninkrijk.



Het in 1954 geproclameerde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ging uit van een semi-federale constructie waarin het Koninkrijk bestond uit drie autonome en gelijkwaardige landen die elkaar wederzijds zouden bijstaan, maar intussen hun binnenlands beleid geheel zelfstandig zouden behartigen.

FOTO'S ANTILLIAANS DAGBLAD

Gert Oostindie is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV-KNAW) en hoogleraar Geschiedenis aan de Universiteit Leiden.



Gert Oostindie

Antilliaans Dagblad Maandag 20 oktober 2014. Main headline: 'Bom onder Heyliger I'. Sub-headline: 'Den Haag wil elders opzien scorende politieke Sint Maarten'. Other headlines include 'Boom planten in week van natuur' and 'PwC-rapport Centrale Bank klaar'.

Ten aanzien van de autonome Caribische landen van het Koninkrijk is een intensivering van het toezicht van bovenaf gaande, die grote spanningen rond bestuurlijke legitimiteit oproept.