

*Naar nieuwe overzeese betrekkingen (1)*

# De Nederlandse sociaaldemocratie en de West

Gert Oostindie

Onlangs werd stilgestaan bij de vijftigste verjaardag van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut bekrachtigt een vrijwillig aangegaan verband van drie autonome landen: in 1954 ging het om Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. De drie 'gelijkwaardige' landen regelen een aantal zaken in Koninkrijksverband, waaronder buitenlands beleid, defensie, staatsburgerschap en het waarborgen van deugdelijk bestuur. Over deze zaken beslist de Koninkrijksregering, dat is het Nederlandse kabinet uitgebreid met een gevolmachtigde minister voor elk van beide Caraïbische landen. Er is geen Koninkrijksparlement, een 'democratisch de.cit' dat bij gebrek aan prioriteit nooit is verholpen. Het Statuut gaat uit van 'gelijkwaardigheid' en 'wederzijdse bijstand', begrippen die gezien de volstrekte asymmetrie in macht en schaal .ctief zijn. Dat was in 1954 ook al duidelijk; deze zonnige formuleringen re.ecteerden slechts de eerdere, vergeefse hoop met zo'n Statuut Indonesië over te halen om binnen het Koninkrijk te blijven. De Preambule stelde dat de regeling 'geen eeuwig edict' zou zijn. Het lijkt inmiddels wel anders. Naar *lidmaatschap* is het Statuut wel veranderd: Suriname werd in 1975 onafhankelijk, Aruba verzekerde zich per 1986 van een eigen plaats als land binnen het Koninkrijk. *Inhoudelijk* werd echter nooit meer iets aan deze 'grondwet'

van het Koninkrijk veranderd. Dat is niet zozeer toe te schrijven aan zijn voortreffelijkheid en .exibiliteit, als wel aan zijn rigiditeit: met iedere wijziging moeten alle partners instemmen. De praktijk is dat de Caraïbische partners tot op heden ieder Haags voorstel tot vernieuwing vooral interpreteren als een ongewenste inperking van hun autonomie en dus verwerpen. Om allerlei redenen wilde Nederland omstreeks 1970 de dekolonisatie voltooien door zich geheel terug te trekken uit de Caraïben. Er waren  $\rightarrow$  en zijn  $\rightarrow$  betrekkelijk weinig economische belangen, geopolitiek voornamelijk nadelen, bedreigingen en ongemak. Bovendien legt het Statuut Nederland verplichtingen op waaraan het moeilijk kan of wil(de) voldoen. Allengs werd ook het ongemak over de Caraïbische exodus naar Nederland groter. Inmiddels wordt die problematiek in het Haagse veelal gezien als het zwaarste hoofdstuk in een politiek overigens nog steeds licht dossier. De geschiedenis is bekend. Juist door toedoen van de PvdA werd Suriname onafhankelijk, achteraf bezien voornamelijk ten gunste van Nederland. De pragmatischer Antillen weigerden het 'geschenk' van de soevereiniteit aan te nemen. Sinds Den Haag dit rond 1990 aanvaardde, wordt de agenda van het Koninkrijk bepaald door de discussie over de grenzen van de Caraïbische autonomie en over de interne structuur van de Antillen.

De Antillianen en Arubanen behoren, met de inwoners van andere niet-soevereine eilanden, dankzij het Statuut tot de meest geprivilegieerde burgers van de Caraïben. Toch overheerst onvrede, althans in Den Haag, Willemstad (Curaçao) en Philipsburg (Sint-Maarten). De Nederlandse politiek is gefrustreerd omdat ondanks alle ondersteuning de Antillen maar problemen blijven opleveren: een chronische economische en bestuurlijke crisis, drugsproblematiek, de exodus naar Nederland die in de 'Antillen-gemeenten' stevige problemen veroorzaakt. De Antillen zijn gefrustreerd over wat wordt gezien als Nederlands onbegrip en paternalisme; bovendien willen zij de onderlinge banden verbreken en een directe relatie met datzelfde bemoeizieke Den Haag aangaan. Alleen in Oranjestad overheerst tevredenheid: het gaat Aruba, sinds het met zijn 'status aparte' het beste van alle werelden

bereikte → los van de Antillen maar niet van Nederland → uitstekend.

de pvda en 'de west'

Wat ik hier in een notendop vertel, wordt veel uitvoeriger uiteengezet in *De toekomst van het Koninkrijk*, het vorig jaar verschenen boek van John Jansen van Galen dat hij schreef in opdracht

van de Wiardi Beckman Stichting.<sup>1</sup> In wat volgt belicht ik twee punten die in dit boek aan de orde komen, namelijk de rol van de PvdA en 's auteurs conclusies over de gewenste toekomst. Daarna ga ik in op de sociaal-democratische worsteling met die andere erfenis van het Nederlandse kolonialisme in 'de West', Suriname → mede naar aanleiding van Wouter Gortzaks eind 2003 verschenen wbs-studie *Nederland-Suriname: de herkansing*.<sup>2</sup>

Allereerst de rol van de sociaal-democraten. Waar de PvdA altijd een sterke band onderhield met Suriname, behoorden de Antillen juist tot het domein van de christen-democraten. Waar de onafhankelijkheid van Suriname de vrucht was van een innige, zij het volstrekt ongelijkwaardige samenwerking tussen de PvdA en geestverwanten overzee, was het juist het cda dat de Antillen en Aruba de garantie bood van een permanente status binnen het Koninkrijk. Hoofdrospelers waren minister-president Ruud Lubbers en zijn minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Ernst Hirsch Ballin. Met uitzondering wellicht van Jan Pronk volgden de sociaal-democraten in Lubbers' derde kabinet de groene Antillenkoers, meer dan dat zij zelf de richting aangaven.

Door dit derde kabinet-Lubbers werd voor het eerst sinds 1954 een principiële discussie geopend

over de vraag hoe, indien het Koninkrijk transatlantisch zou blijven, de verhoudingen konden worden vernieuwd. Deze aanzet liep stuk op Antilliaanse en Arubaanse angst voor 'rekolonisatie', een argwaan die Den Haag niet kon wegnemen. Vervolgens kozen de twee opeenvolgende paarse kabinetten voor een pragmatische opstelling. De 'modellendiscussie' werd gearhiveerd voordat deze goed en wel op gang was gekomen, alle aandacht moest uitgaan naar de noodzakelijke economische sanering en bestuurlijke vernieuwing. De resultaten

waren gemengd. Op sommige terreinen werd vooruitgang geboekt, maar de problemen bleven groot.

Van de beide paarse kabinetten ging inhoudelijk geen impuls uit om de verhoudingen structureel op nieuwe leest te schoeien. Anders dan zijn voorganger etaleerde Wim Kok geen merkbare belangstelling voor het dossier. In

zijn eerste kabinet werden de Antillen 'erbij' gedaan door de vvd-minister voor Defensie Joris Voorhoeve. Onder Kok-II werd het dossier toegevoegd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, omgedoopt in ministerie van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties. De twee sociaal-democratische ministers die daar achtereenvolgens

de scepter zwaaiden → Bram Peper, tussentijds opgevolgd door Klaas de Vries → lieten dit dossier grotendeels over aan hun vvdstaatssecretaris

Gijs de Vries en de nieuw opgerichte ambtelijke dienst binnen bzk, die zich uitdrukkelijk opstelde als een *Nederlandse* speler.

Tot teleurstelling van de sociaal-democratische fractiespecialisten legde Bram Peper noch Klaas de Vries veel interesse aan de dag voor een fundamentele

discussie over de toekomst van het Koninkrijk. Nu de PvdA weer in de oppositie zit, lijkt dit niet wezenlijk veranderd. De ooit bloeiende

'Antillen-commissie' van de partij is in 2003 ten onder gegaan aan gekrakeel in de slechtste tradities van sociaal-democratische omgangsvormen en carriërisme.

scenario's

Van meer belang in dit verband is de vaststelling dat in de afgelopen halve eeuw partijpolitieke tegenstellingen in Den Haag zelden van belang zijn geweest voor de bepaling van het Nederlandse

beleid ten aanzien van de Antillen en Aruba. Welke koerswijziging ook werd ingezet, gewoonlijk werd deze vrijwel kamerbreed gesteund.

Het zijn veelal de fractiespecialisten die, vaak in nauw overleg met de bewindslieden, dit dossier gezamenlijk beheren en een hoge mate van consensus etaleren. Als vanzelf vormt en uit zich dan een Nederlandse visie, die vaak zeer kritisch

is ten aanzien van de Antillen en/of Aruba.

Geen wonder dat de overzeese tegenspelers 'de Nederlanders' veelal als een monolithisch blok ervaren en zich op hun beurt zelf ook zo opstellen.

Waarover moet de discussie gaan? Jansen van Galen betoogt, terecht, dat de keuze voor een staatkundig afscheid onhaalbaar en onverdedigbaar

is en zal blijven. De keuze voor een provinciestatus

acht hij eveneens onhaalbaar, alsook de optie om de Antillen en Aruba als 'ultraperifere gebieden' à la Azoren of Canarische eilanden

meer binnen de Europese Unie te trekken. De argumenten die hij aanvoert, zijn pragmatisch en weinig principieel of toekomstgericht. Terecht concludeert hij voorts dat de houdbaarheidsdatum van de Antillen-van-vijf verstreken is. Hoe de relatie van de vijf eilanden tot elkaar, tot Aruba en vooral tot Nederland dán moet zijn, laat hij echter in het midden. Jansen van Galen maakt een zeer duidelijke en overtuigende keuze ten aanzien van de vraag waartoe het Statuut primair moet dienen, namelijk de waarborging van democratie, de mensenrechten en het rechtssysteem. Daarin kan en moet dus ruimhartig worden geïnvesteerd. Dat geldt zijns inziens niet voor de reguliere ontwikkelingshulp, waarvoor de Antillen en Aruba naar internationale maatstaven te rijk zijn en die bovendien alleen maar hulpafhankelijkheid creëert. Dat zijn, bij alle goede gronden achter de redenering, toch wel heel grote stappen, zeker voor de korte termijn: de eilanden behoren nu eenmaal tot het Koninkrijk, niet tot het buitenland, en een eventuele inkomensverslechtering dáár vertaalt zich direct naar een verhoging van de migratie naar hier. Op dezelfde slotpagina's nuanceert Jansen van Galen deze ferme standpuntbepaling dan ook door te pleiten voor schuldсанering en door uit te leggen wat Den Haag moet doen als het wél hulp verleent: meer eigen verantwoordelijkheid opeisen, ten koste van de Caraïbische autonomie. Zo komt zelfs een zo onbevagen en scherppzinnige waarnemer dus uit op oplossingen die overzee graag als 'typisch Nederlands' en dus ongeschikt worden gediskwalificeerd.

Suriname

Met alle kommer en kwel die het 'Antillendossier' lijkt te kenmerken, zijn de Antillianen en Arubanen in de meeste opzichten  $\rightarrow$  levensstandaard, waarborging van grondrechten en democratie, vrije toegang tot Nederland  $\rightarrow$  toch veel beter af dan de inwoners van Suriname. Bijna dertig jaar na de onafhankelijkheid gaat het op vele fronten slecht met dat land. De nauwe betrokkenheid van de PvdA bij de overhaaste soevereiniteitsoverdracht, veelal gevat in termen van 'schuld', heeft bijgedragen aan de voortzetting van een sterk sociaal-democratisch engagement met de republiek. Tijdens het tweede kabinet-Kok begon zich echter een wijziging af

te tekenen, mede mogelijk gemaakt doordat Jan Pronk niet langer minister voor Ontwikkelingssamenwerking was. Onder zijn opvolgster Eveline Herfkens werd een koers van verzakelijking ingezet, die door Herfkens' christen-democratische opvolgster Agnes van Ardenne is versterkt. De ontgoocheling aan sociaal-democratische zijde werd lang verbonden aan discussies over de vraag of Den Uyl en Pronk het indertijd fout hadden gedaan  $\rightarrow$  hetgeen door Pronk tot op heden wordt ontkend. Maar hoe die vraag ook werd beantwoord, de oplossing voor actuele problemen werd veelal gezocht in de sfeer van een voortgezet sterk engagement. Ook die koers lijkt nu verlaten, al blijft het wringen. Typerend in dit verband is *Nederland-Suriname: de herkansing* van Wouter Gortzak, verschenen in 2003. Zijn vlot geschreven boek getuigt van een langdurig journalistiek en bestuurlijk engagement met Suriname, laatstelijk als parlementariër en Suriname-woordvoerder voor de PvdA. Terugkijkend op drie decennia ontwikkelingsamenwerking trekt Gortzak sombere conclusies: de hulp heeft de problemen eerder toegedekt dan opgelost en het onzakelijke, zelfs moralistische kader waarin de bilaterale kaders zijn gevat is een cruciaal onderdeel van dit falen. Dat hij uiteindelijk toch pleit voor een 'herkansing' voor de ontwikkelingsamenwerking vloeit niet zozeer logisch voort uit de voorgaande analyse als wel uit een vasthouden aan het denken in termen van een gedeelde verantwoordelijkheid. Recentelijk trokken naast Gortzak verschillende andere auteurs vernietigende conclusies over de praktijk van bijna dertig jaar bilaterale ontwikkelingsamenwerking tussen Nederland en Suriname. De meeste aandacht trok een in opdracht van de beide overheden verricht, maar gaandeweg aan Surinaamse zijde tegengewerkt en uiteindelijk door president Ronald Venetiaan verworpen onderzoek door Dirk Kruijt en Marion Maks.<sup>3</sup> In *Een belaste relatie* trekken Kruijt en Maks dan ook vernietigende conclusies. De omvangrijke Nederlandse hulp aan Suriname, voortvloeiend uit de bij de soevereiniteitsoverdracht van 1975 overeengekomen bruidsschat, is slecht besteed. Dat is geen wonder, stellen zij. Er was geen sprake van een door beide partijen onderschreven lange-termijnvisie. Dan was er de zwakheid van het Surinaamse bestuurlijke stelsel, die weer samenhangt met de kleine schaal van de samenleving, het vertrek van veel kader naar Nederland en de hardnekkigheid van

eticiteit en patronage in het politieke bestel. Tenslotte werd de samenwerking zozeer door de erfenis van het koloniale verleden en de realiteit van de hedendaagse asymmetrie getekend, dat een zakelijke opstelling voor beide zijden moeilijk bereikbaar was. De mislukking zat vrijwel vanaf het begin ingebakken.

Ondanks alle ophef over *Een belaste relatie* → op zichzelf een treffende illustratie van het delicate karakter van de bilaterale relaties → bevestigde en onderbouwde het rapport eigenlijk slechts een althans in Nederland al breed gedragen analyse. 'Verzakelijking' van de relatie is al jaren het Haagse *buzz word*. De vraag is of de verzakelijking beperkt moet blijven tot de invulling van de (ontwikkelings-)relatie, of dat deze ook tot een geleidelijke beëindiging van de bijzondere verhouding zou moeten leiden. In het huidige tijdsgewricht is die laatste interpretatie aan de winnende hand. Waar Gortzak nog een herkansing bepleit, werkt minister Van Ardenne inmiddels, gesteund door een ruime kamermeerderheid, aan het trekken van een dikke streep onder de uit 1975 daterende nauwe ontwikkelingsrelatie. Zij heeft daarbij niet alleen het politieke tij mee, met zijn scepsis over het nut van ontwikkelingshulp in algemene zin en over de 'het geval Suriname' in het bijzonder, maar kan zich nu ook beroepen op vernietigende conclusies van studies als *Een belaste relatie*.

### ***Nederland heeft een vitaal belang bij het investeren in de Antillen en Aruba: nieuwkomers moeten voldoende zijn toegerust voor een succesvolle overgang van daar naar hier***

→ op zichzelf een treffende illustratie van het delicate karakter van de bilaterale relaties → bevestigde en onderbouwde het rapport eigenlijk slechts een althans in Nederland al breed gedragen analyse. 'Verzakelijking' van de relatie is al jaren het Haagse *buzz word*. De vraag is of de verzakelijking beperkt moet blijven tot de invulling van de (ontwikkelings-)relatie, of dat deze ook tot een geleidelijke beëindiging van de bijzondere verhouding zou moeten leiden. In het huidige tijdsgewricht is die laatste interpretatie aan de winnende hand. Waar Gortzak nog een herkansing bepleit, werkt minister Van Ardenne inmiddels, gesteund door een ruime kamermeerderheid, aan het trekken van een dikke streep onder de uit 1975 daterende nauwe ontwikkelingsrelatie. Zij heeft daarbij

niet alleen het politieke tij mee, met zijn scepsis over het nut van ontwikkelingshulp in algemene zin en over de 'het geval Suriname' in het bijzonder, maar kan zich nu ook beroepen op vernietigende conclusies van studies als *Een belaste relatie*.

#### Investeren in de toekomst

Velen zullen zeggen of hopen dat het slechts een kwestie van tijd is voordat vergelijkbare conclusies worden getrokken over de Nederlandse ontwikkelingsrelatie met de Antillen en Aruba. Dat is een misvatting, hoezeer ook in het Haagse al lange jaren in hoopvolle termen wordt gesproken over 'zelfredzaamheid' van de eilanden. Zolang het Koninkrijk transatlantisch blijft en de verschillen in levensstandaard aan beide zijden van de oceaan groot zijn → en dat zal zo blijven → zal er een intensief migratiecircuit tussen Nederland en de eilanden bestaan. Er is dus ook een vitaal Nederlands belang gediend bij het investeren in de Antillen en Aruba. Nuchter bezien niet zozeer om de toestroom in te dammen, maar ook en vooral om te waarborgen dat deze nieuwkomers voldoende → dus veel beter dan nu vaak het geval is → zijn toegerust om een succesvolle overgang te maken. Daár zit nu het grote verschil met de Nederlandse relatie tot Suriname. Cynisch gezegd: achteraf bezien bewees het bevlogen kabinet-Den Uyl met zijn 'modeldekolonisatie' niet alleen de Nederlandse belastingbetaler een goede dienst, maar zorgde het ook dat Den Haag nu beleid voor Suriname kan formuleren zónder zich veel zorgen te maken over mogelijke consequenties voor Nederland zelf. Dat impliceert overigens niet dat Den Haag varende op een enge koers van eigenbelang dus maar afscheid van Suriname moet nemen. Wel dat die relatie inderdaad op nieuwe leest kan en moet worden geschoeid.

**Over de auteur** *Gert Oostindie is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde te Leiden en hoogleraar Caraïbische Studies aan de Universiteit*

*Noten*

1. John Jansen van Galen, *De toekomst van het koninkrijk. Over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen*. Amsterdam, Contact, 2004. Een waarschuwing is hier op zijn plaats. Ik stond mede aan de wieg van dit boek, las concepthoofdstukken en word veelvuldig geparafraseerd of geciteerd. Op deze betrokkenheid wil ik de lezer graag attenderen.
2. Wouter Gortzak, *Nederland-Suriname: de herkansing*. Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting/ Mets en Schilt, 2003
3. Dirk Kruijt en Marion Maks, *Een belaste relatie. 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000* en enkele gerelateerde documenten, door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Tweede Kamer, 6 februari 2004. Zie ook Pitou van Dijck & Gert Oostindie, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', in: *Internationale Spectator* 58(5)2004:245-251 en Gert Oostindie, 'Een belaste relatie', in *Openbaar Bestuur* jaargang 14 nr.5, 2004, p.6-8.