

Het concept van de Rijkswet Caribische Hervormingsentiteit Een bestuurskundige beschouwing

door
Leo Klinkers en Peter Hovens¹

Vanuit de samenleving op de Antillen bereikte ons het verzoek het ontwerp van rijkswet ter instelling van de Caribische Hervormingsentiteit aan een beschouwing te onderwerpen. Bij dezen.

===

De doel-middel relatie van het wetsontwerp

Zoals het hoort begint het wetsontwerp met de zogeheten Considerans; de Overweging. Dat is het belangrijkste deel van een wet. Daarin staat namelijk waarom men die wet maakt:

*"Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de regeringen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn overeengekomen dat in een wet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld dat met het oog het *welzijn* van de bevolkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten ondersteuning zal bieden bij *het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in deze landen*;"*

De Considerans vermeldt de WAARDE van de wet. Daarna volgen de artikelen. Dat zijn de NORMEN waarmee de wet beoogt de WAARDE te realiseren. Dit is de doel-middel relatie van een wet.

Wij kijken nu naar de gecursiveerde woorden. Eerst naar 'welzijn'. Dat is de WAARDE. Wij nemen de vrijheid om er zelf een inhoudelijke maatstaf aan te hechten: 'welzijn naar Nederlands niveau'.

De zinsnede 'het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in deze landen' betreft drie subdoelen ter realisering van het hoofddoel 'welzijn'.

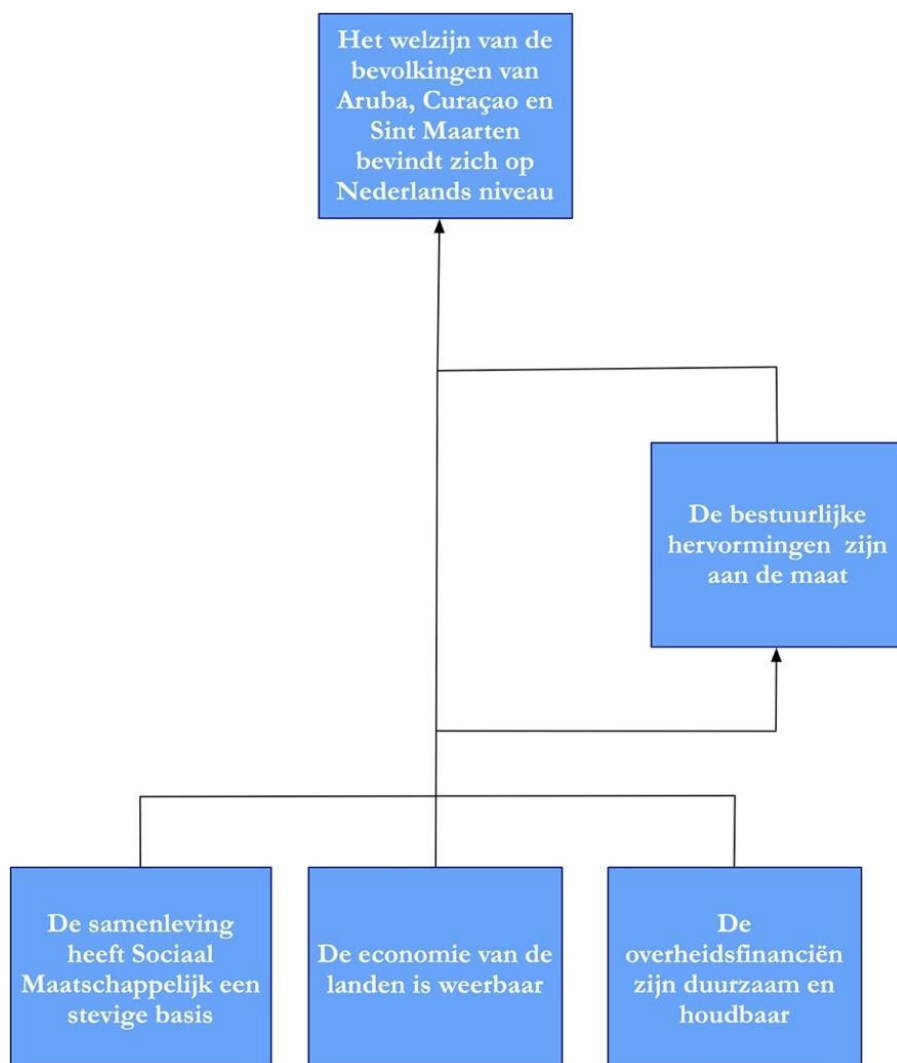
Het ontwerp van wet gaat dus uit van een drieslag:

- met de toepassing en uitvoering van de *normen* (= artikelen) van het ontwerp moeten
- drie *subdoelen* worden gerealiseerd, te weten (a) hervormingen van bestuurlijke aard, (b) duurzame en houdbare overheidsfinanciën en (c) versterking van de weerbaarheid van de economie in deze landen',

¹ Leo Klinkers en Peter Hovens zijn bestuurskundigen. Oprichters van de Coöperatie SamenWereld (met de Methodiek Samenlevingsbeleid). Tevens President, respectievelijk Treasurer van de Federal Alliance of European Federalist en de Federalism for Peace Foundation.

- die samen de *waarde* (= het hoofddoel) 'welzijn' voor de samenlevingen van de drie landen moeten realiseren.

Het werk aan die drie subdoelen impliceert drie strategische oplossingsrichtingen. Maar volgens ons ontbreekt er eentje. In §1.2 van de Memorie van Toelichting staat nog een belangrijk subdoel: het realiseren van een stevige sociaal-maatschappelijke basis. Wij nemen die mee in onderstaande doelenstructuur. Uit bestuurskundig oogpunt is het raadzaam om het subdoel van de 'bestuurlijke hervormingen' te laten aansluiten op de inhoudelijke keuzen die worden gemaakt met betrekking tot de sociaal-maatschappelijk basis, de economie en de financiën.



Om dit te verwezenlijken zijn drie aspecten essentieel. Het eerste is dat de doelen nader moeten worden ingevuld. Wat betekent bijvoorbeeld 'een stevige basis' of wanneer spreken we van een 'weerbare economie'? Het tweede aspect betreft de bestuurlijke hervormingen, waarbij het vooral van belang is hoe de verhouding tussen de landen onderling, maar vooral die met Nederland wordt ingevuld. Het derde aspect – en misschien wel de moeilijkste opgave – is het verwerven van het draagvlak bij de bevolking van de Landen. Een ding is helder, er zullen forse hervormingen moeten worden doorgevoerd. En veranderen doet altijd pijn. Het ontbreken van draagvlak leidt tot falend beleid. Daarom is voor het gehele proces van verandering maar één succesvolle route denkbaar: werken van buiten naar binnen en van onderop uit de samenleving.

Hoe zelfstandig is dit Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)?

De Memorie van Toelichting formuleert het in §2.1 als volgt:

- "De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan is ingegeven door de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid."
- "Met het oog op de doelmatigheid van deze uitoefening wordt het wenselijk geacht om in institutionele zin afstand in te bouwen tussen het Nederlandse bestuur en de entiteit."
- "De positie van zelfstandig bestuursorgaan brengt mee dat de Caribische hervormingsentiteit in hiërarchisch opzicht niet ondergeschikt is aan de verantwoordelijke bewindspersoon, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna ook wel aangeduid als: de minister), of de Nederlandse regering. De entiteit oefent de haar in de rijkswet toegekende bevoegdheden in beginsel eigenstandig uit."

Gelet op deze zinnen, plus de heersende leer inzake ZBO's, valt de Hervormingsentiteit dus niet onder de hiërarchie van de Minister van Binnenlandse Zaken. En wordt zij daardoor geacht te opereren buiten het bereik van de bevoegdheid van de Tweede Kamer om de Minister ter verantwoording kunnen roepen voor wat deze ZBO doet of laat.

Maar de praktijk van werken met ZBO's naar Nederlands recht - sinds de instelling daarvan in de jaren zeventig - heeft getoond dat het toch kan voorkomen dat de Minister zich met het werk van zo'n entiteit bemoeit, al dan niet door ingrijpen van de Tweede Kamer. Ook dat is inmiddels een aspect van de heersende leer.

De link in onderstaande voetnoot² leidt naar een lijst van acht en vijftig ZBO's, onder meer enkele universiteiten. Hier is het duidelijk dat Minister en Tweede Kamer wel een relatie hebben met een universiteit als ZBO, in de zin dat ze ervoor zorgen dat zo'n universiteit kan functioneren, maar dat ze zich niet bemoeien met de core business van de universiteit, namelijk de inhoud van het onderwijs en het onderzoek.

Dus formeel is er geen hiërarchie, maar soms, onder omstandigheden kan er toch bemoeienis zijn van een Minister en zelfs van de Tweede Kamer. En dus toch ook ministeriële verantwoordelijkheid. Het probleem is dat niemand van tevoren kan

² Zie

<https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/geinspecteerde-instellingen/publiekrechtelijke-zelfstandige-bestuursorganen>.

bepalen waar de grens ligt tussen zaken die zelfstandig en dus in volstrekte onafhankelijkheid kunnen worden uitgevoerd en zaken waarvoor een parlement toch de Minister ter verantwoording kan roepen. Dat kan in de praktijk dus aanleiding zijn voor conflicten over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is.

Maar bij deze ZBO speelt die problematiek niet om de eenvoudige reden dat het ontwerp van wet duidelijk maakt dat de Minister van Binnenlandse Zaken de Caribische Hervormingsentiteit wel degelijk gaat aansturen, waardoor er dus wel een hiërarchisch verband is. Er wordt zelfs met zoveel woorden duidelijk gemaakt dat ook de bevoegdheid van de Tweede Kamer om de Minister ter verantwoording te roepen blijft bestaan. Kijk eens naar de volgende passages uit de Memorie van Toelichting:

§1.3: "Nederland zal de komende jaren veel belastinggeld ter beschikking stellen en wil derhalve kunnen sturen op resultaat en een houdbare toekomst van alle drie de landen."

§2.1: "Tegelijkertijd is het niet wenselijk dat de Caribische hervormingsentiteit in volledige onafhankelijkheid van het Nederlandse bestuur kan opereren. Er is behoefte aan de uitoefening van democratische controle door de Staten-Generaal op het gevoerde bestuur. Deze mogelijkheid tot controle is des te meer belangrijk nu niet alleen de organisatie van de Caribische hervormingsentiteit wordt bekostigd met Nederlands belastinggeld, maar ook financiële en andere middelen die de entiteit bij de uitoefening van haar taken zal verstrekken, in ieder geval in eerste instantie, geheel worden opgebracht door de Nederlandse burger. Het Nederlandse parlement moet daarom de bij het stelsel van de rijkswet betrokken bewindspersonen ter verantwoording kunnen roepen. Ook om praktische redenen is er behoefte aan verbinding tussen het Nederlandse bestuur, in het bijzonder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de entiteit. De laatste gaat opereren in de bijzondere, politiek gevoelige context van drie verschillende Caribische landen. En met haar werkzaamheden komt zij terecht op terreinen waar tussen Nederlandse departementen en de besturen van de landen in de loop der jaren al tal van samenwerkingsrelaties en trajecten zijn gestart. Enige vorm van sturing, coördinatie en zeggenschap is dus essentieel."

Het is prettig dat het ontwerp eerlijk aangeeft dat deze ZBO hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister en zich dus ook besluitvorming door de Tweede Kamer moet laten welgevalen. Maar met dezelfde eerlijkheid moet dit leiden tot de conclusie dat de Caribische Hervormingsentiteit een pseudo-ZBO is.

Gelet op de complexe problematiek is er waarschijnlijk geen andere organisatorische oplossing. Voor het minimaliseren van mogelijke conflicten tussen het hiërarchische politieke gezag en de uitvoeringsinstantie zal men vooral moeten zoeken naar personen die weten hoe je draagvlak verwerft en die verder over een grote mate van zelfbeheersing beschikken om onvermijdelijke conflicten waardig en voornaam op te lossen.

De tijdelijkheid als punt van rust

Het is niet moeilijk om tientallen punten van kritiek te formuleren. Maar de realiteit gebiedt te aanvaarden dat (a) de betrokken Landen in een ernstige crisis verkeren,

(b) alleen Nederland op dit moment bereid en in staat is hulp te bieden en (c) Nederland deze wet zal doorzetten ondanks die kritiek. Het creëren van een stevige sociaal-maatschappelijke basis, een weerbare economie en duurzame financiën verdienen op korte termijn alle aandacht. Zij moeten tegelijk ook de aangrijpingspunten bevatten om in de fase daarna de noodzakelijke bestuurlijke hervormingen te realiseren.

De pijn die dit werk met zich meebrengt kan men dragen in de wetenschap dat de Caribische Hervormingsentiteit slechts een tijdelijke voorziening is. Zoals wij het wetsontwerp interpreteren is het de bedoeling om na vele jaren van halfslachtige dekolonisatiemaatregelen de betrokken landen eindelijk te verlossen van de onwerkbare status van 'autonomie onder een hoger gezag'. En het pad te effenen voor een status van politieke en economische onafhankelijkheid. Wij kunnen ons vergissen met deze interpretatie van het uiteindelijke doel van de voorgestelde hervormingen. Maar als zij juist is dan lijken de volgende paragrafen relevant.

De bestuurlijke hervorming als cruciaal punt

Beginnen aan bestuurlijke hervormingen is pas realistisch als eerst is voorzien in een stevige sociaal-maatschappelijke basis, een weerbare economie en duurzame/houdbare overheidsfinanciën. Maar terwijl men daarmee bezig is zal onvermijdelijk de vraag rijzen: wat kan - of moet - de bestuurlijke status zijn van de betrokken Landen nadat die drie zaken op orde zijn gebracht? Bestendiging van de huidige staatkundige verhoudingen of volledige politieke onafhankelijkheid? Onafhankelijkheid onder waarborging van een paspoort dat toegang biedt tot de rest van de wereld en een defensie die voorkomt dat een ander land binnenvalt.

De te maken afweging is eenvoudig. Gelet op onwerkbare verhoudingen die sinds 1954 zijn geschapen is bestendiging van de huidige staatkundige verhoudingen geen structurele oplossing voor de steeds terugkerende financieel-economische problematiek van de drie Landen. De systeemfouten van de gekozen staatkundige verhoudingen – ook sinds 2010 – zullen altijd leiden tot ernstige storingen in die verhoudingen. Als men die blijvend wil minimaliseren zal men moeten kiezen voor oneindige verlenging van de Hervormingsentiteit. Dat krijgt dan het karakter van rekolonisatie. Met alle conflicten van dien. Ook in relatie met de Verenigde Naties.

Men kan met het realiseren van de stevige sociaal-maatschappelijke basis, de weerbare economie en de duurzame/houdbare overheidsfinanciën de bestuurlijke hervormingen aanwenden voor de creatie van een politiek onafhankelijke staat. De daarvoor nodige inspanningen zijn uiteraard ook niet gering maar bieden de voordelen voor zowel de betrokken Landen als voor Nederland – en ook voor de status binnen de Verenigde Naties – van voltooiing van de dekolonisatie.

De afweging is dus: tot in lengte van dagen het bestuur over de Landen in handen laten van zoiets als die Hervormingsentiteit, of de inspanningen van de voorgenomen hervormingen gebruiken als opmaat voor politieke onafhankelijkheid.

Bij een keus voor de tweede optie speelt dan de vraag of die onafhankelijkheid net als in Nederland de status van een gedecentraliseerde eenheidsstaat moet hebben,

of die van een federale staat. Gelet op onze achtergrond (beleid maken vanuit de samenleving, gevoegd bij werken met standaarden van federale staatsvorming³) is ons advies: creëer een federale staat. Het voert te ver om in deze beschouwing de voordelen van een federale staat voor een groep van 'small island states' op te sommen. Wij volstaan met de observatie dat de wereld inmiddels zevenentwintig federale staten heeft die samen 40% van de wereldbevolking omvatten. De tendens is dat dit aantal gaat toenemen.

Economische onafhankelijkheid als voorwaarde voor politieke onafhankelijkheid

De idee van politieke onafhankelijkheid is sinds 1954 vele malen op tafel geweest en evenzovele malen afgewezen. Met als voornaamste argument: de betrokken eilanden kunnen niet economisch onafhankelijk worden. De vraag is of dat argument nog steeds geldt. Ook na voltooiing van het werk van de Hervormingsentiteit zal er extra geld moeten instromen om te voorkomen dat de landen weer terugvallen op het financieel-economische niveau van vandaag. Er zullen hoe dan ook stevige inspanningen moeten zijn om na het oplossen van de huidige financieel-economische problemen extra inkomsten te verwerven. Wij gaan daar verder niet op in, maar wijzen wel op de mogelijkheden om door middel van het instellen private federaties – bijvoorbeeld op het gebied van raffinaderijen, viskweek, toerisme, outsourcing – economische onafhankelijkheid te verwerven als slagingsvoorwaarde voor de politieke onafhankelijkheid.

Slot

In deze beschouwing hebben wij ons beperkt tot hoofdlijnen in de wetenschap dat in de afgelopen weken anderen zich hebben toegelegd op vele details binnen het wetsontwerp. Daar kunnen wij niets aan toevoegen.

Leo Klinkers & Peter Hovens
Den Haag, 21 juli 2020

³ Zie www.samenlevingsbeleid.nl, www.faef.eu, www.federalismforpeace.org.