



Peter Verton, *Burgers & broeders. Goed bestuur en natievorming in Curaçao* (Volendam: LM Publishers, 2017, 288 pp., ISBN 978 94 6022455 3).

Over Curaçao en Curaçaoënaars wordt door veel Nederlanders vaak van alles beweerd (boevennest, onvriendelijk, ongeorganiseerd, initiatiefloos, overgevoelig), maar weinig met kennis onderbouwd. Peter Verton daarentegen weet waarover hij spreekt als het over Curaçao gaat. Je zou daarom wensen dat Nederlandse politici bij hun bezoek aan het eiland ook altijd even bij hem langs zouden gaan. In 1977 promoveerde deze Nederlandse socioloog en bestuurskundige op een studie over politieke dynamiek en dekolonisatie op de Nederlandse Antillen, en sindsdien woont en werkt hij daar. *Burgers en broeders* is de opvolger van dat proefschrift, met de kennis van nu en voor een breed publiek geschreven. Aan de hand van een reeks prikkelende vragen ontvouwt Verton de twintigste-eeuwse geschiedenis van het eiland en beantwoordt hij de vragen – soms op het schoolse af – zo uitputtend mogelijk. Hij baseert zich daarbij niet alleen op alle relevante literatuur, maar vooral ook op ruim 110 interviews die hij tussen 1999 en 2016 met een groot aantal spraakmakende eilandbewoners voerde. Een mooie vorm van *oral history*, die uitstekend past bij een land waar de mondelinge cultuur zoveel belangrijker is dan de schriftelijke.

Voor wie weinig weet van de recente Curaçaoese geschiedenis is dit boek een goede en snelle introductie. Maar dat is niet wat Verton met *Burgers en broeders* beoogt. Voor hem is die geschiedenis in de eerste plaats materiaal aan de hand waarvan hij de vraag wil beantwoorden of Curaçao op de goede weg is in het proces van natievorming; het proces waarin de kinderen van de vroegere slaven, van de slavenmeesters en van alle migranten die daarna op Curaçao zijn komen wonen, één volk gaan vormen. Die vraag kwam op toen het Koninkrijk der Nederlanden op 10 oktober 2010 een nieuwe bestuursregeling kreeg, waarbij Curaçao, net als Aruba en Sint Maarten, een onafhankelijk land binnen het Koninkrijk werd en, onder meer, een groot deel van de schuld aan Nederland werd gesaneerd. De verwachtingen waren hooggespannen, maar zijn inmiddels bij velen omgeslagen in teleurstelling, stelt Verton. Van die omslag wilde hij de oorzaken weten. Bovendien wilde hij op zoek gaan naar een oplossing. Daarmee stelde hij zichzelf een niet geringe opdracht, die hij intelligent en vlot heeft volbracht. Helaas blijft hij echter soms ook wat steken in romantische en naïeve vooronderstellingen.

*Burgers en broeders* bestaat uit vlot geschreven hoofdstukken vol prachtige citaten van mensen die volgens goede Caribische gewoonte

allemaal een bijnaam of koosnaam hebben. De hoofdstukken zijn min of meer chronologisch gerangschikt en voeren de lezer langs de belangrijkste historische en maatschappelijke thema's. Het eerste hoofdstuk gaat uiteraard over de afschaffing van de slavernij in 1863 en de uit dat eeuwenlang dominante systeem voortgekomen hiërarchie van huidskleuren en religies. Daarmee verweven is de term afhankelijkheid, het sleutelwoord van dit boek. In alle daaropvolgende hoofdstukken speelt de massale afhankelijkheid van het overgrote deel van de bevolking van een kleine bestuurlijke groep, in welke sector van de samenleving dan ook, een cruciale rol. Tegelijkertijd is Verton steeds op zoek naar het contrapunt van afhankelijkheid: emancipatie. Een mooi voorbeeld daarvan is de positie van de kerk. Enerzijds vormde de katholieke kerk – anders dan de witte protestantse kerken en de synagogen – een emanciperende factor voor de zwarte bevolking door hun onderwijs en een gevoel van verbondenheid te geven. Anderzijds veranderde deze kerk niets aan koloniale structuren van afhankelijkheid en racisme. Die hadden wellicht doorbroken kunnen worden met dé grote maatschappelijke verandering in het post-slavernij tijdperk: de komst van de Shell olieraffinaderij naar het eiland in 1915. Maar dezelfde dubbelheid van structurele sociaal-etnische afhankelijkheid met een vleugje emancipatie werd gecontinueerd. Waar vroeger de slavenmeester bepaalde hoe de tot slaafgemaakten leefden, gebeurde dit nu door Shell. Het grote verschil was dat deze nieuwe werkgever voor vrijwel iedereen welvaart bracht. Tegelijk werden voor een groot deel van de industriële arbeidsplaatsen migranten aangeworven vanuit de hele Caribische regio en ver daarbuiten, maar kwam het management uit Nederland en de Verenigde Staten. Het personeelsbeleid van Shell bestendigde zowel de sociale ongelijkheid alsook de daarmee verwante raciale segregatie. Iedere groep had zijn eigen woonwijken, zijn eigen soorten toiletvoorzieningen op het werk (van hurken boven een gat in het asfalt tot een wc met douche) en aparte beloningssystemen (uurloners, dagloners, weekloners, quincenaloners en maandloners). Rond 1960 werkte ongeveer een derde van de bevolking bij Shell, nog afgezien van alle toeleveringsbedrijven. Toen het vanwege de oliecrisis minder goed ging met Shell, besloot het bedrijf in 1985 te vertrekken. Daarop veranderde de welvaart al snel in armoede, ook al werd de raffinaderij door de overheid overgenomen en aan Venezuela verhuurd.

Die overheid was inmiddels niet meer alleen 'Den Haag'. In 1954 was het zogenaamde koninkrijksstatuut tot stand gekomen. Daarin was de nieuwe rechtsorde tussen Nederland en de toenmalige koloniën geregeld, met als achterliggende gedachte het groeien naar onafhankelijkheid. De Nederlandse Antillen, Suriname en Nederland vormden nu drie gelijke delen van het koninkrijk. Alle drie hadden formeel binnenlandse autonomie; alleen Nederland droeg zorg voor defensie, buitenlandse betrekkingen, rechtsorde en financiën. In de woorden van Verton: 'De voorheen oppermachtige gouverneur was van tsaar tot dienaar geworden. Zijn rol van uitdelen van

de lakens was veranderd in die van knippen van linten' (74). In plaats van de gouverneur werd de lokale overheid belangrijk. En omdat het landsbestuur op Curaçao zetelde, kwam er op dit eiland een belangrijke machtsfactor bij. Het idee van Nederland was dat het Binnenhofmodel van gescheiden machten en een ministeriële regering die door het parlement wordt gecontroleerd en waarin de premier niet meer is dan *primus inter pares*, zou worden overgenomen. In plaats daarvan groeide er al snel een systeem dat Verton als het Fortimodel bestempelt, naar het Fort waar de regering huist. In dit model is het de partijtop die de eigen parlementariërs en ministers aanstuurt. Het was en is nog altijd een patronagesysteem met verregaande loyaliteitsplicht. Zo zat de Curaçaose samenleving al in elkaar sinds de slavernij. Van oudsher zorgden de witte of lichtgekleurde elite van *shons* (plantage-eigenaren), de rooms-katholieke kerk en later de Shell voor enige bestaanszekerheid van de Afro-Curaçaose bevolking in ruil voor hun totale volgzzaamheid. Nu was daar ook nog de nauwelijks gekleurde lokale overheid als nieuwe patroon bijgekomen. De etnisch-sociale ongelijkheid werd er alleen maar groter door.

Die ongelijkheid leidde op 30 mei 1969 tot een opstand van wat Verton de 'Afro-achterhoede' noemt (239). Sinds de grote slavenopstand onder leiding van Tula in 1795 had Curaçao, of eigenlijk het hele koninkrijk, nog nooit zoiets meegemaakt. Er vielen doden, vele gewonden, er werd brand gesticht en geplunderd, en uiteindelijk moesten de Nederlandse mariniers eraan te pas komen om de orde te herstellen. 'Het waren Afro-Curaçaoënaars die een Curaçao vernielden dat niet van hen was. Zij vernielden het Curaçao van de "goeden driehoek", de gouverneur in Punda, de bisschop in Otrobanda en de directeur van de raffinaderij op Asiento. Zij vernielden het Curaçao waarin alleen blanken aanzien hadden en waarin "de zwarte man" werd geminacht' (105). Tot dan toe had kleur ook de patronage-hiërarchie bepaald. Na de opstand, die door Verton levendig in beeld wordt gebracht, drong ook zwart Curaçao door tot de top van het politieke systeem. Patronage bleef de basis waarop de samenleving functioneerde, misschien zelfs wel meer dan ooit, alleen verschoof het primaat van het sociaal-culturele en economische domein naar het politieke domein.

De rooms-katholieke kerk verloor daarna steeds meer macht en aanzien, Shell vertrok uiteindelijk en de traditionele *shon* bestond niet meer. Het gevolg was dat het patronagesysteem politiseerde en de sociale controle razendsnel afnam. Tegelijkertijd was het gedaan met de welvaart, waardoor velen ervoor kozen naar Nederland te vertrekken – een typische koloniale en postkoloniale paradox. Er ontstond schaarste aan vakmensen, zoals in het onderwijs en bij de politie, terwijl de handel in drugs een aantrekkelijke nieuwe loopbaan bood. Het grootste bijkomende euvel, zegt Verton, was de onkunde en onwil van overheden, partijen en instituties om samen te werken, omdat alles op basis van patronage was en is gepolitiseerd.

Dit laatste kan volgens Verton alleen worden doorbroken door depolitiseren en onafhankelijk toezicht op de uitvoering van het beleid

door een lokaal bestuurlijk orgaan. Maar dan moet er ook sprake zijn van beleidsvisie, en ook die ontbreekt, aldus de auteur. Patronage wordt gekenmerkt door egocentrisme en korte termijn-oplossingen, niet door maatschappelijke vergezichten. De omvangrijke Nederlandse hulpverlening heeft het gepolitiseerde patronagesysteem bovendien eerder gestimuleerd dan tegengegaan. Die gaf namelijk, volgens Verton, de Antilliaanse overheid de financiële ruimte alles bij het oude te laten en tegelijk een relatief hoog bestedingsniveau te handhaven. Daar zit veel in. Maar dat er tegelijk ook veel veranderde, omdat tienduizenden Curaçaoënaars met hun voeten kozen en naar Nederland vertrokken, waardoor hier nu bijna evenveel mensen van Curaçaoose afkomst wonen als op het eiland zelf, dat blijft in *Burgers & broeders* onderbelicht.

Hoezeer de politieke retoriek op Curaçao ook vaak anti-Nederlands is en hoezeer de Nederlandse politiek eigenlijk van deze voormalige koloniën af zou willen, ze komen niet los van elkaar. Enerzijds kan Curaçao niet zonder het vangnet van emigratie als oplossing van werkloosheid en alle mogelijke hulp uit Nederland als het er echt op aankomt. Anderzijds kan Nederland het zich moreel niet permitteren na ruim drie-en-een-halve eeuw de baas gespeeld te hebben, het eiland te laten stikken. Nadat Aruba in 1986 al een grotere autonomie had afgedwongen met een status aparte binnen het koninkrijk werd dat op 10 oktober 2010 ook werkelijkheid voor Curaçao en Sint Maarten. Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden bijzondere overzeese, Nederlandse gemeentes. Deze nieuwe staatsregeling, waarin Curaçao doorgaat als autonoom land binnen het koninkrijk, werd bovendien gecompleteerd met een grote schuldsanering waardoor Curaçao met een min of meer schone lei kon beginnen. Verton maakt in zijn boek de balans op van het proces van Curaçaoose natievorming en concludeert dat vrijwel alle hoop op een eendrachtige natie die op 10-10-'10 definitief gestalte moest krijgen, verdwenen is. In plaats van een proces van verbroedering en eensgezindheid, dat hij, enigszins naïef, al sinds 1954 in retrospect had willen zien ontstaan, is de strijd tussen verschillende maatschappelijke facties alleen maar toegenomen. Patronage en politisering zijn bepaald niet minder geworden, *good governance* is op vele terreinen nog steeds ver te zoeken en een kwart van de bevolking leeft onder de armoedegrens. Maar Verton biedt een oplossing: bovenop het bestaande bestuursmodel moet, stelt hij voor, een driehoofdig college van bestuurlijk toezicht worden benoemd door en vanuit het parlement. Zij moeten zorgen voor bestuurlijke *checks and balances* en continuïteit. Hoewel het allemaal iets complexer is dan hier weergegeven, is dit voorstel naïef zolang het patronagesysteem nog steeds de sociaal-politieke relaties bepaalt in een zeer kleinschalige samenleving. Die kleinschaligheid is echter de olifant in de kamer die helaas niet wordt benoemd, maar die wel tot de kern van het probleem behoort.