

GOED BESTUUR IN DE WEST

Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de
Caribische rijkssdelen

GOOD GOVERNANCE IN 'THE WEST'

Institutional and social Constraints of Good Governance in the
Caribbean Parts of the Dutch Kingdom
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de rector magnificus, prof.dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge het besluit van het college voor promoties in het openbaar te verdedigen op vrijdag 17 juni 2011 des ochtends te 10.30 uur

door

Oberon Nauta
geboren op 21 oktober 1974, te Texel

CONCLUSIES & SLOTBESCHOUWING

1. INLEIDING

"If benevolent leaders and devoted (but) demanding followers are the accepted social relationships, what reason is there for pushing an impersonal, legalistic system forward, insisting on individualistic participation? If it is to "pass the exam" of practicing Western democracy, it is hardly worth it."

G. Helgesen

In deze dissertatie is onderzocht wat de mogelijkheden en beperkingen zijn voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen. Daarbij is zowel een institutioneel perspectief als een intercultureel-psychologisch perspectief ingenomen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies getrokken en een slotbeschouwing gegeven op de onderzoeksresultaten. De opbouw van het hoofdstuk is daarbij als volgt. Eerst wordt ingegaan op het proces van democratisering in de Caribische rijkdelen en in het verlengde daarvan een beschrijving gegeven van de factoren die in de West goed bestuur belemmeren. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag in hoeverre in het systeem van *checks-and-balances* rekening is gehouden met deze factoren en welke lessen geleerd kunnen worden van andere goed presterende bestuurlijke entiteiten in de regio. Op basis van deze beschouwing worden tot slot de kansen op goed bestuur in de overzeese Rijkdelen ingeschat.

2. CULTUREEL HISTORISCHE BARRIÈRES VOOR GOED BESTUUR

In dit proefschrift is beschreven hoe in 1954 democratie en autonomie hun intrede deden in het territorium van wat toen nog 'Gebiedsdeel Curaçao' heette. Uit de beschrijving blijkt dat de wijze waarop daar de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd wordt grotendeels het Nederlandse voorbeeld volgt en weinig onvolkomenheden kent. Het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen zou, wanneer de politieke actoren consequente opvolging geven aan de wettelijke plichten, zodoende vanzelf tot goed bestuur moeten leiden. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Ondanks de grote gelijkenis tussen het Nederlandse en Caribische systeem van *checks-and-balances* lopen de bestuursprestaties binnen het Koninkrijk sterk uiteen. Daar waar Nederland naar internationale maatstaven van goed bestuur tot de absolute top behoort, scoren de Caribische rijkdelen aanzienlijk lager (Daniel Kaufmann et al., 2009).

Vanwege de overeenkomstige wijze waarop in Nederland en de Caribische rijkdelen de deugdelijkheid van bestuur wordt gewaarborgd, kan de verklaring voor het verschil in kwaliteit van bestuur niet *rechtstreeks* gezocht worden in wefffouten in het systeem van *checks-and-balances*. In dit proefschrift is er daarom op gewezen dat de maatschappelijke karakteristieken van de eilanden belangrijke barrières opwerpen voor de kwaliteit van het bestuur.

Het democratiseringsproces in de West is mede debet aan deze barrières. Net als in de meeste andere entiteiten in de regio kwam de democratische transitie in de Caribische rijkdelen namelijk onder externe druk tot stand waardoor de democratische transitie een wezenlijk ander karakter kreeg dan in de landen die traditioneel worden

aangeduid met ‘het westen’. In het westen concentreerde de politieke macht zich aanvankelijk bij een politieke elite wat er toe leidde dat de politieke gedragingen zich in alle rust tot bepaalde etiketten konden ontwikkelen. De patronen binnen het besluitvormingsproces, de overlegcultuur en de regels van het politieke spel kwamen stapsgewijs tot stand. Toen het door maatschappelijke druk noodzakelijk werd de politieke macht met een groter deel van de bevolking te delen stonden de politieke normen feitelijk vast en moesten politieke nieuwkomers zich hiernaar voegen. Tijdens de komst van het algemeen stemrecht en andere participerende principes waren deze normen al door brede lagen van de bevolking geaccepteerd.

In de Caribische regio verliep het democratiseringsproces radicaal anders. Feitelijk werd het democratisch bestuursmodel, ongevraagd, over een koloniale samenleving heen gestulpt en van de ene op de andere dag geëffectueerd (Pinkney, 1993, p. 29). Democratie was daarom in veel voormalige koloniën geen heroïsche verworvenheid maar meer een oppervlakkige maatschappelijke plicht die niet stelde op een algemeen besef van burgerlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke samenhang (Kamrava, 1998, p. 6). Van enige maatschappelijke resonantie voor democratie was dan ook vaak geen sprake.¹

Bovendien bleek dat verkiezingen meer dan eens politici in het zadel hielpen die onwelwillend stonden tegenover wat het westen was gaan beschouwen als de democratische kernwaarden: vrijheid, gelijkheid en tolerantie (Maris, 2008: 80; Schuyt, 2008; Zakaria, 1997). Daarmee deed een nieuw fenomeen zijn intrede in de moderne geschiedenis van democratie: overheden accepteerden wel het principe van volksheerschappij, maar aanvaardden niet het politieke liberalisme dat door de democratische voorvechters beschouwd werd als een onlosmakelijk deel van ‘ware democratie’.

In dit proefschrift is ter verklaring voor deze partiële democratische transitie gewezen op het feit dat politiek liberalisme en de daarvan afgeleide beginselen van goed bestuur een systeem van uitgesproken rechtsnormen vermaterialiseren. Politici die voor het behoud van hun positie afhankelijk zijn van electorale steun dienen echter te handelen naar de normen die bij de meerderheid van hun achterban algemeen aanvaard zijn. In zoverre discrepantie bestaat tussen de beginselen van goed bestuur en deze maatschappelijk verankerde gedragsnormen ontstaat een incentive voor bestuurders geen consequente opvolging te geven aan de wettelijke regels en plichten die het politiek liberalisme in formele zin gestalte geven.

Empirisch toetsing van deze veronderstelling toont aan dat vooral in machtsongelijke collectivistisch georiënteerde samenlevingen deugdelijk bestuur het zwaar te verduren heeft. Terwijl ook het omgekeerde geldt: individualistische egalitaire samenlevingen scoren juist overwegen goed op indicatoren van goed bestuur (Inglehart &

¹ Zo ook op de Nederlandse Antillen waar aan het eind van WO II vrijwel geen maatschappelijke belangstelling voor de politieke transitie van haar bestuursmodel aanwezig was (Oostindie & Klinkers, 2001).

Welzel, 2002; Inglehart, 2003; Licht et al., 2007; Pillay, 2008; Welzel & Inglehart, 2008).

Ook in de Caribische rijkdelen lijkt sprake van een zekere discrepantie tussen het politiek liberalistische ideaal dat tot uitdrukking komt in het systeem van *checks-and-balances* en de politieke en maatschappelijke realiteit. In het proefschrift is het politieke proces in de Caribische rijkdelen getypeerd als particularistisch, in de zin dat oneigenlijke persoonlijke motieven in sterke mate in de besluitvorming meewegen. Dit particularistische karakter is in samenhang gebracht met drie factoren. In de eerste plaats is gewezen op het kleinschalige karakter van de bestuurlijke entiteiten in de West. Hoewel het aantal ambtsdragers in de Caribische rijkdelen in absolute zin relatief gering is, is het aantal uit te oefenen overheidstaken vrijwel gelijk aan dat van Nederland. Zodoende treedt bevoegdhedenconcentratie op wat hoge eisen stel aan kwaliteit van de functiebekleders (Munneke, 1994, p. 20). Aan deze eisen kan echter niet goed worden voldaan. Als gevolg van de kleinschaligheid is de rekruteringsgrond op de eilanden juist relatief beperkt waardoor statusincongruentie optreedt: personen verkrijgen ambtelijke posities die hen in Nederland, gezien hun opleiding en ervaring niet zouden toevallen. Deze situatie komt de kwaliteit van het openbaar bestuur niet ten goede.

Daarnaast is op de eilanden in de West relatief vaak sprake van overlap tussen sociale en professionele rollen. Deze overlap is van betekenis voor ambtsdragers in de Caribische rijkdelen omdat de door hun te nemen beslissing vaak direct raken aan de belangen van personen met wie zij gelijktijdig sociale relaties onderhouden. De verantwoordelijke bestuurder heeft zich daardoor niet alleen te verantwoorden naar de relevante politieke actoren maar moet ook vrienden of familie tevreden stellen.

Deze particularistische oriëntatie in de politiek wordt verder versterkt door een aantal sociaal-culturele karakteristieken van de Caribische rijkdelen. In het proefschrift is uiteengezet hoe, althans voor Curaçao, de samenleving gekenmerkt wordt door een rigide maatschappelijke segmentatie die sociale mobiliteit ernstig belemmert.²

² Binnen deze dissertatie is geen aanvullend onderzoek verricht naar de sociale stratificatie van de andere Caribische entiteiten. Dit is een beperking van het onderzoek omdat ook in Aruba en Sint Maarten de kwaliteit van het bestuur hinder kan ondervinden van rigide maatschappelijke scheidslijnen (Voor de BES-eilanden is de vraag naar de kwaliteit van bestuur minder relevant geworden, nu zij onderdeel vormen van het Land Nederland). Op basis van de beschikbare literatuur kan wel voorzichtig worden geconcludeerd dat de Arubaanse samenleving eveneens verschillende sociaal maatschappelijk strata kent (Luc Alofs, 2008; Cole & Razak, 2009, p. 415; Population Registry Office, 2005). De literatuur besteedt helaas weinig aandacht aan het vraagstuk van sociale mobiliteit zodat geen indicatie kan worden verkregen voor de culturele legitimering van grote maatschappelijke machtsongelijkheid in de Arubaanse samenleving. In een wat oudere publicatie laat Cole (1993) wel zien dat de verschillende etno sociale bevolkingsgroepen vaak dominant zijn in specifieke economische activiteiten. Een aantal welgestelde families van Nederlandse en Spaanse komaf vormen de economische en politieke elite op het eiland, terwijl de groep 'gewone Arubanen', bestaand uit de nazaten van arbeidsimmigranten met Europese en Indiaanse voorouders, de lagere ambtenarij en de midden-

Deze karakteristieken vertalen zich door in relatief groot ontzag voor (politieke) autoriteiten. Hierdoor komen accountability en transparantie, de belangrijkste voorwaarden voor goed bestuur, niet goed uit de verf, en kunnen bestuurders eenvoudiger dan bijvoorbeeld in Nederland, ongesanctioneerd onrechtmatigheden begaan.

Naast maatschappelijke segmentatie en gebrekkige sociale mobiliteit is binnen dit proefschrift geconstateerd dat ook de wijdverbreide armoede en het lage opleidingsniveau de kwaliteit van het bestuur in de Caribische rijkdelen negatief beïnvloeden. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Armoede zorgt voor afhankelijkheid. Politici misbruiken deze afhankelijkheid door overheidsdiensten in te zetten als ruilmiddel voor electorale steun. In de tweede plaats beïnvloedt armoede de politieke oriëntatie van de samenleving. Het leven van een groot deel van de bevolking in de West wordt gekenmerkt door materiële gebreken. Van hoge democratische idealen en onpersoonlijke relaties met de politiek koken zij geen maaltijd, terwijl particularistische relaties met de politiek hun juist wel persoonlijk gewin opleveren. Dat het algemeen belang en daarmee op termijn het individu ook benadeeld wordt, is een zodanig abstract idee dat het nauwelijks een drijfveer tot handelen vormt in het leven van degene die moeite hebben de basale levensvoorwaarden zeker te stellen (Maslow, 1987). Bovendien is het democratische gedachtegoed complexe materie die een voldoende opleidingsniveau van het electoraat vereist. Zoals aangetoond in het derde deel van dit proefschrift wordt aan die voorwaarde niet voldaan.

3. MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VOOR GOED BESTUUR IN DE CARIBISCHE RIJKSDELEN

De kleinschaligheid en de armoede, samen met het feit dat de samenlevingen van de Caribische entiteiten gekenmerkt worden, in ieder geval voor wat het eiland Curaçao betreft, door sociale acceptatie van machtsongelijkheid, zorgen ervoor dat de politieke cultuur in de West sterk afwijkt van Nederland en zich ongunstig verhoudt tot goed bestuur. Omdat deze barrières grotendeels onveranderbaar zijn, is de vraag gerecht-

stand vormt. Daarnaast vullen nieuwe migrantengroepen vaste plekken in in de Arubaanse maatschappij. De Chinezen vormen de belangrijkste verkopers van levensmiddelen en de Oost-Europeanen zijn vooral dominant in de verkoop van kleding. Syriërs en Libanese vormen de belangrijkste verkopers van gebruiksartikelen. In de literatuur over Sint Maarten is weinig terug te vinden over sociale stratificatie. Alleen Guadeloupe (2004, pp. 4-5) en Tromp (2000) gaan zijdelings in op het onderwerp. Uit hun beschrijving blijkt dat een belangrijke maatschappelijke scheidslijn bestaat uit het wel of niet zijn van een 'local SXM-er' en dat deze status feitelijk onbereikbaar is voor nieuwkomers (die 70% tot 80% van de bevolking uitmaken). Ook vermelden ze dat de politieke- en de managementfuncties op het eiland het exclusief domein zijn van de autochtone bevolking. In hoeverre sociale mobiliteit door deze segmentatie belet wordt kan echter op basis van de literatuur niet worden vastgesteld, laat staan dat voor dit eiland een uitspraak gedaan kan worden over de mogelijke gevolgen voor de dominante politieke cultuur.

vaardigd of deze conclusie betekent dat van goed bestuur in de Caribische rijkdelen niets terecht zal komen.

Wanneer de bestuurlijke prestaties van de overzeese rijkdelen in Caribisch perspectief worden geplaatst blijkt echter dat deze barrières niet altijd de kwaliteit van het bestuur hoeven te ondermijnen. Met name de entiteiten die behoren tot de *Commonwealth* Caraïben scoren relatief beter dan de Nederlandse Caraïben. In dit proefschrift is daarom voor Anguilla en Barbados – de entiteiten die in de regio op bestuurlijk vlak als beste presteren – geanalyseerd op welke wijze zij in formele zin de deugdelijkheid van bestuur waarborgen.

De analyse maakt duidelijk dat de hoge kwaliteit van bestuur in Anguilla vooral moet worden toegeschreven aan het hoger toezicht dat door de Britten wordt uitgeoefend. Het Verenigd Koninkrijk heeft namelijk aan haar instemming met de wens van Anguilla een blijvende band met het moederland te onderhouden de voorwaarde verbonden dat het eiland een hoge standaard van ‘*probity, law and order and good government*’ betracht. Om zeker te stellen dat Anguilla deze verplichting daadwerkelijk nakomt hebben de Britten bovendien bepaald dat zij de *Governor* op het eiland benoemen. Deze *Governor* is niet alleen voorzitter van de ministerraad maar benoemt tevens, na rug-spraak met Londen, de Minister van Wetgeving & Justitie (*Attorney-General*). Hoewel alle leden van de regering voorstellen mogen indienen tot wetsontwerpen is uitsluitend de *Attorney-General* bevoegd deze op papier te stellen. Tussen het stafbureau van de *Attorney-General* en het *Foreign and Commonwealth Office* vindt geregeld contact plaats en bij tijd en wijle verlenen de medewerkers van de *Foreign and Commonwealth Office* ook direct assistentie op het eiland. Voorts schroomt de Britse regering niet regelmatig Algemene Maatregelen van Rijksbestuur (*Orders in Council*) af te kondigen, zij het dat zij aan diplomatieke weg in eerste instantie wel de voorkeur geeft.

Hoewel de Britten formeel meer invloed kunnen uitoefenen in hun *Overseas Territories* blijkt uit dit proefschrift dat Nederland ook over vergaande bevoegdheden beschikt. Het essentiële verschil tussen beiden landen moet daarom vooral gezocht worden in de bereidheid die wettelijke bevoegdheden aan te wenden. Daar waar de Britten niet schromen zo nodig zich direct in te mengen in lokale aangelegenheden betracht Nederland verregaande terughoudendheid.³ Dit verschil hangt vermoedelijk samen met een verschil in opvatting over welk pijler van de democratie meer belang toekomt. Daar waar de Britten met hun optreden impliciet de volkssoevereiniteit ondergeschikt achten aan het waarborgen van het politiek liberalisme, oordeelt Nederland omge-

³ Zelfs niet toen begin jaren negentig van de vorige eeuw op Sint Maarten de eilandoverheid samenwerkte met de Italiaanse maffia, onthield Nederland zich van direct inmenging en verzocht via diplomatieke weg de Antilliaanse regering het eiland onder curatele te stellen. (Het rechte onderzoek naar de vermeende onrechtmatigheden op Sint Maarten werd overigens wel door Nederland gecoördineerd).

keerd door goed bestuur ondergeschikt te maken aan het nationale recht op zelfbeschikking. Als gevolg hiervan verbleekt het hoger toezicht als waarborgmechanisme voor goed bestuur en wordt de kwaliteit van het bestuur in de West in de eerste plaats afhankelijk van de autonome waarborgmechanismen op het nationale niveau van de entiteiten.

Vanuit dat perspectief verschaft Barbados een relevant vergelijkingsobject. Hoewel deze entiteit het volledig zonder hoger toezicht moet stellen en op de factoren die goed bestuur verklaren even ongunstig scoort als Curaçao steken haar bestuurlijke prestaties met kop en schouder uit boven laatstgenoemde entiteit. Het grote verschil met de Caribische rijkdelen is dan ook haar systeem van *checks-and-balances* dat volgens het Caribische *Westminster* model is vormgegeven.

Om te begrijpen hoe dit verschil doorwerkt in de bestuurspraktijk is in de dissertatie beschreven hoe de kwaliteit van het bestuur in de Caribische regio vooral wordt aangetast door politieke patronage. Politieke patronage krijgt vorm in de verstrekking door politici van publieke goederen en diensten in ruil voor electorale steun. Als regel geldt dat hoe meer de verstrekking van deze publieke goederen gemonopoliseerd is in de handen van degene die voor het behoud van hun positie afhankelijk zijn van electorale steun, des te groter de kans dat politieke patronage optreedt. Daarbij vooropgesteld dat het electoraat voldoende klein is om de stemuitslag op deze wijze te beïnvloeden.⁴

Met deze wetmatigheid is in het systeem van *checks-and-balances* in Barbados rekening gehouden door de bevoegdheid tot het verstrekken van publieke goederen (ten dele) te beleggen bij gedepoliteerde overheidsorganen waarvan de leden niet afhankelijk zijn van electorale steun.⁵ Deze aanpak staat in schril contrast tot de Caribische rijkdelen waar de bevoegdheid tot het verstrekken van publieke goederen grotendeels belegd is bij de uitvoerende macht. Omdat haar leden afhankelijk zijn van electorale steun wordt feitelijk de kat op het spek gebonden. Formeel gezien oefent weliswaar het parlement onafhankelijk toezicht uit op de leden van de uitvoerende macht maar omdat in de praktijk de coalitiepartijen in het parlement een front vormen dat in beginsel altijd instemt met het voornemen van haar politieke leiders wordt dit toezicht niet uitgeoefend (Commissie Natievorming, 1996; Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 2004). Het rücksichtslos toepassen van het Nederlandse politiek duale model verschaft onder die omstandigheden de uitvoerende macht veel bewegingsruimte op oneigenlijke gronden gebruik te maken van haar bevoegdheden.

⁴ In kleinschalige samenlevingen is de kans op politieke patronage zodoende groter dan in samenlevingen van grotere omvang. In politieke systemen waarin verkiezingen georganiseerd worden in kiesdistricten neemt de kwetsbaarheid echter ook toe.

⁵ Merk op dat binnen de Commonwealth naast Service Commissions ook gewerkt wordt met Tender Boards die politiek onafhankelijk openbare aanbestedingen ter hand nemen.

Naast de wijze waarop in formele zin de distributie van publieke goederen in de Caribische rijkdelen geregeld is, roept ook het politieke stelsel zelf vraagtekens op. In het getransplanteerde Nederlandse politiek systeem wordt een specifiek politiek ideaal verwezenlijkt dat bestaat uit de gedachte dat de volksvertegenwoordiging zonder 'last of ruggespraak' de uitvoerende macht controleert en dat zij ten aanzien van haar (mede) wetgevingstaak geadviseerd wordt door een college van onafhankelijke deskundigen. Zoals hiervoor beschreven is van politiek dualisme in de Caribische rijkdelen geen sprake. De coalitiepartijen stemmen als gevolg van de sterke partijdiscipline in beginsel altijd in met voorstellen van de regering, ook dan wanneer het advies van de Raad van Advies zich daartegen verzet. Door deze gang van zaken verzwakt de werkzaamheid van het systeem van *checks-and-balances* aanzienlijk.

Ook in de *Commonwealth* Caraïben is geen sprake van politiek dualisme. Sterker nog, de overlap tussen uitvoerende- en wetgevende macht is bij wet geregeld. In tegenstelling tot de Caribische rijkdelen kan een wet binnen deze politieke constellatie echter pas worden aangenomen na goedkeuring van de *Senate*. Deze *Senate* bestaat net als de Raad van Advies uit (deels) politiek onafhankelijke leden die op grond van juridische en inhoudelijke expertise zijn benoemd. Met deze samenstelling wordt de garantie verkregen dat een wet pas kan worden aangenomen wanneer het een deskundigentoets doorstaat. Een dergelijke waarborg lijkt geen overbodige luxe voor de Caribische rijkdelen waar *de jure* wel maar *de facto* niet sprake is van onafhankelijk toezicht van de volksvertegenwoordiging op de uitvoerende macht.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat niet alleen de maatschappelijke karakteristieken de kwaliteit van het bestuur in de West ondermijnen maar dat ook onvoldoende afstemming van het systeem van *checks-and-balances* op de Caribische context de kwaliteit van het bestuur aantast. Het getransplanteerde systeem van *checks-and-balances* is geënt op de tradities en gebruiken van het Nederlandse politieke proces. Niet alle gewenste politieke gedragingen zijn echter in het systeem van *checks-and-balances* ook formeel gecodificeerd. Hierdoor kunnen de entiteiten in de West vaak zonder onrechtmatig te handelen een andere invulling geven aan wettelijke verplichtingen. Ook al is de handelswijze dan in strijd met de geest van de wet.

Daar waar wel sprake is van nadere codificering doet zich soms ook het omgekeerde probleem voor: voor zover in het systeem van *checks-and-balances* Nederlandse politieke tradities en gebruiken verankerd zijn kunnen deze in aanvaring komen met gedragsnormen die in het sociale verkeer van de Caribische rijkdelen algemeen aanvaard zijn. In een dergelijke situatie zien politieke actoren zich voor een dilemma geplaatst: ofwel geven ze consequente opvolging aan de wettelijke verplichtingen maar ondervinden ze electorale schade, ofwel brengen zij hun politiek gedrag in overeenstemming met de heersende normen maar zullen zij hun bevoegdheden ook op oneigenlijke gronden moeten aanwenden.

Wordt nu het Nederlandse systeem van *checks-and-balances* vergeleken met het systeem dat in de *Commonwealth* Caraïben opgeld doet, dan valt op dat laatstgenoemde

feitelijk een universeler karakter draagt, in de zin dat het voor een goed functioneren minder afhankelijk is van afstemming op de politieke tradities en gebruiken van het land waarop het van toepassing is. Degene die voor het behoud van hun positie afhankelijk zijn van electorale steun worden namelijk minder dan in het Nederlandse systeem kansen gebonden politiek-patronalistische relaties aan te gaan met hun achterban. De prikkel tot het plegen van een onrechtmatige daad wordt daarmee verkleind waardoor de kwaliteit van het bestuur minder valt of staat bij de persoonlijke integriteit van de ambt dragers. Het toezicht op de wetgevende macht wordt daarentegen juist versterkt en belegt bij de leden van de *Senate* waarvan de bekleeders meer dan de volksvertegenwoordiging in het Nederlandse systeem onafhankelijk van de dominante maatschappelijke opvattingen kunnen opereren. Als gevolg daarvan ondervindt het politieke proces minder hinder van voornoemde discrepantie. Wellicht dat daarmee een deel van de verklaring wordt gevonden voor het feit dat de voormalige Britse koloniën het in internationaal perspectief op bestuurlijk vlak relatief zo goed doen (Licht et al., 2007, p. 661).

4. TOT SLOT

Het besef dat het Nederlandse systeem van *checks-and-balances* in de Caribische context niet in staat is goed bestuur te waarborgen lijkt geleidelijk aan door te dringen tot politici en beleidsmakers aan weerszijde van de Atlantische oceaan. Zo wordt bijvoorbeeld met de instelling van het politiek onafhankelijke College Financieel Toezicht (CfT) voorzien in de leemte die wordt veroorzaakt door het feit dat de volksvertegenwoordiging niet in staat is effectief financieel toezicht uit te oefenen op de uitvoerende macht. Ook de *Governance Codes* van Sint Maarten en Curaçao voorzien, althans op papier, in de instelling van een politiek onafhankelijk toezichtorgaan (Adviseur *Corporate Governance*) dat een controletaak overneemt van de volksvertegenwoordiging.

Of deze maatregelen afdoende zijn, om het door Nederland zo gewenste goede bestuur te realiseren, is onzeker. Het CfT doet geen uitspraken over de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uiteindelijke bestedingen (deze taak is belegd bij de Rekenkamer) waardoor bestuurders nog steeds veel bewegingsruimte genieten naar eigen inzicht te handelen. Bovendien kan de volksvertegenwoordiging het advies van het CfT naast zich neerleggen, zoals zij in het verleden zo vaak deed met de rapportages van de ARNA en de Raad van Advies. De Adviseur *Corporate Governance* zal vermoedelijk de ergste vormen van politieke benoemingen kunnen uitbannen, maar zijn werkingssfeer beperkt zich tot toezicht op en advies over de benoemingen op bestuursfuncties binnen zelfstandige bestuursorganen (overheids-NV's, overheidsstichtingen). Bovendien is zijn advies niet bindend en ontbreekt dit orgaan in Aruba. Zonder aanvullende voorzieningen is het daarom onwaarschijnlijk dat de kwaliteit van het openbaar bestuur in de Caribische rijkdelen spontaan verbetert.

Maar hoe kan de kwaliteit van het openbaar bestuur dan wel worden verbeterd? Voor de Caribische rijkdelen zelf zal de verbetering vooral moeten bestaan uit maatregelen die de grote vatbaarheid voor politieke patronage te niet doen. De vraagkant

van de politiek-patronalistische relatie valt echter (op korte termijn) niet te neutraliseren. Armoede, kleinschaligheid en maatschappelijke stratificatie zijn tenslotte niet of moeilijk te beïnvloeden. Voor de aanbodkant ligt dat anders. In zoverre politici de kans ontnomen wordt publieke goederen oneigenlijk in te zetten als ruilmiddel voor electorale steun wordt de vatbaarheid voor politieke patronage van de aanbodzijde adequaat geëlimineerd. Aan deze voorwaarde wordt voldaan wanneer de distributiebevoegdheid van publieke goederen gedepolitiseerd wordt en ondergebracht wordt bij organen waarvan de leden van deze organen voor het behoud van hun positie niet afhankelijk zijn van electorale steun in directe of indirecte zin. Daarbij gaat het niet alleen om de benoemingsbevoegdheid maar ook om de bevoegdheid tot het gunnen van opdrachten, het verstrekken van uitkeringen en subsidies, et cetera.

Het is echter onwaarschijnlijk dat de bestuurlijke elite in de West op eigen initiatief dergelijke aanpassingen in het institutionele stelsel zal doorvoeren. Zij heeft tenslotte haar machtspositie mede te danken aan de politiek-patronalistische relaties die zij met haar achterban onderhoudt. Omdat deze relatie met wederzijdse instemming plaatsvindt, rijst terecht ook de vraag: wat is er op tegen dat in de Caribische rijkdelen geen consequente opvolging wordt geven aan de wettelijke plicht goed bestuur te verwezenlijken? Het zijn tenslotte de eigen politici die via vrije en geheim verkiezingen door het electoraat zijn gekozen, die handelen in strijd met de beginselen van goed bestuur.

Tegen deze stelling moet worden ingebracht dat het algemeen maatschappelijk belang niet gediend is met politieke patronage. Goed bestuur is namelijk één van de meest essentiële voorwaarde voor effectief sociaal-economisch beleid (Abdellatif, 2003; Abed & Gupta, 2002; D. Kaufmann & Kraay, 2003; Sharma, 2007). Bovendien is sprake van een patstelling waarbinnen electoraat en politiek elkaar gijzelen. Simpel gezegd: politieke partijen die expliciet campagne voeren voor integer bestuur krijgen nauwelijks voet aan de grond. Als gevolg daarvan blijven politici die particularistische politiek bedrijven in het zadel.

Particularistische politiek is slecht voor de economische ontwikkeling wat er toe leidt dat de problematische sociaal-economische perspectieven van grote lagen van de bevolking nauwelijks verbeteren. Als gevolg daarvan blijft het electoraat bereid tot het aangaan van politiek patronalistische relaties waardoor politieke partijen die integer bestuur voorstaan geen voet aan de grond krijgen.

Omdat deze vicieuze cirkel vooralsnog niet doorbroken kan worden vanuit de entiteiten zelf is Nederland de aangewezen partij dit te doen. Krachtens artikel 43 lid 2 van het Statuut is zij ook daartoe opgedragen. Hoewel de geschiedenis anders doet vermoeden is zij uitstekend geëquipeerd om invulling te geven aan deze taakstelling. Zo verschaft artikel 50 lid 1 van het Statuut haar het instrumentarium om wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die in strijd zijn met de beginselen van goed bestuur te schorsen en zo nodig te vernietigen. Artikel 51 eerste lid bevoegt haar bovendien bij algemene maatregel van rijksbestuur voorzieningen te treffen die er voor zorgen dat de entiteiten alsnog invulling geven aan hun wettelijke

plichten ten aanzien van het verwezenlijken van goed bestuur. Aan de inhoud van deze voorzieningen worden geen beperkingen gesteld. In het uiterste geval is het daarom denkbaar dat landsverordeningen op Koninkrijksniveau worden vastgesteld.

Nederland is altijd terughoudend geweest in te grijpen in het lokale bestuur van de Caribische rijkdelen uit angst de koloniale kaart toegespeeld te krijgen. De tijd is rijp dat zij deze kaart overtroeft met het argument dat zij niet alleen de volksoevereiniteit heeft te eerbiedigen maar ook eindverantwoordelijk is voor het waarborgen van goed bestuur in de West...