

GOED BESTUUR IN DE WEST

Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de
Caribische rijkdelen

Omslagontwerp: Proefschriftmaken.nl | | Printyourthesis.com
Gedrukt door: Proefschriftmaken.nl | | Printyourthesis.com
Uitgegeven door: Uitgeverij BOXPress, Oisterwijk

ISBN 978-90-8891-250-4

Behoudens uitzondering door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht, zijnde de uitgeefster van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.

GOED BESTUUR IN DE WEST

Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de
Caribische rijkdelen

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

Promotor: Prof.dr. P. Verweel

VOORWOORD EN DANKBETUIGING

Dit proefschrift gaat over goed bestuur in de West. Een onderwerp wat mij bij toeval is komen aanwaaien. Letterlijk ook, want het was dezelfde wind die Johannes van Walbeek in 1634 tot waanzin dreef die mij in 1999 naar Curaçao lokte. Na drie lange jaren zwoegen tussen de studieboeken vond ik een stage in een tropisch windsurfpadijs meer dan verdiend. En omdat ik ergens gelezen had dat de noordoost passaat op Curaçao nimmer luwt meldde ik mij voor een stage bij het dagblad Beurs- en Nieuwsberichten in Willemstad.

Ze zaten hoog op. De krant was door zijn grootaandeelhouder vol gestopt met schulden waardoor de toko met halve bezetting draaiende gehouden moest worden. Maar dat wist ik toen nog niet. En wat ik ook niet wist, was dat de krant eigenlijk al ten dode was opgeschreven toen ik mijn koffers pakte.

Ik heb wel geteld tien dagen op de redactie gewerkt. Op de ochtend van de elfde dag werd ik bij de deur van de krant tegengehouden door een paar potige jongens die in opdracht van de grote baas doende waren de inventaris naar buiten te slepen. Het doek was gevallen voor het dagblad. Maar ook voor de toekomst van verschillende werknemers die al een eeuwigheid op de redactie zaten. Ik ben hun namen vergeten maar niet hun ontreddering die getuigde van het besef dat voor hen een zware tijd zou aanbreken.

Hoe zwaar die was bleek toen ik later samen met de gewezen hoofdredactrice een oud-medewerkster bezocht die meer dan 25 jaar op de krant had gewerkt. Ze woonde in een arme buitenwijk van Willemstad en deed in haar eentje de opvoeding van één van haar kleinkinderen. Terwijl een zwarte kip door de rommelige tuin struinde vertelde ze gelaten dat ze geen nieuw werk gevonden had en verwachtte dat ook niet meer te doen. Ze had geen connecties bij de overheid en was te oud om nog in de commerciële sector aan de slag te gaan. Nu moest ze van de 'onderstand' zien rond te komen. Op de terugweg in de auto hoorde ik dat het om een bedrag van omgerekend 125 euro per maand ging. Hoe was het mogelijk dat zich binnen Nederland zulke schrijnende situaties voordeden, vroeg ik mij die avond af.

Voor het antwoord op die vraag spoedde ik mij de volgende dag naar de Universiteit van de Nederlandse Antillen om lid te worden van de bibliotheek. In mijn kamertje op de Witteweg in Otrabanda worstelde ik mij vervolgens door stapels geleende boeken heen, waarna ik tot de conclusie kwam dat het mij aan enig historisch besef ontbrak: de Antillen maakten geen deel uit van Nederland en de geschiedenis van Dushi Kòrsou was allerm minst zoet. Maar bovenal was ik verbijsterd door het schrille contrast tussen het bon-bini-beeld uit reisgidsjes dat mij naar de West had gelokt en de maatschappelijke en bestuurlijke problemen op de eilanden.

Hoe ondoordringelijk de situatie in de Caribische rijkdelen werkelijk was, kon ik toen nog niet bevroeden. Maar dat ik er meer van wilde weten stond buiten kijf. Ik gaf mijn stageaspiraties op en startte een afstudeeronderzoek naar de oorzaken van de bestuurlijke problemen op de eilanden in de West. Een onderzoek waarvoor ik uiteindelijk talloze mensen zou spreken en waarvoor ik alles las wat los en vast zat in de Antillenkamer en in de Mongui Maduro Bibliotheek in het landhuis Rooi Catootje. In 2000 studeerde ik zelfs af op het onderwerp. Maar mijn bul was niet het einde van

mijn zoektocht: die is doorgestaan tot op de dag van vandaag. Of ik veel wijzer geworden ben betwijfel ik echter. Of het moet het besef zijn dat ik als buitenstaander de zaak toch nooit echt zal begrijpen. Een pijnlijk besef, dat tot bescheidenheid noopt en een belangrijke relativering is van al mijn onderzoeksresultaten.

Hoe het ook zij, mijn blijvende worsteling met het onderwerp heeft geresulteerd in een aantal publicaties dat in dit boekje gebundeld is tot één geheel. Ik hoop dat ze het bestuurlijke falen in de West in een iets ander licht plaatsen. Ook hoop ik dat dit boekje enkele handreikingen biedt die door politiek en beleid kunnen worden benut om de integriteit van het bestuur in de West beter te waarborgen. Lees en huiver, want het is vaak taaie kost!

Dit proefschrift was niet tot stand gekomen zonder de hulp van velen. In de eerste plaats en bovenal ben ik mijn geliefde Tamara dank verschuldigd. Niet alleen speelde zij mij in de hectiek van ons jonge gezinsleven vrij om aan mijn proefschrift te werken, maar ook heeft haar redactionele haviksblik dit boekje behoed voor talloze taalkundige uitglijders en onbegrijpelijke passages.

Daarnaast komt Paul Verweel dank toe. Hij was het die mij op het terras van het Avila Beach Hotel inwijdde in het geheime pad van de buitenpromovendus en bereid was mij op dat pad te begeleiden. Zijn enthousiasme voor en kennis van het onderwerp waren voor mij belangrijke stimuli deze weg te gaan.

Paula Kibbelaar kan niet onvernoemd blijven. In 2006 stapten wij samen in het ondernemersbootje om een onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de wacht te slepen. Dat doel slaagde en het onderzoek heeft belangrijk materiaal opgeleverd voor deze dissertatie. Maar de tsunami van fiscale bureaucratie die volgde op de gunning van de opdracht moet haar menig slapeloze nacht hebben bezorgd. Ik wil haar daarvoor alsnog mijn welgemeende excuses aanbieden. Maar vooral ook mijn dank betuigen omdat zij mij aanspoorde een promotie op dit onderwerp te verrichten en mij introduceerde bij Paul Verweel.

Veel dank ben ik verschuldigd aan de mensen in de West die mij hebben laten delen in hun inzichten over het onderwerp. Hun aantal is te groot om allen apart te noemen. Maar enkelen wil ik toch expliciet vermelden omdat zij bepalend zijn geweest voor de wijze waarop ik tegen het onderwerp ben gaan kijken: Alejandro 'Jandi' Paula, Brede Kristensen, Don Mitchell CBE QC en Sir Henry de B. Forde QC.

Ook het CBS in Willemstad en daarbinnen Mike Jacobs in het bijzonder ben ik dank verschuldigd. Geheel onbaatzuchtig stelden zij hun censusgegevens voor secundaire analyse aan mij beschikbaar waardoor ik een belangrijke conclusie van mijn onderzoek cijfermatig heb kunnen onderbouwen.

Verplicht ben ik ook Bianca Kreuning die mij in de eindfase van de promotie redactioneel terzijde stond door de tekst nog een keer volledig na te lezen op schrijffouten. En verder veel dank voor Marieke van Beurden die de samenvatting -door mij opgesteld in steenkolenengels- na grondige redactie alsnog toegankelijk maakte voor het Engelstalige publiek.

Mijn paranimfen Piet van Gennip en Vincent Crone mogen ook niet onvermeld blijven. Het onderwerp zal hun vermoedelijk gestolen kunnen worden maar het feit

dat ze mij bij wilden staan op het uur van de waarheid getuigt van vriendschap en noopt tot dankbaarheid.

Tot slot wil ik Virginie Mamadouh bedanken. Niet alleen voor het meeschrijven aan het tweede deel van dit boekje. Maar ook voor haar kundige leiding tijdens het schrijfproces van mijn scriptie. Haar kritische vragen en waardevolle suggesties verschaften destijds duidelijke academisch kaders en zorgden ervoor dat mijn belangstelling voor het onderwerp blijvend postvatte.

INHOUD

VOORWOORD EN DANKBETUIGING	v
INTRODUCTIE OP DE DISSERTATIE	11
1. Inleiding	13
2. Goed bestuur: een werkdefinitie	15
3. Opbouw dissertatie	16
4. Methodische verantwoording van het onderzoek	17
5. Beperkingen van de dissertatie	19
DEEL I: <i>CHECKS-AND-BALANCES</i> IN CARIBISCHE BESTUURSSYSTEMEN	21
1. Inleiding deel I	23
2. <i>Checks-and-balances</i> in Aruba en de Nederlandse Antillen	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Constitutionele checks-and-balances	24
2.3 checks-and-balances op basis van secundaire wetgeving	29
2.4 Wettelijke controleorganen	40
2.5 Autonome checks-and-balances	61
2.6 Tot slot	65
3. <i>checks-and-balances</i> in Caribisch perspectief	67
4. Barbados	72
4.1 Inleiding	72
4.2 Het staatsstelsel van Barbados op hoofdlijnen	73
4.3 De Governor-General	74
4.4 De minister-president	77
4.5 Het parlement	78
4.6 De Service Commissions	85
4.7 De Audit-General (Rekenkamer)	90
4.8 De Ombudsman	93
4.9 Judicial Review (Administratieve rechtspraak)	97
4.10 Tot slot	98
5. Anguilla	101
5.1 Inleiding	101
5.2 Het staatsstelsel van Anguilla in hoofdlijnen	103
5.3 Hoger toezicht	105
5.4 De Governor	108
5.5 Het parlement	113
5.6 De Chief Auditor (Rekenkamer)	123
5.7 De Service Commission	125
5.8 Judicial Review (Administratieve rechtspraak)	130
5.9 Tot slot	133
6. Slotbeschouwing deel I	135

DEEL II: BRINGING DEMOCRACY TO ‘THE WEST’	139
1. Introduction	141
2. Poor Governance in the Netherlands Antilles	142
3. Explaining Poor Governance (1): Geography and History	146
3.2 Size: The burden of microstates	147
3.2 Insularism and its historical background	147
3.3 Geography	149
3.4 Lack of experience	150
4. Explaining Poor Governance (2): The Partial Transplantation	152
4.1 Transplanting formal democratic institutions: The democratic hardware	152
4.2 Missing institutions: The forgotten software	154
4.3 Matching hardware and software?	155
5. Conclusion	157
DEEL III: DEUGDELIJK BESTUUR IN CURAÇAO	159
1. Inleiding	161
2. Democratisering en de absentie van deugdelijk bestuur	162
3. Politieke cultuur en kwaliteit van bestuur	163
4. Politieke cultuur op Curaçao	165
5. Onvoltooide emancipatie	165
6. Conclusies	169
DEEL IV: POLITIEKE BENOEMINGEN	173
1. Inleiding	175
2. Politieke benoemingen	176
3. Politieke benoemingen op Barbados	179
4. Politieke benoemingen in de Caribische rijkdelen	183
5. Conclusies	188
CONCLUSIES & SLOTBESCHOUWING	191
1. Inleiding	193
2. Cultureel historische barrières voor goed bestuur	193
3. Mogelijkheden en beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen	197
4. Tot slot	200
GERAADPLEEGDE BRONNEN	203
1. Literatuur	203
2. Geraadpleegde wetten naar bestuurlijke entiteit	213
3. Geïnterviewde personen naar bestuurlijke entiteit	215
SAMENVATTING	219
SUMMARY	225

INTRODUCTIE OP DE DISSERTATIE

1. INLEIDING

“That people naturally prefer freedom to oppression can indeed be taken for granted. But that is not the same as saying that democratic political systems can be expected to create and maintain themselves over time. On the contrary. The idea of democracy is durable, but its practice is precarious.”

Chester E. Finn

Dit proefschrift heeft tot doel de mogelijkheden en beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen te verkennen. Deze verkenning is actueel omdat de recente Statuutwijziging een gemeenschappelijke toekomst voor Nederland en de Caribische rijkdelen definitief bezegeld heeft.

Nederland trachtte lang de zes eilanden bijeen te houden en hen zo gezamenlijk naar onafhankelijkheid te leiden. Toen dit voornemen niet realiseerbaar bleek, wijzigde zij haar koers en koos voor meer bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken op de eilanden. Én meer aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De nadruk op goed bestuur is vanuit Nederlands perspectief begrijpelijk. De bestuurspraktijk in de Caribische rijkdelen, heeft zich namelijk, ondanks een halve eeuw ervaring met democratie en autonomie, nimmer kunnen meten aan de Nederlandse maatstaven (de Jong, 2002, p. 15; Schotborgh-van de Ven, 2009; Schrijs, 1990; Van Aller, 1994). Bovendien werden de staatsfinanciën in de West zodanig onbeheersbaar dat de entiteiten op eigen kracht niet meer in staat bleken hun schulden af te lossen. Aan haar instemming met de blijvende band en schuldsanering verbond Nederland daarom de voorwaarden dat “het toezicht door het Koninkrijk adequaat ingevuld wordt [...] en de deugdelijkheid van het bestuur gewaarborgd is” (Kamerstuk 29 800 IV: 20, 2005; Van Aller, 1994).

Den Haag verwacht veel van de nieuwe staatkundige verhoudingen. In de nieuwe opzet zijn de mogelijkheden voor het aangaan van leningen door de Caribische entiteiten drastisch beperkt en is met de inrichting van een onafhankelijke Commissie Financieel Toezicht voorzien in geïntensiverd toezicht op de overheidsfinanciën. Dit toezicht moet voorkomen dat het bestuur in de West zich, zoals in het verleden, structureel onthoudt van het vaststellen van begrotingen of anderszins in strijd handelt met de regels van deugdelijk begrotingsbeleid (Kamerstuk 32 026 (R 1888): 7, 2010).

Ook de opheffing van de dubbele bestuurslaag wordt door Nederland gezien als een belangrijke ontwikkeling aangezien de oude politieke constellatie slecht bestuur in de hand zou hebben gewerkt (Kamerstuk 32 360 IV: 1, 2010). Naast een centrale regering op Landniveau kenden de Nederlandse Antillen vijf eilandelijke besturen op het decentrale niveau. Vanwege de overlap van taken en het feit dat de dubbele bestuurslaag voor bestuurders de mogelijkheid bood verantwoordelijkheden af te schui-

ven op de andere bestuurslaag zou sprake zijn van een haast onbestuurbare situatie (Bleijenberg, Gerritsen, & van Keulen, 2003, p. 5; Haan, 1998; Vrolijk, 2009, p. 32).

Voorts zou de organisatie van het electorale systeem de kwaliteit van het bestuur in de West hebben ondermijnd. Onder het Antilliaanse staatsverband was ieder eiland een apart district waarbinnen een vast aantal zetels voor het landsparlement te winnen viel. Politici dienden in de eerste plaats rekenschap af te leggen aan het eiland waaraan zij hun positie te danken hadden. Omdat de eilanden vaak niet dezelfde belangen deelden waren de regeringscoalities broos en niet in staat toekomstgericht te werken (Commissie Natievorming, 1996; Nauta, 2007; Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 2004).

Ondanks de drastische wijzigingen van het bestuurlijke bestel in 2010, dient zich de vraag aan of aan alle voorwaarden voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen is voldaan. Institutionalistes als Gerring & Thacker (2004) en Alt & Lassen (2008) wijzen namelijk op het belang dat bij de concrete inrichting van het bestuursmodel het systeem van *checks-and-balances* geen hiaten mag vertonen. Dat wil zeggen, kort samengevat, dat voorkomen moet worden dat de regelsteller, de uitvoerder van een regel en de toezichthouder niet in één ambt verenigd zijn en dat iedere vorm van machtsuitoefening ontleend is aan de wet. De wijze waarop deze scheiding der machten vorm krijgt en de controlebevoegdheden en instrumenten die aan de verschillende staatsmachten worden toegekend, kunnen tussen staten sterk verschillen en verklaren volgens voornoemde wetenschappers voor een belangrijk deel de kwaliteit van het bestuur. In hoeverre het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen aan de institutionele vereisten voldoet valt echter op voorhand niet te zeggen.

Vanuit de hoek van de interculturele psychologie wordt bij de maakbaarheid van goed bestuur een ander punt naar voren gebracht: de regels en procedures van het democratische spel kennen een normatieve component, in de zin dat ze gedragsnormen codificeren die niet overal ter wereld in gelijke mate geaccepteerd zijn (Bhikhu, 1992; Hicks, 2002; Hofstede & McCrae, 2004). Politieke leiders zijn voor het behoud van hun positie afhankelijk van electorale steun en dienen te handelen naar de normen die in het sociale verkeer algemeen aanvaard zijn (Helgesen, 1998, p. 9; Licht, Goldschmidt, & Schwartz, 2007). In zoverre deze normen overeenstemmen met de normen die in het bestuursmodel gecodificeerd zijn zal goed bestuur vanzelf volgen. Blijkt echter sprake van een discrepantie tussen de maatschappelijk geaccepteerde normen en de normen die tot uitdrukking komen in de regels van het bestuursmodel dan bestaat een prikkel voor politici te handelen in strijd met de democratische beginselen (Pillay, 2008; Zakaria, 1997). Als gevolg van dit fenomeen kan de *politieke cultuur* van een samenleving van doorslaggevende betekenis worden voor de kwaliteit van het bestuur (Almond & Verba, 1963; Dawisha & Parrott, 1997; Gönenc, 2002; Inglehart & Welzel, 2002; Wegener, 2000).

De Koninkrijkspartners hebben ingestemd met een blijvende staatrechtelijke band en Nederland zal, afgaand op de door haar verwoorde intenties, meer nog dan in het verleden de deugdelijkheid van bestuur willen waarborgen. Gelet op voornoemde

beperkingen is het geen uitgemaakte zaak of zij in dit voornemen slaagt. Dit proefschrift heeft daarom tot doel de volgende probleemstelling te beantwoorden:

- Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen

Bij het beantwoorden van de probleemstelling wordt zowel een institutioneel als een intercultureel-psychologisch perspectief ingenomen omdat juist de combinatie van beide invalshoeken onderbelicht is gebleven in de literatuur over de West. Binnen de dissertatie zal daarom enerzijds vastgesteld worden op welke wijze de deugdelijkheid van bestuur in formele zin wordt gewaarborgd en of het systeem van *checks-and-balances* weeffouten bevat. Anderzijds zal worden vastgesteld hoe de (politieke) cultuur van de eilanden in de West zich verhoudt tot de uitgangspunten van goed bestuur en ingegaan worden op de vraag of de formele opzet van het systeem voldoende aansluit bij de specifieke Caribische context van de overzeese rijkdelen.

2. GOED BESTUUR: EEN WERKDEFINITIE

Goed bestuur is een kernbegrip binnen deze dissertatie, maar wat moet nu onder deze term worden verstaan? Uit de literatuur blijkt dat het begrip binnen de wetenschap niet eenduidig is geconceptualiseerd en afhankelijk van de context waarbinnen het gebruikt wordt uiteenlopende definities kent. In de context van de democratische rechtstaat wordt goed bestuur echter vooral afgemeten aan de mate waarin het voldoet aan de volgende criteria (ESCAP, 2010):

1. Legaliteitsbeginsel: de mate waarin het overheidsoptreden, waarbij wordt ingegrepen in de rechten en plichten van burgers, berust op een wettelijke grondslag.
2. Accountability: de mate waarin bestuurlijke actoren rekenschap afleggen voor hun daden;
3. Transparantie: de mate waarin er zicht is op de wijze waarop beslissingen tot stand komen en de argumenten die aan die beslissingen ten grondslag hebben gelegen;
4. Doelmatigheid: de mate waarin de middelen en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten;
5. Doeltreffendheid: de mate waarin de inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel;
6. Participatie: de mate waarin de stakeholders invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces;
7. Consensusgerichtheid: de mate waarin alle actoren gezamenlijk een overeenstemming bereiken;
8. Gelijkheid en insluiting: de mate waarin alle groepen, en in het bijzonder (kwetsbare) minderheden, gelijke mogelijkheid hebben hun welzijn te verbeteren en te handhaven.

Uit de opsomming blijkt dat het begrip ook binnen de context van de democratische rechtstaat breed is en bovendien verschillende elementen kent die lastig te meten zijn. Ten behoeve van de werkbaarheid wordt daarom binnen deze dissertatie, in navolging van Licht et al. (2007) en Shama (2007), gewerkt met een smalle interpretatie van het begrip waarin de eerste drie criteria worden gebruikt om de mate van goed bestuur in de West aan af te meten. Als argument voor deze selectie wordt aangevoerd dat deze drie criteria een noodzakelijke voorwaarde zijn voor al de overige. Met andere woorden: pas wanneer het handelen van het openbaar bestuur rechtmatig is en het dankzij transparantie gedwongen kan worden rekenschap af te leggen voor zijn daden valt tenslotte pas te toetsen in hoeverre aan de overige beginselen van goed bestuur is voldaan.

Het begrip rechtmatigheid behoeft echter nadere toelichting omdat het naast een formeel juridische dimensie ook een inhoudelijke dimensie kent. Deze inhoudelijke dimensie is een afgeleide van het feit dat goed bestuur door zijn voorvechters wordt beschouwd als het sluitstuk van democratische consolidatie. Rechtmatigheid als indicator voor goed bestuur veronderstelt zodoende een democratische rechtstaat waarin de democratische principes bij wet geregeld zijn. Zou dat niet het geval zijn of zou er zelfs sprake zijn van strijdigheid met deze principes dan is rechtmatigheid een contra-indicatie voor goed bestuur.¹ Maar wat zijn nu de democratische principes? Naar het oordeel van Nederland gaat het om de principes van volksheerschappij en mensenrechten (Kamerstuk 32623 nr. 2, 2011). Rechtmatigheid in de context van goed bestuur vooronderstelt zodoende dat binnen de wet van de betreffende bestuurlijke entiteit beide democratische principes gedegen verankerd zijn.

3. OPBOUW DISSERTATIE

Voor het beantwoorden van de centrale probleemstelling zijn in de delen I tot en met IV van de dissertatie vier publicaties gebundeld. In het eerste deel wordt de formele opzet van het systeem van *checks-and-balances* van de Caribische rijkdelen beschreven. Deze opzet wordt vergeleken met de systemen van de bestuurlijke entiteiten Barbados en Anguilla die in de Caribische regio op bestuur vlak als beste presteren. Deze vergelijking heeft tot doel duidelijk te maken dat de kwaliteit van het bestuur ondermeer samenhangt met de wijze waarop in formele zin deze kwaliteit gewaarborgd wordt.

In deel II van de dissertatie wordt het democratiseringsproces in de West beschreven en een typering gegeven van haar bestuurspraktijk. Ter verklaring daarvoor wordt enerzijds onderzocht of de formele opzet van het bestuursmodel weeffouten

¹ Het behoeft geen toelichting dat rechtmatig handelen, ontleend aan apartheidswetgeving, geen goed bestuur oplevert.

bevat en anderzijds gewezen op een aantal sociale en culturele factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het bestuur in de Caribische rijkdelen. Deel II heeft tot doel de lezer duidelijk te maken dat niet alleen onvolkomenheden in het formele systeem van *checks-and-balances* debet zijn aan de bestuurlijke problemen maar dat ook de sociale en culturele karakteristieken van de eilanden belangrijke barrières opwerpen voor goed bestuur.

In het derde deel wordt, voor het eiland Curaçao, dieper ingegaan op deze barrières. Aan de hand van het theoretische concept van *politieke cultuur* wordt het feitelijk functioneren van het bestuur herleid tot de sociale culturele karakteristieken van het eiland. Deel III van de dissertatie is een uitwerking van het tweede deel en heeft tot doel de samenhang tussen de kwaliteit van het bestuur en de maatschappelijke karakteristieken inhoudelijk te duiden zodat ook inzichtelijk wordt of het huidige systeem van *checks-and-balances* in Curaçao voldoende is toegesneden op de bijzondere maatschappelijke karakteristieken van het eiland

In deel IV wordt, voor wat betreft de aanpak van politieke benoemingen, betoogd dat in de formele opzet van het systeem van *checks-and-balances* in Caribische rijkdelen onvoldoende rekening wordt gehouden met de Caribische context waarbinnen het systeem functioneert. Aan de hand van een beschouwing van de aanpak van politieke benoemingen in de *Commonwealth* Caraïben wordt geïllustreerd dat politieke cultuur weliswaar van betekenis is voor de wijze waarop een systeem van *checks-and-balances* functioneert maar dat het systeem van *checks-and-balances* ten dele ook aan de politieke cultuur kan worden aangepast.

In het laatste deel (V) worden tenslotte aan de hand van de centrale probleemstelling de belangrijkste conclusies getrokken en een slotbeschouwing gegeven op de bevindingen van dit proefschrift.

4. METHODISCHE VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK

Dit proefschrift is gebaseerd op verschillende stukken die, met uitzondering van deel IV, eerder eigenstandig gepubliceerd zijn. De tekst van deel I van dit proefschrift is afkomstig van het rapport ‘*checks-and-balances* in Caribische bestuurssystemen’ dat door de auteur in de periode 2006 - 2007 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd opgesteld.² Het rapport had tot doel een systematische beschrijving te geven van het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen en vast te stellen hoe dit systeem zich verhiel tot het systeem van *checks-and-balances* van bovengemiddeld goed presenterende bestuurlijke entiteiten in de Cari-

² Nauta, O. (2007). *checks-and-balances* in Caribische bestuurssystemen: een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin. Amsterdam: Nauta & van Gennip (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

bische regio. Het oorspronkelijke rapport is voor deel I van dit proefschrift ingekort omdat niet alle onderdelen in hun oorspronkelijke vorm dienstbaar zijn aan de beantwoording van de probleemstelling. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn bovendien aan deel I een korte inleiding en slotbeschouwing toegevoegd.

Voor het onderzoek naar *checks-and-balances* in Caribische bestuursystemen zijn verschillende methoden van onderzoek gehanteerd. In de eerste plaats is literatuuronderzoek verricht en wetgeving geanalyseerd. De wetgeving voor de Caribische rijkdelen is digitaal verkregen. De wetgeving voor Anguilla en Barbados is in 2006 en 2007 grotendeels in hard-copy op locatie verzameld omdat beide bestuurlijke entiteiten hun wetgeving slechts heel beperkt digitaal beschikbaar stelden aan het publiek.

Op basis van de verzamelde wet- en regelgeving is per bestuurlijke entiteit een beschrijving gemaakt van het systeem van *checks-and-balances*. Vervolgens zijn op Barbados en Anguilla achttien semigestructureerde face to face interviews gehouden met politici, wetenschappers en overheidsfunctionarissen. In deze interviews werd vastgesteld hoe de verschillende onderdelen van het systeem van *checks-and-balances* in de praktijk functioneren. Daar waar mogelijk verstrekten de respondenten documenten of deden literatuursuggesties die hun uitspraken staafden.

In deel II is de tekst van een hoofdstuk uit een geedit boek opgenomen dat de auteur samen met mevr. Dr. Virginie D. Mamadouh in 2002 opstelde.³ De tekst is grotendeels gebaseerd op een doctoraalscriptie die door de auteur in 2000 werd geschreven.⁴ Voor het scriptieonderzoek is literatuurstudie verricht en werd in 1999 veldwerk verricht op Curaçao. Het veldwerk bestond uit het verzamelen van documenten en beleidsstukken die niet digitaal in Nederland beschikbaar waren en secundaire analyse van bevolkingsstatistieken bij het CBS van de Nederlandse Antillen in Willemstad. Daarnaast werden vijftien semigestructureerde face to face interviews afgenomen met politici, wetenschappers, overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van de *civil society*. De bevindingen uit de doctoraalscriptie zijn ten behoeve van de bijdrage aan het boek op basis van literatuurstudie geactualiseerd. Deze geactualiseerde tekst is ongewijzigd en volledig overgenomen in dit proefschrift.

In deel III van de dissertatie is de tekst opgenomen van een artikel dat in 2011 verscheen in Tijdschrift voor Bestuurskunde. Voor de publicatie werd literatuurstudie verricht, werd wet- en regelgeving geraadpleegd en in 2007 analyse verricht op de bevolkingsstatistieken van het CBS van de Nederlandse Antillen in Willemstad. Het ge-

³ Mamadouh, V., & Nauta, O. (2002). Bringing democracy to 'The West': democratic institutions and good governance in the Netherlands Antilles. In d. Jong, M., K. Lalenis & V. Mamadouh (Eds.), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

⁴ Nauta, O. (2000). Een democratie nader beschouwd, Oorzaken van de bestuurlijke problemen op de Nederlandse Antillen. University of Amsterdam, Amsterdam.

publiceerde artikel is, vanwege de auteursrichtlijnen van het tijdschrift, beknopter dan de tekst die in deel III wordt weergegeven.

Deel IV van de dissertatie is specifiek opgesteld voor de promotie en is (nog) niet eigenstandig elders gepubliceerd. Voor dit stuk is literatuuronderzoek verricht en relevante wet- en regelgeving geanalyseerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie die in het kader van het in deel I van deze dissertatie beschreven onderzoek verzameld was.

5. BEPERKINGEN VAN DE DISSERTATIE

Dit proefschrift kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat tussen de delen van deze dissertatie een zekere mate van overlap bestaat. Reden hiervoor is drie van de vier teksten eerder eigenstandig gepubliceerd werden en aanvankelijk niet beoogd werd ze samen te voegen tot één dissertatie. Ieder deel heeft zodoende een eigen inleidende tekst waarin gedeeltelijk dezelfde onderwerpen worden behandeld.

In de tweede plaats moet gewezen worden op het feit dat beschrijving van het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen gebaseerd is op informatie die betrekking heeft op de situatie van vóór de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Met uitzondering van Aruba zijn of worden in de huidige situatie andere wetten van kracht, is de bestuurslaag van Eilandgebied opgeheven en zijn de BES-eilanden als openbaar lichaam staatrechtelijk met Nederland geassocieerd. De juridische formules waaruit het systeem van *checks-and-balances* onder het Antilliaanse bestuursmodel was opgebouwd, zijn echter grotendeels van toepassing gebleven op Curaçao en Sint Maarten en zijn voor Aruba zelfs ongewijzigd. De karakterisering van het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen is daarmee de facto nog grotendeels accuraat.

Een derde beperking is dat het functioneren van het systeem van *checks-and-balances* voor de Caribische rijkdelen op een andere manier onderzocht en beschreven is dan voor Barbados en Anguilla. Vanwege de politieke dynamiek rondom de ontmanteling van de Nederlandse Antillen werd najaar 2006 door de toenmalige Nederlandse Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties besloten het systematisch onderzoek naar het functioneren van het systeem van *checks-and-balances* te beperken tot Barbados en Anguilla (en Saint Martin). In de delen II, III en IV van dit proefschrift komt het functioneren van het systeem van de Caribische rijkdelen overigens wel aan bod, zij het dat de beschrijving en het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt een andere systematiek volgt.

Een vierde beperking houdt verband met de wijze waarop de relatie tussen politieke cultuur en de kwaliteit van het bestuur wordt gelegd. Deze relatie wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een typering van de politieke cultuur van het eiland Curaçao. De rijkdelen omvatten, zoals bekend, meer eilanden met ieder eigen maatschappelijke karakteristieken. Hoewel deze karakteristieken duidelijk overeenkomsten

vertonen— ze zijn relatief arm en kennen een kleinschalige samenleving - bestaan ook (historische) verschillen die er mogelijk toe leiden dat hun politieke cultuur afwijkt van die van Curaçao. Of deze afwijking ook betekent dat de verhouding tussen goed bestuur en politieke cultuur op de overige eilanden anders is dan op Curaçao is niet onderzocht.

Tot slot moet gewezen worden op het feit dat de vraag, of het systeem van *checks-and-balances* voldoende toegesneden is op de specifieke verhouding tussen politieke cultuur en goed bestuur in de Caribische rijkdelen, beantwoord is aan de hand van één aspect van goed bestuur, namelijk de mate waarin politieke benoemingen effectief worden tegengegaan. Goed bestuur is echter meer dan dat. De keuze om binnen dit proefschrift toch te volstaan met dit aspect van goed bestuur wordt gemotiveerd doordat de kwaliteit van het openbaar bestuur in de Caribische rijkdelen vooral negatief beïnvloed wordt door politieke patronage. Omdat politieke benoemingen daarvan het meest kenmerkend exponent vormen is de aanpak van dit fenomeen bepalend voor de manier waarop goed bestuur gewaarborgd wordt.

DEEL I: *CHECKS-AND-BALANCES* IN CARIBISCHE
BESTUURSSYSTEMEN

Een evaluatie van de Caribische rijkdelen, Barbados en Anguilla

Deel I van de dissertatie is gebaseerd op: Nauta, O. (2007). *checks-and-balances in Caribische bestuursystemen: een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. Amsterdam: Nauta & van Gennip (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

1. INLEIDING DEEL I

In dit eerste deel van het proefschrift wordt vastgesteld op welke wijze in de Caribische rijkdelen, Barbados en Anguilla de deugdelijkheid van bestuur in formele zin gewaarborgd wordt.

Zoals uiteengezet in de inleiding van de dissertatie wordt voor het begrip deugdelijk bestuur een enge werkdefinitie gehanteerd. Dat wil zeggen dat van goed bestuur sprake is wanneer het openbaar bestuur in ieder geval rechtmatig handelt, zijn handelen transparant is en het op eigen initiatief dan wel op last van relevante stakeholders rekenschap aflegt voor zijn daden. Om vast te stellen op welke wijze in formele zin deze bestuurspraktijk getracht wordt te bewerkstelligen is van de drie entiteiten wetgeving verzameld waarin bepalingen te vinden zijn die beogen goed bestuur te realiseren. Niet alle verzamelde wet- en regelgeving is uiteindelijk beschreven in dit proefschrift. Doorslaggevend voor de definitieve selectie was namelijk of van de betreffende wettelijke bepaling, bij consequente opvolging, een voldoende groot effect op de kwaliteit van het openbaar bestuur kon worden verwacht.⁵ Ten behoeve van de leesbaarheid is bovendien in het geval twee voorzieningen vergelijkbare effecten beoogden, er voor gekozen slechts de meest werkzame te beschrijven.

Voor de geselecteerde wet- en regelgeving is vervolgens beschreven op welke wijze de bijdrage aan rechtmatigheid, accountability en transparantie wordt geleverd en antwoord gegeven op de vraag of het systeem van *checks-and-balances* nog onvolkomenheden bevat.

De opbouw van deel I is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het systeem van *checks-and-balances* voor de Caribische rijkdelen beschreven. In hoofdstuk 3 worden de bestuurlijke prestaties van de eilanden in de West in regionaal perspectief geplaatst. Deze exercitie zal duidelijk maken dat Caribische rijkdelen op bestuurlijk gebied niet tot de best presterende behoren en duidelijk onderdoen voor de *Commonwealth* Cariben. In hoofdstuk 4 en 5 worden daarom de systemen van *checks-and-balances* van de Barbados en Anguilla geanalyseerd. In hoofdstuk 6 wordt een slotbeschouwing gegeven op deel I van de dissertatie door de drie beschreven systemen van *checks-and-balances* onderling te vergelijken.

⁵ Deze afweging is in zoverre arbitrair dat bij voorzieningen die slechts een indirecte of geringe bijdrage leveren aan goed bestuur geen helder criterium voor inclusie in dit proefschrift voorhande was. Over de kernvoorzieningen in het systeem van *checks-and-balances* zal echter weinig discussie bestaan. *Trias politica*, openbaarheid van bestuur, ombudsman, beroepsmogelijkheden tegen overheidsbeslissingen en de politieke grondrechten worden namelijk tegenwoordig als een minimum vereiste voor goed bestuur beschouwd (Freedom-House, 2010).

2. CHECKS-AND-BALANCES IN ARUBA EN DE NEDERLANDSE ANTILLEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het systeem van *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen. Per mechanisme wordt steeds aangegeven op welke wijze deze bijdraagt aan de deugdelijkheid van bestuur. Bij de beschrijving van het systeem van *checks-and-balances* wordt in eerste instantie geen onderscheid gemaakt tussen Aruba en de Nederlandse Antillen. De verschillen tussen beide landen zijn namelijk klein waardoor een beschrijving van de twee afzonderlijke systemen tot onnodige herhaling zou leiden. Daar waar echter wel verschil bestaat tussen beide landen wordt dat in de tekst opgemerkt.

2.2 Constitutionele checks-and-balances

In deze paragraaf worden de waarborgmechanismen voor goed bestuur beschreven, die vastgelegd zijn in het Statuut, de Staatsregelingen van de Caribische rijkdelen en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen.

2.2.1 Het Statuut

In het Statuut zijn belangrijke waarborgen voor de deugdelijkheid van bestuur op Aruba en de Nederlandse Antillen vastgelegd. Het Statuut schept het Koninkrijk in zijn juridische hoedanigheid, roept (Koninkrijks-)organen in het leven en kent deze controlerende en corrigerende bevoegdheden toe. Bovendien schrijft het bepaalde procedures voor die een waarborg bieden tegen erosie van de democratische beginselen.⁶

Het Statuut kan beschouwd worden als een supranationale grondwet, in die zin dat het qua werking boven de Nederlandse Grondwet en de Staatsregeling van respec-

⁶ In deze paragraaf worden alleen procedures beschreven. De constitutionele organen die hun bestaansrecht ontleen aan het Statuut en die in het kader van *good governance* een controlerende taak uitoefenen worden in aparte subparagrafen in dit hoofdstuk beschreven.

tievelijk Aruba en de Nederlandse Antillen staat.⁷ Ten aanzien van de waarborg van democratie, en in verlengde daarvan deugdelijk bestuur, moet in het bijzonder op drie bepalingen worden gewezen. In de eerste plaats roept het Statuut de landen van het Koninkrijk beide pijlers van democratie te waarborgen. Het doet dit door de leden van het Koninkrijk op te dragen het principe van de volkssoevereiniteit te grondvesten en te bepalen dat zij zorg dragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.⁸ Tegelijkertijd verschafft het Statuut een waarborg dat deze democratische principes niet eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven door te bepalen dat de Staatsregelingen waarin de regels van het democratische spel zijn vastgelegd in de Caribische rijkdelen uitsluitend onder voorwaarden kunnen worden gewijzigd.⁹

In de tweede plaats bepaalt het Statuut dat het waarborgen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur een aangelegenheid van het Koninkrijk zijn.¹⁰ In het verlengde hiervan kan gewezen worden op de bepaling in het Statuut dat de Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen ten aanzien van de regels van het democratische spel pas gewijzigd kunnen worden na instemming van de Koninkrijksregering.¹¹ Beide artikelen in het Statuut creëren een situatie waarin de Arubaanse en Antilliaanse overheden ten aanzien van de genoemde onderwerpen feitelijk gecontroleerd en daar waar nodig gecorrigeerd kunnen worden door een supranationaal orgaan (de Koninkrijksregering, zie hierna).

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 5 lid 2 Statuut dat stelt dat “de Grondwet [...] de bepalingen van het Statuut in acht” [...] neemt. En verder in artikel 48: “De landen nemen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht.”

⁸ Artikel 46 lid 1 Statuut: “De vertegenwoordigende lichamen worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd, welke niet hoger mag zijn dan 25 jaren, hebben bereikt. Iedere kiezer brengt slechts één stem uit. De verkiezingen zijn vrij en geheim. Indien de noodzaak daartoe blijkt, kunnen de landen beperkingen stellen. Iedere Nederlander is verkiesbaar met dien verstande, dat de landen de eis van ingezetenschap en een leeftijdsgrens kunnen stellen.” Artikel 43 lid 1 “Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur”.

⁹ Artikel 42 lid 2 Statuut: “De Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en van Aruba worden vastgesteld bij landsverordening. Elk voorstel tot verandering van de Staatsregeling wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. Het vertegenwoordigende lichaam kan het ontwerp van een zodanige landsverordening niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen.”

¹⁰ Artikel 43 lid 1 Statuut stelt “elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur” maar in het tweede lid wordt bepaald “Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.”

¹¹ Artikel 44 Statuut (zie voor een verder uitwerking van deze bepaling paragraaf ‘de Koninkrijksregering’).

Ten derde draagt het Statuut de drie landen op wetgeving zo veel mogelijk onderling af te stemmen.¹² Omdat in Nederland op wetgevend en rechtswetenschappelijk gebied meer geproduceerd wordt dan op Aruba en de Nederlandse Antillen moet de rechtscultuur van Nederland als leidend worden beschouwd. Het Statuut verschaft zodoende met deze bepaling een *incentive* voor de wetgevers van Aruba en de Nederlandse Antillen de Nederlandse rechtsnormen te volgen. De Nederlandse wetgeving wordt internationaal aangemerkt als in lijn met de beginselen van *deugdelijk bestuur*. Om die reden levert het concordantiebeginsel een mechanisme op dat bijdraagt aan de deugdelijkheid van bestuur.

2.2.2 De Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen¹³

De eerste bepaling in de Staatsregelingen van beide landen die in het kader van *deugdelijk bestuur* moet worden genoemd is de scheiding der machten.¹⁴ Daarnaast schrijven de Staatsregelingen een aantal procedures voor dat bijdraagt aan het waarborgen van deugdelijk bestuur. In het bijzonder gaat het hierbij om voorschriften ten aanzien van de overheidsfinanciën.

In beide Staatsregelingen is onder meer bepaald dat het aangaan van geldleningen ten name en ten laste van het land niet kunnen worden aangegaan anders dan krachtens landsverordening.¹⁵ In de Arubaanse Staatsregeling wordt tevens bepaald dat naast geldleningen ook garanties slechts op basis van een landsverordening kunnen worden verleend.¹⁶

Voorts is in beide Staatsregelingen bepaald dat het toezicht op de besteding van de geldmiddelen overeenkomstig de begroting, alsmede de goedkeuring van de rekening van ontvangsten en uitgaven door de landsverordening wordt opgedragen aan

¹² Artikel 39 Statuut.

¹³ Net als bij de beschrijving van het Statuut in paragraaf 3.2.1 beperken we ons in deze paragraaf tot de beschrijving van procedures. De constitutionele organen die hun bestaansrecht ontleen aan de Staatsregelingen en die in het kader van *good governance* een taak uitoefenen worden in aparte subparagrafen in dit hoofdstuk beschreven.

¹⁴ De wetgevende macht wordt omschreven in hoofdstuk VI Staatsregeling Aruba en in artikel 110 t/m 123 Staatsregeling Nederlandse Antillen. De rechterlijke macht wordt omschreven in artikel V.I Staatsregeling van Aruba en in artikel 67 van de Staatsregeling van de Nederlandse. De regering wordt omschreven in artikel II.1 Staatsregeling Aruba en in artikel 37 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

¹⁵ Artikel V.14 Staatsregeling Aruba en artikel 132 lid 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

¹⁶ In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen wordt verder artikel 29 lid 1 van het Statuut herhaald dat bepaalt dat het aangaan of garanderen van een geldlening buiten het Koninkrijk geschiedt in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk. Omdat het Statuut in gelijke mate voor Aruba geldt kan dit land ook geen geldleningen aan gaan zonder toestemming van de Koninkrijksregering.

een onafhankelijk orgaan. Deze bepaling heeft zowel in Aruba als de Nederlandse Antillen geleid tot de instelling van de Algemene Rekenkamers (zie paragraaf 2.4.8).

Net als aan de leden van de Staten en de rechterlijke macht, die in dit hoofdstuk apart worden besproken, wordt aan de bekleding van het ministerambt bepaalde voorwaarden verbonden. In de eerste plaats gelden dezelfde eisen die aan de bekleding van het Statenlidchap gesteld zijn. Aanvullend is bepaald dat zij niet gelijktijdig zijn: vervanger van de Gouverneur, lid of buitengewoon lid van de Raad van Advies, Gevolmachtigde Minister in Nederland of actief dienend ambtenaar.¹⁷ De beide Staatsregelingen, en aanvullende wetgeving, sluiten bovendien leden van de rechterlijke macht, de Gouverneur en leden van de Algemene Rekenkamer uit van het ministerambt. Omdat bovendien Statenleden uitgesloten zijn van het ministerambt is net als in Nederland in de Caribische rijkdelen sprake van politiek dualisme.

De ministeriële verantwoordelijkheid is een belangrijk principe waarmee het parlement de Regering kan dwingen rekenschap af te leggen voor haar daden. Alleen in de Staatsregeling van Aruba is dit principe uitgewerkt.¹⁸ In artikel II.7 van die Staatsregeling wordt bepaald dat landsverordeningen en landsbesluiten door de Gouverneur én door één of meer ministers ondertekend worden. In de toelichting op de Arubaanse Staatsregeling valt te lezen dat de ondertekening door één of meer ministers aangeeft wie verantwoordelijk is (zijn) te achten voor de totstandkoming van landsbesluiten en landsverordeningen waarmee de verantwoordelijke minister is aangewezen.

Krachtens de Staatsregeling Nederlandse Antillen wordt de ministeriële verantwoordelijkheid geregeld bij landsverordening.¹⁹ In de Landsverordening Organisatie Landsoverheid (zie paragraaf 2.3.4) is deze verantwoordelijkheid voor de Nederlandse Antillen uitgewerkt. Niet alleen wordt daarin omschreven welk ministerie voor welke overheidstaken verantwoordelijk is, maar wordt ook vermeld dat de coördinatie en uitvoering van wat krachtens medeondertekening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister.²⁰ Met deze bepalingen is op de Nederlandse Antillen een duidelijke invulling gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.²¹

¹⁷ Artikel 37 lid 5 Staatsregeling Nederlandse Antillen, en Artikel II lid 1 Staatsregeling Aruba.

¹⁸ In artikel 11 Staatsregeling Nederlandse Antillen, tweede volzin valt te lezen: "De Ministers zijn verantwoordelijk aan de Staten". Met deze bepaling is echter geen uitwerking gegeven aan het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid.

¹⁹ Artikel 37 lid 3 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

²⁰ Artikel 2 lid onder c Landsverordening Organisatie Landsoverheid Nederlandse Antillen.

²¹ Terzijde zij opgemerkt dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook in artikel 372 Wetboek van Strafrecht van zowel Aruba als de Nederlandse Antillen uitgewerkt wordt: "De medeondertekening van landsbesluiten wijst de minister of de ministers aan bij wie de verantwoordelijkheid voor die besluiten berust."

In de Staatsregeling van Aruba is verder bepaald dat de overheid bij de uitvoering van haar taken openbaarheid betracht.²² Deze oproep tot openbaarheid van bestuur ontbreekt in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen maar wordt wel expliciet gedaan in de Landsverordening openbaarheid van bestuur (zie paragraaf 2.3.2).

2.2.3 De Eilandenregeling Nederlandse Antillen

De Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) kent een aantal bepalingen dat het politieke proces inricht volgens de beginselen van deugdelijk bestuur. In de eerste plaats kan in het kader van transparantie op artikel 35 lid 1 worden gewezen dat de Eilandsraad opdraagt in beginsel in het openbaar te vergaderen. Onder bepaalde omstandigheden kan besloten worden niet in het openbaar te vergaderen²³ maar het aantal onderwerpen waarover gesproken en beslist kan worden in een besloten vergadering is als gevolg van artikel 36 ERNA beperkt.²⁴ Ook artikel 42 ERNA draagt bij aan een transparante bestuurspraktijk omdat het bepaalt dat over alle zaken mondeling en bij hoofdelijke oproeping wordt gestemd. Dit voorschrift zorgt ervoor dat transparant wordt gemaakt op welke wijze de volksvertegenwoordiging over zaken beslist die haar aangaan zodat de bevolking tijdens de verkiezingen daar rekening mee kan houden.

In het kader van deugdelijk bestuur is verder de bepaling van belang dat de Gezaghebber verplicht “elke eilandsverordening en elk eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, binnen tweemaal vier en twintig uur na de afkondiging aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk en aan de Gouverneur als hoofd der landsregering” te zenden.²⁵ Omdat de Gouverneur krachtens het Reglement voor de Gouverneur en de Staatsregeling is opgedragen toezicht te houden op de verenigbaarheid van

²² Artikel V.19 Staatsregeling van Aruba.

²³ Artikel 35 lid 2 ERNA bepaalt: “de deuren worden gesloten indien de voorzitter het nodig keurt of vier leden het vorderen.” In het derde lid is bepaald: “De vergadering kan niet dan met tweederden der uitgebrachte stemmen besluiten, dat met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.”

²⁴ Artikel 36 lid 1 bepaalt dat in een besloten vergadering niet beraadslaagd, noch een besluit kan worden genomen over de toelating van nieuw benoemde leden, de begroting en de rekening van het eilandgebied, het invoeren, wijzigen of afschaffen van belastingen, het aanleggen en opheffen van inrichtingen van openbaar nut. In lid 2 van hetzelfde artikel is voorts bepaald dat in een besloten vergadering geen besluit kan worden genomen over ontwerpen van eilandsverordeningen, het doen van uitgaven, op de begroting niet voorkomende of de daarop uitgetrokken posten te boven gaande, het aanwijzen der middelen tot dekking van zodanige uitgaven, het aangaan van geldleningen, het uitleenen van gelden en het aangaan van rekening-courant-overeenkomsten, het geheel of gedeeltelijk vreemden, het bezwaren van de eigendommen van het eilandgebied, het onderhands verhuren, verpachten of in gebruik geven van eigendommen van het eilandgebied en het onderhands gunnen of aanbesteden van werken of leveranties.

²⁵ Artikel 100 lid 1 ERNA.

de Eilandsverordening en eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, met de belangen van het Land en het Koninkrijk en daar waar nodig te corrigeren, is hiermee een sterke *incentive* verkregen voor de Eilandsraad en de Gezaghebber de beginselen van de deugdelijkheid van bestuur na te leven.

De ERNA kent ook een aantal bepalingen dat moet bijdragen aan een transparant financieel beleid van de eilandoverheden. Artikel 92 lid 1 draagt het Bestuurscollege een of meer ontwerpen van de begroting op te stellen voor het eilandgebied en deze uiterlijk 1 oktober van het jaar, voorafgaande aan het dienstjaar waarop zij betrekking heeft, aan de Eilandsraad aan te bieden. Voorts wordt in artikel 93 lid 1 opgedragen tot het opstellen van een jaarrekening waarin alle tot één dienstjaar behorende ontvangsten en uitgaven van het eilandgebied worden opgenomen. Lid 2 van hetzelfde artikel bepaalt tenslotte dat de rekening voor elk dienstjaar afzonderlijk bij eilandsverordening wordt vastgesteld. Nadere bepalingen op het gebied van het comptabel beheer worden gegeven in de landsverordening 'Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden' (zie paragraaf 2.3.5)

De ERNA zelf is tegen aantasting van eilandelijke politieke processen beschermd doordat in artikel 88 van de Staatsregeling Nederlandse Antillen is bepaald dat zij uitsluitend bij Landsverordening en niet eerder dan met de stemmen van tweederde van het wettelijk aantal leden van de Staten gewijzigd kan worden. Bovendien treedt deze landsverordening niet eerder in werking dan nadat de Koning zijn goedkeuring heeft verleend.

2.3 checks-and-balances op basis van secundaire wetgeving

De constitutionele documenten van de Caribische rijkdelen zetten de hoofdlijnen uit van het systeem van *checks-and-balances*. De verdere invulling daarvan wordt voor een belangrijk deel gegeven door de secundaire wetgeving die in deze paragraaf beschreven wordt.

2.3.1 Landsverordening administratieve rechtspraak

Met de invoering van de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) in Aruba in 1997 en in de Nederlandse Antillen in 2001 is beoogd dat alle overheidsbeschikkingen door de administratieve rechter kunnen worden getoetst op hun rechtmatigheid. Voordien ontbrak die mogelijkheid voor de meeste overheidsbeschikkingen en was daartegen slechts rechtsbescherming mogelijk bij de burgerlijke rechter op grond van een onrechtmatige overheidsdaad. Met de Lar is de rechtsbescherming voor de Arubaanse en Antilliaanse burgers aanzienlijk verbeterd en kan de overheid eenvoudiger dan vroeger gedwongen worden zich responsief op te stellen jegens haar bevolking. In die zin draagt de Lar bij aan de deugdelijkheid van bestuur.

In de wet is bepaald dat alle natuurlijke personen of rechtspersonen, die door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen bevoegd zijn een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft genomen.²⁶ Het bestuursorgaan is daarbij gebonden te beslissen binnen een daarvoor wettelijk gestelde termijn.²⁷ Wanneer deze beslissing voor de getroffene onbevredigend uitvalt, staat hem de mogelijkheid open beroep in te stellen bij het Gerecht.²⁸ Het beroep kan worden ingesteld op grond van het feit dat de beschikking in strijd is met een algemeen verbindend voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel.²⁹ Op Aruba is het ook mogelijk het beroep te motiveren wanneer de schijn bestaat dat het bestuursorgaan bij het nemen van de beslissing zijn bevoegdheid voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven, het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen of de beslissing niet gedragen wordt door de daaraan gegeven motivering.

De rechterlijke macht heeft vervolgens een aantal bevoegdheden tot haar beschikking om tot een oordeel te komen. Is eenmaal het beroep ingesteld dan wordt het bestuursorgaan verplicht direct alle stukken te overleggen die op het beroepschrift betrekking hebben.³⁰ Op de Nederlandse Antillen is voorts bepaald dat indien het bestuursorgaan weigert op het beroepschrift betrekking hebbende stukken te overleggen, het Gerecht kan bepalen dat het door hem aan te wijzen overheidslichaam aan de indiener een door hem vast te stellen dwangsom verbeurt voor elke dag, dat het orgaan in gebreke blijft.

De behandeling van een beroepschrift door het Gerecht is in beginsel openbaar. Het Gerecht doet schriftelijk uitspraak. De uitspraak bevat de gronden waarop zij berust. Tegen de uitspraken van het Gerecht staat voor alle partijen hoger beroep open. De behandeling van het hoger beroep en de uitspraak geschieden door het Hof.³¹ Indien een bestuursorgaan aan een onherroepelijke uitspraak van het Gerecht geen gehoor geeft dan kunnen de andere partijen zich tot het Gerecht wenden met het verzoek om toekenning van een vergoeding dan wel om te bepalen dat het bestuursorgaan alsnog aan de uitspraak van het Gerecht gevolg geeft.³²

²⁶ Artikel 9 en artikel 10 Lar Aruba en artikel 55 Lar Nederlandse Antillen. De wet heeft overigens het bestuursorgaan opgedragen bij zijn beschikking de mededeling te doen van de mogelijkheid van het indienen van bezwaar bij het bestuursorgaan, inclusief de beroepstermijn, zodat de benadeelde partij direct op de hoogte is van de mogelijkheden (artikel 5 lid 1 Lar Aruba en artikel 56 lid 4 Lar Nederlandse Antillen).

²⁷ Artikel 19 en 20 Lar Aruba en artikel 69 Lar Nederlandse Antillen.

²⁸ Artikel 23 lid 1 Lar Aruba en artikel 7 Lar Nederlandse Antillen.

²⁹ Artikel 23 Lar Aruba en artikel 9 lid Lar Nederlandse Antillen.

³⁰ Artikel 33 lid 2 Lar Aruba en artikel 23 lid 1 Lar Nederlandse Antillen.

³¹ Artikel 53a Lar Aruba en artikel 74 lid 1 en 2 Lar Nederlandse Antillen.

³² Artikel 56 Lar Aruba en artikel 97 Lar Nederlandse Antillen.

De gang naar de rechter wordt op de Nederlandse Antillen niet belemmerd door financiële argumenten. Hoewel de rechter bevoegd is tot het veroordelen van het betalen van de proceskosten kan een natuurlijke persoon slechts aansprakelijk worden gesteld in geval er sprake is van een kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht.³³ Bovendien wordt het Landsbesluit kosteloze rechtskundige bijstand (P.B.1959, no.198) op de behandeling van beroepschriften van toepassing geacht. Op Aruba ontbreken deze bepalingen in de Lar.

2.3.2 Landsverordening openbaarheid van bestuur

Transparantie in het overheidshandelen is één van de fundamentele pijlers van de deugdelijkheid van bestuur. De wet draagt de overheden van Aruba en de Nederlandse Antillen op bij de uitvoering van haar taken openbaarheid te betrachten.³⁴ De Landsverordening openbaarheid van bestuur (Lob) is een uitwerking van artikel 43 van het Statuut dat betrekking heeft op een goede en democratische bestuursvoering en de wenselijkheid van regels met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. De wet geldt niet alleen voor de centrale overheid maar ook voor de eilandgebieden. Iedere burger kan bij het betreffende overheidsorgaan informatie opvragen.³⁵ Het bestuursorgaan kan weigeren³⁶ om informatie te verstrekken maar dit moet schriftelijk gemotiveerd zijn.³⁷ Uiterlijk drie weken na de ontvangst van het verzoek neemt het betreffende bestuursorgaan een besluit om al dan niet de informatie te verstrekken. Is afhandeling binnen drie weken na ontvangst niet mogelijk, dan kan de Minister deze termijn eenmaal met ten hoogste drie weken verlengen. De Minister stelt de verzoeker hiervan tijdig, schriftelijk en onder opgave van redenen op de hoogte.³⁸

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de Lob een aantal bepalingen kent dat de overheden aanzet tot het verstrekken van informatie uit eigen beweging. In Aruba draagt de Lob de Minister op uit eigen beweging en op een door hem te bepalen wijze, informatie te verstrekken over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder inbegrepen, zodra dat in het belang is van een goed en democratisch bestuur. Krachtens artikel 6 lid 1 van de Arubaanse Lob gaat het daarbij in ieder geval om de adviezen die de Raad van Advies ingevolge artikel 17 van de Landsverordening Raad van Advies uitbrengt, de adviezen van de Algemene Rekenkamer, de adviezen van de bij

³³ Artikel 50 lid 9 Lar Nederlandse Antillen.

³⁴ Artikel V.19 Staatsregeling van Aruba en artikel 2 Lob Nederlandse Antillen.

³⁵ Artikel 2 lid 1 Lob Aruba en artikel 3 lid 1 Lob Nederlandse Antillen.

³⁶ De gronden waarop een bestuursorgaan mag weigeren informatie te verstrekken zijn geregeld in artikel 8 Lob Aruba en artikel 11 Lob Nederlandse Antillen.

³⁷ Artikel 3 lid 3 Lob Aruba en artikel 5 lid 2 Lob Nederlandse Antillen.

³⁸ Artikel 3 lid 4 Lob Aruba artikel 6 Lob Nederlandse Antillen.

landsverordening ingestelde vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur en andere krachtens een landsverordening verplicht uitgebrachte adviezen. In artikel 6 lid 3 van de Arubaanse Lob is geregeld dat de openbaarmaking geschiedt door een advies gedurende ten minste drie weken ter inzage te leggen in de Biblioteca Nacional. De terinzagelegging wordt bekendgemaakt in de Landscourant van Aruba.

Ook op de Nederlandse Antillen is in de Lob bepaald dat het bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering.³⁹ In artikel 9 lid 1 van de Antilliaanse Lob is verder bepaald dat het bestuursorgaan zorg draagt voor het openbaar maken, zo mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen. Hieronder wordt in ieder geval verstaan de adviezen van de Raad van Advies en de adviezen van de Sociaal-Economische Raad.⁴⁰ De adviezen van de Algemene Rekenkamer worden, in tegenstelling tot de Arubaanse Lob niet expliciet genoemd. In de Antilliaanse Lob valt verder in artikel 9 lid 3 te lezen dat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes weken nadat de adviezen zijn ontvangen de openbaarmaking plaats heeft. Hiervan en van de plaats van tervisieligging wordt mededeling gedaan in de Curaçaosche Courant of in een plaatselijk algemeen verkrijgbaar dag- of weekblad.

Voorts is in de Antilliaanse Lob, in tegenstelling tot de Arubaanse de Minister verplicht jaarlijks voor 1 juli aan de Staten een verslag te zenden over de wijze waarop in het daaraan voorafgaande jaar de landsverordening is toegepast. De Gezaghebbers van de eilandgebieden zenden jaarlijks voor 1 april aan de Minister van Algemene Zaken en aan de eilandsraden een verslag over de wijze waarop in het daaraan voorafgaande jaar de landsverordening door de bestuursorganen van de eilandgebieden is toegepast.⁴¹

2.3.3 Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht

Met het materieel ambtenarenrecht beoogt de wetgever de positie van ambtenaren te beschermen tegen ongewenste aantasting van de politiek en het bevoegd gezag zodat de onafhankelijkheid van het ambtenarenapparaat gewaarborgd blijft. Tegelijkertijd daagt het materieel ambtenarenrecht bij aan het waarborgen van de integriteit van de ambtenarij. Op Aruba en de Nederlandse Antillen zijn deze rechten en plichten in

³⁹ Artikel 3 Lob Nederlandse Antillen.

⁴⁰ Artikel 10 lid 1 en lid 4 Lob Nederlandse Antillen.

⁴¹ Artikel 15 lid 1 en 2 Lob Nederlandse Antillen.

Landsverordeningen vastgesteld.⁴² Deze landsverordeningen regelen zeer uitgebreid de rechtspositie van de ambtenaren. Het gaat hier onder meer om bepalingen die het bevoegd gezag een termijn stellen aan een proefperiode en haar opdraagt een ambtenaar na een gestelde periode in vaste dienst te nemen.⁴³ Ook zaken als werktijden en overwerk worden geregeld.⁴⁴ Om willekeur en ongelijke behandeling tegen te gaan is voorts bepaald dat een ambtenaar recht heeft op functioneringsgesprekken en dat de daaruit voortvloeiende beoordeling volgens een bepaalde systematiek plaatsvindt.⁴⁵ Beloningen en bijzondere eenmalige toelagen zijn ook aan strikte regelgeving gebonden die dienen te voorkomen dat ze ingezet worden als politiek strooigoed.⁴⁶ De mogelijkheid van administratief beroep is voor ambtenaren geopend tegen beschikkingen met betrekking tot verhogingen van een bezoldiging, toekenning van een toelage of beloning, en de weigering om een verhoging, een toelage of een beloning toe te kennen.⁴⁷ De zeer gedegen bescherming van de ambtenaar tegen schorsing en ontslag is geregeld in hoofdstuk IX van de Landsverordeningen. Overigens heeft deze bescherming een keerzijde. Een ambtenaar kan slechts onder zeer zwaarwegende voorwaarden ontslagen worden wat de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid in bepaalde gevallen juist niet ten goede komt.

Naast de rechtsbescherming van de positie van de ambtenaar worden ook andere zaken in de Landsverordening Materiaal Ambtenaarrecht geregeld die aangemerkt kunnen worden als waarborgen voor de deugdelijkheid van bestuur. In het bijzonder gaat het hier om integriteitvereisten ten aanzien van het bekleden van ambtelijke functies. Belangrijk is het verbod aan de ambtenaar “werken, leveringen of dienstverrichtingen welke direct dan wel indirect geheel of gedeeltelijk ten laste van de overheid komen, aan te nemen, zich daarvoor borg te stellen of daaraan, hetzij rechtstreeks, hetzij zijdelings deel te hebben”.⁴⁸ Verder bepaalt de LMA “Het is de ambtenaar verboden overheidsgoederen te gebruiken ten bate van particuliere belangen van zichzelf of van derden”.⁴⁹ Voorts wordt het aannemen van steekpenningen of het zich laten omkopen anderszins strafbaar gesteld in §5. *Verhouding tot derden LMA*. Tot slot kan nog worden gewezen op de bepaling in de Landsverordening dat “de ambtenaar, die

⁴² Op zowel Aruba als de Nederlandse Antillen dragen deze de naam ‘Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht’. Omdat de Arubaanse Landsverordening ten aanzien voor dit onderzoek relevante artikelen een exact kopie is van de Antilliaanse wordt in de tekst geen verdere uitsplitsing gemaakt en volstaan met uitsluitend het noemen van de betreffende artikelen.

⁴³ Artikel 5 LMA.

⁴⁴ Artikel 27 LMA.

⁴⁵ Artikel 15 LMA.

⁴⁶ §11 Beloningen en andere bijzondere eenmalige toelagen LMA.

⁴⁷ Artikel 16 LMA.

⁴⁸ Artikel 55 en 56 LMA en voor de Nederlandse Antillen alleen bovendien artikel 54 LMA.

⁴⁹ Artikel 58 lid 1 LMA.

als zodanig en zonder terzake rekenplichtig te zijn door onrechtmatige handelingen of door het nalaten van de zorg waartoe hij gehouden is, middellijk of onmiddellijk de overheid schade toebrengt, [...] verplicht [is] die schade te vergoeden”.⁵⁰

In de Antilliaanse Landsverordening is voorts bepaald dat de vervolging van en het verhaal op de ambtenaar, zijn erfgenamen of rechtverkrijgenden, volgens regelen die bij landsverordening moeten worden vastgesteld zal geschieden.⁵¹ Op Aruba wordt de wetgever niet opgedragen de wijze van vervolging in een landsverordening nader vast te leggen.

2.3.4 Landsverordening Organisatie Landsverheid (Nederlandse Antillen)

De Landsverordening Organisatie Landsverheid (LOL) kan in het kader van de deugdelijkheid van bestuur beschouwd worden als een belangrijk instrument om politieke benoemingen tegen te gaan. Bovendien kent het een aantal bepalingen dat de ministeriële verantwoordelijkheid, waarmee de Staten de regering kan dwingen reken-schap af te leggen, nader uitwerkt.

De LOL is het uitvloeisel van het Regeerakkoord 1999-2002 en het bijbehorende Urgentieprogramma waarin de wens wordt uitgesproken te komen tot een nieuwe, meer efficiënte en meer effectieve opzet van de Landsverheid. De LOL legt de organisatiestructuur van het ambtelijke en bestuurlijk apparaat van de Nederlandse Antillen vast qua structuur en formatieplaatsen (fte's). In artikel 12 lid 1 LOL is bepaald wat het maximum aantal formatieplaatsen per Ministerie bedraagt:

- het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen: 186;
- het Ministerie van Economische en Arbeidszaken: 63;
- het Ministerie van Binnenlandse Zaken: 100;
- het Ministerie van Volksgezondheid en Sociale Ontwikkeling: 49;
- het Ministerie van Justitie: 1224;
- het Ministerie van Onderwijs en Cultuur: 87;
- het Ministerie van Financiën: 380;
- het Ministerie van Verkeer en Vervoer: 90.

⁵⁰ Artikel 68 lid 2 LMA.

⁵¹ Het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen van 1 juli 1985 (P.B. 1985, no. 85) is voor dit doel vastgesteld. De toelichting op de LMA is echter onduidelijk of deze regels ook van toepassing moeten worden geacht.

Voorts zijn in de LOL de taken per Ministerie uitgewerkt⁵² en wordt met de bepaling dat “de coördinatie en uitvoering van wat krachtens medeondertekening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister” een afbakening gegeven van het wat onder de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden verstaan.

Aruba is tot op heden niet gekomen tot een Landsverordening Organisatie Landsoverheid waardoor een belangrijk controle-instrument om een uitdijend overheidsapparaat tegen te gaan ontbreekt.

2.3.5 *Comptabiliteitswetgeving*

De comptabiliteitswetgeving van beide landen verschaft een belangrijke basis voor deugdelijk beheer van de financiële middelen van de overheid. De landsverordening die deze wetgeving regelt wordt in Aruba aangehaald als *Comptabiliteitsverordening 1989*. Op de Nederlandse Antillen wordt de comptabiliteitswetgeving geregeld door *Comptabiliteitslandsverordening* en het *Comptabiliteitsbesluit* dat een verdere uitwerking is van de eerstgenoemde landsverordening. In de *Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden* is de regelgeving ten aanzien van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen vastgelegd.

In de comptabiliteitswetgeving van beide landen is een groot aantal bepaling opgenomen dat ertoe bijdraagt dat de overheid op transparante wijze het beheer voert over de financiële middelen en indien nodig gedwongen kan worden rekenschap af te leggen voor haar daden. Ten behoeve van de leesbaarheid worden in deze paragraaf alleen de belangrijkste bepalingen genoemd.

In de eerste plaats moet gewezen worden op de verplichting voor elke Minister om jaarlijks uiterlijk 1 april een raming te geven van de uitgaven die in het volgend jaar voor de onder hem ressorterende diensten zijn te verwachten.⁵³ Bij het opstellen van de begroting dienen zij zich te houden aan een aantal richtlijnen dat de controlebaarheid vergroot. Voorts is op de Nederlandse Antillen bij wet bepaald dat geen uitgaven worden gedaan buiten of boven de begroting.⁵⁴ Op Aruba kunnen echter pas uitgaven buiten of boven de begroting gedaan worden wanneer bij Landsbesluit daartoe besloten is.⁵⁵

Een andere bepaling, die in het kader van deugdelijk bestuur genoemd moet worden, is het voorschrift dat het uitvoeren van werken en het doen van leveringen of dienstverrichtingen ten behoeve van het land in beginsel openbaar worden aanbe-

⁵² Artikel 3 tot en met 10 LOL.

⁵³ Artikel 2 lid 1 Comptabiliteitsverordening 1989, artikel 2 lid 1 Comptabiliteitsbesluit.

⁵⁴ Artikel 21 lid Comptabiliteitslandsverordening.

⁵⁵ Artikel 14 lid 1 onder a en b Comptabiliteitsverordening 1989.

steed.⁵⁶ In zowel Aruba als de Nederlandse Antillen mag echter van deze regel worden afgeweken wanneer de Minister van Financiën dat in het belang van het land nodig acht. In Aruba is echter veel duidelijker dan op de Nederlandse Antillen omschreven welke redenen als argument mogen gelden om af te kunnen wijken van het wettelijk bepaalde.⁵⁷ In beide landen kan overigens slechts bij landsbesluit de betrokken minister een machtiging worden verleend voor het afwijken van de genoemde regel. De Staten kan in dat geval haar wettelijke bevoegdheden uitoefenen en een eventuele aanpassing van de begroting tegengaan.

In de comptabiliteitswetgeving van de Nederlandse Antillen zijn ook enkele bepalingen te vinden die expliciet belangenverstrengeling beogen tegen te gaan. Artikel 29 lid 1 Comptabiliteitslandsverordening bepaalt bijvoorbeeld dat “het is aan in dienst van het land zijnde en aan ter beschikking van het land gestelde personen verboden werken, leveringen of dienstverrichtingen, welke direct dan wel indirect geheel of gedeeltelijk ten laste van het land komen, aan te nemen, zich daarvoor borg te stellen of daaraan, hetzij rechtstreeks, hetzij zijdelings, deel te hebben.” Voorts wordt in het tweede lid van hetzelfde artikel bepaald: “Aan personen in dienst van of ter beschikking gestelde van een eilandgebied of van een ander overheidsorgaan, kunnen geen werken, leveringen of dienstverrichtingen, in het eerste lid bedoeld, worden toegewezen, noch kunnen dergelijke werken, leveringen of dienstverrichtingen worden gegund, indien bedoelde personen hetzij rechtstreeks, hetzij zijdelings, daaraan deel hebben, dan wel zich daarvoor borg stellen.” Op Aruba wordt in de Comptabiliteitverordening 1989 niet expliciet dergelijke verboden gesteld.

Belangrijk in het kader van deugdelijk financieel beleid is ook de controle achteraf van de inkomsten en uitgaven van de overheid. De Comptabiliteitswetgeving van beide landen verplicht de Raad van Ministers over elk afgerond dienstjaar een jaarrekening op te stellen en deze ter goedkeuring aan de Algemene Rekenkamer te zenden.⁵⁸ Het ontwerp van de landsverordening tot de vaststelling van de jaarrekening

⁵⁶ Artikel 25 lid 1 Comptabiliteitverordening 1989, artikel 27 lid 1 Comptabiliteitslandsverordening.

⁵⁷ Daar waar op de Nederlandse Antillen slechts wordt voorgeschreven van de beweegredenen melding te maken worden op Aruba slechts een beperkt aantal beweegredenen als legitiem aangemerkt: goede gronden doen verwachten, dat een openbare aanbesteding niet in het financieel belang van het Land zal zijn, of de aan het werk, de levering of de dienstverrichting te stellen bijzondere eisen niet tot hun recht zouden kunnen komen, of het werk van zodanige aard is, dat toezicht tijdens een keuring na de gereedmaking geen afdoende waarborg van deugdelijkheid verschafft, of een bijzondere aanbidding is ontvangen, waarvan de aanvaarding in het belang van het Land is.

⁵⁸ Tussen Aruba en de Nederlandse Antillen bestaan enkele verschillen. De wet draagt in Aruba de Minister van Financiën op de jaarrekening van het Land over het afgelopen dienstjaar voor 1 juni in te zenden naar de Algemene Rekenkamer (artikel 42 lid 1 Comptabiliteitverordening 1989). In de Nederlandse Antillen wordt in artikel 37 lid 1 Comptabiliteitslandsverordening de Raad van Ministers vóór de eerste februari van het jaar volgende op de afsluiting van de dienst opgedragen een rekening van ontvangsten en uitgaven ter goedkeuring aan de Algemene Rekenkamer toe te zenden. Deze ver-

wordt vervolgens aan de Staten aangeboden. Op Aruba is dat echter op 1 september volgende op het jaar waarop de rekening betrekking heeft terwijl de wet dat op de Nederlandse Antillen voor 1 april vereist.⁵⁹ Bij het ontwerp wordt ook een verklaring van bevinding van de Algemene Rekenkamer overgelegd.

De Comptabiliteitswetgeving van beide landen wijst duidelijk het Ministerie van Financiën aan als de instantie die de controle uitoefent op de financiën van de andere ministeries en de daaronder ressorterende diensten. Voor wat betreft de Nederlandse Antillen valt in artikel 14 lid 2 Comptabiliteitslandsverordening te lezen: “Aan de landsdienaren, aan te wijzen door de Minister van Financiën, wordt te allen tijde inzage gegeven van de boekhouding [...] en worden alle daaromtrent gevraagde inlichtingen verstrekt.” In het derde lid van hetzelfde artikel wordt vermeld dat de “landsdienaren zijn bevoegd in alle burelen van ‘s lands dienst en bij alle landsrekenplichtigen de kassen en voorraden op te nemen.” Artikel 38 Comptabiliteitsbesluit bepaalt verder dat “[...] het toezicht op het beheer van alle rekenplichtigen geschiedt door of namens de Administrateur van Financiën, alsmede voor de rekenplichtigen buiten het eiland Curaçao door de Gezaghebbers. De Gezaghebbers buiten Curaçao nemen de kassen der rekenplichtigen op zo dikwijls zij dat nodig oordelen. Dit toezicht geschiedt namens de Administrateur van Financiën”.

Voor wat betreft Aruba moet gewezen worden op artikel 17 lid 1 Comptabiliteitsverordening 1989 dat bepaald dat “de minister van Financiën toe ziet op de besteding van ‘s lands gelden, ook nadat bij landsverordening aan een minister uitdrukkelijk de nodige gelden zijn toegestaan. Dit toezicht omvat mede de toetsing aan het algemene financiële beleid.” Krachtens artikel 9 Comptabiliteitsverordening 1989 oefent de Centrale Accountantsdienst die onder de verantwoording valt van het Ministerie van Financiën de feitelijke controle uit op de administraties van de andere ministeries.

Voor de Eilandgebieden is afzonderlijke comptabiliteitswetgeving van toepassing. De ERNA draagt het Bestuurscollege één of meer ontwerpen van de begroting op te stellen voor het eilandgebied en deze uiterlijk 1 oktober van het jaar, voorafgaande aan het dienstjaar waarop zij betrekking heeft, aan de Eilandsraad aan te bieden.⁶⁰ De *Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden* stelt daarbij een aantal eisen aan de wijze waarop de begroting dient te worden opgesteld.⁶¹ Bovendien is bepaald dat “Indien blijkt dat de op de begroting opgenomen uitgaven niet in hetzelfde jaar kunnen worden gedekt door de op die begroting tot dekking ervan opgenomen middelen, wordt

plichting om de begrotingen en jaarrekeningen in te sturen naar de Rekenkamers wordt herhaald in de Landsverordening Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (artikel 40 lid 1) en de Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba (artikel 30 lid 1).

⁵⁹ Artikel 45 lid 1 Comptabiliteitsverordening 1989, Artikel 38 lid 1 Comptabiliteitslandsverordening.

⁶⁰ Artikel 92 lid 1 ERNA.

⁶¹ Zie hoofdstuk I, § 1. *De begroting* Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

in de toelichting aangegeven hoe het evenwicht tussen de uitgaven enerzijds en de middelen anderzijds op termijn weer tot stand kan worden gebracht.”⁶² Deze bepaling dwingt het Bestuurscollege bij haar begroting een realistische lange termijn visie te ontwikkelen die voor de Eilandsraad controleerbaar is. Voorts is bepaald dat “bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels worden gesteld die tot doel hebben de begrotingsdiscipline te verscherpen.”⁶³

In de ERNA wordt het Bestuurscollege opgedragen jaarlijks een jaarrekening op te stellen. Deze rekening wordt bij eilandsverordening vastgesteld.⁶⁴ In de Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden zijn deze procedures verder uitgewerkt. Bepaald is dat over elk dienstjaar een rekening van ontvangsten en uitgaven wordt opgemaakt en dat het Bestuurscollege vóór 1 november van het jaar, volgende op de afsluiting van het dienstjaar de jaarrekening ter goedkeuring aan de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA) voorlegt.⁶⁵ Daarbij is zij bij het opstellen van de rekening gebonden aan de indeling die de wet ook voorschrijft bij het opstellen van de begroting.

Het ontwerp van de eilandsverordening tot vaststelling van de jaarrekening wordt aan de eilandsraad aangeboden vóór 1 januari van het jaar, volgende op de afsluiting van de dienst.⁶⁶ Bij het ontwerp wordt voorts overgelegd een verklaring van bevinding van de ARNA.⁶⁷

Al met al kennen Aruba en de Nederlandse Antillen een uitgebreid stelsel van verplichtingen en bevoegdheden die ervoor zorg moeten dragen dat de overheid de geldelijke middelen transparant beheert en besteedt en dat door externe en onafhankelijke organen toezicht wordt gehouden op dit beheer. De comptabiliteitswetten en de daaraan gekoppelde controleorganen moeten daarom beschouwd worden als een belangrijk element uit het systeem van *checks-and-balances*.

2.3.6 Wettelijke aansprakelijkheid minister, Gedeputeerde en Gezaghebber

Om achteraf oneigenlijk overheidshandelen te kunnen sanctioneren heeft de wetgever op Aruba en de Nederlandse Antillen een aantal voorzieningen getroffen die de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders regelt. In de eerste plaats kan daarbij op de civielrechtelijke aansprakelijk worden gewezen die op Aruba wettelijk verankerd is. Daar is bepaald dat wanneer een minister onbevoegd rechtshandelingen namens het

⁶² Artikel 4a Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

⁶³ Artikel 4b Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

⁶⁴ Artikel 93 lid 1 en 2 ERNA.

⁶⁵ Artikel 40 lid 1 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

⁶⁶ Artikel 45 lid 1 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

⁶⁷ Artikel 45 lid 2 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

Land verricht slechts de minister *als persoon* gebonden is.⁶⁸ Hierdoor kan de minister civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Op de Nederlandse Antillen ontbreekt een dergelijke bepaling vooralsnog.

De strafrechtelijke vervolgbaarheid van de ministers is wel in beide landen geregeld. Ministers die door medeondertekening toestemming verlenen aan landsbesluiten, wetende dat daardoor in Aruba of de Nederlandse Antillen geldende wettelijke regeling worden geschonden, kunnen worden gestraft met een gevangenisstraf van maximaal drie jaar. Ook tot een maximum van drie jaar gevangenisstraf kunnen ministers worden bestraft die uitvoering geven aan landsbesluiten, wetende dat deze niet van de vereiste medeondertekening van een of meer ministers zijn voorzien, ministers die handelingen verrichten, besluiten nemen of bevelen geven terwijl ze weten dat daardoor de wettelijke regelingen worden geschonden en ministers die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan een of meer van wettelijke regelingen, voor zover deze uitvoering wegens de aard van de aangelegenheid tot zijn verantwoordelijkheid behoort of hem uitdrukkelijk is opgedragen.⁶⁹

In het Antilliaanse Wetboek van Strafrecht is ook de strafrechtelijke vervolgbaarheid van de leden van het Bestuurscollege geregeld. Een lid van het bestuurscollege kan met maximaal drie jaar gevangenisstraf worden bestraft indien hij zijn medewerking verleent aan de totstandkoming van Eilandsbesluiten en andere besluiten of beschikkingen van het bestuurscollege, wetende dat daardoor bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, de Eilandenregeling Nederlandse Antillen of enige andere in dat eilandgebied geldende wettelijke regeling worden geschonden.

Die straf kan ook worden opgelegd in het geval hij uitvoering geeft aan dan wel meewerkt aan de uitvoering van eilandsverordeningen, eilandsbesluiten en andere besluiten of beschikkingen van de eilandsraad of van het bestuurscollege, wetende dat deze niet op de in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen voorgeschreven wijze tot zijn stand gekomen. Met dezelfde straf kan het lid worden bestraft indien hij meewerkt aan de uitvoering van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, als bedoeld in artikel 58 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen, wetende dat deze niet op de in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen voorgeschreven wijze tot stand zijn gekomen, of wanneer hij handelingen verricht of bevelen geeft, wetende dat daardoor bepalingen van de wettelijke regelingen worden geschonden.

Tot slot kan het lid van het bestuurscollege bestraft worden met maximaal 3 jaar detentie wanneer hij opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan een of meer van wette-

⁶⁸ Artikel 31 lid 2 Comptabiliteitswetgeving 1989 luidt: "Rechtshandelingen die door of namens een minister zijn verricht in strijd met de voorschriften van het eerste lid of van artikel 22, eerste lid en derde lid, verbinden slechts die minister in persoon."

⁶⁹ Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht van Aruba en de die van de Nederlandse Antillen.

lijke regelingen, voor zover deze uitvoering wegens de aard van de aangelegenheid tot de omvang van zijn verantwoordelijkheid behoort of hem uitdrukkelijk is opgedragen.⁷⁰

Ook de Gezaghebber van een eilandgebied kan worden bestraft met maximaal 3 jaar gevangenisstraf indien hij eilandsverordeningen of eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, afkondigt wetende dat deze niet op de in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen voorgeschreven wijze tot stand zijn gekomen of dat daarop artikel 99, eerste lid, van die Eilandenregeling van toepassing is. Dezelfde gevangenisstraf kan hem worden opgelegd indien hij eilandsverordeningen, eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en andere besluiten of beschikkingen van de eilandsraad of van het bestuurscollege, waarop artikel 104 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen van toepassing is, opzettelijk niet binnen de wettelijk gestelde tijd aan de Gouverneur toezendt.⁷¹

2.4 Wettelijke controleorganen

In de voorgaande paragrafen zijn procedures beschreven die beogen *deugdelijk bestuur* te waarborgen. In deze paragraaf worden de actoren en hun bevoegdheden zelf beschreven.

2.4.1 De Koninkrijksregering

De Koninkrijksregering is in het kader van deugdelijk bestuur het hoogste toezichtorgaan in het Koninkrijk der Nederlanden. Krachtens artikel 2 en artikel 7 van het Statuut wordt onder de Koninkrijksregering verstaan, de Koning en de ministerraad van het Koninkrijk. De ministerraad van het Koninkrijk bestaat uit de Nederlandse ministerraad, aangevuld met door de landsregeringen van Aruba en de Nederlandse Antillen benoemde Gevolmachtigde Ministers.⁷² Gelet op het feit dat in de rijksministerraad bij meerderheid wordt beslist en de Nederlandse inbreng in de rijksministerraad een veelvoud is van de inbreng van de Caribische Koninkrijkspartners behoeft het geen toelichting dat Nederland te allen tijde in staat is de besluitvorming op het gebied van

⁷⁰ Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen.

⁷¹ Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen.

⁷² Een wet die door de rijksministerraad wordt uitgevaardigd wordt rijkswet genoemd. De wetgever van het Koninkrijk bestaat uit de (Nederlandse) Staten-Generaal en de Koninkrijksregering. Artikel 15, 16 en 17 Statuut geven echter enige participatie aan de Staten van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba.

Koninkrijksaangelegenheden te bepalen.⁷³ De Nederlandse Regering is daarmee *de facto*, een belangrijk controleorgaan voor de deugdelijkheid van bestuur op Aruba en de Nederlandse Antillen.

Om deze controle naar behoren uit te oefenen kent het Statuut de Koninkrijksregering een aantal vergaande bevoegdheden toe. In de eerste plaats kan de Koninkrijksregering aanpassingen van de Staatsregelingen van de Caribische Koninkrijkspartners tegenhouden wanneer deze betrekking hebben op de regels van het democratische spel.⁷⁴ In de tweede plaats kan de Koninkrijksregering in zwaarwegende gevallen “wetgevende en bestuurlijke maatregelen in de Nederlandse Antillen en Aruba, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is” schorsen en vernietigen.⁷⁵ Ten derde is de

⁷³ Het statuut verhindert overigens dat de rijksministerraad zondermeer een beslissing neemt tegen de zin van de regering van Aruba en de Nederlandse Antillen. Dankzij artikel 12 Statuut wordt beide landen de gelegenheid geboden om een eventueel afwijkende zienswijze nader te onderbouwen (Borman, 1998, p. 99). In de eerste plaats is dit dankzij het zogenaamde *lokaal veto* dat geregeld is in het eerst lid van het genoemde artikel. Wanneer de rijksministerraad een besluit wil nemen over een voorgenomen wettelijke regeling die in een of beide Caribische delen van het Koninkrijk zal gelden kan de betreffende Gevolmachtigde Minister verklaren dat ‘zijn land niet ware te binden’ aan de voorgenomen regeling. Er is dan sprake van een veto, wat echter weer doorbroken kan worden indien de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich ertegen verzet dat de regeling voor dat land niet geldt. De officiële toelichting op het Statuut geeft aan dat de rijksministerraad zelf bepaalt of de niet-gebondenheid zich hiertegen verzet. In de tweede plaats kan de Gevolmachtigde Minister het debat doen schorsen en een correctie op de stemverhoudingen aanbrengen onder de noemer van een *intern appel* dat geregeld is onder lid 2 t/m 5 van artikel 12 Statuut. Telkens wanneer de Gevolmachtigde Minister aan de beraadslaging in de rijksministerraad deelneemt en daarin het onderspit dreigt te delven kan hij de plenaire bespreking laten schorsen. In een kleine commissie uit de raad, waar de Gevolmachtigde Minister deel van uitmaakt, wordt het twistpunt vervolgens doorbesproken. Van Europees- Nederlandse zijde nemen twee ministers en de minister-president aan het gesprek deel. De Gevolmachtigde Minister wordt vergezeld van een door zijn landsregering aangewezen, stemgerechtigde gezant (eventueel een landsminister). Als de Gevolmachtigde Minister van het andere land ook aan het voortgezet overleg wil deelnemen, vervalt het stemrecht van eventuele gezanten die de Gevolmachtigde Ministers mee kunnen brengen. Van pariteit is dus geen sprake, hoewel de minister-president geacht wordt als een soort onafhankelijk arbiter het beraad voor te zitten (Romondt, 2005). Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt en de twee Nederlandse ministers van mening verschillen met de vertegenwoordigers van het andere land of de andere landen, geeft de mening van de minister-president de doorslag.

⁷⁴ In het Statuut is bepaald dat de Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen pas gewijzigd kunnen worden na instemming van de Koninkrijksregering in het geval de wijziging betrekking hebben op de mensenrechten, de bevoegdheden van de Gouverneur, de bevoegdheden van de vertegenwoordigende lichamen van de landen, de rechtspraak, de verdeling van de zetels van het vertegenwoordigende lichaam van de Nederlandse Antillen over de verschillende eilandgebieden, alsmede de regeling van de eilandgebieden (artikel 44 lid 1 en 2).

⁷⁵ Artikel 50 lid 1 Statuut.

Rijksministerraad bevoegd een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen wanneer “een orgaan in de Nederlandse Antillen of Aruba niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten.”⁷⁶ Tot slot kan nog op de bevoegdheid van de Koninkrijksregering worden gewezen geldleningen buiten het Koninkrijk ten name of ten laste van een van een van de landen tegen te houden.⁷⁷

2.4.2 De Gouverneur

De Gouverneur oefent verschillende taken uit. De belangrijkste in het kader van de deugdelijkheid van bestuur is zijn toezichtstaak als Koninkrijksorgaan. In het Reglement voor de Gouverneur artikel 15 wordt vermeld: “De Gouverneur vertegenwoordigt de Regering van het Koninkrijk en waakt daarbij over het algemeen belang van het Koninkrijk [...]. Hij is verantwoordelijk aan de Regering van het Koninkrijk.” Zoals in paragraaf 2.2.1 werd opgemerkt is de deugdelijkheid van bestuur een Koninkrijksaangelegenheid. Aangezien de Gouverneur de Koninkrijksregering vertegenwoordigt, is hij bevoegd om, binnen de grenzen van het reglement en de aanwijzing van de Kroon, op te treden wanneer de deugdelijkheid van het bestuur in het gedrang komt.

In zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan beschikt de Gouverneur over een aantal vergaande bevoegdheden die het hem mogelijk maken corrigerend op te treden. Artikel 20 van het Reglement bepaalt dat “de Gouverneur toezicht houdt op de naleving van de rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur en van de verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ter zake doet hij de nodige voordrachten aan de Regering van het Koninkrijk.” Artikel 21 draagt de Gouverneur op de “landsverordening en een hem voorgedragen landsbesluit niet vast te stellen, wanneer hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is.”⁷⁸ Het gezag van de Gouverneur wordt verder gewaarborgd door de bepaling in artikel 24 lid 1 die luidt: “De landsorganen verlenen op verzoek van de Gouverneur hun medewerking bij de uitoefening van de hem in dit reglement toegekende bevoegdheden.”

In de Nederlandse Antillen is de Gouverneur tevens, als hoofd van de regering, een Landsorgaan dat een aantal toezichthoudende taken richting de eilandgebieden

⁷⁶ Artikel 51 lid 1 Statuut.

⁷⁷ Artikel 29 lid 1 Statuut.

⁷⁸ Overigens is de Gouverneur krachtens artikel 17 van het Reglement voor de Gouverneur ook bevoegd de afkondiging of uitvoering van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur op te schorten.

uitoefent.⁷⁹ In het kader van deugdelijk bestuur moet daarbij in het bijzonder worden gewezen op de bevoegdheid het lidmaatschap van Eilandsraadsleden die door de Gezaghebber geschorst zijn vervallen te verklaren of de schorsing op te heffen.⁸⁰ Ook is hij bevoegd de opschorting door de Gezaghebber van een afkondiging door de Eilandsraad van Eilandenregelingen te bekrachtigen of op te heffen.

De Gouverneur is niet alleen bevoegd de afkondiging van Eilandsverordening tegen te houden ook achteraf kan hij op grond van artikel 100 lid 2 ERNA gemotiveerd door dezelfde overwegingen als onder artikel 98 en 99 ERNA in hoedanigheid van Koninkrijksorgaan én Landsorgaan een reeds afgekondigde Eilandsverordening schorsen of vernietigen.

De onafhankelijkheid van de positie van de Gouverneur is formeel gezien, sterk gewaarborgd. Artikel 6 Reglement van de Gouverneur bepaalt dat de Gouverneur rechtstreeks noch zijdelings “deelhebber mag zijn in, noch borg zijn voor enige onderneming, ten grondslag hebbende een overeenkomst om winst of voordeel aangaan met Aruba, met de Nederlandse Antillen of met enig deel daarvan of met Nederland”. Ook mag hij, krachtens lid 2 van hetzelfde artikel geen schuldvorderingen ten laste van een van de landen van het Koninkrijk bezitten. Evenmin mag hij rechtstreeks noch zijdelings deel hebben in enige concessie in één van de landen van het Koninkrijk, noch in enige onderneming van welke aard ook, in het Koninkrijk gevestigd of in het Koninkrijk haar bedrijf uitoefenende. Hij mag geen bestuurder, commissaris, adviseur of werknemer zijn van enige onderneming van welke aard ook. Voorts wordt het in artikel 7 onverenigbaar geacht dat bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk bestaat tussen de Gouverneur enerzijds en de voorzitter of een overig lid van de Raad van Advies, een minister of de Gevolmachtigde Minister anderzijds.

Hoewel de Gouverneur de Kroon vertegenwoordigt geniet hij geen onschendbaarheid. Krachtens artikel 25 van het reglement is de Gouverneur in een aantal gevallen tot straf vervolgbaar.⁸¹

⁷⁹ Krachtens artikel 98 lid 2 en 3 ERNA en 99 lid 1 en 2 ERNA oefent de Gouverneur het hoger toezicht uit over de Eilandgebieden.

⁸⁰ Artikel 15 lid 2 ERNA.

⁸¹ In het Reglement wordt onder artikel 25 ondermeer bepaald dat de Gouverneur tot straf vervolgbaar is wanneer hij opzettelijk uitvoering geeft aan koninklijke besluiten die niet voorzien zijn van de vereiste medeondertekening van één van de ministers van het Koninkrijk. Tevens is bepaald dat de Gouverneur tot straf vervolgbaar is wanneer hij opzettelijk beschikkingen neemt, of opdrachten geeft, of bestaande beschikkingen of opdrachten handhaaft, waardoor de bepalingen van het reglement of andere in Aruba of de Nederlandse Antillen geldende wettelijke regelingen worden geschonden. Ook tot straf vervolgbaar is de Gouverneur wanneer hij opzettelijk nalaat uitvoering te geven of te doen geven aan de voorschriften van dit reglement of andere in Aruba of de Nederlandse Antillen geldende wettelijke regelingen, of aan koninklijke besluiten, geen wettelijke regelingen zijnde, doch waarvan hem de uitvoering is opgedragen.

2.4.3 De Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen (Hoog college van Staat)

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven is een belangrijke voorwaarde voor deugdelijk bestuur een scheiding van de drie staatsmachten en in het verlengde daarvan de bevoegdheid van de wetgevende macht de uitvoerende macht te controleren. Krachtens de Staatsregelingen van beide landen oefenen de Staten (mede) de wetgevende macht uit.⁸² Om het toezicht op de uitvoerende macht naar behoren uit te voeren, beschikken de Staten over een aantal belangrijke bevoegdheden. Dit zijn het vragenrecht, het recht van enquête, het budgetrecht, het recht op amendement, het recht van initiatief, het recht van interpellatie en het motierecht.⁸³ Voor wat betreft het financieel beleid van de Regering kunnen de Staten de hulp inroepen van de Algemene Rekenkamer om bepaalde onderzoeken in te stellen.⁸⁴

Ten behoeve van de transparantie van het politieke proces vergaderen de Staten in beginsel in het openbaar. Om de transparantie verder te vergroten wordt over alle zaken mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd zodat inzichtelijk wordt welke politieke partij verantwoordelijk is voor welke bestuurlijke beslissingen. Alleen in het geval er personen gekozen of voorgedragen moeten worden is de stemming geheim. De Staten zijn wel bevoegd de deuren van de vergadering te sluiten wanneer zij dat noodzakelijk achten.⁸⁵ Zij mogen overigens niet beraadslagen noch besluiten, wanneer niet meer dan de helft van het aantal leden tegenwoordig is (quorum vereiste).

De leden van de Staten worden door de kiezers rechtstreeks gekozen door middel van vrije en geheime verkiezingen. Om de kans op belangenverstrengeling te beperken wordt aan het lidmaatschap van de Staten eisen gesteld. Onder meer is bepaald dat bloedverwantschap tot en met de tweede graad niet mag bestaan tussen de leden van de Staten en ook echtgenoten kunnen niet tegelijkertijd lid zijn. Tevens kunnen kandidaten worden uitgesloten van het lidmaatschap van de Staten wanneer ze voor strafbare feiten veroordeeld zijn, zij het dat voor bepaalde delicten een verjaringstermijn is opgenomen in de wet.

⁸² De taak is opgedragen in artikel 67 lid 1 en 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen en artikel V.I Staatsregeling van Aruba. Op de Nederlandse Antillen oefenen de Staten de wetgevende macht uit tezamen met de Gouverneur en op Aruba doen zij dat tezamen met de regering.

⁸³ Deze bevoegdheden van de Staten zijn in het Reglement van Orde van de Staten van Aruba en van de Nederlandse Antillen verder bepaald.

⁸⁴ Artikel 30 lid 1 Landsverordening ARNA.

⁸⁵ Artikel 60 lid 1 en 2 Staatsregeling Aruba en artikel 63 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

2.4.4 De rechterlijke macht

De rechterlijke macht vervult, in het kader van deugdelijk bestuur, een belangrijk toezichthoudende en corrigerende functie in de Caribische rijksdelen. Zij is niet alleen de vertolker van de wet maar is ook bevoegd de beide andere machten, en dan vooral de uitvoerende macht, door middel van rechtspraak te corrigeren. Voor alle rechterlijke colleges op Aruba en de Nederlandse Antillen geldt echter dat zij geen eigen initiatief hebben bij het controleren van andere staatsmachten. Er moet een beroep op de rechter worden gedaan. Welke colleges tot de rechterlijke macht worden gerekend wordt bepaald door de wetgever. Blijkens de Staatsregelingen oefenen de rechters die lid zijn van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie de rechterlijke macht uit op Aruba en de Nederlandse Antillen, zowel in eerste als in tweede instantie.

Het Gerecht in Eerste Aanleg van de Nederlandse Antillen en het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba behandelen civiele en strafzaken in eerste instantie. Bij het Gerecht in Eerste Aanleg worden zaken, tenzij anders bepaald, door een enkelvoudige kamer behandeld. Alle rechters van het Gerecht in Eerste Aanleg zijn lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba, dat zaken in hoger beroep behandelt

Het Openbaar Ministerie bij het Hof van Justitie wordt uitgeoefend door of namens de procureurs-generaal. Aruba en de Nederlandse Antillen hebben beiden een eigen Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is op de Nederlandse Antillen onderverdeeld in het parket van de Procureur-Generaal van de Nederlandse Antillen en het Parket van de Officier van Justitie bij het Gerecht in Eerste Aanleg van de Nederlandse Antillen, waaronder het Parket van de Officier van Justitie van Curaçao, het Parket van de Officier van Justitie met standplaats Bonaire en het Parket van de Officier van Justitie met standplaats Sint Maarten ressorteren.

De benoemingsprocedure en de functie-eisen die aan de leden van de rechterlijke macht gesteld worden zijn verdere waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak. De president en de leden van het Hof van Justitie worden door de Koning, na overleg met de Gouverneur, voor het leven benoemd. Ook de procureur-generaal wordt door de Koning, na overleg met de Gouverneur, benoemd (en ontslagen). Omdat de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doorgaans het voorstel tot de voordracht van de kandidaat doet, wordt de garantie verkregen dat de benoeming buiten de invloedssfeer van Arubaanse en Antilliaanse politieke processen blijft. Geheel onafhankelijk kan de rechterlijke macht formeel gezien niet zijn omdat de rechters door hoge bestuursorganen benoemd worden. Onafhankelijk wil echter zeggen dat de rechter zich richt naar de wet en niet gebonden is

aan instructies van enig ander overheidsorgaan en geen verantwoording verschuldigd is aan enig ander orgaan.⁸⁶

De Staatsregelingen stellen verder als eis dat de president en de leden van het Hof van Justitie, de procureur-generaal en de advocaat-generaal bij benoeming aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen of aan een Nederlandse universiteit of hogeschool, in de zin van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs, hun opleiding hebben genoten. Deze functie-eis garandeert dat de leden van de rechterlijke macht geschoold zijn binnen de Nederlandse rechtscultuur.

Een andere belangrijk mechanisme dat bijdraagt aan een westers signatuur van de rechterlijke macht is het feit dat cassatierechtspraak door de Hoge Raad in Nederland wordt verricht.⁸⁷ Deze gang van zaken dwingt als het ware de Antilliaanse en Arubaanse rechters rekening te houden met de Nederlandse jurisprudentie. Bovendien valt in de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen te lezen “het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt, zomede bepalingen omtrent maten en gewichten worden bij landsverordening zoveel mogelijk overeenkomstig de in Nederland bestaande regelingen geregeld.”⁸⁸ Verder is krachtens de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen het daar niet toegestaan wetsvoorstellen in te dienen bij of te behandelen door de Staten die betrekking hebben op verandering van het bovengenoemd wettelijk kader “alvorens de Regering in Nederland in de gelegenheid is gesteld van haar zienswijze hieromtrent te doen blijken”.⁸⁹

2.4.5 De Gezaghebber

De Gezaghebber is, gelet op zijn taken, deels eilandorgaan, deels Koninkrijksorgaan en deels Landsorgaan. De Gezaghebber is belast met uitvoering van besluiten van de Eilandsraad voor zover die uitvoering niet aan het Bestuurscollege is overgelaten, en voorts met de uitvoering van besluiten en beschikkingen van het Bestuurscollege. Hij is hoofd van de plaatselijke politie voor zover het handhaving van de openbare orde betreft. Als Koninkrijks- en landsorgaan staat de Gezaghebber de Gouverneur bij in diens functie als Koninkrijksorgaan.

⁸⁶ De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is vastgelegd in de bepaling in de Staatsregelingen dat elke tussenkomst in rechtszaken verboden is. Artikel 121 lid 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen en Artikel VI.2 lid 2 Staatsregeling Aruba.

⁸⁷ De rechtsmacht van de Hoge Raad der Nederlanden ten aanzien van rechtszaken in de Nederlandse Antillen is geregeld bij Rijkswet. Zie “Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen” (P.B. 1961, 142), opgenomen in band V.

⁸⁸ Artikel 98 lid 1 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

⁸⁹ Artikel 98 lid 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

In het kader van deugdelijk bestuur moet in de eerste plaats worden gewezen op de taken en bevoegdheden die de Gezaghebber uitoefent in zijn hoedanigheid als voorzitter van de Eilandsraad en als lid en voorzitter van het Bestuurscollege. Artikel 14 lid 2 van de ERNA kent hem de bevoegdheid toe het lidmaatschap van de leden van de Eilandsraad en van het Bestuurscollege in te trekken wanneer deze naar zijn mening niet voldoen aan de gestelde eisen voor het lidmaatschap. In zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan heeft de Gezaghebber de taak en bevoegdheid de afkondiging van een eilandsverordening of een eilandbesluit, houdende algemene maatregelen, op te schorten wanneer hij van mening is dat deze “in strijd is met een verdrag of een andere overeenkomst met een vreemde mogendheid of internationale organisatie, met een rijkswet, met een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met het algemeen belang van het Koninkrijk”.⁹⁰ In het kader van de Gezaghebber als Koninkrijksorgaan moet nog worden opgemerkt dat in artikel 67 lid 1 ERNA is bepaald dat de Gezaghebber meewerkt aan de uitvoering van de taak van de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk en daarbij diens aanwijzingen opvolgt. In het verlengde daarvan is in hetzelfde artikel onder lid 2 bepaald dat wanneer de medewerking of uitvoering van het Bestuurscollege niet plaatsvindt terwijl de wettelijke regelingen dat wel vorderen de Gezaghebber uiteindelijk voorziet.

In zijn hoedanigheid van Landsorgaan is de Gezaghebber bevoegd de afkondiging van eilandsverordening of eilandbesluit, houdende algemene maatregelen, op te schorten wanneer hij van mening is dat deze in strijd is met een landsverordening of een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dan wel met het algemeen belang van de Nederlandse Antillen.⁹¹

Tot slot kan nog worden gewezen op artikel 38 van het Comptabiliteitsbesluit waarin het toezicht op het beheer van alle rekenplichtigen buiten het eiland Curaçao door de Gezaghebbers geschiedt. Dit artikel geeft hen de bevoegdheid de kassen van de rekenplichtigen op te nemen zo vaak zij dat nodig oordelen. Dit toezicht geschiedt namens het Ministerie van Financiën.

Aan de functie van Gezaghebber is een aantal voorwaarden verbonden dat belangenverstrengeling beoogt tegen te gaan. Het ambt van Gezaghebber is onverenigbaar met dezelfde functies, werkzaamheden en activiteiten als waarmee het lidmaatschap van de Eilandsraad onverenigbaar is (zie volgende paragraaf) en voorts met de functie van (waarnemend) Gouverneur, lid van de Eilandsraad, lid van de rechterlijke macht en ambtenaar van een eilandgebied. Om economische belangenverstrengeling uit te sluiten is verder in artikel 64 lid 2 ERNA bepaald dat “hij [...] rechtstreeks noch zijdelings deelhebber mag zijn in, noch borg zijn voor enige onderneming, ten grondslag hebbende een overeenkomst om winst of voordeel, aangegaan met de Nederland-

⁹⁰ Artikel 98 lid 1 ERNA.

⁹¹ Artikel 99 lid 1 ERNA.

se Antillen of met enig deel daarvan. Het houden van aandelen in een naamloze vennootschap, die een onderneming als bovenbedoeld bedrijft, wordt niet beschouwd als het zijn van deelhebber in een onderneming, tenzij de betrokkene tezamen met zijn bloed- en aanverwanten tot in de tweede graad vijf en twintig procent der aandelen houdt.” Lid 3 bepaalt voorts: “hij mag geen bestuurder of commissaris zijn van enige onderneming van welke aard ook, in de Nederlandse Antillen gevestigd of aldaar haar bedrijf uitoefenende.” In lid 4 tenslotte wordt bepaald: “hij mag rechtstreeks noch zijdelings deel hebben in enige concessie, van welke aard ook, in het eilandgebied.”

2.4.6 De Eilandsraad

De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen is zelfstandigheid verleend ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden.⁹² Deze zelfstandigheid komt vooral tot uitdrukking in het feit dat de bewoners van ieder eilandgebied een eigen volksvertegenwoordiging kiezen. De wetgevende macht betreffende eilandelijke aangelegenheden is aan de volksvertegenwoordiging die de naam Eilandsraad draagt, opgedragen.⁹³ De Eilandsraad, controleert bovendien het Bestuurscollege bestaande uit een Gezaghebber (zie paragraaf 2.4.5) en een aantal gedeputeerden.

Net als de Staten beschikt de Eilandsraad over bevoegdheden die in een moderne democratie de wetgevende macht toekomt om de uitvoerende macht te controleren. Het gaat hier onder meer om het vragenrecht, het recht van enquête, het budgetrecht, het recht op amendement, het recht van initiatief, het recht van interpellatie en het motierecht. De meeste van deze bevoegdheden ontleent de Eilandsraad aan de Reglementen van Orde die voor de afzonderlijke eilandgebieden zijn opgesteld. Het budgetrecht is echter reeds in de ERNA vastgelegd in artikel 92 lid 4 en een eerste aanzet voor het recht van initiatief is te vinden in artikel 28 en artikel 30 lid 2. De Eilandsraad mag niet beraadslagen noch besluiten, wanneer niet meer dan de helft van het aantal leden tegenwoordig is (quorum vereiste).⁹⁴

⁹² In artikel 88 lid 1 Staatsregeling Nederlandse Antillen is deze zelfstandigheid geregeld. In de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) is deze zelfstandigheid verder uitgewerkt.

⁹³ Artikel 24 lid 1 ERNA. “Aan de Eilandsraad behoort met betrekking tot de regeling en het bestuur van de eigen aangelegenheden van het eilandgebied alle bevoegdheid, die niet bij deze of enige andere wettelijke regeling, bedoeld in artikel 2, onder 2, a, b en c, van de Landsregeling, aan de gezaghebber of aan het Bestuurscollege is opgedragen.”

Artikel 24 lid 2. “Aan hem behoort het maken van de eilandsverordeningen betreffende de in het eerste lid genoemde aangelegenheden.”

⁹⁴ Artikel 41 lid ERNA. “De vergadering van de raad wordt niet gehouden, indien blijkens de presentielijst niet meer dan de helft van het getal zitting hebbende leden is opgekomen. “ Dat betekent dus in de praktijk:

Curaçao Eilandsraad 21 leden, quorum 11;

Om de integriteit van de raadsleden te waarborgen is bepaald dat de Raadsleden [...] “zich onthouden van medestemmen over de zaken, benoemingen, schorsingen en ontslagen inbegrepen, die hen, hun echtgenoten of hun bloed- of aanverwanten tot de derde graad ingesloten, persoonlijk aangaan, of waarin zij als gelastigden zijn betrokken.”⁹⁵ Om de kans op belangenverstremgeling verder te beperken is het lidmaatschap van de Eilandsraad aan strikte voorwaarden gebonden. Naast de eisen die aan het lidmaatschap van de Staten worden gesteld (zie paragraaf 2.4.3) wordt in artikel 11 ERNA verder bepaald dat bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk niet mag bestaan tussen de Gezaghebber en de leden van de raad. Voorts wordt in artikel 12 lid 1 ERNA het lidmaatschap van de raad onverenigbaar geacht met een aantal betrekkingen of functies.⁹⁶ Artikel 12 lid 2 draagt de afzonderlijke Eilandsraden op door middel van eilandsverordeningen te bepalen welke andere functies, betrekkingen en werkzaamheden onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad. In het derde lid van artikel 12 tenslotte is bepaald dat de echtgenoot van de in of krachtens dit artikel van het lidmaatschap uitgesloten evenmin lid van de raad kan zijn. Ter voorkoming van belangenverstremgeling op zakelijk vlak is in de ERNA een aantal aanvullende bepalingen opgenomen.⁹⁷

2.4.7 De Raad van Advies (*Hoog college van Staat*)

De Raad van Advies, die in de Nederlandse Raad van State haar Europese evenknie vindt, speelt een belangrijke controlerende rol in de Antilliaanse en Arubaanse bestuursstelsel. Zij ontleent haar bestaansrecht en bevoegdheden aan de Staatsregeling

Sint Maarten Eilandsraad 11 leden, quorum 6;

Bonaire Eilandsraad 9 leden, quorum 5;

Eustatius Eilandsraad 5 leden, quorum 3;

Saba Eilandsraad 5 leden, quorum 3.

⁹⁵ Artikel 38 lid 1 ERNA.

⁹⁶ Militair in werkelijke dienst, diplomatiek vertegenwoordiger van een vreemde mogendheid, beroepsconsul, lid van de Regeringsraad, lid of buitengewoon lid van de Raad van Advies, procureurgeneraal, griffier der Staten, secretaris van het eilandgebied, ambtenaar, met het ontvangen of uitgeven van gelden van het eilandgebied belast of aan enige aan het bestuur van het eilandgebied ondergeschikte administratie rekenplichtig, geneeskundige belast of mede belast met de armenpraktijk van een overheidsdienst.

⁹⁷ Artikel 13 lid 1 ERNA bepaalt dat: “De leden van de Eilandsraad mogen niet in rechtsgedingen, waarin het eilandgebied betrokken is, als praktizijn werkzaam zijn, over de vaststelling of goedkeuring der rekening en verantwoording van een lichaam, tot welks bestuur zij behoren, met uitzondering van het slot der rekening van het eilandgebied, in de raad medestemmen, werken ten behoeve van het eilandgebied aannemen noch zich borg daarvoor stellen, of daarin, hetzij rechtstreeks, hetzij zijdelings, deel hebben, rechtstreeks noch zijdelings deelnemen aan onderhandse pacht van goederen of rechten van het eilandgebied of aan het kopen van betwiste vorderingen ten laste daarvan.”

van beide landen.⁹⁸ Hoewel de Raad verschillende taken vervult moet in het kader van deugdelijk bestuur primair gewezen worden op haar wettelijke vereiste advisering ten aanzien van wetgeving.⁹⁹ De Raad adviseert in de eerste plaats over alle ontwerpen van landsverordeningen. In het geval van regeringsontwerpen geschiedt de advisering vóór de indiening bij de Staten; wanneer het initiatiefontwerpen betreft, alvorens zij door de Gouverneur worden vastgesteld. In de tweede plaats adviseert de Raad over ontwerpen van Rijkswetten, van Algemene Maatregelen van Rijksbestuur en internationale overeenkomsten die de Nederlandse Antillen raken, tenzij over tussen de regering van de Nederlandse Antillen geen overleg plaatsvindt of naar het oordeel van de regering om andere redenen het horen van de Raad bezwaarlijk is. Ten derde is advisering door de Raad vereist over alle ontwerpen van landsbesluiten houdende algemene maatregelen. De Raad kan in de Nederlandse Antillen ook uit zichzelf voorstellen doen die betrekking hebben op wetgeving en bestuur.¹⁰⁰ De Regering is niet gebonden aan het advies van de Raad, wel is zij op de Nederlandse Antillen bij wet verplicht bij de aanbidding van de ontwerp- landsverordeningen aan de Staten het ontwerp vergezeld te doen gaan van het advies van de Raad van Advies.¹⁰¹ Deze verplichting geldt ook voor de adviezen van de Raad over ontwerp- landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriële beschikkingen met algemene werking, evenals over alle andere onderwerpen ten aanzien waarvan de regering het oordeel van de Raad heeft verzocht.¹⁰² Voorts is het de laatste jaren praktijk geworden dat de Raad wordt gehoord wanneer in een ontwerp-landsverordening, waarover zij reeds advies heeft verstrekt, door de regering bij *Nota van Wijziging* ingrijpende wijzigingen worden aangebracht. De adviesaanvraag wordt steeds gedaan voordat de Nota aan de Staten wordt

⁹⁸ Artikel 28 Staatsregeling Nederlandse Antillen en Artikel IV lid 1 Staatsregeling Aruba.

⁹⁹ De Raad heeft op Aruba twee en op de Nederlandse Antillen drie hoofdtaken. In beide landen adviseert de Raad de Gouverneur inzake wetgeving. Ook adviseren beide Raden in die gevallen dat in de wetgeving is voorzien in de mogelijkheid van administratief beroep op de Gouverneur en de wettelijke regeling verplicht voorschrijft dat de Raad over het ingestelde beroep moet adviseren. Naast deze taken heeft de Raad op de Nederlandse Antillen nog tot taak advisering in het kader van de uitoefening van het hoger toezicht door de Gouverneur ingevolge het zesde hoofdstuk van de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen.

¹⁰⁰ Deze bevoegdheid wordt bepaald in artikel 32 lid 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen. Artikel IV.3 lid 1. Staatsregeling Aruba bepaalt dat de inrichting en bevoegdheid van de Raad van Advies bij landsverordening worden geregeld.

¹⁰¹ Artikel 9, lid 2 onder a van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur Nederlandse Antillen.

¹⁰² Bedoelde adviezen worden door de Afdeling Voorlichting van het Ministerie van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen bekend gemaakt, met inachtneming van de bepalingen van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur.

aangeboden.¹⁰³ Deze gang van zaken verschaft een extra waarborg dat de Regering niet ongemotiveerd het advies van de Raad naast zich neerlegt.

Bij haar advisering over de wetgeving beschouwt de Raad het als haar taak, om zowel aan de beleidsmatige als aan de juridische en wettechnische aspecten van de haar aangeboden voorstellen aandacht te besteden. Bovendien tracht zij in het advies aandacht te besteden aan de kwaliteit van de wetgeving en wordt zij geacht te toetsen of de aan haar voorgelegde voorstellen in overeenstemming zijn met internationale overeenkomsten, het Statuut, de Staatsregeling, de Eilandenregeling Nederlandse Antillen en de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba.¹⁰⁴ Vanwege de in dit toetsingskader vervatte normen van deugdelijkheid van bestuur (zie paragraaf 2.2) moet het advies van de Raad worden aangemerkt als een belangrijke controle op de wetgevende macht.

2.4.8 De Algemene Rekenkamer (Hoog college van Staat)

De Algemene Rekenkamer speelt formeel gezien een belangrijke rol in het systeem van *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen. Zij is namelijk bij wet aangewezen de rechtmatigheid en doelmatigheid van het door de overheid gevoerde geldelijke en materiële beheer in de ruimste zin van het woord te controleren.¹⁰⁵ In de landsverordeningen Algemene Rekenkamer Aruba (LARA) en de landsverordeningen Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (LARNA) wordt voorts vermeld dat ten aanzien van het gevoerde financiële beheer de Algemene Rekenkamer onderzoekt of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de vastgestelde lands- en eilandbegroting en met andere wettelijke regelingen en of zorg is gedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Tevens onderzoekt de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de financiële verant-

¹⁰³ De Raad huldigt het standpunt dat Nota's van Wijziging altijd aan de Raad voor Advies zouden moeten worden aangeboden, zeker indien het materieel-inhoudelijke wijzigingen in de tekst van de ontwerp-landsverordening betreft.

¹⁰⁴ Dit houdt niet in dat de Raad in al zijn adviezen toetsing aan genoemde regelingen expliciet aan de orde stelt. Slechts in de gevallen waarin de Raad strijd met de Staatsregeling of andere wettelijke regelingen van hogere orde aanwezig acht, formuleert hij in zijn adviezen ook in die zin zijn bezwaren tegen de in de ontwerpregelingen opgenomen voorstellen.

¹⁰⁵ De taakstelling tot het uitvoeren van doelmatigheidsonderzoeken is slechts summier uitgewerkt in de wet. In de LARA wordt niet gerept van deze taakstelling en in LARNA wordt in artikel 29 lid 1 slechts gemeld "De Algemene Rekenkamer wijdt aandacht aan de doelmatigheid van het beheer van gelden en goederen, de organisatie en de functionering van de diensten van het Land en de eilandgebieden" zonder dat daar specifieke verplichtingen en bevoegdheden aan gekoppeld zijn.

woordingen of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en in overeenstemming met de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.¹⁰⁶

Bij het uitoefenen van haar taken beschikt de Algemene Rekenkamer over enkele vergaande bevoegdheden. In de eerste plaats is de Algemene Rekenkamer bevoegd op de door haar gewenste tijdstippen aan de Minister van Financiën en voor de Antillen tevens aan het betrokken Bestuurscollege de door haar vereiste overzichten uit de financiële administratie van het Land (of het desbetreffende eilandgebied) te ontvangen.¹⁰⁷ Ook doen alle Ministeries de Algemene Rekenkamer de overzichten toekomen welke zij voor de uitoefening van haar taak nodig acht. De vorm waarin en de termijnen waarbinnen de bedoelde overzichten moeten worden ingezonden, worden bovendien bepaald door de Algemene Rekenkamer. Verder is de Algemene Rekenkamer bevoegd bij alle Ministeries van het Land (en de diensten van het eilandgebied) iedere gewenste informatie op door haar aan te geven wijze te vorderen.¹⁰⁸ Zij is bovendien bevoegd in alle burelen van openbare dienst en alle rekenplichtigen alle informatie te eisen die zij nodig acht voor het uitvoeren van deze taak.¹⁰⁹

Op de Nederlandse Antillen is bovendien krachtens artikel 32 lid 1 LARNA de Algemene Rekenkamer zowel op eigen initiatief als op verzoek van de Staten of een Eilandsraad bevoegd onderzoek te verrichten naar de bestuurlijke integriteit van politieke en ambtelijke functionarissen.

Naast de zojuist beschreven bevoegdheden heeft de Algemene Rekenkamer ook enkele wettelijke verplichtingen. Zij is bij wet verplicht alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de rekenplichtigen die niet in overeenstemming zijn met de vastgestelde landsbegroting (of eilandbegrotingen) of andere wettelijke bepalingen aan (de Gouverneur en) de Staten (of aan de betrokken eilandsraad) te melden. Deze melding geschiedt overigens pas nadat overleg is geweest over de geconstateerde onregelmatigheden met de Minister van Financiën (of met het betrokken Bestuurscollege) en dit overleg naar het oordeel van de Rekenkamer geen bevredigende resultaten heeft opgeleverd.¹¹⁰ De Algemene Rekenkamers zijn voorts verplicht aan de ministerraad of de betrokken minister(s) alle voorstellen, opmerkingen en bedenkingen mede te delen, die zij met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven, alsmede ter verbetering of vereenvoudiging van het geldelijk beheer van het Land nuttig achten.¹¹¹

De Rekenkamer controleert niet alleen maar wordt zelf ook gecontroleerd. De wet schrijft haar voor jaarlijks te rapporteren aan de Gouverneur en de vertegenwoor-

¹⁰⁶ Artikel 23 lid 1 LARA en artikel 22 lid 1 LARNA.

¹⁰⁷ Artikel 23 lid 1 en 2 LARA en artikel 21 lid 1, 2 en 3 LARNA.

¹⁰⁸ Artikel 23 lid 3 en artikel 25 lid 1 LARNA en artikel.

¹⁰⁹ Artikel 33 lid 1 LARA en artikel 48 lid 1 en 2 LARNA.

¹¹⁰ Artikel 26 LARA en artikel 26 LARNA.

¹¹¹ Artikel 28 lid 1 LARA en artikel 38 lid 1 LARNA.

digende lichamen over de door haar verrichte werkzaamheden in het voorgaande jaar.¹¹² Verder is bepaald dat de Algemene Rekenkamer aan de betrokken Minister (dan wel aan de Bestuurscolleges) alle inlichtingen verstrekt wanneer daarom gevraagd wordt, in zoverre de aard van haar werkzaamheden dat toelaat.¹¹³

Niet alleen voor de Rekenkamer als instituut gelden bepaalde regels en verplichtingen, maar ook voor haar werknemers. Met deze regels en verplichtingen tracht men de integriteit van de werknemers van het instituut, te waarborgen. Zo is bepaald dat de leden, de plaatsvervangende leden en de secretaris van de Algemene Rekenkamer niet door bloedverwantschap of zwagerschap tot in de tweede graad aan elkaar verwant zijn. Evenmin mogen echtgenoten tegelijkertijd de genoemde ambten bekleden.¹¹⁴ Ook zijn de ambten van lid, plaatsvervangend lid of secretaris van de Algemene Rekenkamer onverenigbaar met elk ander openbaar ambt, waaraan een vaste beloning, een toelage of presentiegeld ten laste van het Land, (en van een eilandgebied) of van een krachtens wettelijke regeling in het leven geroepen instelling is verboden.¹¹⁵ Tot slot kan nog worden gewezen op de wettelijke bepaling dat de leden, de secretaris en het personeel, werkzaam bij de Algemene Rekenkamer rechtstreeks, noch zijdelings deelnemen in, noch zijn zij borg voor enige onderneming ten grondslag hebbende een overeenkomst om winst of voordeel, aangegaan met respectievelijk Aruba of de Nederlandse Antillen of enig deel daarvan.¹¹⁶

De Algemene Rekenkamer is voor de uitoefening van haar taken in sterke mate afhankelijk van de accountantsdiensten van beide landen (zie volgende paragraaf).

2.4.9 De Landsaccountantdienst

Zowel Aruba als de Nederlandse Antillen beschikken over een landsaccountant die belast is met de (interne) controle van het Land en op de Nederlandse Antillen tevens op de (interne) controle van het eilandgebied Curaçao. Op Aruba draagt de landsaccountant de naam Centrale Accountantsdienst (CAD) en op de Nederlandse Antillen de naam Stichting OverheidsAccountantsBureau (SOAB). Onverminderd de wettelijk opgedragen controletaken aan anderen dan deze landsaccountantsdiensten, wordt uitsluitend aan hen de taak opgedragen om als interne accountant van de Regering op te treden.¹¹⁷ Bovendien is op de Nederlandse Antillen bij wet bepaald dat de Algemene

¹¹² Artikel 27 LARA en artikel 39 lid 1 LARNA.

¹¹³ Artikel 29 lid 1 LARA en artikel 39 lid LARNA.

¹¹⁴ Artikel 3 lid 1 en 4 LARA en artikel 6 lid 1 en 3 LARNA.

¹¹⁵ Artikel 4 lid 1 LARA en artikel 7 lid 1 LARNA.

¹¹⁶ Artikel 9 lid 1 LARA en artikel 11 LARNA.

¹¹⁷ Artikel 2 lid 1 Landsverordening van de 21ste oktober 1994 tot aanwijzing van de interne accountant van de Regering van de Nederlandse Antillen.

Rekenkamer, voor het uitoefenen van haar taken gebruik kan maken van de diensten van de SOAB.¹¹⁸ Op Aruba wordt alleen in de wet gemeld dat de controles op de administratie van de verschillende ministeries en de centrale begrotings- en financiële administratie, die wordt gevoerd door de Directie Financiën van het ministerie van Financiën, worden verricht door de centrale accountantsdienst van het Land Aruba.¹¹⁹

Net als de werknemers van de Algemene Rekenkamer hebben de werknemers van de accountantsdienst op de Nederlandse Antillen vergaande bevoegdheden tot het verrichten van interne controle. In een aparte Landsverordening is bepaald dat zij het recht van toegang hebben tot alle plaatsen, waar landsgelden of goederen worden bewaard of daarover administratie wordt gevoerd. Zij hebben het recht alle boeken, verantwoordingen, registers en bescheiden die betrekking hebben met de overheidsadministratie in te zien. De rekenplichtigen zijn gehouden, aan de werknemers van de accountantsdienst de gevraagde de inlichtingen te verstrekken.¹²⁰

Op Aruba is geen aparte Landsverordening die de bevoegdheden van de Landsaccountant regelt. In tegenstelling tot de Nederlandse Antillen is de CAD bovendien geen stichting maar een Landsdienst die direct onder de verantwoording van de Minister van Financiën valt. In de LARA is echter bepaald dat de Algemene Rekenkamer bevoegd is bij de controle en het toezicht gebruik te maken van de resultaten van de controlerende diensten van de uitvoerende organen.¹²¹ Bovendien is bepaald dat de Algemene Rekenkamer “met medewerking van door haar aangewezen deskundigen, in alle burelen van openbare dienst, bij alle rekenplichtigen en bij de lichamen de inlichtingen te doen inwinnen en de opnemingen van kassen en voorraden, benevens de onderzoeken van boeken, rekeningen, verantwoordingen, bewijsstukken en verdere bescheiden te doen, die zij nodig acht voor het uitvoeren van de taak, haar bij deze landsverordening opgedragen.”¹²² De CAD kan in haar hoedanigheid van uitvoerend deskundige van de Algemene Rekenkamer beschikken over de genoemde bevoegdheden. Voor haar overige activiteiten ontleent zij haar bevoegdheden aan het Ministerie van Financiën.

¹¹⁸ Artikel 2 lid 2 Landsverordening van de 21ste oktober 1994 tot aanwijzing van de interne accountant van de Regering van de Nederlandse Antillen.

¹¹⁹ Artikel 9 Comptabiliteitsverordening 1989.

¹²⁰ Artikel 3 lid 1 en 2 Landsverordening van de 21ste oktober 1994 tot aanwijzing van de interne accountant van de Regering van de Nederlandse Antillen.

¹²¹ Artikel 24 lid 3 LARA.

¹²² Artikel 33 lid 1 LARA.

2.4.10 De Sociaal Economische Raad

De Sociaal Economische Raad is een werkgevers-/werknemersorgaan dat aan de regering advies uitbrengt op sociaal-economisch terrein. Dit advies komt onafhankelijk van de overheid tot stand binnen het economische leven van de maatschappij. Vanwege de brede participatie van werkgevers en werknemers in de SER zal de regering zich genoodzaakt kunnen voelen te luisteren naar het uitgebrachte advies. In die zin mag de SER worden beschouwd als een mechanisme dat bijdraagt aan de deugdelijkheid van bestuur, zij het dat van rechtstreekse invloed geen sprake is.

Zowel Aruba als de Nederlandse Antillen beschikken sinds 1970 over een Sociaal Economische Raad (SER).¹²³ De SER adviseert de Regering op sociaal-economisch terrein of op het terrein van wetgeving. Dat kan op verzoek van één of meer Ministers of uit eigen beweging.¹²⁴ Er bestaat geen wettelijke verplichting van de Regering om advies van de SER in te winnen wel schrijven enkele landsverordeningen in specifieke gevallen het inwinnen van advies van de SER voor. Ten behoeve van de transparantie en de mogelijkheid de Regering rekenschap af te laten leggen voor het gebruik van het advies van de SER is een aantal bepalingen in de wet opgenomen. In de eerste plaats worden adviezen na een wettelijk gestelde termijn door de SER openbaar gemaakt, tenzij de Minister van Algemene zaken of op Aruba de regering, de SER meedeelt dat het landsbelang zich daartegen verzet, of de betreffende minister de Raad bij de indiening van het verzoek om advies te kennen heeft gegeven dat de openbaarmaking door hemzelf zal geschieden. Bovendien worden de adviezen van de SER door de Minister van Algemene Zaken aan de Staten in afschrift toegestuurd.¹²⁵

De wettelijke vereisten die aan deelname en samenstelling van de SER worden gesteld dragen er zorg voor dat het adviesorgaan onafhankelijk van de politiek opereert en beschikt over de juiste expertise om de Regering adequaat te adviseren op sociaal-economisch terrein. De SER bestaat op Aruba uit maximaal 3 (op de Nederlandse Antillen 6) deskundigen uit werkgeverskring en maximaal 3 (op de Nederlandse Antillen 6) deskundigen uit werknemerskring aangevuld met maximaal 3 (op de Ne-

¹²³ Landsverordening, houdende de instelling van een vast college van advies genaamd de Sociaal-Economische Raad (Aruba) en Landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 26ste november 1970 regelende de instelling van de Sociaal-Economische Raad (Nederlandse Antillen).

¹²⁴ Artikel 2 lid 2 en 3 Landsverordening, houdende de instelling van een vast college van advies genaamd de Sociaal-Economische Raad (Aruba) en artikel 1 lid 2 en 3 Landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 26ste november 1970 regelende de instelling van de Sociaal-Economische Raad (Nederlandse Antillen).

¹²⁵ Artikel 17 lid 1 en 3 Landsverordening, houdende de instelling van een vast college van advies genaamd de Sociaal-Economische Raad (Aruba) en artikel 14 lid 1 en 2 Landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 26ste november 1970 regelende de instelling van de Sociaal-Economische Raad. Artikel 6 lid 1 Lob Aruba en Artikel 10 lid 1 en lid 4 Lob Nederlandse Antillen.

derlandse Antillen 6) onafhankelijke deskundigen die niet actief dienend ambtenaar zijn bij de Ministeries van Financiën, Handel, Industrie en Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Zaken, Economische Zaken, Welzijnszaken of Justitie en Publieke Werken Volksgezondheid, of Ontwikkelingssamenwerking.¹²⁶

Voorts geldt voor alle leden dat het lidmaatschap van de SER onverenigbaar is met het lidmaatschap van de Staten, de functie van Minister, ondervoorzitter of lid van de Raad van Advies, en voor de Nederlandse Antillen het lidmaatschap van de Eilandsraad en de functie van Gedeputeerde.

De SER heeft verder ook een forumfunctie waar de twee sociale partners onder begeleiding van onafhankelijke deskundigen elkaar ontmoeten. Deze functie heeft geen wettelijke basis. Sinds 1997 zijn er initiatieven om te komen tot eilandelijke overlegorganen. De “Kolaborativa” op Curaçao kan als een dergelijk eilandelijk overlegorgaan worden beschouwd (zie paragraaf 2.5.2).

2.4.11 De Ombudsfunktionaris

Het instituut van de ombudsfunktionaris is ingesteld om de burger een mogelijkheid te geven om klachten over de uitvoering van taken door de overheid voor te leggen aan een onafhankelijke en deskundige instantie. Deze mogelijkheid staat naast andere voorzieningen, zoals de volksvertegenwoordiging, de rechterlijke macht en interne procedures van klachtbehandeling. Het werk van de ombudsfunktionaris kan leiden tot het (alsnog) nemen van een maatregel en heeft uiteindelijk tot doel bij te dragen aan herstel van geschonden vertrouwen. Met het oog op deze functie naar de burger toe wordt vaak gekozen voor een vorm waarin één persoon, de Nationale ombudsfunktionaris, de naar buiten herkenbare exponent is van het instituut, als tegenwicht van een vaak anonieme bureaucratie. Het instituut draagt bij aan de deugdelijkheid van bestuur omdat het de overheid (en niet alleen de regering) dwingt responsief te zijn naar haar burgers toe.

Noch op Aruba noch in het land de Nederlandse Antillen is het instituut Nationale ombudsfunktionaris aanwezig. Het Eilandgebied Curaçao beschikt echter wel over dit controleorgaan. Daar is bij wet bepaald dat iedereen het recht heeft bij de ombudsfunktionaris een klacht in te dienen tegen de eilandsraad, het bestuurscollege, de Gezaghebber of een ieder die in dienst van het eilandgebied werkzaam is.¹²⁷ Bovendien verleent het bureau van de ombudsfunktionaris, indien de klager dit wenst,

¹²⁶ Artikel 3 lid 4 Landsverordening, houdende de instelling van een vast college van advies genaamd de Sociaal-Economische Raad (Aruba) en artikel 2 lid 5 Landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 26ste november 1970 regelende de instelling van de Sociaal-Economische Raad.

¹²⁷ Artikel 9 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

medewerking bij het op schrift stellen van zijn klacht.¹²⁸ De ombudsfunktionaris onderzoekt in beginsel alle ingediende klachten en spreekt hij het oordeel uit of de gedraging van het overheidsorgaan, geheel of gedeeltelijk, wel of niet behoorlijk was.¹²⁹ Naast ingediende klachten kan de ombudsfunktionaris ook op eigen initiatief een onderzoek instellen naar gedragingen, indien hij vermoedt, dat deze gedragingen niet behoorlijk zijn.¹³⁰ Overigens is de ombudsfunktionaris niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien de aangelegenheid behoort tot het algemeen beleid van een orgaan; betrekking heeft op algemeen verbindende voorschriften of indien ten aanzien van de gedraging een administratiefrechtelijke, een burgerrechtelijke of een strafrechtelijke procedure loopt of een administratiefrechtelijke uitspraak is gedaan.¹³¹ In het geval voor de klacht ook administratief beroep open staat of stond is de Ombudsfunktionaris wel bevoegd maar niet verplicht een onderzoek in te stellen.¹³²

De ombudsfunktionaris kan aan een orgaan aanbevelingen doen om maatregelen te treffen. Het orgaan is bovendien verplicht de ombudsfunktionaris mede te delen of en op welke wijze aan de aanbevelingen gevolg is gegeven.¹³³ Het afwijken van de aanbeveling dient bovendien omkleed te zijn met duidelijke redenen waardoor het orgaan niet zonder meer de raad van de ombudsfunktionaris in de wind kan slaan.

Voor het uitoefenen van zijn taak heeft de wet de ombudsfunktionaris een aantal vergaande bevoegdheden toegekend. In de eerste plaats is bepaald dat de ombudsfunktionaris en het personeel van zijn bureau wat de taakuitoefening betreft niet ondergeschikt zijn aan de eilandsraad, het bestuurscollege, de Gezaghebber.¹³⁴ Bovendien draagt de wet het bestuurscollege op de ombudsfunktionaris, in overeenstem-

¹²⁸ Artikel 9 lid 3 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹²⁹ Artikel 10 lid 3 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³⁰ Artikel 10 lid 5 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³¹ Artikel 11 lid 1 onder a, b en c Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³² Artikel 10 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao. Artikel 11 lid 2 bepaalt echter: “De ombudsfunktionaris is niet verplicht een onderzoek als bedoeld in artikel 10 in te stellen of voort te zetten, indien:

op het moment van de indiening van de klacht een jaar is verstreken na de gedraging;

de klacht niet voldoet aan de vereisten, bedoeld in artikel 9, tweede lid; (dit zijn de eisen die aan de schriftelijke klacht gesteld zijn)

de klacht kennelijk ongegrond is; het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is; de klager een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden; een klacht, dezelfde gedraging betreffende, bij hem in behandeling is of - behalve indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden - door hem is afgedaan; ten aanzien van de gedraging voor de klager een administratiefrechtelijke voorziening heeft opengestaan en hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt.”

¹³³ Artikel 10 lid 6 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³⁴ Artikel 6 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

ming met hem, alle faciliteiten beschikbaar te stellen, die noodzakelijk zijn voor de goede en onafhankelijke uitoefening van zijn ambt.¹³⁵

De ombudsfunktionaris is bevoegd “bij het desbetreffende orgaan en, indien van toepassing, bij de ambtenaar, alsmede bij de klager, alsmede bij ambtenaren als deskundige of getuige alle inlichtingen te vragen dan wel bescheiden op te vragen of in te zien die een aangelegenheid betreffen waarop het onderzoek betrekking heeft.”¹³⁶ De betrokkenen zijn in beginsel verplicht binnen een door de ombudsfunktionaris gestelde termijn te voldoen aan dit verzoek.¹³⁷ Bij deze bepaling is overigens wel de beperking opgenomen dat inlichtingen die betrekking hebben op het beleid, gevoerd onder verantwoordelijkheid van een orgaan slechts door ombudsfunktionaris ingewonnen kunnen worden door tussenkomst van dat orgaan. Bovendien kunnen de betrokkenen zich van het verstrekken van inlichtingen verschonen op grond van wettelijke of andere gewichtige redenen.¹³⁸

Voordat de ombudsfunktionaris zijn bevindingen in een rapport neerlegt stelt hij zowel de klager als het beklagde orgaan en indien van toepassing de ambtenaar in de gelegenheid kennis te nemen van de voorlopige bevindingen en zich daarover uit te spreken.¹³⁹ Vervolgens wordt een definitief rapport opgesteld dat niet alleen aan de klager en de beklagde wordt verstrekt maar ook door iedereen kan worden opgevraagd.¹⁴⁰

Om belangenverstremming van de positie van ombudsfunktionaris zo veel mogelijk te beperken is een aantal eisen gesteld aan de functie. De ombudsfunktionaris mag geen lid zijn van de eilandsraad of het bestuurscollege. Evenmin mag een Gezaghebber of een ambtenaar in dienst van het eilandgebied benoemd worden tot ombudsfunktionaris.¹⁴¹ Voorts is bij wet bepaald dat de ombudsfunktionaris geen nevenfunctie mag aanvaarden, “waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Indien de ombudsfunktionaris een nevenfunctie wenst te aanvaarden, doet hij hiervan vooraf mededeling aan het bestuurscollege, die de eilandsraad van deze mededeling in kennis stelt.”¹⁴² De Eilandsraad is overigens gerechtigd onder voorwaarden de ombudsfunktionaris te ontslaan.¹⁴³ Wettelijk erkende redenen hiervoor zijn onder meer de onherroepelijke veroordeling van de

¹³⁵ Artikel 4 lid 2 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³⁶ Artikel 13 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³⁷ Artikel 13 lid 2 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³⁸ Artikel 13 lid 3 en 4 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹³⁹ Artikel 14 lid 1 en 2 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹⁴⁰ Artikel 15 lid 1, 2 en 3 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹⁴¹ Artikel 2 lid 3 onder a en b Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹⁴² Artikel 2 lid 4 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹⁴³ Artikel 3 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

functionaris wegens een misdrijf, de gijzeling van de functionaris vanwege schulden of het feit dat deze het Nederlandschap verliest. Verder is bepaald dat de benoeming, bevordering, bestraffing, schorsing en ontslag aan het personeel van het bureau door het Bestuurscollege geschiedt, na een daartoe strekkende voordracht van de ombudsfunktionaris.

Tot slot moet nog worden vermeld dat de ombudsfunktionaris verplicht is jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de eilandsraad te sturen.¹⁴⁴

2.4.12 De Centrale Bank

Zowel Aruba als de Nederlandse Antillen beschikken over een eigen monetair systeem. Beide landen hebben daarom een eigen Centrale Bank die het monetair en bedrijfseconomisch toezicht op alle kredietinstellingen uitoefenen. De banken doen dit in beginsel onafhankelijk van overheidsbemoediging. Tevens oefenen zij het toezicht uit op de financiële instellingen, een taak die in Nederland deels is neergelegd bij de Autoriteit Financiële Markten. De Centrale Bank oefent zowel op Aruba als op de Nederlandse Antillen een aantal vast omschreven taken uit. In de eerste plaats is dat natuurlijk de invulling en uitvoering geven aan het monetaire beleid en toezicht houden op het financiële systeem. Daarnaast treedt zij op als de bankier van de overheid, draagt zij zorg voor stabiele wisselkoersen en beteugelt zij inflatie.

In het kader van deugdelijk bestuur moet echter gewezen worden op een andere taak, namelijk gevraagd én ongevraagd advies geven inzake de overheidsfinanciën.¹⁴⁵ Als bankier van de overheid beschikt zij over grondige kennis van dit onderwerp en kan zodoende door het verstrekken van informatie en het geven van advies de overheid aanzetten tot het voeren van een gezond financieel beleid. In die zin draagt zij bij aan de deugdelijkheid van bestuur.

2.4.13 Het Centraal Bureau van de Statistiek

Voor het voeren van een effectief sociaal-economisch beleid dient de overheid de sociaal-economische ontwikkelingen nauwgezet te volgen. Alleen op die manier kan zij prioriteiten stellen, beleidsdoelen formuleren en achteraf vaststellen in hoeverre de doelen gerealiseerd zijn. Om die reden beschikken moderne staten altijd over één of

¹⁴⁴ Artikel 16 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

¹⁴⁵ Op Aruba is deze taak wettelijk verankerd in artikel 10 lid 2 National Ordinance for Establishing a Statute for the Central Bank van Aruba. Het Centrale Bank-Statuut 1985 van de Nederlandse Antillen rept echter niet van deze bevoegdheid.

meer organisaties die statistieken maken voor een aantal belangrijke sociaal-economische indicatoren. Deze organisaties fungeren, in het kader van deugdelijk bestuur, als controlemechanismen. Overigens maakt niet alleen de overheid gebruik van haar gegevens. Ook het publiek heeft belang bij inzicht in gevolgen van het sociaal-economische beleid van de overheid.

Aruba en de Nederlandse Antillen hebben beide een eigen Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS is een landsdienst die op Aruba valt onder het Ministerie van Economische Zaken en op de Nederlandse Antillen ressorteert onder het Ministerie van Economische en Arbeidszaken. Het CBS is de enige bij wet aangewezen instantie die opgedragen is met het verzamelen, verwerken en publiceren van relevante statistieken in verschillende domeinen.¹⁴⁶

2.4.14 De Kamer van Koophandel

Zowel Aruba als de afzonderlijke eilanden van de Nederlandse Antillen beschikken over een Kamer van Koophandel. Hoewel dit orgaan primair bedoeld is om de economische bedrijvigheid te faciliteren vervullen zij ook een controlerende taak waardoor ze in beginsel kunnen bijdragen aan de deugdelijkheid van bestuur. De Kamers zijn op Aruba verplicht aan de Minister van Economische Zaken en op de Nederlandse Antillen aan de Bestuurscolleges binnen wiens gebied zij gevestigd zijn, adviezen of inlichtingen te geven over handels- en nijverheidsaangelegenheden wanneer daarom verzocht wordt. Tegelijkertijd zijn ze bevoegd ook uit eigen beweging de minister of het betreffende Bestuurscollege advies uit te brengen.¹⁴⁷ De Kamers mogen statistische gegevens verzamelen en zijn zelfs bevoegd, onder voorwaarden, bij de Minister van Economische Zaken respectievelijk de Bestuurscolleges informatie te verkrijgen die zij noodzakelijk achten voor het opstellen van haar statistische overzichten.¹⁴⁸

Doordat de Kamers de handelsregisters voeren en ook op andere wijze informatie verkrijgen van de economische activiteiten binnen hun verzorgingsgebieden kunnen zij een belangrijke monitorfunctie van de (locale) economie vervullen. Op die wijze leveren de Kamers een bijdrage aan de deugdelijkheid van bestuur.

¹⁴⁶ Landsbesluit organisatie en taakstelling Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Inwtr.: 1980,72

¹⁴⁷ Artikel 11 lid 1 en 2 Landsverordening op de Kamer van Koophandel en Nijverheid Aruba en artikel 11 lid 1 en 2 Landsverordening op de Kamers van Koophandel en Nijverheid Nederlandse Antillen.

¹⁴⁸ Artikel 13 lid 2 Landsverordening op de Kamer van Koophandel en Nijverheid Aruba en artikel 13 lid 1 onder g en artikel 13 lid 2 Landsverordening op de Kamers van Koophandel en Nijverheid Nederlandse Antillen.

2.4.15 Het Georganiseerd Overleg Ambtenaren (Adviescollege)

Het ambtelijk apparaat is er om de drie machten, de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht bij de uitvoering van hun taken te ondersteunen. Om de rechtszekerheid en de arbeidspositie van de ambtenaren te waarborgen is een commissie in het leven geroepen. Deze commissie, het Georganiseerd Overleg Ambtenaren, ook wel afgekort met G.O.A wordt in hoofdstuk X van de Arubaanse en Antilliaanse Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht genoemd.¹⁴⁹ De Commissie wordt krachtens artikel 101 lid 2 opgedragen aangelegenheden die de rechtszekerheid en de arbeidspositie van de ambtenaren raken met de door de betrokken minister daartoe aangewezen vertegenwoordigers te bespreken, alvorens door het daartoe bevoegde gezag een beslissing wordt genomen.¹⁵⁰ Met deze inspraakbevoegdheid kan de G.O.A. controle uitoefenen op overheidshandelen dat de ambtenaren kan raken. Zij levert in die zin een bijdrage aan de deugdelijkheid van bestuur.

2.5 Autonome checks-and-balances

De bestuursystemen van Aruba en de Nederlandse Antillen kennen een aantal actoren dat expliciet bij wet een controlerende functie vervult. Daarnaast kennen beide landen ook een aantal bestuurlijke en maatschappelijk organisaties dat niet expliciet bij wet is opgedragen een toezichthoudende taak te vervullen maar dat in de praktijk wel doet. De belangrijkste worden in deze paragraaf beschreven.

2.5.1 De Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt Nederlandse Antillen (Adviescollege).

In het regeerakkoord 1999-2002 en haar *Urgentieprogramma* heeft de regering van de Nederlandse Antillen gestreefd naar vernieuwing van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Om dit doel te bereiken is er een samenhangend stelsel van ver-

¹⁴⁹ Voor een beschrijving van de LMA zie paragraaf 3.3.3.

¹⁵⁰ De volgende aangelegenheden worden in de LMA in ieder geval aangemerkt als aangelegenheden waarbij de G.O.A overleg voert met de door de minister aangewezen vertegenwoordigers: het pensioen, verlofaanvragen, wachtgeld, uitzending, detachering, overtocht, tegemoetkoming in de kosten van geneeskundige behandeling en/of verpleging, ambtenarenrechtspraak. Het overlegorgaan behandelt verder ook voorstellen tot wijziging of daarmee samenhangende algemene regelingen zoals: bezoldigingsregelingen, duurtoeslageregelingen, reis-, verblijf- en verhuiskostenregelingen, regelingen betreffende het vertrekken van kleding en kledingtoelage, regelingen betreffende vergoeding voor het gebruik van een eigen vervoermiddel ten behoeve van de dienst, regelingen nopens korting of inhouding op van overheidswege genoten wordende inkomsten.

nieuwd vervolgberoepsonderwijs en algemene volwasseneneducatie ingevoerd. Geconstateerd werd dat gezien de hoge eisen die de moderne sociaal-economische ontwikkelingen aan de scholing van de werknemers stelt, het wenselijk is om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te optimaliseren en om de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers te betrekken bij het beleid inzake onderwijs en arbeidsmarkt door middel van een Raad die de Regering van advies dient over onderwerpen betreffende onderwijs en arbeidsmarkt. De Raad van Onderwijs en Arbeid (R.O.A) werd bij Landsbesluit ingesteld.¹⁵¹

De onderwijsvernieuwing heeft tot doel de scholingsgraad van de beroepsbevolking te verhogen en het optimaliseren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. De werkgevers en werknemers uit het beroepsonderwijs zijn vertegenwoordigd in de Raad. De Raad van Onderwijs en Arbeid heeft onder meer tot taak de Minister van Onderwijs en Arbeidsmarkt, en in voorkomende gevallen een andere minister, van advies te dienen over alle belangrijke onderwerpen betreffende onderwijs en arbeidsmarkt. Als adviesorgaan kan zij de verantwoordelijke ministers aanzetten tot het voeren van adequaat onderwijsbeleid en zo een bijdrage leveren aan de deugdelijkheid van bestuur.

Deze Raad ontbreekt op Aruba.

2.5.2 Samenwerking

De bijstand, die in het kader van artikel 36 van het Statuut door Nederland aan Aruba en de Nederlandse Antillen verleend wordt, kan worden aangemerkt als een mechanisme dat bijdraagt aan deugdelijk bestuur, zij het dat de werkzaamheid meer indirect is dan bij de eerder besproken mechanismen. Met de door Nederland gefinancierde samenwerkingsprojecten kunnen bepaalde instituties en maatschappelijke ontwikkelingen in de Caribische rijkdelen gestimuleerd worden. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan de deugdelijkheid van bestuur.

Onder de noemer van 'samenwerking' beoogt het *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* het effectiever maken van het beleid van Aruba en de Nederlandse Antillen door middel van het stimuleren van de institutionele ontwikkeling en goed functionerende *checks-and-balances*.

De Samenwerking valt grofweg uiteen in twee delen. In de eerste plaats zijn daar de zogenaamde samenwerkingsprogramma's die gericht zijn op een specifieke sector, bijvoorbeeld onderwijs. Voor een programma worden voor een periode van vier jaar door Nederland en de Nederlandse Antillen de doelstellingen en te behalen resultaten vastgesteld. De middelen voor de samenwerkingsprogramma's op het gebied van de

¹⁵¹ Landsbesluit houdende Algemene Maatregelen d.d. 11 september 2002.

rechtshandhaving, de economische ontwikkeling, het onderwijs en de volksgezondheid worden overgemaakt aan ontwikkelingsfondsen. Op Aruba is dit het Fondo Desaroyo Aruba (FDA) en op de Nederlandse Antillen is dit de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA). Deze fondsen beoordelen de projectvoorstellen die door land en eilandgebieden worden gedaan. SONA is voor 100% gefinancierd door Nederland en legt verantwoording af aan het *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Het FDA wordt voor 50% door Nederland gefinancierd en voor 50% door Aruba. Bovendien functioneert zij krachtens haar instellingsbesluit meer autonoom dan SONA.

Naast stimulering van instituties en maatschappelijke ontwikkelingen via tussenkomst van bovengenoemde stichtingen levert Nederland in het kader van deugdelijk bestuur ook meer rechtstreeks een bijdrage. Nederlandse stuurt bijvoorbeeld rechters en officieren van Justitie voor enkele jaren naar Aruba en de Nederlandse Antillen om hun collega's daar bij te staan. Ook is Nederland verantwoordelijk voor het in stand houden van het rechersamenwerkingsteam (RST). Zij bekostigt de exploitatielasten van het RST en de salarislasten van de rechers die vanuit Nederland worden gedetacheerd. Ook de Kustwacht van Aruba en de Nederlandse Antillen wordt voor het overgrote deel door Nederland gefinancierd. Aruba en de Nederlandse Antillen betalen 1/3 deel.

Eigenlijk is de bijstand, die in het kader van artikel 36 van het Statuut door Nederland aan Aruba en de Nederlandse Antillen wordt verleend een verzameling van instrumenten die ieder op eigen wijze kunnen bijdragen aan de deugdelijkheid van bestuur.

2.5.3 De Media

De media worden over het algemeen beschouwd als een belangrijk controlemechanisme binnen het systeem van *checks-and-balances* omdat het bericht over het overheidshandelen en daarmee een incentive verschaft voor bestuurders en ambtsdragers deugdelijk bestuur te voeren. De persvrijheid is geregeld in de Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen.¹⁵² Het mediaveld op Aruba en de Nederlandse Antillen is omvangrijk, heterogeen en deels via maatschappelijke scheidslijnen verdeeld.

¹⁵² Artikel I.12 Staatsregeling Aruba en artikel 8 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

2.5.4 *De NGO's*

Niet gouvernementele organisaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de deugdelijkheid van bestuur. Zij vertegenwoordigen belangencollectieven waarmee de politiek serieus rekening dient te houden, vooral wanneer ze gesteund worden door een brede achterban. De NGO's kunnen door handig gebruik te maken van de wettelijke instrumenten de overheid dwingen rekening te houden met deze voorkeuren en ervoor zorgen dat bepaalde onderwerpen op de politieke agenda komen.

Het maatschappelijk middenveld op Aruba en de Nederlandse Antillen is in verhouding tot Nederland minder sterk ontwikkeld. Toch zijn ook in de Caribische rijkdelen verschillende organisaties actief die maatschappelijke ontwikkeling of de verbetering van het milieu proberen te stimuleren. Een quickscan van de milieuorganisaties levert de volgende lijst op:

Aruba

- Project for Sustainable Use of Aruban Natural Resources (Pudrena Aruba)
- FANAPA (Foundation for Nature and Parks Aruba)
- Stimaruba (Aruba)
- Rainbow Warriors International
- Nederlandse Antillen

Bonaire

- Aliansa Naturalesa di Boneiru
- Amigu di Tera (Friends of the Earth Bonaire)
- Bonaire Bat Action Team (BAT)
- Physical Planning and Management Service
- Foundation for the Preservation of Klein Bonaire
- STINAPA Bonaire (National Parks Foundation Bonaire)
- Sea Turtle Conservation Bonaire (STCB Bonaire)

Curaçao

- Amigu di Tera (Friends of the Earth Curaçao)
- Caribbean Marine Biological Institute CARMABI
- Defensa Ambiental (Environmental Defence Curaçao)
- Doñonan di Tera (landowners Association Curaçao)
- LVV (Department of Agriculture, Livestock and Fisheries)
- Stichting Schoon Milieu op Curacao (SMOC)
- Natuur & Milieucentrum Curaçao
- Reef Care Curaçao
- Uniek Curaçao

Saba

- Saba Conservation Foundation
- Saba Marine Park

Sint Eustatius

- The St. Eustatius National Parks Foundation (Stenapa)

St Maarten

- Foundation for the Management and Conservation of Nature on St. Maarten (St. Maarten Nature Foundation)
- St. Maarten Heritage Foundation

2.6 Tot slot

Het systeem van *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen omvat een breed palet aan mechanismen die, wanneer de wettelijke taakstellingen consequent worden opgevolgd, tot goed bestuur leiden. De uitvoerende en wetgevende macht worden door een groot aantal procedures en organen gecontroleerd en kunnen daar waar nodig gecorrigeerd worden. In de eerste plaats door de Koninkrijksregering die, onder voorwaarden, de Koninkrijksbelangen mag afdwingen in de Caribische rijkdelen en daartoe Rijkswetten kan aannemen of landsverordeningen van de Staten kan vernietigen. Ook de Gouverneur is gerechtigd, onder voorwaarden, de behandeling van wetsvoorstellen tegen te houden of weigeren wetten te ondertekenen.

Controle op de uitvoerende macht wordt binnen het Arubaanse en Antilliaanse bestuursstelsel in de eerste plaats door de Staten uitgeoefend. Ook andere voorzieningen als de Lar en de Lob dragen er zorg voor dat de uitvoerende macht rekenschap moet afleggen voor haar daden en daar waar nodig door de rechterlijke macht gecorrigeerd kan worden.

Het politieke proces is formeel gezien beschermd tegen populisme doordat in de Staatsregelingen en de taakstelling van verschillende controleorganen de naleving van de beginselen van de deugdelijkheid van bestuur wordt voorgeschreven. Het niet naleven van die bepalingen leidt er, formeel gezien, toe dat allerlei mechanismen geëffectueerd worden die de deugdelijkheid van bestuur beogen te herstellen.

Het systeem van *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen kent een aantal voorzieningen dat specifiek gericht is op het indammen van de nadelige gevolgen van kleinschaligheid. Het gaat daarbij onder meer om de voorwaarden die gesteld worden aan het bekleden van functies en de bepalingen rondom het aannemen van ambtelijke giften. In dit kader kan ook gedacht worden aan de LMA en voor de Nederlandse Antillen de Landsverordening Organisatie Landsoverheid die het moei-

lijk maakt om personen politiek te benoemen of op grond van politieke argumenten promotie te verlenen of te onthouden.

Het systeem van *checks-and-balances* kent met name ten aanzien van het comptabel beheer een aantal sterke controlemechanismen. Niet alleen dragen de verschillende comptabiliteitswetten de rekenplichtigen op periodiek jaarrekeningen en andere financiële overzichten te produceren maar zijn verschillende controleorganen opgetuigd met vergaande bevoegdheden deze verplichtingen af te dwingen. Het gaat hierbij niet alleen om het budgetrecht van de Staten en de Eilandsraden maar ook om de bevoegdheden van de Rekenkamers, de Landsaccountantsdiensten, de Gezaghebbers en om de bepalingen in de Lar.

3. CHECKS-AND-BALANCES IN CARIBISCH PERSPECTIEF

Uit het voorgaande hoofdstuk vloeit logisch de vraag voort of het systeem van *checks-and-balances* in Caribische rijkdelen ook in de praktijk in staat is de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Vanuit Nederlands perspectief oogt het systeem in de West tenslotte volledig en kent alleen ten aanzien van de financiering van politieke partijen echte onvolkomenheden.¹⁵³ Om deze vraag te beantwoorden is het zinvol de bestuurlijke prestaties van de Caribische rijkdelen te vergelijken met die van de andere bestuurlijke entiteiten in de Caribische regio. Voor dat doel verschaft de WorldBank Governance Indicator Set (WBGIS) een geschikt middel. In tabel 3.1 worden alle bestuurlijke entiteiten in de Caribische regio en Nederland onderling vergeleken. Wat daarbij opvalt is dat de bestuurlijke prestaties van de Caribische rijkdelen, ondanks de sterke overeenkomst, achterblijven bij die van Nederland. Het maakt kennelijk uit of het Nederlandse systeem van *checks-and-balances* in Nederland wordt toegepast of in de Caribische rijkdelen.

Wat verder opvalt is dat de best presterende Caribische entiteiten zonder uitzondering behoren tot de *Commonwealth* Carïben en zodoende een systeem van *checks-and-balances* kennen dat geënt is op het Britse *Westminster* model. Deze conclusie rechtvaardigt de vraag of het verschil in bestuurlijke prestaties tussen deze entiteiten en de Caribische rijkdelen (mede) te herleiden is tot de wijze waarop in formele zin de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd wordt. Om deze vraag te beantwoorden wordt in de hoofdstukken 4 en 5 voor Barbados en Anguilla het systeem van *checks-and-balances* beschreven en vastgesteld hoe dit systeem in de praktijk functioneert. De keuze voor Barbados en Anguilla wordt gemotiveerd doordat zij voorbeelden verschaffen van

¹⁵³ Politieke partijen hebben een beperkt aantal financieringsbronnen, namelijk contributiegelden, salarisafdrachten van volksvertegenwoordigers, fondsenwervende activiteiten, giften en sponsoring. Giften en sponsoring worden in Nederland beschouwd als niet wenselijk omdat het de schijn van belangenverstrengeling met zich mee kan brengen. Om die reden is de 'Wet subsidiëring politieke partijen' van kracht die staatssubsidiëring van politieke partijen regelt. In artikel Artikel 18 lid 1 van de wet is bovendien bepaald dat "Een gift aan een politieke partij van €4.537,80 of meer, afkomstig anders dan van een natuurlijke persoon, door de partij openbaar wordt gemaakt. De openbaarmaking van de gift geschiedt in ieder geval door vermelding in het financiële verslag van de politieke partij. Giften van een gever met een gezamenlijk bedrag van €4.537,80 of meer per jaar worden voor de toepassing van dit lid beschouwd als één gift". In de Caribische rijkdelen is dergelijke wetgeving niet van kracht waardoor een grote mate van afhankelijkheid bestaat ten aanzien van private giften. Bovendien ontbreekt de wettelijke plicht de herkomst van de giften openbaar te maken zodat buitenstaanders niet kunnen beoordelen in hoeverre de leden van de volksvertegenwoordiging zonder 'last of ruggespraak' tot een onafhankelijk oordeel komen. (Aruba kent overigens wel de Landsverordening Politieke Partijen dat tot doel heeft een wettelijke eis te stellen ten aanzien van de organisatievorm van politieke partijen. Een dergelijke Landsverordening is reeds geruime tijd als concept aanwezig op de Nederlandse Antillen maar tot op heden niet vastgesteld door de Staten.)

twee verschillende niveaus van onafhankelijkheid en binnen hun categorie als beste presteren. Anguilla is voor de Caribische rijksdelen relevant omdat zij, althans op papier, een vergelijkbaar niveau van autonomie kent als Aruba en de Nederlandse Antillen. Barbados is volledig onafhankelijk. De keuze om deze entiteit toch nader te onderzoeken wordt gemotiveerd door het feit dat de discussie in de West over onafhankelijkheid nog altijd gaande is en de analyse van het Barbadaanse systeem van *checks-and-balances* inzicht kan leveren in de mogelijkheden en beperkingen voor die koers. Bovendien verschaft het voorbeeld van Barbados de mogelijkheid het functioneren van Caribische *Westminster* geïsoleerd te beschouwen, daar waar in het Anguilla het functioneren van het systeem niet losgezien kan worden van haar verwevenheid met het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 3.1: World Bank Indicators gemiddelde score voor periode 2003-2005

	Voice and Accounta- bility	Political Stability	Govern- ment Ef- fectiveness	Regulatory Quality	Rule of Law	Control of Cor- ruption	gemid- deld
Barbados	1,16	1,12	1,15	1,03	1,23	1,18	1,15
Bahamas	1,13	0,88	1,20	1,00	1,31	1,35	1,15
Cayman Islands	0,80	1,08	1,25	1,37	1,08	1,24	1,14
Bermuda	1,02	0,80	1,04	1,37	1,06	1,26	1,09
Anguilla	0,78	0,99	1,26	0,98	1,41	1,02	1,07
Aruba	0,84	1,17	1,23	0,79	0,90	1,18	1,02
Virgin Islands (U.S.)	0,85	0,67	0,92	1,16	1,17	0,70	0,91
Puerto Rico	0,88	0,75	1,09	0,98	0,70	1,01	0,90
Martinique	0,62	1,09	0,76	0,84	0,93	0,81	0,84
Netherlands Antilles	0,51	0,77	1,05	0,73	0,90	0,91	0,81
St. Lucia	1,02	1,27	0,49	0,48	0,58	0,56	0,73
St. Vincent & The Grenadines	0,98	1,25	0,44	0,49	0,59	0,51	0,71
Dominica	1,13	0,83	0,40	0,72	0,61	0,55	0,71
Antigua And Barbuda	0,37	0,89	0,46	0,64	0,86	0,83	0,68
St. Kitts And Nevis	0,85	1,35	0,17	0,45	0,59	0,49	0,65
French Guiana	0,40	0,20	0,70	0,74	0,79	0,78	0,60
Grenada	0,86	0,63	0,24	0,32	0,26	0,61	0,49
Trinidad And Tobago	0,47	-0,01	0,45	0,69	0,00	0,00	0,27
Suriname	0,63	0,42	-0,08	-0,51	-0,31	0,24	0,06
Jamaica	0,52	-0,32	-0,02	0,22	-0,53	-0,54	-0,11
Guyana	0,59	-0,35	-0,29	-0,30	-0,64	-0,49	-0,24
Dominican Republic	0,23	0,05	-0,46	-0,26	-0,55	-0,53	-0,25
Cuba	-1,87	0,03	-0,94	-1,75	-1,14	-0,26	-0,99
Haiti	-1,40	-1,59	-1,57	-1,20	-1,64	-1,52	-1,49
British Virgin Islands	n.a.	1,50	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,50
Guadeloupe	n.a.	1,50	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,50
Turks And Caicos Islands	n.a.	1,50	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,50
Nederland	1,45	0,80	1,95	1,64	1,78	1,99	1,60

De zes bestuursindicatoren worden uitgedrukt in waarden die variëren van -2.5 tot 2.5. Hogere waarden corresponderen met betere bestuurlijke prestaties.

Bron: gemiddelde berekend op basis van de WBGIS 2006

Box 3.1: Democratisch bestuur en dekolonisatie in de Caribische regio

De Caribische regio kent uiteenlopende vormen van democratisch bestuur. Het bestuursmodel van Puerto Rico vertoont duidelijke overeenkomsten met het Amerikaanse republikeinse model terwijl de onafhankelijke voormalige Britse koloniën en de huidige Britse *Overseas Territories* een variant op het *Westminster* model kennen. Zoals beschreven hanteren Aruba en de Nederlandse Antillen een model dat op Nederlandse leest geschoeid is. Voor de Franse Caraïben is het niet zinvol om over een apart Caribisch model te spreken omdat deze overzeese gebieden integraal onderdeel vormen van de Franse eenheidsstaat.

De Caraïben tellen verschillende, met name grote, eilanden die een volledig onafhankelijke status kennen, maar bijna de helft van de eilanden maakt nog steeds, in meer of mindere mate, onderdeel uit van een westerse mogendheid.

De verschillen in bestuursmodel en de mate van onafhankelijkheid zijn voor een belangrijk deel te herleiden tot het gevoerde dekolonisatiebeleid van de voormalige koloniale grootheden. Direct na de WO II opteerde het Verenigd Koninkrijk voor een spoedige en complete dekolonisatie van haar Caribische territoria. Daartoe stimuleerde zij de eilanden zelfstandig te worden binnen de *Commonwealth*. Financiële steun werd (en wordt) daarbij nauwelijks geboden. De grote Britse Caribische territoria hebben alle gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zelfstandig te worden. De meeste kleine eilanden gaven echter in jaren tachtig - tegen de zin van de Britten in overigens - te kennen onderdeel te willen blijven van het Verenigd Koninkrijk. De Britten zwaaien daarom in Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Montserrat en de Turks & Caicos Islands nog steeds de scepter. Hoewel deze eilanden eigen bestuur kennen zijn de Britten daar verantwoordelijk voor buitenlandse zaken, defensie, deugdelijk bestuur en in een enkel geval ook voor binnenlandse veiligheid, de ambtenarij en de financiële dienstverlening. Hun bevoegdheid om in te grijpen in de lokale democratische besluitvorming is naar Nederlandse maatstaven groot.

Vanwege geopolitieke overwegingen kozen de Fransen er na de WO II voor hun aanwezigheid in de Caraïben te continueren (Oostindie & Klinkers, 2003, p. 11). In weerwil van alle internationale protesten werd door de Fransen in 1946 geoordeeld dat haar territoria in de West integraal onderdeel moesten gaan uitmaken van *la France métropolitaine*. De bestuurlijke integratie –volgens sommigen annexatie- heeft ertoe geleid dat er slechts één Franse wet, één Frans parlement en één Franse nationaliteit bestaat in zowel het Europese Frankrijk als in het Caribische Frankrijk dat momenteel de DOM's Martinique, Guadeloupe en Frans Guyana omvat. De vergaande bevoegdheid van de centrale regering in Frankrijk om in de lokale democratische besluitvorming van de Caribische departementen in te grijpen is dezelfde als in het Europese Frankrijk.

Hoewel de Verenigde Staten beschouwd moeten worden als de drijvende kracht

achter de dekolonisatie na de WO II van de westerse imperia, volgden zij zelf in de Caraïben een andere lijn. De strategische ligging van Puerto Rico (en in mindere mate de Amerikaanse Maagdeneilanden) maakte het voor de Amerikanen onbespreekbaar deze territoria op te geven. Sinds de jaren vijftig zijn beide entiteiten deels autonoom en kennen een eigen democratisch bestuur. De inwoners van beide eilanden hebben evenwel de mogelijkheid zich zonder visa in de VS te vestigen en zijn in sterke mate afhankelijk van economische hulp van het moederland. Het hoge welvaartsniveau en de bijzondere relatie die zij met de VS onderhouden isoleert hen van de andere niet-onafhankelijke staten in de regio. De mogelijkheden voor de Amerikanen om in te grijpen in het lokale democratische proces zijn echter beperkter dan op de Britse en Franse eilanden.

Ook Nederland is in de Caribische regio aanwezig gebleven. (Hoewel haar daarbij aanvankelijk een federatie met Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen voor ogen stond.) Met haar vergaande vorm van autonomie en het feit dat, althans op papier sprake is van een federatie tussen voormalig moederland en Caribische entiteiten, verschaft het Koninkrijk een eigen dekolonisatiemodel in de regio. Nederland heeft in verhouding tot Verenigd Koninkrijk en Frankrijk minder bevoegdheden om in te grijpen in het lokale democratische proces van de Caribische rijkdelen.

4. BARBADOS

4.1 Inleiding

De Spanjaarden die als eerste van de westerse mogendheden voet aan wal zetten noemde het eiland Los Barbados naar de ficus bomen die van een afstand veel weg hadden van baarden. De Engelse kapitein John Powell trof het enkele jaren later in 1625 weer onbewoond aan en claimde het voor Koning James I van Engeland.

Al vrij snel nadat de eerste Britten zich op Barbados vestigden nam de bevolking explosief toe. Politieke onrust in Engeland, in het bijzonder als gevolg van de strijd tussen Oliver Cromwell en Charles I veroorzaakte een grote toestroom. De gunstige klimatologische omstandigheden maakte landbouw mogelijk en de introductie van suikerriet - door Nederlandse planters overigens - zorgde voor de instroom van veel Afrikaanse slaven. De Engelse wet en tradities bleken zo sterk omarmd op het eiland dat Barbados de bijnaam 'Little England' kreeg.

De eerste parlementaire zitting werd in 1639 gehouden. Daarmee is het parlement van Barbados na dat van het Verenigd Koninkrijk en Bermuda het oudste in de *Commonwealth*.

Vanwege haar loyaliteit aan de Britse kroon werd het eiland door de troepen van Cromwell's in 1651 belegerd en in 1652 gedwongen tot overgave. De *Articles of Capitulation* die in dat jaar in Oistins werden ondertekend, zouden ironisch genoeg later worden gebruikt om juist de afscheiding van het Verenigd Koninkrijk mogelijk te maken.

In de daarop volgende eeuwen heeft Barbados zich langzaam maar zeker richting onafhankelijkheid bewogen. Eerst met de afschaffing van de slavernij in 1834 (bijna drie decennia eerder dan in de Nederlandse koloniën), de gelijke behandeling voor de wet van vrouwen in 1944 en het universele stemrecht voor volwassenen in 1951. Met de komst in de jaren vijftig van een volksvertegenwoordiging gebaseerd op vrije en geheime verkiezingen werd de roep voor onafhankelijkheid steeds luider. Deze werd op 30 november 1966 door de Britse vorst gegund.

Tijdens haar veertigjarige bestaan als onafhankelijke staat heeft Barbados een goede reputatie opgebouwd op het gebied van deugdelijk bestuur. Ondanks het feit dat drugsgerelateerde criminaliteit voor steeds meer overlast zorgt, scoort zij van alle Latijns Amerikaanse en Caribische landen op de *Human Development Index* 2006 het hoogst (Watkins, 2006, p. 283). Op de ranglijst van *Transparency International* nam zij in 2005 de 24ste plek in van minst corrupte staten en volgens *Freedom House* is Barbados een volwaardige westerse democratie (Freedom-House, 2006). Dit beeld wordt bevestigd door de *World Bank*. Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek presteerde Barbados van alle Caribische entiteiten gemiddeld genomen over de periode 2003-2005 het beste, aanzienlijk beter daardoor dan Aruba en de Nederlandse Antillen. Genoeg reden om vast te stellen in hoeverre het systeem van *checks-and-balances* van deze onafhankelijke Caribische staat effectief is in het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur.

In dit hoofdstuk zal eerst kort het staatsstelsel in hoofdlijnen worden geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de afzonderlijke controleorganen en voorzieningen die kunnen worden aangemerkt als *checks-and-balances*.¹⁵⁴

4.2 Het staatsstelsel van Barbados op hoofdlijnen

Barbados kent een parlementaire democratische monarchie. Het land maakt onderdeel uit van de *Commonwealth* en heeft zodoende Koningin Elizabeth van het Verenigd Koninkrijk als staatshoofd. De Koningin wordt op Barbados vertegenwoordigd door de *Governor-General*.

De minister-president is hoofd van de regering die *de facto* de uitvoerende macht uitoefent.¹⁵⁵ De wetgevende macht is opgedragen aan het parlement dat twee kamers telt. De *House of Assembly* (de tweede kamer) bestaat uit 30 door de bevolking gekozen leden en heeft, naar analogie van het Britse parlement, twee politieke partijen.¹⁵⁶ De *Senate* (de eerste kamer), bestaat uit 21 leden. Deze leden worden door de *Governor-General* benoemd, deels naar eigen inzicht, deels op voordracht van de minister-president en deels op voordracht van de *Leader of the Opposition*.

De rechterlijke macht is krachtens de grondwet gescheiden van de uitvoerende en de wetgevende macht.¹⁵⁷ Het omvat een gerecht in eerste aanleg en een *Supreme Court* dat bestaat uit een *High Court* en een *Court of Appeal*. De hoogste beroepsinstantie

¹⁵⁴ Het onderzoek heeft zich beperkt tot uitsluitend organen en voorzieningen die een (grond)wettelijke grondslag hebben. Media en *civil society* in het algemeen blijven zodoende buiten beschouwing.

¹⁵⁵ Hoewel in de grondwet vermeld staat dat “The executive authority of Barbados is vested in Her Majesty (artikel 63 lid 1 *Constitution of Barbados*) wordt voorts bepaald: “There shall be a Cabinet for Barbados which shall consist of the Prime Minister and not less than five other Ministers appointed [...]. The Cabinet shall be the principal instrument of policy and shall be charged with the general direction and control for the government of Barbados and shall be collectively responsible therefore to Parliament.” (Artikel 64 lid 1 en 3 *Constitution of Barbados*)

¹⁵⁶ De *Barbados Labor Party* (BLP) en de *Democratic Labor Party* (DLP) zijn de twee politieke partijen van betekenis. Bij tijd en wijle doen ook andere partijen aan de verkiezingen mee. Zonder veel succes overigens. De *New Democratic Party* (NDP), een afsplitsing van de DLP, kon bijvoorbeeld bij de laatste verkiezing in mei 2003 geen zetels bemachtigen (Freedom House 2006). De centumpartij BLP onderhoudt goede relaties met het zakenleven en promoot een actieve rol van de overheid in sociale ontwikkeling en uitbreiding van de infrastructuur. De DLP heeft vergelijkbare uitgangspunten maar heeft traditioneel nauwere banden met de vakbonden. Als partij die Barbados naar de onafhankelijkheid heeft geleid wordt de DLP ook meer als nationalistisch beschouwd. Omdat er geen echte ideologische verschillen bestaan tussen de partijen concentreert de politieke strijd zich vooral op de persoonlijkheden en hun politieke vaardigheden (Economist, 2004).

¹⁵⁷ In artikel 80 en 84 *Constitution of Barbados* wordt deze scheiding uitgewerkt. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is echter niet zo expliciet benadrukt zoals in de Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen.

is, afhankelijk van onderwerp, het *Caribbean Court of Justice (CCJ)* of de Britse *Privy Council*.

Het CCJ is de hoogste beroepsinstantie ten aanzien van geschillen die onder het CARICOM-verdrag ontstaan met andere landen. Omdat de regering tot op heden uitsluitend de jurisdictie van het CCJ heeft erkend op het gebied van de internationale handel en niet zoals bijvoorbeeld Trinidad en Tabago, ook ten aanzien van alle andere rechtsdomeinen, is de *Privy Council* in het Verenigd Koninkrijk nog steeds de hoogste beroepsinstantie (Vargas, 2005).

4.3 De Governor-General

De *Governor-General* is in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van Koningin Elizabeth het staatshoofd van Barbados.¹⁵⁸ Zijn taken zijn hoofdzakelijk ceremonieel van aard (McIntosh, 2006, p. 4). In beginsel verricht hij deze in opdracht en volgens de aanwijzingen van de minister-president of een ander lid van de regering.¹⁵⁹ In een enkel geval voert hij zijn taken uit in opdracht van het parlement¹⁶⁰ of Koningin Elizabeth.¹⁶¹

De wet heeft de *Governor-General* een aantal bevoegdheden toegekend dat hem de mogelijkheid biedt tegenwicht te bieden aan de uitvoerende en wetgevende macht. Zo is hij gerechtigd om aan bepaalde, door het bevoegd gezag aan hem gegeven, opdrach-

¹⁵⁸ Van de zijde van de politiek werd tijdens het onderzoek uitdrukkelijk gewezen op het feit dat niet de Britse vorst maar Koningin Elizabeth het staatshoofd van Barbados is. In haar hoedanigheid van staatshoofd van Engeland vervult ze niet de functie van staathoofd van Barbados.

¹⁵⁹ Artikel 32 lid 1 *Constitution of Barbados*: "The Governor - General shall act in accordance with the advice of the Cabinet or a Minister acting under the general authority of the Cabinet in the exercise of his functions other than:

a. any function which is expressed (in whatever terms) to be exercisable by him on or in accordance with the recommendation or advice of, or with the concurrence of, or after consultation with, any person or authority other than the Cabinet; and

b. any function which is expressed (in whatever terms) to be exercisable by him in his discretion."

¹⁶⁰ Artikel 66 lid 2 *Constitution of Barbados*: "If the House of Assembly makes a resolution which has received the affirmative vote of a majority of all the members thereof resolves that the appointment of the Prime Minister ought to be revoked and the Prime Minister does not within three days of the passing of the resolution either resign or advise the *Governor-General* to dissolve Parliament, the *Governor-General* shall, by instrument under the Public Seal, revoke the appointment of the Prime Minister."

¹⁶¹ Artikel 84 lid 4: *Constitution of Barbados*: "A Judge shall be removed from office by the *Governor-General*, by instrument under the Public Seal, if the question of the removal of that Judge from office has, at the request of the *Governor-General*, made in pursuance of subsection (5), been referred by Her majesty to the Judicial Committee of Her Majesty's Privy Council and the Judicial Committee has advised Her Majesty that the Judge ought to be removed from office for inability as aforesaid or for misbehavior."

ten geen uitvoering te geven¹⁶² of deze ter heroverweging terug te sturen naar de opdrachtgever.¹⁶³

Ook in het wetgevingsproces kan de *Governor-General* formeel gezien een rol van betekenis spelen. In de constitutie is bepaald dat een wet pas van kracht is nadat de *Governor-General* deze ondertekend heeft.¹⁶⁴ Dezelfde grondwet geeft hem de bevoegdheid zijn goedkeuring te onthouden aan een wetsvoorstel.¹⁶⁵ De invloed van de *Governor-General* op de wetgevende macht wordt, althans op papier, verder vergroot door het feit dat hij zeven van de eenentwintig zetels in de *Senate* naar eigen inzicht benoemt.¹⁶⁶

Ook op de uitvoerende macht kan de *Governor-General*, formeel gezien, invloed uitoefenen. De Constitutie bepaalt namelijk dat hij naar eigen inzicht de minister-president kiest uit de *House of Assembly*.¹⁶⁷ Tevens wordt de benoeming en het ontslag van een van de leden van het Lagerhuis als *Leader of the Opposition* krachtens de wet tot zijn discretionaire bevoegdheid gerekend.¹⁶⁸

¹⁶² Artikel 32 lid 4 *Constitution of Barbados*: “Where the Governor - General is directed to exercise any function after consultation with any person or authority he shall not be obliged to exercise that function in accordance with the advice of that person or authority.”

¹⁶³ Artikel 32 lid 3 *Constitution of Barbados*: “Where the Governor - General is directed to exercise any function on the recommendation of any person or authority, he shall exercise that function in accordance with such recommendation: Provided that: a. before he acts in accordance therewith, he may, in his discretion, once refer that recommendation back for reconsideration by the person or authority concerned;”

¹⁶⁴ Artikel 58 lid 1 *Constitution of Barbados*: “A Bill shall not become law until the *Governor-General* has assented thereto in Her Majesty’s name and on Her Majesty’s behalf and has signed it in token of such assent.”

¹⁶⁵ Artikel 58 lid 1 *Constitution of Barbados*: “When a Bill is presented to the *Governor-General* for assent he shall signify that he assents or that he withholds assent.”

¹⁶⁶ Artikel 36 lid 4 *Constitution of Barbados*: “Seven Senators shall be appointed by the *Governor-General*, acting in his discretion, by instrument under the Public Seal, to represent religious, economic or social interests or such other interests as the Governor - General considers ought to be represented: Provided that before appointing any person under this subsection the *Governor-General* shall consult such persons as, in his discretion, he considers can speak for those interest and ought to be consulted.”

¹⁶⁷ Artikel 65 lid 1 *Constitution of Barbados*: “Whenever the *Governor-General* has occasion to appoint a Prime Minister he shall, acting in his discretion, appoint the member of the House of Assembly who, in his judgment, is best able to command the confidence of a majority of the members of that House.”

¹⁶⁸ Artikel 74 lid 1, 2 en 4 *Constitution of Barbados*: (1) “There shall be a *Leader of the Opposition* who shall be appointed by the *Governor-General* by instrument under the Public Seal.” (2) “Whenever the *Governor-General* has occasion to appoint a *Leader of the Opposition* he shall appoint the member of the House of Assembly who, in his judgment, is best able to command the support of a majority of those members who do not support the Government, or if there is no such person, the member of that House who, in his judgment, commands the support of the largest single group of such members who are prepared to support one leader: Provided that this subsection shall have effect in relation to any period between a dissolution of Parliament and the day on which the next election of members of the House

De onafhankelijkheid van de *Governor-General* wordt in de constitutie beschermd door de bepaling dat *Her Majesty* haar vertegenwoordiger benoemt, voor een periode zo lang het haar goeddunkt.¹⁶⁹ Namens *Her Majesty* is hij bevoegd amnestie te verlenen aan veroordeelden.¹⁷⁰

De Governor-General in de praktijk

Wanneer naar de praktijk van het instituut van *Governor-General* wordt gekeken valt op dat er allerlei gebruiken bestaan die niet in de wet genoemd zijn en soms zelfs daartegen in gaan. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat de keuze van de *Governor-General* niet ‘at *Her Majesty’s pleasure*’ geschiedt maar op voordracht van de minister-president van Barbados. De leider van de regering is tevens degene die bepaalt wanneer de zittende *Governor-General* zijn ontslag krijgt aangeboden. Doorgaans is dit na 5 of 10 jaar. De *Governor-General* is overigens altijd een ingezetene van het land (Forde et al., 1998). Het feit dat het staatshoofd niet rechtstreeks door de bevolking gekozen wordt maar door de minister-president ter benoeming wordt voorgedragen, wordt door sommigen als een democratisch tekort beschouwd (McIntosh, 2006, p. 5).

Daar waar het in de praktijk gewoonte is geworden dat de minister-president naar eigen inzicht het staatshoofd voordraagt tot benoeming (en ontslag), benoemt de *Governor-General*, in weerwil van de wettelijke bepalingen, de minister-president juist niet naar eigen inzicht. Op Barbados is namelijk de ongeschreven regel dat de leider van de politieke partij die bij de verkiezingen de meeste zetels bemachtigt, de minister-president wordt.

Ten aanzien van de benoeming van de leden in de *Senate* oefent de *Governor-General* in de praktijk wel zijn discretionaire bevoegdheden uit. Tot op heden zijn de opeenvolgende staatshoofden goed in staat gebleken senatoren te selecteren die zich relatief onafhankelijk opstelden ten opzichte van de regeringspartij en zowel binnen de politiek als daarbuiten op breed draagvlak konden rekenen. Gelet op het feit dat de politiek van Barbados slechts twee politieke partijen kent is de discretionaire bevoegdheid van de *Governor-General* om naar eigen inzicht de *Leader of the Opposition* te mogen kiezen, betekenisloos. De leider van de niet-regeringspartij is *de facto* de *Leader of the Opposition*.

of Assembly is held as if Parliament had not been dissolved. (4) “If, in the judgment of the *Governor-General*, the *Leader of the Opposition* no longer is able to command the support of a majority of Government, or, as the case may be, the support of the largest single group of such members who are prepared to support one leader, the *Governor-General* may revoke the appointment of the *Leader of the Opposition*.”

¹⁶⁹ Artikel 28 *Constitution of Barbados*: “There shall be a *Governor-General* of Barbados who shall be appointed by Her Majesty and shall hold office during Her Majesty’s pleasure and who shall be Her Majesty’s representative in Barbados.”

¹⁷⁰ Artikel 78 *Constitution of Barbados*.

Diens bevoegdheid om goedkeuring te onthouden aan wetsvoorstellen is tot op heden door de *Governor-General* niet gebruikt. Mogelijk dat het feit dat de grondwet niet bepaalt onder welke voorwaarden de *Governor-General* zich van goedkeuring dient te onthouden het gebruik van deze bevoegdheid in de weg staat. Toch is men op Barbados van mening dat de latente dreiging die uitgaat van deze bevoegdheid een *incentive* verschaft voor de opstellers van wetsvoorstellen om deugdelijk materiaal te leveren.

4.4 De minister-president

De minister-president oefent geen controlerende taak uit maar is als hoofd van de uitvoerende macht één van de belangrijkste te controleren politieke actoren. Voor een goed begrip van het functioneren van het systeem van *checks-and-balances* op Barbados is het van belang kort stil te staan bij deze politieke functionaris. Zijn taken en bevoegdheden wijken namelijk op een aantal punten sterk af van de taken en bevoegdheden die door de beide ministers-presidenten van Aruba en de Nederlandse Antillen worden uitgeoefend.

Op Barbados is veel macht geconcentreerd in de handen van het hoofd van de regering. Ten aanzien van de uitvoerende macht werd al gemeld dat hij de *Governor-General* ter benoeming voordraagt. Maar ook zijn bevoegdheid naar eigen inzicht de ministers in de regering ter benoeming voor te dragen moet in dit kader worden genoemd.^{171 172}

De minister-president oefent dankzij de grondwet en de geldende politieke gebruiken sterke invloed uit op de wetgevende macht. Niet alleen draagt hij 12 van de 21 zetels in de *Senate* voor benoeming voor maar bepaalt hij traditiegetrouw in grote mate de uitkomsten van beraadslagingen in zowel de ministerraad als zijn eigen partij. Aangezien in een tweepartijstelsel zoals op Barbados de winnende politieke partij de (overgrote) meerderheid heeft in beide kamers van het parlement vallen wetgevende en uitvoerende macht ten dele samen.

De wetgevende macht wordt verder binnen de invloedssfeer van de minister-president getrokken door het feit dat hij bevoegd is het moment van verkiezingen te

¹⁷¹ Artikel 35 lid 2 *Constitution of Barbados*: "The other Ministers shall be appointed by the *Governor-General*, acting in accordance with the advice of the Prime Minister, from among the members of the two Houses."

¹⁷² Tijdens het onderzoek werd er gerefereerd aan de benoeming van een minister die haar positie te danken had aan de discretionaire bevoegdheid van de huidige minister-president waarbij tegen de democratische beginselen gehandeld zou zijn. De betreffende persoon had tijdens de laatste verkiezingen onvoldoende stemmen weten te bemachtigen voor een zetel in de *House of Assembly*. De minister-president benoemde haar vervolgens tot senator en in die hoedanigheid kreeg zij een ministerpost aangeboden.

bepalen. Wanneer het moment van verkiezingen strategisch gekozen wordt kan de regerende partij extra stemmen winnen.¹⁷³

Ook op de rechterlijke macht oefent de minister-president een zekere invloed uit. Aanvankelijk werden de rechters, krachtens de grondwet door een *Judicial and Legal Service Commission* ter benoeming voorgedragen (zie paragraaf 4.6). In 1974 werd de grondwet op aandringen van de toenmalige minister-president gewijzigd en kwam de voordracht tot benoeming van de leden van de rechterlijke macht onder zijn exclusieve verantwoordelijkheid.¹⁷⁴ Hoewel al in 1979 door de *Constitutional Review Commission Cox* gewezen werd op het gevaar dat in een dergelijke situatie de uitvoerende macht de rechterlijke macht incorporeert is tot heden de situatie niet gewijzigd (Forde et al., 1998, p. 60).¹⁷⁵

4.5 Het parlement

Barbados kent een van de oudste parlementen ter wereld. Vanaf 1639 heeft een volksvertegenwoordiging zonder onderbreking zitting gehouden op het eiland (Marshall et al., 2004, p. 15). Het parlement bestaat naar analogie van het Britse *Westminster* model uit een Lagerhuis (de *House of Assembly*) en een *House of Lords* (de *Senate*). Het parlement is de wetgevende macht opgedragen.¹⁷⁶ De introductie van wetten geschiedt doorgaans in de *House of Assembly* terwijl de controle op de wetsvoorstellen en eventuele aanpassingen ervan primair worden verricht door de *Senate* (Forde et al., 1998, p. 46). De leden van de *House of Assembly* worden rechtstreeks gekozen¹⁷⁷ terwijl de leden

¹⁷³ Van de zijde van de wetenschap werd tijdens het onderzoek gewezen op het feit dat de verkiezingen direct na de *World Cup Finale Cricket* in april 2007 gepland werden, geen toeval mag heten. Cricket is de nationale sport van het eiland en het feit dat de finale op Barbados plaatsvond zou de tevredenheid met het huidige regime kunnen vergroten.

¹⁷⁴ Artikel 81 lid *Constitution of Barbados*: “The *Chief Justice* and other Judges of the Supreme Court shall be appointed by the *Governor-General*, by instrument under the Public Seal, on the recommendation of the Prime Minister after consultation with the *Leader of the Opposition*.”

¹⁷⁵ Van zowel de zijde van de politiek als van de zijde van de wetenschap werd er tijdens het onderzoek op gewezen dat het op z'n minst opmerkelijk is dat de huidige *Chief Justice* onder de vorige regering de functie van *Attorney-General* bekleedde. De *Attorney-General* is niet alleen de minister van Justitie maar teven de belangrijkste adviseur van de regering. De *Attorney-General* adviseert ondermeer de minister-president inzake de benoeming van de *Chief Justice* waardoor sprake lijkt van zelfbenoeming.

¹⁷⁶ Artikel 48 lid 1 *Constitution of Barbados*: “Subject to the provision of this Constitution, Parliament may make laws for the peace, order and good government of Barbados.”

¹⁷⁷ Artikel 41 *Constitution of Barbados*. (1) “The House of Assembly shall consist of twenty four members or such greater number of members as Parliament may prescribe. (2) The members of the House (who shall be known as “Members of Parliament”) shall be persons who, being qualified for election as such in accordance with the provisions of this Constitution, have been so elected in the manner provided by any law in force in Barbados.”

van de *Senate* door de *Governor-General* benoemd worden, deels op voordracht van de minister-president, deels op voordracht van de *Leader of the Opposition* en deels naar eigen inzicht.¹⁷⁸

Beide kamers beschikken over vergelijkbare bevoegdheden waarmee enerzijds wetten tot stand worden gebracht en anderzijds de regering gecontroleerd wordt in de uitoefening van haar taken. Deze bevoegdheden zijn onder meer het vragenrecht, het recht van enquête, het budgetrecht, het recht op amendement, het recht van initiatief, het recht van interpellatie en het motierecht.¹⁷⁹ Voor wat betreft het financieel beleid van de regering kan het parlement de hulp invoeren van de *Auditor-General* en deze vragen onderzoek in te stellen.¹⁸⁰ Ook kent het parlement een vaste Kamercommissie (de *Committee of Public Accounts* genaamd) bestaand uit zowel leden van de *Assembly* als de *Senate*. Deze commissie is belast met beraadslaging over de publieke uitgaven en inkomsten en kan zittingen in het parlement voorbereiden.¹⁸¹

De op het parlement van toepassing zijnde wetgeving van Barbados verschilt op een aantal punten met de Arubaanse en Antilliaanse wetgeving. In de eerste plaats wordt zowel in de grondwet als in de afzonderlijke reglementen van orde van het parlement bepaald dat het parlement niet bevoegd is het initiatief te nemen tot wetsvoorstellen die belastingverhoging tot gevolg hebben.¹⁸² Wat verder opvalt is de fijnmazigheid van regelgeving ten aanzien van spreektijd, volgorde van sprekers, wijze van indienen van schriftelijke vragen, wijze van amenderen, wijze van agenderen, gebruik

¹⁷⁸ Artikel 36 *Constitution of Barbados*. (2) "Twelve Senators shall be appointed by the *Governor-General*, acting in accordance with the advice of the Prime Minister, by instrument under the Public Seal. (3) Two Senators shall be appointed by the *Governor-General*, acting in accordance with the advice of the *Leader of the Opposition*, by instrument under the Public Seal. (4) Seven Senators shall be appointed by the *Governor-General*, acting in his discretion, by instrument under the Public Seal, to represent religious, economic or social interests or such other interests as the *Governor-General* considers ought to be represented: Provided that before appointing any person under this subsection the *Governor-General* shall consult such persons as, in his discretion, he considers can speak for those interest and ought to be consulted."

¹⁷⁹ Constitution of Barbados, Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados en House of Assembly Standing Orders 1973 en de Parliament (Privileges, Immunities and Powers) Act.

¹⁸⁰ Artikel 32 lid 1 *Financial Administration and Audit Act*: "If the House of Assembly by resolution so directs, the accounts of any statutory body shall notwithstanding anything to the contrary contained in any other Act, be audited by the Auditor-General."

¹⁸¹ Public Accounts Committee Act.

¹⁸² Artikel 54 lid 3 en 4 Constitution of Barbados en artikel 63 lid 1 House of Assembly Standing Orders 1973.

attributen etc.¹⁸³ Zo verbiedt de wet uitdrukkelijk insinuaties, verwijzingen naar personen, ongegronde beweringen en onbeschaafd gedrag:¹⁸⁴

“Member may not read his speech but he may read extracts from books or papers other than newspapers in support of his argument and may refresh his memory by reference to notes. (2). A Member must confine his speech to the subject under discussion and may not introduce matter irrelevant thereto. (3). Reference may not be made to any matter on which a judicial decision is pending in such a way as might in the opinion of the Chair prejudice the interests of parties thereto. (4). It shall be out of order to reflect on any vote of the House or attempt to reconsider any specific matter upon which the House has come to a conclusion during the current session except upon a substantive motion for rescission. (5). It shall be out of order to use offensive and insulting language about Members of the House. (6). No Member may refer to any other Member by name. (7). No Member may impute improper motives to another Member. (8). The name of Her Majesty the Queen or His Excellency the Governor-General may not be used to influence the House. (9). The conduct of Her Majesty the Queen Members of the Royal Family His Excellency the Governor-General Members of either House of Parliament Judges or the performance of judicial functions by any person may not be referred to except upon a substantive motion. (10. a) No reference may be made in debate to the character or conduct of any person except in his official or public capacity. (10. b) Any Member who desires to refer in debate to the character or conduct of any person in his official capacity must deliver to the Speaker written prior notice of the proposed reference the notice must set out the facts on which such reference will be based and must be signed by the Member giving it.” (House of Assembly Standing Orders 1973 artikel 28) 185

¹⁸³ “When a division has been claimed the officer then presiding shall direct the Clerk to ring the bell for a division. The bell shall be rung for not less than one minute after which the question shall again be put by the Speaker or Chairman.” (Artikel 41 lid 4 *House of Assembly Standing Orders* 1973)

¹⁸⁴ De Arubaanse en Antilliaanse wetgeving legt eveneens beperkingen op aan sprekers, maar deze gaan minder ver dan in Barbados: Reglement van Orde van Aruba artikel 37 lid 2. “Wanneer een lid beledigende uitdrukkingen gebruikt, de orde verstoort, zijn plicht tot geheimhouding schendt, of, zij het slechts tot het betuigen van instemming, aanspoort tot onwettige handelingen, wordt hij door de voorzitter vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen. Maakt hij van die gelegenheid gebruik, dan worden die woorden in de notulen der vergadering niet opgenomen.” De Eilandenregeling Nederlandse Antillen kent een vergelijkbare formulering: Artikel 32 lid 1: “Indien een spreker van het onderwerp in beraadslaging afwijkt, wordt hem dit door de voorzitter onder het oog gebracht en wordt hij tot de behandeling van het onderwerp teruggeroepen. (2) Wanneer een lid zich beledigende uitdrukkingen veroorlooft, de orde verstoort of, zij het slechts door het betuigen van instemming, aanspoort tot onwettige handelingen, wordt hij door de voorzitter vermaand en in de gelegenheid gesteld woorden, die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen.”

¹⁸⁵ De regelgeving voor de Senate is minder stringent (1) “Reference shall not be made to any matter which is sub judice in such a way as might in the opinion of the Chair prejudice the interests of parties thereto. (2) It shall be out of order to attempt to reconsider any specific question upon which the Senate has come to a conclusion during the current session except upon a substantive motion for rescission. (3) It shall be out of order to use offensive and insulting language about Members of either House. (4) Senators may be referred to by name. (5) No Senator shall impute improper motives to any Member of either House. (6) Her Majesty’s or the *Governor-General* shall not be used to influence the Senate. (7) The conduct of Her Majesty and Members of the Royal Family shall not be called in question. (8) The conduct of the *Governor-General* or Officer administering the Government, Members of either House, Judges of the Supreme Court of Judicature shall not be raised except upon a

Parlementariërs die niet spreken dienen zich ook aan strikte regels te houden:

“A member whilst present in the House during a debate: (1) must at all times conduct himself with dignity and decorum (2) must be uncovered and shall make an obeisance to the Chair when passing to or from his place (3) must not pass between the Chair and any Member who is speaking nor between the Chair and the Table nor between the Chair and the Mace when the Mace has been taken off the Table by the Marshal (4) must take his place in the House and must not stand in any of the passages or doors (5) must not read newspapers books letters or other documents except such matter therein as may be directly connected with the business under debate and (6) must maintain silence except when called to speak by the Chair. (House of Assembly Standing Orders 1973 artikel 33)¹⁸⁶

Daar waar de wetgeving ten aanzien van het politieke proces binnen het parlement veel fijnmaziger is dan op Aruba en de Nederlandse Antillen zijn de voorwaarden die gesteld worden aan het lidmaatschap van het parlement in Barbados juist minder strikt. De criteria die het lidmaatschap van de *House of Assembly* uitsluiten, staan limitatief in de grondwet opgesomd. Geen daarvan heeft echter, zoals wel het geval is bij de wetgeving van Aruba en de Nederlandse Antillen, betrekking op bloedverwantschap.¹⁸⁷

substantive motion moved for the purpose.” (*Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados* Artikel 34).

¹⁸⁶ Voor de Senaatsleden zijn de regels minder streng: “A Senator present in the Senate during a debate - (a) shall enter or leave the Senate with decorum; (b) shall not read books, newspapers, letters or other documents save such as relate to the business before the Senate; (c) shall maintain silence while another Senator is speaking, and shall not interrupt, except in accordance with these Standing Orders; and (d) shall otherwise conduct himself in a fit and proper manner so as to maintain dignity and order.” (Artikel 37 *Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados*)

¹⁸⁷ Artikel 38 lid 1 *Constitution of Barbados*: “No person shall be qualified to be appointed as a Senator who - (1 a). is a member of the House of Assembly; (1 b) . is, by virtue of his own act, under any acknowledgment of allegiance, obedience or adherence to a foreign Power or State; (1 c). holds or is acting in the office of a Judge, the Director of Public Prosecutions or the Auditor - General; (1 d). is under sentence of death imposed by a court in any part of the Commonwealth or is serving a sentence of imprisonment (by whatever name called) exceeding six months imposed on him by such a court or substituted by competent authority for some other sentence imposed on him by such a court, or is under such a sentence of imprisonment the execution of which has been suspended; (1 e). is a person certified to be insane or otherwise adjudged to be of unsound mind under any law in force in Barbados; (1 f). has been adjudged or otherwise declared bankrupt under any law in force in Barbados and has not been discharged; or (1 g). is disqualified for membership of the House of Assembly by or under any law in force in Barbados by reason of his having been convicted or reported guilty of any corrupt or illegal practice at elections. (2). Without prejudice to the provisions of subsection (1)(c), Parliament may provide that, subject to such exceptions and limitations as Parliament may prescribe, a person shall not be qualified to be appointed as a Senator if - (2 i). he holds or is acting in any office or appointment prescribed by Parliament either individually or by reference to a class of office or appointment; (2 ii). he belongs to any armed force of Barbados or to any class of person that is comprised in any such force; or (2 iii). he belongs to any police force of Barbados or to any class of person that is comprised in any such force.”

Als onderdeel van het parlement kent het bestuurssysteem van Barbados de functie van *Leader of the Opposition*.¹⁸⁸ De *Leader of the Opposition* wordt door de *Governor-General* gekozen uit de leden van de *House of Assembly*. Krachtens de grondwet zoekt de *Governor-General* het parlamentslid uit dat “best able is to command the support of a majority of those members who do not support the Government, or if there is no such person, the member of that House who, in his judgment, commands the support of the largest single group of such members who are prepared to support one leader”.¹⁸⁹

De *Leader of the Opposition* heeft een aantal privileges toebedeeld gekregen waarmee hij zich onderscheidt van de overige parlementsleden. Niet alleen geniet hij ten aanzien van spreektijd en volgorde van spreken dezelfde privileges als de minister-president¹⁹⁰ maar is hij tevens voorzitter van *Committee of Public Accounts*¹⁹¹. Ook wordt

Artikel 44 lid 1 *Constitution of Barbados*: “No person shall be qualified to be elected as a member of the House of Assembly who – (1 a). is, by virtue of his own act, under any acknowledgment of allegiance, obedience or adherence to a foreign Power or State; (1 b). holds or is acting in the office of a Judge, the Director of Public Prosecutions or the Auditor General; (1 c). is a clerk in holy orders or other minister of religion; (1 d). is under sentence of death imposed by a court in any part of the Commonwealth or is serving a sentence of imprisonment (by whatever name called) exceeding six months imposed on him by such a court or substituted by competent authority for some other sentence imposed on him by such a court, or is under such a sentence of imprisonment the execution of which has been suspended; (1 e). is a person certified to be insane or otherwise adjudged to be of unsound mind under any law in force in Barbados; (1 f). has been adjudged or otherwise declared bankrupt under any law in force in Barbados and has not been discharged; (1 g). is disqualified for membership of the House of Assembly by or under any law in force in Barbados by reason of his having been convicted or reported guilty of any corrupt or illegal practice at elections; (1 h). is disqualified for such membership by or under any such law by reason of his having been convicted of making a false declaration of qualification for election; (1 i). is disqualified for such membership by or under any such law on any ground not mentioned in the foregoing provisions of this subsection, being a ground for disqualification for membership of the the House of Assembly by or under any law, other than the Representation of the People Act 1957(a), in force in Barbados immediately before 30th November 1966. (2) Without prejudice to the provisions of subsection (1)(b) and (c), Parliament may provide that, subject to such exceptions and limitations as Parliament may prescribe, a person shall not be qualified to be elected as a member of the House of Assembly if – (2 a). he holds or is acting in any office or appointment prescribed by Parliament either individually or by reference to a class of office or appointment; (2 b). he belongs to any armed force of Barbados or to any class of person that is comprised in any such force; or (2 c). he belongs to any police force of Barbados or to any class of person that is comprised in any such force.”

¹⁸⁸ Artikel 74 lid 1 *Constitution of Barbados*: “There shall be a *Leader of the Opposition* who shall be appointed by the *Governor-General* by instrument under the Public Seal.”

¹⁸⁹ Artikel 74 lid 2 *Constitution of Barbados*.

¹⁹⁰ Artikel 30 lid 1 *House of Assembly Standing Orders* 1973: “In a debate on a Government Order a Member may speak for 30 minutes except on third reading of a bill when a Member may speak for 15 minutes provided that these time limits shall not apply to the Prime Minister a Minister moving a Gov-

hij verplicht door de minister-president geconsulteerd tijdens de benoeming van de *Chief Justice*, de leden van *Public Service Commission* en de leden van de *Police Service Commission*.¹⁹²

De wet op Barbados, die de openbaarheid van de beraadslagingen binnen de wetgevende macht regelt, gaat minder ver dan op Aruba en de Nederlandse Antillen. Hoewel in het parlement hoofdelijk gestemd wordt, zodat in beginsel inzichtelijk is welke politieke partij verantwoordelijk is voor welk besluit, kunnen voorwaarden worden verbonden aan de toegang van buitenstaanders tot de zittingen.

De voorzitter (*Speaker*) van beide kamers stelt huisregels op voor bezoekers en ieder parlamentslid is te allen tijde gerechtigd de voorzitter te verzoeken buitenstaanders te verwijderen. Ook de media kan op dezelfde wijze de toegang tot parlementszittingen worden ontzegd.¹⁹³

Terzijde zij ook opgemerkt dat Barbados in tegenstelling tot veel andere *Commonwealth* landen ook geen wetgeving kent die de openbaarheid van bestuur, in algemene zin, regelt (Hagar, 2006). Als gevolg daarvan ontbreekt op Barbados een controle-instrument waarmee buitenstaanders de overheid kunnen dwingen tot transparantie.

ernment Order and the *Leader of the Opposition* or the Member speaking first on behalf of the Opposition.”

¹⁹¹ Artikel 59 lid 1 *House of Assembly Standing Orders* 1973: “The *Leader of the Opposition* shall be Chairman of the Committee of Public Accounts.”

¹⁹² Artikel 81 lid (2), artikel 90 lid 1 en artikel 91 lid 1 *Constitution of Barbados*.

¹⁹³ Artikel 71 *Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados*: “(1) Strangers shall be admitted to debates in the Senate under such rules as the President may make from time to time for that purpose. (2) If, at any sitting of the Senate, any Senator shall move that strangers withdraw, the President shall forthwith put the question ‘That strangers do withdraw’ without permitting any debate or amendment. (3) The President may, whenever he thinks fit, order the withdrawal of strangers from any part of the Chamber and its precincts, and may order the doors of the Chamber to be closed. (4) Strangers must withdraw from the Chamber and its precincts when called upon to do so by the President. (5) Strangers must preserve silence and conduct themselves in a fit and proper manner during a sitting.”

Artikel 72 *Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados*: “The President may grant a general permission to the representative of any journal or broadcasting or television station to attend the sittings of the Senate under such rules as he may make from time to time for that purpose. If such rules are contravened, such permission may be revoked.”

Artikel 77 *House of Assembly Standing Orders* 1973: “(1). Strangers shall be admitted to debates of the House or to the precincts of the House under such rules as the Speaker may make for that purpose. (2). If at any sitting of the House or a Committee of the House any Member shall move That strangers do withdraw and the motion is seconded the Speaker or in Committee the Chairman shall put forthwith the question That strangers do withdraw without debate or amendment.”

Artikel 78 *House of Assembly Standing Orders* 1973: “The Speaker may grant a general permission to the representative of any journal or broadcasting or television station to attend the sittings of the House under such rules as he may from time to time prescribe for that purpose. If the rules are contravened or if the journal or broadcasting or television station publishes a report of the proceedings of the House which is in the opinion of the Speaker unfair or inaccurate permission may be revoked.

Het functioneren van het parlement in de praktijk

Zoals in paragraaf 4.4 werd beschreven zorgen de wettelijke bevoegdheden van de minister-president ervoor dat in potentie de wetgevende en uitvoerende macht samenvallen. In de praktijk blijkt dit ook zo te zijn. De leider van de winnende politieke partij wordt de minister-president en deze draagt ter benoeming op zijn beurt de ministers en twaalf van de 21 Senatoren voor. Ook het feit dat ministers tevens gewoon parlamentslid zijn van één van beide kamers draagt bij tot de convergentie van uitvoerende en wetgevende macht.

Vanwege de ruime vertegenwoordiging van de regeringspartij binnen de wetgevende macht behoeft het weinig toelichting dat de uitvoerende macht naar verhouding eenvoudig een meerderheid voor een wetsvoorstel kan mobiliseren. Jaarbegrotingen ingediend door de regering worden daarom doorgaans zonder veel discussie door het parlement goedgekeurd (Barrow-Gilles, 2004, p. 79). Dat neemt niet weg dat over andere onderwerpen soms stevig gedebatteerd wordt en dat ook binnen de regerende partij verschillende meningen worden geuit.

De bevoegdheden van het parlement de overheid te controleren of wetsvoorstellen te introduceren worden niet optimaal aangewend. Hoewel het vragenrecht duidelijk is omschreven in de reglementen van orde voelt de uitvoerende macht zich vaak niet gedwongen daadwerkelijk antwoord te geven op gestelde kamervragen.

Ook parlamentsleden zijn bevoegd wetsvoorstellen –zogenaamde *Private Bills*¹⁹⁴– in te dienen. In de praktijk wordt van dit initiatiefrecht nauwelijks gebruik gemaakt. De aanstelling van parlamentsleden is namelijk parttime betaald. Naast de politieke verplichtingen oefenen de meeste daarom nog een beroep uit in de burgermaatschappij. Dit beperkt hun beschikbare tijd voor het politieke werk in sterke mate. De mogelijkheden tot het indienen van *Private Bills* wordt verder beperkt door het feit dat op Barbados van overheidswege geen middelen beschikbaar worden gesteld om partijfaciliteiten te bekostigen. De politieke partijen beschikken zodoende niet over een grote organisatie waarop de afzonderlijke parlementariër terug kan vallen. Het gemis aan juridische ondersteuning wordt ook ervaren op het moment dat wetsvoorstellen van de regering beoordeeld moeten worden. *Bills* worden geregeld zonder toelichting ingediend en voor de parlamentsleden kan het een hele opgave zijn zich zonder assistentie van rechtsgeleerden een helder beeld te vormen van de consequenties van een bepaalde wet.

Het behoeft weinig toelichting dat met name de oppositiepartij in de uitoefening van haar taak hinder ondervindt van het gebrek aan faciliteiten. Voortdurend kampt zij met een kennisachterstand en gebrek aan tijd om tegenvoorstellen voor te bereiden.

¹⁹⁴ Artikel 57 House of Assembly Standing Orders 1973 en artikel 75 lid 2 71 Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados.

Zoals werd aangegeven is de *Leader of the Opposition* voorzitter van de *Public Account Committee* dat krachtens de wet het parlementaire overlegorgaan is waarbinnen begrotingen, jaarrekeningen en andere financiële stukken besproken zouden moeten worden.¹⁹⁵ In haar veertigjarige bestaan is deze commissie slechts één enkele keer samengekomen. Wat volgens de geïnterviewde politici in belangrijke mate te wijten is aan het feit dat men geen tijd genoeg heeft om een zinvolle invulling te geven aan de *Committee* bijeenkomsten.

Daar waar een aantal controlerende bevoegdheden niet door het parlement worden aangewend wordt het reglement van orde van beide kamers juist strikt nageleefd. Dit is grotendeels te danken aan de (Britse) traditie dat het gezag van de *Speaker* te allen tijd gerespecteerd wordt. In zijn hoedanigheid van ordebewaker voert hij naar Arubaanse en Antilliaanse maatstaven een ongekend strak regime.¹⁹⁶

De onafhankelijkheid van de politiek wordt beperkt door het feit dat er geen regels zijn ten aanzien van de financiering van de politieke partijen en hun verkiezingscampagnes. De partijkosten moeten uit eigen zak betaald worden en omdat er onvoldoende geld binnenstroomt via de leden wordt vaak gebruik gemaakt van externe financiering. De financieringstroom is, naar het zich laat aannemen, niet belangeloos. Door de gesproken oud-politici binnen dit onderzoek werd er daarom uitdrukkelijk voor gepleit een wettelijke subsidieregeling te treffen.

4.6 De Service Commissions

De benoeming, promotie en disciplineren van overheidsfunctionarissen geschiedt in veel van de *Commonwealth* Caraïben door zogenaamde *Services Commissions*. De leden van deze *Commissions* worden voor een vaste periode door de *Governor-General* op voordracht van de minister-president en na consultatie van de *Leader of the Opposition* benoemd. Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen zij uit hun ambt ontheven worden. Zij genieten, evenals degenen die namens de *Commissions* bevoegdheden uitoefe-

¹⁹⁵ De *Commission* is belast met: “the examination of accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure and of such other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit to consist of not more than seven Members who shall be nominated at the commencement of every Session and of whom four shall be a quorum.” (Artikel 51 lid 1 Standing Order House of Assembly).

¹⁹⁶ Terzijde zij opgemerkt dat de *Speaker* in zekere zin de wetgevende macht controleert door zijn bevoegdheid (schriftelijke) kamervragen te mogen af wijzen en moties af te keuren nog voordat deze aan de regering zijn voorgelegd. In het gegeven dat de minister-president de *Speaker* benoemt schuilt daarmee het gevaar dat de *Speaker* als het ware de communicatie tussen uitvoerende en wetgevende macht gaat filteren. De politici die in het kader van dit onderzoek gesproken zijn waren echter van mening dat dit in de praktijk niet gebeurt en tot op heden de kamervoorzitter altijd goed in staat is gebleken zich onpartijdig op te stellen.

nen, immuniteit, in die zin dat zij in beginsel geen verantwoording hoeven af te leggen voor de beslissingen die zij in naam van de *Commission* genomen hebben (Jordan, 2003, p. 2). Ook is bij wet verboden de beslissing van de *Commissions*, op welke wijze dan ook, te beïnvloeden.¹⁹⁷ Met deze onafhankelijkheid wordt beoogd het personeelsbeleid van de overheid buiten de invloedssfeer van de politiek te houden (Gonsalves, 1978). Op Barbados mag geen van de leden van de *Commissions* werkzaam zijn als ambtenaar.¹⁹⁸

Barbados kent drie *Service Commissions*: de *Judicial and Legal Service Commission*, de *Police Commission* en de *Public Service Commission*.¹⁹⁹ (De *Teachers Service Commission* wordt weliswaar in de grondwet genoemd maar is tot op heden nooit geëffectueerd). De drie *Commissions* zijn beginsel verantwoordelijk voor de benoeming, promotie en disciplineren van alle ambtenaren met uitzondering van de hoogste ambtelijke leiding.²⁰⁰ Deze wordt krachtens de grondwet namelijk door de minister-president benoemd.²⁰¹

¹⁹⁷ Artikel 11 *Service Commission Act*.

¹⁹⁸ Artikel 3 lid 1 *Service Commission Act*.

¹⁹⁹ De *Judicial and Legal Service Commission* is verantwoordelijk voor benoeming, ontslag en disciplineren in alle overheidsfuncties waarbij in de functievereisten een graad in de rechtenstudie wordt genoemd (Artikel 93 lid *Constitution of Barbados*). Uitzondering hierop is de benoeming van rechters. Zoals in paragraaf 5.4 werd aangegeven is dat sinds 1974 een discretionaire bevoegdheid van minister-president. De *Police Commission* is verantwoordelijk voor benoeming, ontslag en disciplineren van alle leden van de politiemacht (Artikel 96 lid 1 *Constitution of Barbados*) en de *Public Service Commission* is verantwoordelijk voor benoeming, ontslag en disciplineren van alle overige overheidsdienaren (Artikel 94 lid 1 *Constitution of Barbados*). In de geamendeerde grondwet van 1975 wordt tevens gerept van een *Teaching Service Commission*. Deze commissie is tot op heden echter niet verder uitgewerkt. De *Judicial and Legal Service Commission* bestaat uit drie gewone leden. De *Chief Justice* is het vierde lid en tevens voorzitter van de *Commission*. Zowel de *Chief Justice* als de overige leden worden door de *Governor-General* op voordracht van de minister-president na consultatie van de *Leader of the Opposition* benoemd. (Artikel 89 lid 2 *Constitution of Barbados*). De gewone leden worden gekozen uit (voormalige) rechters die werkzaam zijn (geweest) in de *Commonwealth*. De *Police Service Commission* heeft naast een voorzitter minimaal twee en maximaal vier leden. Zij worden eveneens benoemd door de *Governor-General* op voordracht van de minister-president na advies ingewonnen te hebben bij de *Leader of the Opposition* (Artikel 91 lid 1 *Constitution of Barbados*). De *Public Service Commission* bestaat uit een voorzitter en tenminste drie en maximaal 5 andere leden. Zij worden benoemd door de *Governor-General* op voordracht van de minister-president na advies ingewonnen te hebben bij de *Leader of the Opposition* (Artikel 90 lid 1 *Constitution of Barbados*).

²⁰⁰ Formeel wordt de benoeming wordt door de *Governor-General* gedaan. Deze volgt echter te allen tijde het bindend advies van de *Commissions* op.

²⁰¹ In artikel 99 *Constitution of Barbados* wordt de benoeming op de volgende posten als een discretionaire bevoegdheid van de minister-president beschouwd: "Permanent Secretary, Director, Finance and Planning, Secretary to the Cabinet, Permanent Secretary, Commissioner of Police, Chief Establishments Officer, Chief Personnel Officer, Chief Training Officer, chief or deputy chief professional or technical adviser or officer in a Ministry of the Government (by whatever name called), and head or deputy head of a department of the Government."

Een cruciaal onderdeel van het systeem van de *Service Commissions* op Barbados is de zogenaamde *Civil Establishment (General) Orders* die periodiek door het parlement worden vastgesteld. Per organisatieonderdeel van de overheid staat hierop in detail beschreven hoeveel functionarissen op welk functieniveau benoemd mogen worden.²⁰² Het is de *Commissions* niet toegestaan van deze formatieplaatsen af te wijken. Wel mogen er tijdelijke posities worden gecreëerd in het geval een overheidsinstelling aantoonbaar niet in staat is met het beschikbare personeel de haar toegewezen taken te vervullen. Bij deze tijdelijke posities moet echter te allen tijde de goedkeuring van de minister van *Civil Service* worden verkregen. Aangezien deze tevens de minister van Financiën is en hij zodoende de extra kosten voor tijdelijk personeel direct voor eigen rekening moet nemen, bestaat er op Barbados een sterke *check* niet lichtvaardig met deze bevoegdheid om te springen.

De drie commissies worden ondersteund door de *Personal Administration Division*.²⁰³ In 2002 telde dit departement 70 medewerkers. Een belangrijke taak van dit departement is het bijhouden van alle persoonlijke dossiers van de ca. 20.000 overheidsdienaren die onder de verantwoording van de *Commissions* vallen.²⁰⁴ Het gaat hierbij niet alleen om de gegevens ten aanzien van de arbeidsplek, de arbeidsvoorwaarden en het moment van pensionering maar ook om gegevens over het functioneren. Bij wet is bepaald dat iedere ambtenaar periodiek een functioneringsgesprek krijgt en dat de uitkomsten van dat gesprek op papier aan de *Personal Administration Division* worden overhandigd.²⁰⁵

De *Commissions* weten in beginsel op welke plekken binnen de overheid vacatures ontstaan. Dankzij hun administratie zijn ze namelijk op de hoogte van het moment van pensionering van iedere ambtenaar. Aangezien de *Commissions* ook de instantie is die ontslaat is zij tevens op de hoogte van alle vacatures die ontstaan vanwege ontslag.

Bij het ontstaan van vacatures kijkt de commissie eerst of er binnen de overheid zelf geschikte kandidaten te vinden zijn. Slechts dan wanneer die ontbreken, wordt de vacature extern gecommuniceerd. Van de leidinggevende bij wie in de organisatie een vacature ontstaat wordt verwacht dat deze in voorkomende gevallen behulpzaam is in het aandragen van een geschikte kandidaat.

²⁰² De *Civil Establishment (General) Orders* worden periodiek door het parlement bij wet vastgesteld.

²⁰³ In de *Division's Mission Statement and Objectives* wordt haar taak en doelstelling als volgt verwoord: "Developing programmes and initiatives, in consultation with Ministries and departments, designed to improve human resources management in the public sector with particular reference to such areas as recruitment, selection, placement, promotion, performance appraisal, transfers, career and succession planning and discipline."

²⁰⁴ Tussen 1980 en 2000 is de omvang van het ambtelijk apparaat uitgedrukt in aantal ambtenaren op Barbados bijna verdubbeld (Jordan, 2003).

²⁰⁵ Artikel 16 en 17 Public Service Regulations 1978.

Wanneer blijkt dat tussen een lid van de *Commission* en de te benoemen kandidaat een persoonlijke relatie bestaat is de ongeschreven regel dat het betreffende lid om verschoning vraagt en niet deelneemt aan de beraadslaging en benoeming bij de betreffende vacature.

Het functioneren van de Service Commissions in de praktijk

Er bestaat op Barbados veel waardering voor het systeem van de *Service Commissions*. Geoordeeld wordt dat het een buitengewoon effectief instrument is tegen politieke benoemingen. Ook zou de onafhankelijkheid van de commissie tot op heden door de politiek gerespecteerd zijn. Volgens Rolph Jordan, voorzitter van de *Public Service Commission* van 1994 tot 2002 is zijn *Commission* in die periode slechts drie keer door een minister benaderd om een bepaalde benoeming te heroverwegen. De *Commission* heeft in één geval de argumentatie van de betreffende minister willen volgen.

De *Public Service Commission* is van de drie *Commissions* het belangrijkste. Zij is namelijk verantwoordelijk voor het overgrote deel van het overheidspersoneel en om die reden zal in deze paragraaf in het bijzonder gefocust worden op dat instituut. In tabel 4.2 wordt een overzicht gegeven van het aantal beslissingen dat in de periode 1998 – 2002 door de *Public Service Commission* is genomen.

Tabel 4.2: Aantal besluiten genomen door de PSC in de periode 1998 - 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Benoemingen	283	2.476	2.012 ²⁰⁶	365	450
Promoties	164	104	217	115	122
Contractuele benoemingen	31	38	66	57	60
Secondments	4	8	22	20	21
Overplaatsing	6	3	14	19	4
'Acting appointment'	1.017	1.183	1.457	1.585	1.699
Tijdelijke benoeming	512	693	1.013	996	1.060
Opwaardering buiten de normale schaal	1	2	0	0	3

Bron: (Jordan et al., 2003)

²⁰⁶ In 1997 werd door de regering in haar *Financial Statement and Budgetary Proposal* de intentie uitgesproken dat alle oproepkrachten die voor de overheid werken aangemerkt zouden worden als ambtenaren en zodoende een betere rechtsbescherming en pensioensvoorziening zouden gaan genieten. In 1998 werd door de regering aangegeven ook voor de zogenaamde Public employees, dit waren fulltime werknemers die wel pensioensrechten opbouwden maar niet genoemd werden onder de *Civil Establishment Order*, de status van ambtenaar toe te kennen. Toen de plannen door het parlement waren goedgekeurd moest de *Public Service Commission* in korte tijd 4.700 nieuwe benoemingen verrichten. Vandaar de hoge aantallen in de jaren 2000 en 2001.

Ondanks het feit dat de Commission in staat blijkt onafhankelijk van de politiek te functioneren is wel een aantal aandachtspunten te benoemen. In de eerste plaats is er door de *Public Service Commission* op gewezen dat de ambtenarij niet altijd tijdig en op de juiste wijze haar medewerking verleent aan de *Commission*. Het gaat daarbij onder meer om onwil van afdelingshoofden geschikte kandidaten te nomineren voor een vacature die op de betreffende afdeling vrijkomt.²⁰⁷ De *Commission* ontbeert doorgaans de specifieke kennis van de in te vullen positie en moet daardoor veel tijd steken om uit haar eigen personeelsdossiers geschikte kandidaten te selecteren. Verder worden de verplichtingen van de ambtelijke leiding ten aanzien van de verslagen van de functioneringsgesprekken lang niet nagekomen. De rapporten worden te laat aangeleverd of zijn zo algemeen geformuleerd dat er weinig over het betreffende personeelslid valt op te maken (Jordan et al., 2003, p. 10).

Een tweede probleem dat tijdens het onderzoek naar voren is gebracht betreft het vraagstuk op grond van welke criteria iemand promotie verleend krijgt of benoemd mag worden. De wet maakt op Barbados een onderscheid tussen posities met meer of minder verantwoordelijkheid en daaraan gekoppeld het belang van vaardigheden ten opzichte van anciënniteit:

“(1) Where a vacancy occurs in the public service the Commission shall consider the eligibility of all officers for promotion and in respect of each officer shall take into account not only his seniority, experience and educational qualifications but also his merit and ability.

(2) For purpose of promotion to a post involving work of a routine nature more weight may be given to seniority than where the work involves a higher degree of responsibility and initiative; but merit and ability shall be given more weight progressively as the work involves a higher degree of responsibility and initiative. (Artikel 12, Service Commission (Public Service) Regulations, 1978)”

In de praktijk is het onderscheid tussen veel en weinig verantwoordelijkheid moeilijk te maken en meer dan eens ontstaat er op de werkvloer onvrede over de promotie of benoeming van een kandidaat op grond van zijn vaardigheden in plaats van anciënniteit. Soms is de onvrede zo groot dat de vakbonden zich, in weerwil van artikel 11 *Service Commission Act*, bemoeien met de benoeming. In het verleden is dat zelfs uitgesproken in een staking.

Een derde aandachtspunt wordt gevormd door de gedateerdheid van de *Service Commission (Public Service) Regulations*. Een aantal bepalingen in genoemde wet zorgen ervoor dat het proces onnodig lang duurt en allerlei onnodige bureaucratische vereisten kent. In het geval bijvoorbeeld dat een aanklacht tegen een ambtenaar voor wan-

²⁰⁷ Deze onwil wordt volgens de voormalige voorzitter van de *Public Service Commission* verklaard door het feit dat het betreffende afdelingshoofd zich impopulair maakt door een kandidaat te nomineren. Werknemers die hij niet nomineert kunnen zich gepasseerd voelen waardoor de verstandhouding tussen werknemer en leidinggevenden verziekt raakt.

gedrag wordt geuit kan de overheid niet beschikken over een tuchtcollege maar wordt de betreffende zaak naar de *Commission* doorverwezen. Omdat dergelijke zaken, als gevolg van de voorgeschreven procedures²⁰⁸, ongekend veel werk opleveren voor zowel de *Commissions* als de verantwoordelijke afdelingshoofden, bestaat zelfs de neiging om bepaalde oneigenlijke gedragingen van ambtsdragers niet te melden (Jordan et al., 2003, p. 6).

Een laatste aandachtspunt bestaat uit het feit dat bij de *Personal Administration Division* de registratie van de persoonsgegevens van de ca 20.000 ambtenaren grotendeels niet gedigitaliseerd is. Dossiers kunnen zoekraken en de toegankelijkheid van de gegevens wordt in ernstige mate belemmerd door het huidige papieren systeem (Jordan et al., 2003, p. 17).

4.7 De *Audit-General* (Rekenkamer)

Barbados kent een onafhankelijke *Auditor-General* die belast is met het toezicht op het door de overheid gevoerde geldelijk en materiële beheer.²⁰⁹ De wet draagt hem op toe te zien dat alle rekenplichtigen op de juiste wijze en volgens zijn aanwijzingen hun administratie voeren.²¹⁰ Bovendien wordt de *Auditor-General* opgedragen “[to] satisfy himself that all standing instructions, enactments and other laws of the Island relating to finance and accounts are strictly observed.”²¹¹ Jaarlijks dient hij de jaarrekening van de overheid te controleren. Deze wordt opgesteld door de *Accountant-General* en diens *Accounting Officers*.

Voor het uitoefenen van zijn taken staat de *Auditor-General* een aantal vergaande bevoegdheden tot zijn beschikking. Bij wet is bepaald dat hij te allen tijde toegang

²⁰⁸ Een van die regels is bijvoorbeeld dat voordat een onderzoek tegen aan ambtenaar van start mag gaan eerst een aanklacht op papier moet worden gesteld door de *Solicitor General Chamber*. Deze overheidsorganisatie geeft, als gevolg van haar hoge werkdruk, geen prioriteit aan de tuchtzaken waardoor het vaak lang duurt voordat een dergelijke aanklacht op papier staat (Jordan et al., 2003, p. 7).

²⁰⁹ Artikel 26 onder a *Financial Administration and Audit Act*. Onder artikel 27 van dezelfde *Act* wordt voorts bepaald: “It shall be the duty of the Auditor-General to examine the calculations and computations of all pensions and gratuities or similar awards before any award is made and to certify that they are arithmetically correct and are in accordance with all statutory provisions relating thereto.”

²¹⁰ In Artikel 113 lid 2 *Constitution of Barbados* worden de rekenplichtigen benoemd: “The accounts of the Supreme Court, the Senate, the House of Assembly and all departments and offices of the government (including the offices of the Cabinet, the Privy Council, the Judicial and Legal Service Commission, the *Public Service Commission* and the *Police Service Commission* but excluding the department of the Auditor General) shall, at least once in every year, be audited and reported on by the Auditor General who, with his subordinate staff, shall at all times be entitled to have access to all books, records, returns and reports relating to such accounts.”

²¹¹ Artikel 26 onder c en d *Financial Administration and Audit Act*.

heeft tot “all books, records, vouchers, documents, returns, cash, stamps, securities, stores or other property of the Crown in the possession of any officer, and any such officer shall give him every facility for carrying out the examination.”²¹² Ook is de *Auditor-General* gerechtigd iedere functionaris om uitleg en/of informatie te vragen. Daarbij is hij bevoegd de betreffende persoon ten behoeve daarvan van zijn taken te ontheffen. Alle overheidsdiensten zijn bovendien verplicht hem tijdens zijn werkzaamheden te faciliteren zonder daarvoor kosten in rekening te brengen.²¹³

De *Auditor-General* kan naar zijn inzicht functionarissen van zijn organisatie autoriseren om in zijn naam zijn taken en bevoegdheden uit te oefenen.²¹⁴ Ook kan hij, indien de *House of Assembly* hem daartoe, bij resolutie, opdracht verleent ieder *statutory body* onderwerpen aan een *audit*. Daarbij staan hem wederom de bovengenoemde bevoegdheden tot zijn beschikking.²¹⁵ Tot slot kan nog worden gewezen op de bepaling dat “The *Auditor-General* shall, if so required by the Minister, examine the accounts of any person or organisations who has received moneys by way of grant or loan out of funds voted by Parliament or in respect of whom financial aid from the Crown is sought and report the results of his examination to the Minister.”²¹⁶

De *Auditor-General* staat zelf onder toezicht van het parlement. Jaarlijks dient hij namelijk zo snel mogelijk na afsluiting van het financiële jaar, maar nooit later dan de laatste dag van december, een jaarverslag opstellen waarin de bevinden van zijn onderzoeken zijn weergegeven en dit aanbieden aan de Speaker of the House. Overigens is de *Auditor-General* gerechtigd wanneer hij daartoe aanleiding ziet de *House of Assembly* te rapporteren over onderwerpen waarvan het naar zijn mening wenselijk is dat de volksvertegenwoordiging er kennis van neemt.²¹⁷ Hij is, in geval van geconstateerde onregelmatigheden, verplicht de verantwoordelijke functionaris direct van zijn bevinding op de hoogte te stellen. In ernstige gevallen rapporteert hij tevens aan de Staatsecretaris van Financiën.²¹⁸

De *Auditor-General* wordt op voordracht van de *Public Service Commission* en na consultatie van de minister-president door de *Governor-General* benoemd.²¹⁹ Er zijn geen verdere restricties aan het ambt in de wet opgenomen, behalve een leeftijdsgrens van 62 jaar.

Het functioneren van de Auditor-General in de praktijk

²¹² Artikel 29 lid 1 onder a Financial Administration and Audit Act.

²¹³ Artikel 29 lid 1 onder b t/m e Financial Administration and Audit Act.

²¹⁴ Artikel 30 Financial Administration and Audit Act.

²¹⁵ Artikel 31 lid 1 en 2 Financial Administration and Audit Act.

²¹⁶ Artikel 33 Financial Administration and Audit Act.

²¹⁷ Artikel 28 lid 2 Financial Administration and Audit Act.

²¹⁸ Artikel 31 Financial Administration and Audit Act.

²¹⁹ Artikel 102 Constitution of Barbados.

Een van de meest belangrijke controlerende taken van de *Auditor-General* is het beoordelen van de jaarrekening van de regering, die krachtens de wet door de *Accountant-General* van het ministerie van Financiën wordt opgesteld.²²⁰ Deze jaarrekening geeft alle inkomsten en uitgaven weer die namens het *Consolidation Fund*²²¹ zijn gedaan. Voorts voert de *Auditor-General* jaarlijks nog een groot aantal *audits* uit bij verschillende overheidsinstellingen.²²² Deels doet hij dit omdat de wet dit vereist deels ook op eigen initiatief of op het verzoek van een minister. In de praktijk blijken deze controles geen overbodige luxe. Bij het merendeel van de uitgevoerde *audits* is op enigerlei wijze sprake van onregelmatigheden. De onregelmatigheden worden in de jaarverslagen besproken.

Uit de jaarverslagen blijkt voorts hoe afhankelijk de *Auditor-General* is van de informatie die hem door de te controleren partijen wordt verstrekt. Voor wat betreft de jaarrekening van de overheid kan gemeld worden dat deze doorgaans binnen de gestelde termijn van vier maanden na afsluiting van het financiële jaar geleverd wordt.²²³ Bij veel andere rekenplichtigen wordt minder consequent aangeleverd. Met name een aantal kerndepartementen blijkt al jaren de boekhouding niet volgens de regels te voeren zodat ze niet in staat is de gewenste informatie te leveren. Ook de belastingontvangers van Barbados houden zich al jaren niet aan de regels.²²⁴

Naast het probleem dat enkele overheidsorganen geen informatie *kunnen* verschaffen doet zich op Barbados ook het probleem voor dat een aantal overheidsorganen geen informatie *hoeft* te verschaffen. Net als op Aruba en de Nederlandse Antillen heeft de regering van Barbados een groot aantal van haar taken en bevoegdheden ondergebracht bij organisaties die formeel gezien los staan van de overheid maar feitelijk

²²⁰ Artikel 10 lid 2 *Financial Administration and Audit Act*.

²²¹ Alle opbrengsten van de staat worden op Barbados gedeponerd in het *Consolidation Fund* van waaruit uitsluitend dan betalingen mogen worden gedaan wanneer de Constitutie dat toelaat of wanneer het parlement bij wet daaraan goedkeuring verleent (Artikel 3 en 4 *Financial Administration and Audit Act*).

²²² In de praktijk wordt niet de volledige administratie gecontroleerd. In haar jaarverslagen stelt de *Auditor-General*: “An audit includes an examination, on a test basis, of evidence relevant to the amount and disclosures in the statements. The audits were not designed to disclose every error in the accounts but ascertain whether the accounts were kept using acceptable systems, were punctually and properly posted, that checks against irregularities and fraud were adequate and effective and to give reasonable assurance that the financial statements are free of material misstatements.”

²²³ In haar jaarverslag van 2005 wijst de *Auditor-General* er op dat in weerwil van artikel 12 lid 2 van de *Financial Administration and Audit Act* de *Accountant-General* 4 dagen te laat was met het indienen van haar jaarrekening.

²²⁴ “For several years, Collectors of Revenue have been experiencing some difficulty in promptly collecting Money due to the Crown and, as stated in previous audit reports, the true position of arrears due to the Government is not known since several Government entities fail to submit returns in accordance with the requirements of the Financial Rules.” (Report of the Auditor-General for the year 2005, p. 9).

wel daar deel van uit maken. De meeste daarvan zijn krachtens hun statuten rekenplichtig maar enkele daarvan niet. Dit komt de transparantie niet ten goede.

De jaarverslagen van de *Auditor-General* zijn openbaar. Het instituut van de *Auditor-General* heeft echter geen website en maakt ook op geen andere wijze haar gegevens digitaal toegankelijk voor het publiek. Het politieke en bestuurlijke effect van geconstateerde onregelmatigheden lijkt mede daardoor niet groot. De aanbevelingen in de rapportages komen daarom vaak in ongewijzigde vorm in opeenvolgende jaarverslagen terug (Philips, 2006).²²⁵ De *Auditor-General* merkte tijdens het interview op dat de *Public Accounts Committee* van de *House of Assembly* feitelijk de aangewezen partij zou moeten zijn om de knelpunten in de politiek te bespreken. Zoals in paragraaf 4.5 werd aangegeven is deze *Committee* niet operationeel te noemen.

De onafhankelijkheid van het bureau van de *Auditor-General* wordt in potentie aangetast door de wijze waarop het gefinancierd wordt. Het parlement en de minister van Financiën bepalen en controleren het budget van dit toezichtorgaan en maken daarbij niet gebruik van een onafhankelijke commissie die hen daarbij adviseert. Van de zijde van de *Auditor-General* is tijdens het onderzoek naar voren gebracht dat de middelen momenteel toereikend zijn maar dat het hinderlijk is dat niet alleen het totaal bedrag door het parlement wordt vastgesteld maar ook de besteding daarvan op de afzonderlijke posten. Voor iedere interne verschuiving van de besteding van de middelen moet toestemming worden gevraagd wat in de praktijk veel tijd kost.

Tijdens het onderzoek werd door de *Auditor-General* opgemerkt dat na jarenlange problemen rondom het verwerven van gekwalificeerd personeel momenteel de situatie onder controle is. Met name de grotere nadruk op efficiency onderzoeken en de overstap van een zogenaamd cash administratiesysteem naar een accreditatiesysteem verlangde andere werknemers. Daar waar nog expertise te kort komt wordt externe ondersteuning ingehuurd, waaronder van internationale ontwikkelingsbanken.

4.8 De Ombudsman

Sinds 1 januari 1987 beschikt Barbados over een Ombudsman. Deze functionaris wordt door de *Governor-General* benoemd op voordracht van de minister-president na consultatie met de *Leader of the Opposition*. De *Governor-General* dient echter alvorens hij

²²⁵ Het niet opvolgen van deze aanbevelingen heeft soms echter vervelende consequenties. In 1999 werd bijvoorbeeld door de *Auditor-General* reeds gemeld dat veel bezittingen van de overheid zwaar onderverzekerd waren en dat in geval van schade de staat voor een hoge kostenpost geplaatst zou worden. In 2003 werd dit punt onderstreept door de *Commissioner of Land en Tax* die toen rapporteerde dat de *Glendairy Prisons* verzekerd was voor \$1,0 miljoen terwijl de werkelijke waarde op \$43,2 miljoen geschat werd. De brand in 2005 die een groot deel van de gevangenis in as legde maakte eens te meer duidelijk wat de gevolgen waren van onderverzekerd zijn.

de kandidaat in zijn functie benoemt goedkeuring te krijgen van beide kamers van het parlement zodat te allen tijde een kandidaat wordt geselecteerd die op breed draagvlak kan rekenen.

De Ombudsfunctionaris kan niet eenvoudig uit zijn ambt ontheven worden. Pas wanneer een speciaal daarvoor door de *Governor-General* ingestelde commissie tot het oordeel komt dat hij niet (langer) in staat is zijn functies naar behoren uit te voeren of wangedrag vertoont kan de *Governor-General* de ombudsfunktionaris uit zijn ambt ontheffen.²²⁶

Krachtens de wet is de Ombudsman onafhankelijk en oefent hij naar eigen oordeel zijn taken en bevoegdheden uit.²²⁷ De Ombudsman kan naar aanleiding van een schriftelijk ingediende klacht een onderzoek starten maar mag ook op eigen initiatief of op aanwijzing van het parlement een onderzoek beginnen wanneer het publieke belang daarbij gebaat is.²²⁸ Met enkele kleine beperkingen is de Ombudsman bevoegd ministers, ambtenaren en eenieder ander die van voor het onderzoek van belang is, informatie te vragen of zich toegang te verschaffen tot ieder gewenst gebouw of eigendom. Feitelijk heeft hij ten aanzien van deze bevoegdheden dezelfde status als het gerechtshof van Barbados.²²⁹ De Ombudsman op Barbados heeft verder de bevoegdheid aanpassingen in wetten en regels aan het parlement voor te stellen wanneer deze onrecht of lijden veroorzaken.²³⁰

In de wet is voorts opgenomen welke Ministeries, departementen en andere overheidsinstellingen onderwerp kunnen zijn van een onderzoek door de Ombudsman én de zaken die buiten zijn jurisdictie vallen. In het geval er onduidelijkheden ontstaan over de jurisdictie kan een beroep worden gedaan op de rechter.²³¹

In tegenstelling tot de Curaçaose en Caribische *Commonwealth* ombudsfunktionaris mag de ombudsman van Barbados voor zijn diensten een vergoeding rekenen.²³²

Het functioneren van de Ombudsman in de praktijk

Door de geïnterviewden werd naar voren gebracht dat de Ombudsman op Barbados geen krachtig instituut is. Ook de *Constitutional Review Commission* en de *National Commission on Law and Order* geven in hun rapportages blijk van dit standpunt (Forde et al., 1998, p. 36-37; Marshall et al., 2004, p. 20).

Een telefonische enquête in 1998 toonde aan dat slechts 48% van de bevolking het instituut überhaupt bij naam kende en dat van dat percentage slechts een fractie op

²²⁶ Artikel 3 lid 3 Ombudsman Act Barbados.

²²⁷ Artikel 2 lid 2 Ombudsman Act Barbados.

²²⁸ Artikel 6 lid 1 Ombudsman Act Barbados.

²²⁹ Artikel 10 lid 1 en 2 Ombudsman Act Barbados.

²³⁰ Artikel 13 lid 7 Ombudsman Act Barbados.

²³¹ Artikel 5 lid 6 Ombudsman Act Barbados.

²³² Artikel 4 lid 3 Ombudsman Act Barbados.

de hoogte was van de inhoud ervan.²³³ Door de huidige Ombudsman werd tijdens het interview aangegeven dat ten opzichte van 1998 weinig is veranderd en dat naar schatting slechts zo'n 10% tot 15% van de bevolking in de geëigende gevallen het instituut weet te vinden.

De jaarcijfers lijken dit beeld te bevestigen. In tabel 4.3 wordt duidelijk dat sinds 1998 het aantal ingediende klachten niet opvallend is toegenomen. Uitzondering daarop is 2005, het jaar waarop de Ombudsman in samenwerking met de *Barbados Government Information Service* (BGIS) op de lokale televisie een *infomercial* uitgezonden heeft. Het effect daarvan is volgens de Ombudsman in 2006 weggeeft.

Tabel 4.3: Ingediende en afgehandelde klachten Ombudsman periode 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Klacht van voorgaande jaar	26	138	143	162	212	183	132	186
Klacht ontvangen	190	216	219	213	184	115	226	255
Klacht ingetrokken	10	13	6	0	0	1	0	3
Klacht buiten jurisdictie	25	16	24	2	1	3	6	4
Klacht opgelost	13	182	170	161	212	162	173	281
Klacht nog niet opgelost	138	143	162	212	183	132	186	153

Bron: (Clarke, 2006, p. 11)

Voor de uitoefening van zijn taken staat de Ombudsman een aantal vergaande bevoegdheden tot zijn beschikking. Deze bevoegdheden stellen hem echter tot op heden niet in staat altijd tijdig de gewenste informatie te ontvangen. Met name overheidsfunctionarissen lager in de ambtelijke organisatie zijn soms weinig coöperatief. Tot op heden is de gang naar de rechter nooit gemaakt.

Hoewel de Ombudsman geen vergoedingen rekent voor zijn diensten wordt de toegankelijkheid van het instituut beperkt door het feit dat op Barbados de wet eng geïnterpreteerd wordt:

“The Ombudsman shall not investigate any case where, in his opinion, the complaint would at any time have a remedy or right of appeal in a court of law, tribunal or similar body established by the Constitution or by or under any enactment or by or on behalf of Her Majesty. The Ombudsman may investigate such a case if he is satisfied that for special reasons the complainant could nor fairly be expected to have had resource to such remedy or right of appeal (Artikel 7 lid 1 en 2 Ombudsman Act Barbados)”

Daar waar in de meeste andere Caribische landen geaccepteerd wordt dat er een overlap is tussen de jurisdictie van de Ombudsman en andere instellingen (Abedin, 1995, p. 386) wordt op Barbados een strikte scheiding aangehouden. Dat betekent dat soms

²³³ (Clarke, 2004, p. 1).

door de klagende partij een rechterlijke procedure moet worden opgestart met daaraan verbonden hoge kosten. (zie paragraaf 4.9). In haar rapport beveelt de *National Commission of Law and Order* daarom aan het taakveld van de Ombudsman te verbreden of aanvullende Ombudsinstituten in te stellen voor de domeinen die momenteel buiten zijn jurisdictie worden gerekend (Marshall et al., 2004, p. 20). De toegankelijkheid van het instituut wordt verder negatief beïnvloed door het feit dat ze niet beschikken over een website.

De onafhankelijkheid van de Ombudsman wordt mogelijk beperkt door het feit dat totnogtoe de functie altijd bekleed is door voormalige ambtenaren. Deze zouden volgens sommigen vanwege hun lange staat van dienst binnen de ambtelijke organisatie bij geschillen een te grote mate van begrip opbrengen voor het standpunt van de betrokken overheidsinstelling (Abedin, 1995).

Ten aanzien van het politieke effect van de bevindingen is van de zijde van de wetenschap, de politiek en de Ombudsman zelf geen positief signaal afgegeven. Hoewel jaarlijks het jaarverslag aan de *Speaker* wordt gezonden, is in zijn bijna 20 jarige bestaan nooit een parlementaire discussie gevoerd over de uitkomsten. In zijn jaarverslag van 2004 doet de Ombudsman een aantal aanbevelingen, waaronder de oproep aan de *House of Assembly* om zijn jaarverslag en de daarin vervatte aanbevelingen te bespreken. Een politieke reactie op die oproep is tot heden uitgebleven.

De effectiviteit van het instituut op individuele zaken lijkt daarentegen groot. Uit de jaarverslagen blijkt dat in vrijwel alle gevallen de overheidsinstanties gedwongen zijn hun laakbaar handelen te corrigeren. Soms is zelfs het idee dat er over de betreffende organisatie gerapporteerd zal worden voldoende om een kwestie op te lossen.²³⁴

Tot slot werd door de Ombudsman zelf nog gewezen op het risico dat kleeft aan het feit dat hij, krachtens de wet, door de minister-president benoemd moet worden. De minister-president kan, als hoofd van de uitvoerende macht in sterke mate hinder ondervinden van de onderzoeksresultaten van het Ombudsinstituut. In die zin verschaft de huidige procedure een *incentive* voor de minister-president een kandidaat te selecteren die loyaal is ten aanzien van het door hem gevoerde beleid.

²³⁴ In het interview noemt de Ombudsman het voorbeeld van de *Port Authority* die vorig jaar eenzijdig besloot de uitkering van de toekomstige pensioenuitkering van haar werknemers drastisch te verlagen. Hoewel het personeel hiertegen bezwaar aantekende bij de organisatie was deze niet van haar standpunt af te brengen. Toen de kwestie aan de Ombudsman werd voorgelegd en deze zijn onderzoek opstartte kwam er schot in de zaak en zijn de gesprekken tussen bestuur en personeel van de *Port Authority* heropend. De Ombudsman heeft overigens het voornemen om het onderzoek wel volledig af te ronden voor het geval de gesprekken niets opleveren.

4.9 *Judicial Review (Administratieve rechtspraak)*

Ten opzichte van de Antilliaanse en Arubaanse situatie is het op Barbados relatief lastig voor burgers of organisaties bij de rechter een herziening van een overheidsbesluit te verzoeken. Toch is er een aantal mogelijkheden beschikbaar voor het publiek. In de eerste plaats moet gewezen worden op artikel 24 van de grondwet van Barbados. Hierin is bepaald dat wanneer één van de grondrechten, die in dezelfde constitutie benoemd zijn, geschonden worden, de benadeelde partij in beroep kan gaan bij de *High Court* van Barbados:

“Subject to the provisions of subsection (6), if any person alleges that any of the provisions of sections 12 to 23, is being or is likely to be contravened in relation to him (or, in the case of a person who is detained, if any other person alleges such a contravention in relation to the detained person), then, without prejudice to any other action with respect to the same matter which is lawfully available, that person (or that other person) may apply to the High Court for redress.”

Om ook in minder zwaarwegende gevallen tegen een overheidsbesluit in beroep te gaan kent Barbados sinds 1985 de *Administrative Justice Act*.²³⁵ De beroepsgronden die in de wet genoemd worden, zijn:

- That an administrative act or omission was in any way unauthorised or contrary to law;
- Excess of jurisdiction;
- Failure to satisfy or observe conditions or procedures required by law;
- Breach of the principles of natural justice;
- Unreasonable or irregular or improper exercise of discretion;
- Abuse of power;
- Fraud, bad faith, improper purposes or irrelevant considerations;
- Acting on instructions from an unauthorised person;
- Conflict with the policy of an Act of Parliament;
- Error of law;
- Absence of evidence on which a finding or assumption of fact could reasonably be based;
- Breach of or omission to perform a duty.

²³⁵ De *Administrative Justice Act* zou aanvankelijk gezamenlijk met twee andere wetten worden geïntroduceerd. De eerste was de *Commissions of Inquiry Act* waarmee een onderzoekscommissie in het leven kon worden geroepen die het overheidshandelen kon controleren. De tweede was de *Administrative Appeals Tribunal Act* dat zou voorzien in een aparte raadskamer voor de administratieve rechtspraak (Fiadjoe, 1996, p. 73). Deze laatste twee wetten zijn tot op heden nooit vastgesteld.

De *Administrative Justice Act* is minder fijnmazig dan de Landsverordening Administratieve Rechtspraak van Aruba respectievelijk de Nederlandse Antillen. Zo zijn er geen termijnen gesteld waarbinnen een beroep moet zijn aangetekend en is er veel aan de beoordelingsbevoegdheid van de rechters overgelaten. Artikel 8 van de *Administrative Justice Act* stelt bijvoorbeeld:

“The Court may if it thinks fit, refuse to grant any relief under this Act if it considers that there has been undue delay in making the application for judicial review [...]”

Bijkomend nadeel van een administratief beroep op Barbados is de bevoegdheid van de rechter de verliezende partij te veroordelen tot het betalen van de proceskosten. Bovendien voorziet de *Community Legal Service Act* van Barbados niet in rechtsbijstand voor administratieve beroep (Vargas, 2005). Burgers die een zaak tegen de staat beginnen nemen zodoende het risico op hoge kosten.

Voorts laat de *Administrative Justice Act* onduidelijkheid bestaan of een klager niet eerst alle andere mogelijkheden om zijn gelijk te halen had moeten benutten. Ook wordt het feit, dat het hof zich niet uitspreekt over de vraag of de overheid in de afhandeling van haar zaken wel tijdig optreedt, beschouwd als een gemis van het administratieve recht (Fiadjoe, 1996, p 89).

Public Appeal in de praktijk

Ondanks de bovengenoemde belemmerende factoren is het tamelijk gewoon voor burgers en organisaties de overheid voor de rechter te dagen. Eén van de meest prominente episodes waarin de burgers de overheid voor de rechter hebben gedaagd vond plaats in 1991 toen de deze als onderdeel van een *structural adjustment programme* zijn bevoegdheid onder de *Civil Establishment Act of 1949* aanwendde om de salarissen van overheidsdienaren die niet onder artikel 112 van de overheid beschermd werden, te reduceren (Barrow-Gilles, 2004). Het beroep werd uiteindelijk door de *Privy Council* ongegrond verklaard.

4.10 Tot slot

Barbados presteert op bestuurlijk vlak al jaren als beste in de Caribische regio. Analyse van haar systeem van *checks-and-balances* en het functioneren daarvan in de praktijk leert dat in het Barbadaanse systeem de staatsmachten wezenlijk anders gescheiden zijn dan in de Caribische rijkdelen en dat naar Nederlandse maatstaven zelfs sprake lijkt van een aantal democratische tekortkomingen.

In de eerste plaats kent de wet de uitvoerende macht en in het bijzonder de minister-president vergaande bevoegdheden toe. Hij bepaalt de kandidaten voor *Governor-General*, de overige ministers, twaalf van de 21 Senatoren en de zware politieke functie van *Speaker* van beide kamers in het parlement. Daarbij moet worden opgemerkt dat op Barbados de minister-president traditiegetrouw een krachtige persoon-

lijkheid is die zijn eigen politieke partij met strakke hand leidt. Als gevolg van het Barbadaanse tweepartijen stelsel heeft deze politieke partij een meerderheid in de *House of Assembly* en omdat twaalf van de 21 Senaatszetels benoemd is door de minister-president is de wetgevende macht op Barbados binnen de invloedssfeer van de uitvoerende macht getrokken.

In de tweede plaats moet gewezen worden op het feit dat de minister-president de leden van de zittende magistratuur benoemd. Met deze gang van zaken wordt een risico geschapen dat de rechterlijke macht gepolitiseerd en geïncorporeerd raakt in de uitvoerende macht.

In de derde plaats heeft de organisatie van het parlement en daarbinnen de politieke partijen een aantal kenmerken dat het de wetgevende macht bemoeilijkt gedegen toezicht te houden op de uitvoerende macht. Vooral het feit dat het lidmaatschap van het parlement parttime bezoldigd is en van staatswege geen budget beschikbaar is voor de partijorganisatie draagt ertoe bij dat er, met name bij de oppositie een kennisachterstand kan ontstaan. Het ontbreken van partijsubsidiëring zorgt er verder voor dat met name tijdens verkiezingen externe geldschieters moeten worden aangetrokken. Het valt te verwachten dat een contributie aan één of beide politieke partijen niet geheel belangeloos is.

In de vierde plaats lijkt het administratieve recht en andere mogelijkheden voor de burgers overheidsbesluiten bij de rechter te laten herzien nog niet zo ver ontwikkeld als bijvoorbeeld op Aruba en de Nederlandse Antillen. Vanwege het ontbreken van rechtsbijstandvoorzieningen en de kans veroordeeld te worden tot het betalen van proceskosten is de gang naar de rechter afgeschermd. Het instituut Ombudsman kan daarbij niet in de leemte voorzien. In de praktijk hanteert hij een enge definitie van zijn jurisdictie wat betekent dat hij uitsluitend die zaken bereid is te behartigen die niet door andere geschilleninstanties (waaronder de rechterlijke macht) behandeld kunnen worden.

Naast democratische beperkingen kent het Barbadaanse staatsstelsel een aantal krachtige institutionele voorzieningen waarmee zij zich in positief opzicht onderscheidt van Aruba en de Nederlandse Antillen. In de eerste plaats is dat het systeem van de *Service Commissions*. Deze Commissions voeren alle benoemingen, ontslagverleningen en disciplineringen van overheids personeel uit op Barbados volgens heldere regels en openbare procedures. Tegen een besluit van de *Commission* staat gerechtelijk beroep open. Omdat bij wet is vastgelegd hoeveel formatieplaatsen op welke plek binnen de overheid vervuld mogen worden en de Commissions dankzij hun wettelijke bescherming in staat zijn echt onafhankelijk te opereren is Barbados vooralsnog gevrijwaard gebleven van grootschalige politieke benoemingen. Verondersteld wordt dat dit de efficiëntie van de overheid ten goede is gekomen.

Een tweede punt waarop Barbados zich in positief opzicht onderscheidt van Aruba en de Nederlandse Antillen zijn de parlementaire orderegels. Deze zijn naar verhouding tot de Caribische rijkdelen strikt en in de praktijk worden ze streng bewaakt door de *Speakers*. Naast de Kamervoorzitter houdt indirect de bevolking van

Barbados ook toezicht op de naleving van de parlementaire orderegels. De wekelijkse parlementszittingen worden op radio en televisie integraal uitgezonden. Omdat op het eiland de politieke normen van het Britse *Westminster* model door de bevolking gedeeld worden kan parlementair wangedrag doorgaans op sterke maatschappelijke afkeuring rekenen. De politieke beschadiging die als gevolg daarvan ontstaat verschaft een sterke *incentive* voor het parlementslid zich naar regels te gedragen.

De effectiviteit van de wetgevende macht wordt vergroot door een aspect van het Barbadaanse staatsstelsel dat eerder in deze paragraaf juist werd aangehaald als zijnde in strijd met de Nederlandse democratische normen. Daar waar bij coalitieregeringen en meerpartijenstelsels, zoals op Aruba en de Nederlandse Antillen, het besluitvormingsproces als gevolg van de tegenstellingen tussen de partijen in een impasse kan geraken heeft de wetgever op Barbados het voordeel dat de grootste partij zowel de minister levert die de wetsvoorstellen indient als dat zij in beide kamers van het parlement de meerderheid van de zetels inneemt. Wetsvoorstellen kunnen zodoende eerst binnen de eigen partij worden voorbereid en vervolgens zonder veel moeite door de eerste kamer worden geloodst.

De eerste kamer, bestaand uit benoemde deskundigen, houdt als een soort Raad van Advies echter wel scherp toezicht op kwaliteit van de wetsvoorstellen. Zij kan amendementen voorstellen aan de volksvertegenwoordiging (*House of Assembly*) of in het meest ernstige geval haar instemming aan een wetsvoorstel onthouden. Het feit dat 12 van de 21 Senaatszetels het signatuur dragen van de regeringspartij zorgt echter in het algemeen voor voldoende draagvlak voor de koers van de regering.

5. ANGUILLA

5.1 Inleiding

De politieke geschiedenis van Anguilla was turbulent en getuigde van een sterk streven naar zelfstandigheid. Dit streven wortelt wellicht in haar geschiedenis van onafhankelijkheid dat feitelijk tot het begin van de negentiende eeuw bestond op het eiland. Tot dan toe telde Anguilla weinig inwoners en het economische belang was zo gering dat de Britten, die reeds in 1650 voet aan wal zetten, het gebied in bestuurlijke zin aan haar lot overlieten. Hierdoor zwaaide niet het moederland de scepter op het eiland maar een organisch gegroeid zelfbestuur dat door de Britten oogluikend werd toegestaan.

In 1825 kwam daar verandering in. De Britten incorporeerden Anguilla in het bestuurlijke systeem van het nabijgelegen St. Kitts en gaven deze nieuwe entiteit de naam 'Sint Christopher and Anguilla'. In tegenstelling tot wat de benaming deed vermoeden had Anguilla geen zeggenschap in het gemeenschappelijk bestuur van de twee eilanden en kon alleen nog over een klein aantal aangelegenheden eigen bewind voeren. Wel werd in de Anguilla Act 1825, opgesteld door het Britse parlement, geregeld dat de eilandbevolking van Anguilla een vertegenwoordiger in het parlement van 'Sint Christopher and Anguilla' mocht afvaardigen en werd deze functionaris vetorecht verleend in aangelegenheden die betrekking hadden op Anguilla. In andere aangelegenheden werd echter geen inspraak geduld.

De verhouding tussen de twee eilanden was vanaf het prille begin problematisch. St. Kitts gaf in niet verkeerd te verstande bewoording aan nooit en te nimmer enige bijdrage te zullen leveren aan de ontwikkeling van Anguilla terwijl Anguilla zelf bij herhaling haar beklag deed bij het koloniale bestuur in Londen. In een petitie van 23 augustus 1872 gericht aan de *Colonial Office* viel bijvoorbeeld te lezen:

"The interest of Anguilla, its resources and capabilities of development are not understood . . . by the legislative body of St Christopher who are utter strangers to us, ignorant of the community, careless of their wants, and therefore unequal to discharge . . . the important duties of legislation for us . . . This legislative dependence on St Kitts can in no sense be called a legislative union, it has operated and continues to operate most injuriously against us, and is mutually disliked"

De noodkreet vond evenwel geen gehoor en in 1882 werd door de regering van het Verenigd Koninkrijk bepaald dat het nabijgelegen Caribische eiland Nevis onderdeel ging uitmaken van 'Sint Christopher and Anguilla'. Gelijkijdig met deze bestuurlijke verandering werd het laatste restant van lokaal bestuur op Anguilla ontbonden en de naam van de nieuwe koloniale entiteit gewijzigd in 'St. Christopher and Nevis'.

De gevoelens van onvrede op Anguilla met de bestuurlijke situatie hielden in de 20^{ste} eeuw onverminderd aan. Na meerdere pogingen van de lokale elite om de Britse regering te overreden een autonome status toe te kennen aan het eiland greep de bevolking op 8 maart 1967 naar de wapens. Het lokale bestuursgebouw werd in brand

gestoken en de politie van het eiland verdreven. Wat volgde waren roerige tijden waarin de Anguillanen een aanval uitvoerden op Sint Kitts en uiteindelijk een legermacht van de Britten weer orde op zaken stelde in dat deel van hun Koninkrijk.

Het resultaat van de revolte, waarbij overigens geen doden vielen, was evenwel dat voor het eerst in de geschiedenis de Britse regering bereid bleek te luisteren naar de grieven van de bewoners van Anguilla. In weerwil van de bezwaren die door de regering op Sint Kitts geuit werd, stemde zij in met het verzelfstandigen van Anguilla. In 1976 vonden voor het eerst in de geschiedenis parlementaire op het eiland verkiezingen plaats. Nadat in 1980 de regering van St. Christopher and Nevis uiteindelijk toestemming verleende voor definitieve afscheiding van het eiland nam het Britse parlement de Anguilla Act 1980 aan waarmee de successie een feit was. Twee jaar later werd de constitutie van Anguilla door haar eigen parlement aangenomen en kon het eiland als een autonoom gebied binnen de *British Overseas Territories* worden aange-merkt (zie BOX 5.1).

Box 5.1: British Overseas Territories

Anguilla is een van de zestien Britse *Overseas Territories*.²³⁶ De overzeese gebieden die onder soevereiniteit van de Britse Kroon vallen maken evenwel geen onderdeel uit van het Verenigd Koninkrijk. De naam 'British Overseas Territory' werd geïntroduceerd in de *British Overseas Territories Act 2002*, en verving de naam 'British dependent territory' die werd gebruikt na de 'British Nationality Act 1981'. Voor 1981 werden de bestuurlijke entiteiten aangeduid als koloniën of Kroonkoloniën, *crown colonies*. In aantal zijn het meer eilanden dan Aruba en de Nederlandse Antillen maar qua inwonertal is het geringer. Verschillende gebieden zijn zelfs onbewoond.

De *Overseas Territories* hebben, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, een geschreven grondwet waarin het (beperkte) zelfbestuur geregeld is. De constituties zijn bij Koninklijk besluit vastgesteld en kunnen, net als alle overige wetgeving, te allen tijde door het Britse parlement worden veranderd.

De economische prestaties van de meeste OT's zijn opvallend goed en de overheden kennen weinig schulden. Door de Britten werd en wordt nauwelijks financiële steun verleend. Wel staan ze de eilanden bij met advies en stellen begrotingsrichtlijnen op voor de lokale politiek. De lokale besturen zijn leningsbevoegd en mogen, indien nodig lenen bij de *Caribbean Development Bank* in wiens *Board* het Verenigd Koninkrijk zitting heeft (Zevenbergen, 2001).

²³⁶ Alderney, Ascension, Bermuda, Brits Antarctisch Territorium, Britse Maagdeneilanden, Brits Territorium in de Indische Oceaan, Caymaneilanden, Falklandeilanden, Gibraltar, Montserrat, Pitcairneilanden, Sark, Sint-Helena en Tristan da Cunha, Turks- en Caicoseilanden, Zuid-Georgië en de Zuidelijke Sandwicheilanden

Met haar ca 12.000 inwoners en een bescheiden GDP \$9.672,- is Anguilla niet een belangrijke speler op het internationale toneel.²³⁷ Deze relatieve betekenis komt tot uitdrukking in de zeer beperkte aandacht die in de literatuur aan het eiland wordt geschonken. Noch *Freedom House*, noch *Transparency International*, noch de *UNDP* besteedt aandacht aan dit Britse overzeese gebied. Alleen de *World Bank* heeft over de laatste jaren gegevens van dit eiland gepubliceerd. Uit die gegevens blijkt echter dat voor de periode 2003-2005 het eiland binnen de groep bestuurlijke entiteiten met dezelfde mate van autonomie als beste presteert en in 2005 zelfs het beste van de gehele Caribische regio.²³⁸ De opvallende scores van het eiland op de politieke indicatoren van de *World Bank* rechtvaardigen een nadere beschouwing van de wijze waarop de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd wordt.

5.2 Het staatsysteem van Anguilla in hoofdlijnen

Anguilla is een *Brits Overseas Territory* en kent, net als Aruba en de Nederlandse Antillen, zelfbestuur voor de meeste binnenlandse aangelegenheden. Haar staatsvorm kan worden aangeduid als een *beperkte* parlementaire democratische monarchie. De beperking van de democratie is gelegen in het feit dat de uitvoerende en wetgevende macht slechts ten dele gescheiden zijn en het lokale bestuur voor een belangrijk deel bestaat uit door de *Governor* benoemde politici.

Koningin Elizabeth (of haar troonopvolger) is krachtens de grondwet het staats-hoofd van Anguilla. De *Governor* vertegenwoordigt haar op het eiland en kan in haar naam, dankzij een aantal vergaande bevoegdheden controle uitoefenen op de lokale politiek. De *Governor* zelf staat weer onder supervisie van de *Permanent Secretary of State of the Foreign and Commonwealth Office*. De Office is bevoegd beslissingen van de *Governor* te vernietigen.

De uitvoerende macht wordt door een *Executive Council* uitgeoefend. De *Council* bestaat naast de *Governor*, de minister-president en tenminste drie ministers tevens uit twee *ex-officio* functionarissen die net als de minister-president naar inzicht van de *Governor* benoemd mogen worden.

²³⁷ De cijfers zijn afkomstig van de Commonwealth office en dateren van 2003 (<http://www.thecommonwealth.org/YearbookInternal/140416/140417/anguilla/>). Tijdens het onderzoek werd door verschillende geïnterviewden aangegeven dat er waarschijnlijk sprake is van een verouderd beeld en het nationaal inkomen tegenwoordig aanzienlijk hoger ligt.

²³⁸ Haar eerste positie in 2005 heeft zij vooral te danken aan haar goede prestaties op het gebied van overheidseffectiviteit, naleving van de wet en beheersing van de corruptieproblematiek.

De wetgevende macht wordt uitgeoefend door de *Governor*²³⁹, Koningin Elizabeth (*de facto* de Britse regering met op de achtergrond het Britse parlement)²⁴⁰ en ten dele het parlement van Anguilla dat slechts uit één kamer bestaat (de *House of Assembly*). De *Assembly* bestaat uit elf leden. Zeven daarvan zijn gekozen door de bevolking van Anguilla. Voorts maken de twee *ex-officio* functionarissen van de *Executive Council* onderdeel uit van het parlement en worden door de *Governor* aanvullend nog twee *nominated members* benoemd.

Het wetgevingsproces op Anguilla kan krachtens de grondwet onderworpen worden aan instructies vanuit het Verenigd Koninkrijk:

“Subject to the provisions of this Constitution, the Governor and the Assembly shall, in the transaction of business and the making of laws, conform as nearly as may be to the directions contained in any Instructions under Her Majesty’s Sign Manual and Signet that may from time to time be addressed to the Governor in that behalf.” (Artikel 48 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990)

Anguilla kent geen eigen rechterlijke macht zoals Aruba en de Nederlandse Antillen die kennen. Weliswaar kent zij een lokaal *High Court* (gerecht in eerste aanleg) waarvan zij de rechters benoemt, maar dit gerecht maakt onderdeel uit van de *Eastern Caribbean Supreme Court* (ECSC). De ECSC is een regionaal gerechtelijke instantie die niet alleen ongelimiteerde jurisdictie in Anguilla heeft maar ook in de twee Britse *Overseas Territories* British Virgin Islands en Montserrat en de zes onafhankelijke staten Antigua and Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines. De ECSC werd in 1967 opgericht en heeft tot doel de wetten van de afzonderlijke lidstaten te interpreteren en toe te passen.²⁴¹ Zowel in civiele, administratieve als strafrechtelijke aangelegenheden. De *Eastern Caribbean Supreme Court* bestaat voor Anguilla uit twee instanties: de lokale *High Courts* en een *Court of Appeal* (gerecht in hoger beroep). De *Court of Appeal* heeft geen vaste zetel op Anguilla en doet het eiland enkele malen per jaar aan voor het voeren van de beroepszaken. De rechters van de *Court of Appeal* worden gezamenlijk door de politieke leiders van de afzonderlijke lidstaten benoemd; de rechters van de lokale *High Courts* door benoemingscommissies van de afzonderlijke lidstaten. Hoewel in de praktijk vrijwel alle zaken in eerste aanleg en hoger beroep door de ECSC worden afgehandeld is de hoogste beroepsin-

²³⁹ Artikel 47 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Subject to the provisions of this Constitution, the Governor, with the advice and consent of the Assembly, may make laws for the peace, order and good government of Anguilla.”

²⁴⁰ Artikel 9 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Her Majesty reserves to Herself power, with the advice of Her Privy Council, to make laws for the peace, order and good government of Anguilla.”

²⁴¹ West Indies Associated States Supreme Court Order No. 223 of 1967.

stantie van Anguilla de Britse *Privy Council*.²⁴² In zoverre geen lokale wetgeving is opgesteld is de Engelse *Common Law* op Anguilla van toepassing.

5.3 Hoger toezicht

Het Britse parlement is in beginsel het hoogste toezichtorgaan in het staatsbestel van Anguilla. De *Common Law* geeft haar de bevoegdheid te allen tijde wetgeving aan te nemen die bindend is voor het eiland. De wijze waarop zij dit doet onderscheidt zich niet van de wijze waarop zij andere wetgeving in het Verenigd Koninkrijk tot stand laat komen. De enige beperking die het parlement heeft, zijn de bepalingen in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens.²⁴³

In de praktijk heeft het Britse parlement zijn toezichthoudende taken deels gedelegeerd aan het kabinet en in het bijzonder aan de verantwoordelijke minister. De

²⁴² Artikel 72 : “ (1) In the following cases, an appeal shall lie from decisions of the High Court to the Court of Appeal and hence to Her Majesty in Council as of right, that is to say— (a) final decisions, in any civil or criminal proceedings, on questions as to the interpretation of this Constitution; (b) final decisions in any civil proceedings where the matter in dispute on the appeal is of the value of EC\$2,500 or upwards or where the appeal involves, directly or indirectly a claim to or a question respecting property or a right of the value of EC\$2,500 or upwards; (c) final decisions in proceedings under section 16 of this Constitution; (d) final decisions in proceedings for dissolution or nullity of marriage; and (e) in such other cases as may be prescribed by the Legislature. (2) In the following cases, an appeal shall lie from decisions of the High Court to the Court of Appeal with the leave of the High Court or of the Court of Appeal and hence to Her Majesty in Council with the leave of the Court of Appeal, that is to say— (a) where the decision appealed against is a final decision in civil proceedings and, in the opinion of the court giving leave, the question involved in the appeal is one that, by reason of its great general or public importance or otherwise, ought to be submitted to the Court of Appeal or to Her Majesty in Council, as the case may be; and (b) in such other cases as may be prescribed by the Legislature. (3) The foregoing provisions of this section shall be subject to the provisions of section 41(2) of this Constitution. (4) In this section the references to final decisions of a court do not include any determination thereof that any application made thereto is merely frivolous or vexatious. (5) Nothing in this section shall affect any right of Her Majesty to grant special leave to appeal to Her Majesty in Council from the decision of any court in any civil or criminal matter.”

Zie ook: Anguilla (Appeals to Privy Council) Order 1983 (S.I. 1983 No.1109)

²⁴³ Het EVRM biedt ook in het VK aan bepaalde categoriën belanghebbenden de mogelijk bij het Europese Hof in beroep te gaan tegen staatsbeslissingen. De Human Rights Act 1998 van het Britse parlement heeft verdere uitwerking gegeven aan het EVRM. De wet verbiedt ieder publiek orgaan te handelen met de bepalingen van het EVRM, tenzij de bepalingen in een andere wet (*Act of Parliament*) hen geen andere keuze laten. De wet vereist eveneens dat de Britse rechters de jurisprudentie van het Hof in Straatsburg in hun beslissingen laten meewegen en nationale wetgeving zodanig te interpreteren dat het compatibel is met het Verdrag. De *Act* staat de rechters evenwel niet toe aanpassingen in de wet te suggereren. Zij zijn uitsluitend bevoegd te constateren dat een bepaalde wet incompatibel is met het EVRM.

West Indies Act van 1962 opgesteld door het Britse parlement bepaalt namelijk dat de Koningin bevoegd is bij *Order in Council* (Algemene Maatregel van Rijksbestuur) voorzieningen te treffen die bindend zijn voor de overzeese gebieden²⁴⁴:

“Her Majesty may by Order in Council make such provision as appears to Her expedient for the government of any of the colonies to which this section applies, and for that purpose may provide for the establishment for the colony of such authorities as She thinks expedient and may empower such of them as may be specified in the Order to make laws either generally for the peace, order and good government of the colony or for such limited purposes as may be so specified subject, however, to the reservation to Herself of power to make laws for the colony for such (if any) purposes as may be so specified.” (Artikel 5 lid 1 West Indies Act 1962)

De Anguilla Act 1980 bevestigt deze bevoegdheid:

“Her Majesty may by Order in Council make such provision as appears to Her expedient for and in connection with the government of Anguilla” (Artikel 2 Anguilla Act 1980).

Hoewel de wetteksten suggereren dat de Britse vorstin de *Orders in Council* voor Anguilla opstelt is het in de praktijk het kabinet en in het bijzonder de verantwoordelijke Minister die de inhoud bepalen.²⁴⁵ De regering van het Verenigd Koninkrijk laat geen misverstand bestaan over haar doelstellingen voor de overzeese gebieden:

“The security and good governance of the Overseas Territories is the responsibility of [the British] Government as a whole. The Government set out its policy on the Overseas Territories in a 1999 White Paper – Partnership for Progress and Prosperity [...]. As well as meeting our international legal obligations, the UK’s aim will be to work with the Territories to improve quality of life and encourage sustainable development. We expect the Territories to observe high standards of probity, law and order and good government, and to observe international commitments to which they are bound through their relationship with the UK.” (Foreign & Commonwealth Office 2006, p 39)

Hoger toezicht in de praktijk

In de jonge geschiedenis van Anguilla heeft het VK regelmatig wet- en regelgeving op het eiland afgekondigd. Met name de *Orders in Council* zijn veelvuldig aangewend om het politieke en juridische stelsel van Anguilla daar waar nodig aan te passen. Maar ook het Britse parlement heeft zich enkele malen rechtstreeks laten gelden op het eiland.²⁴⁶ De Anguilla Act die in 1980 door het Britse parlement werd aangenomen is daarvan een goed voorbeeld. In deze wet werd niet alleen bepaald dat Anguilla zich

²⁴⁴ De naam ‘Order in Council’ ontleent dit *Statutory Instrument* aan het feit dat zij wordt vastgesteld door koningin Elizabeth die wordt bijgestaan door haar *Privy Council* (Queen-in-Council).

²⁴⁵ De Britse vorstin en haar *Privy Council* vervullen nog uitsluitend een symbolische functie. De regering van het VK reist namelijk periodiek af naar Buckingham Palace alwaar zij een serie van *Orders in Council* voorleest voor koningin Elizabeth die daaraan integraal haar goedkeuring verleent.

²⁴⁶ Zie bijvoorbeeld: West Indies Act 1962, West Indies Act 1967, Anguilla Act 1971 en de Anguilla Act 1980.

mocht afscheiden van St Christopher and Nevis²⁴⁷, maar kreeg de Britse regering tevens de bevoegdheid via *Orders in Council* in te grijpen in de bestuurspraktijk van Anguilla.²⁴⁸

De *Orders in Council* zijn veel vaker aangewend om hoger toezicht uit te oefenen. In de eerste plaats om de staatsrechtelijke positie van Anguilla te regelen. Zo kreeg in de *Anguilla (Appointed Day) Order 1980* de afscheiding van het eiland van St Christopher and Nevis formeel haar beslag. Ook de grondwet van Anguilla is een *Order in Council*, voorbereid door de *Foreign and Commonwealth Office*.²⁴⁹ Het rechtssysteem van Anguilla (en dat van de overige landen die deel uitmaken van de Eastern Caribbean Supreme Court) is eveneens door *Order in Council* geregeld.²⁵⁰

Veel van de *Orders in Council* die in het 25 jarige bestaan van Anguilla op haar van toepassing zijn verklaard werden aangewend om technische aangelegenheden te regelen zoals de werkzaamheid van internationale verdragen die door het VK zijn overeengekomen.²⁵¹ Dergelijke wetten worden zonder veel discussie op Anguilla aanvaard, omdat er in het dagelijkse leven niet of nauwelijks effect van wordt ondervonden. In een enkel geval betreft de *Order* een onderwerp dat maatschappelijk moeilijker ligt, zoals de afschaffing van de doodstraf of de strafbaarheid van seks tussen gelijke geslachten (*Partnership for Progress and Prosperity*, 2000). In deze bijzondere gevallen werd er door het VK bij herhaling bij de lokale politiek van Anguilla op aangedrongen wetgeving in lijn te brengen met oa de Britse Sexual Offences Act 1967 en de doodstraf voor verschillende delicten te schrappen.²⁵² Omdat resultaat uitbleef zijn uiteindelijk

²⁴⁷ Artikel 1 lid 1 Anguilla Act: “On such day as Her Majesty may by Order in Council appoint (“the appointed day”) Anguilla shall cease to form part of the territory of the associated state of St. Christopher, Nevis and Anguilla; and the West Indies Act 1967 shall have effect as if the events specified in section 13(1) of that Act (power by Order in Council to make changes in law in certain events) included the coming into force of this subsection.”

²⁴⁸ Artikel 2 Anguilla Act 1980.

²⁴⁹ Anguilla Constitution Order 1982 en later de Constitution (Amendment) Order 1990.

²⁵⁰ West Indies Associated States Supreme Court Order No. 223 of 1967 en The Anguilla, Montserrat and Virgin Islands (Supreme Court) Order 2000.

²⁵¹ Zie bijvoorbeeld de Liberia (Restrictive Measures)(*Overseas territories*) Order 2004 waarin voor alle Britse *Overseas territories* een verbod wordt afgekondigd voor de import van hardhout uit Liberia, zie verder bijvoorbeeld The Uzbekistan (Restrictive Measures)(*Overseas territories*) Order 2006 waarin als uitvloeisel van het besluit van de Raad van Europa van 14 november 2005 een verbod op wapenleveranties aan Uzbekistan wordt geregeld voor ondermeer Anguilla, of The Merchant Shipping (Oil Pollution) (Anguilla) Order 1997 die de aansprakelijkheid van rederijen regelt in geval van milieuvervuiling.

²⁵² Als gevolg van de geldende *Common Law* kan op Anguilla momenteel nog steeds de doodstraf worden gegeven voor het moedwillig in brand steken van de schepen van Hare Majesteit en het plegen van hoogverraad.

Orders in Council opgesteld waarmee de situatie naar Brits inzicht geregeld is.²⁵³ Overigens waren de lokale politici, in beide gevallen, in weerwil van de maatschappelijk onvrede verheugd met het Britse ingrijpen. Van verschillende zijde werd tijdens het onderzoek naar voren gebracht dat de lokale cultuur van Anguilla het bij tijd en wijle moeilijk maakt voor politici om delicate onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen zonder daarvoor bij de verkiezingen afgerekend te worden. Als gevolg daarvan zijn bestuurders van Anguilla soms erg opgelucht wanneer het VK bepaalde verantwoordelijkheden naar zich toe trekt.

Hoger toezicht wordt soms ook door middel van diplomatie uitgeoefend. Nadat in 2000 uit een onderzoek van KPMG bleek dat de wet- en regelgeving van de financiële sector van Anguilla aan vernieuwing toe was werd door de *Foreign and Commonwealth Office* een financieel expert naar Anguilla gestuurd die de verschillende partijen heeft proberen te overtuigen van de wenselijkheid van aanpassingen in de wet en regelgeving. Ook de *Financial Service Commission*, een onafhankelijke instantie die bij lokale wet was ingesteld om de wetgeving van en het toezicht op de financiële dienstverlening voor te bereiden werd daarbij veelvuldig van gevraagd en ongevraagd advies voorzien. Het resultaat lijkt indrukwekkend. Anguilla heeft in korte tijd haar financiële wetgeving volledig gemoderniseerd.

Meer indirect speelt de *Attorney-General* een belangrijke rol in het uitoefenen van hoger toezicht. Deze minister wordt door de *Governor* benoemd maar de kandidaat wordt geleverd door Londen. Hoewel alle leden van de *Executive Council* voorstellen mogen indienen tot wetsontwerpen is hij de enige die de wetsvoorstellen op papier stelt. Tussen het stafbureau van de *Attorney-General* en het *Foreign and Commonwealth Office* vindt geregeld contact plaats en bij tijd en wijle wordt de *Attorney-General* door medewerkers van de *Foreign and Commonwealth Office* geassisteerd in het opstellen van wetsvoorstellen.

5.4 De Governor

De Britse vorstin Queen Elizabeth is het staatshoofd van Anguilla. Ter plaatse wordt zij door de *Governor* vertegenwoordigd. Krachtens de grondwet is hij bevoegd buitenlandse zaken, offshore finance, defensie, binnenlandse veiligheid waaronder de politie begrepen en de ambtenarij naar eigen inzicht te regelen. De *Governor* hoeft voor deze zaken slechts aan Koningin Elizabeth (de facto de verantwoordelijke Britse Minister

²⁵³ The Caribbean Territories (Criminal Law) Order 2000 en de Caribbean Territories (Abolition of Death Penalty for Murder) Order 1991.

en de Britse Permanent Secretary of Foreign and *Commonwealth* Affairs) verantwoording af te leggen.²⁵⁴

Voorts oefent hij in haar naam een aantal controlerende bevoegdheden uit die in verhouding tot Aruba en de Nederlandse Antillen verstrekkend zijn.²⁵⁵ In feite houdt hij toezicht op zowel de uitvoerende macht en de wetgevende macht en kan dankzij zijn aandeel in de benoemingsprocedures van de High Court zelfs invloed uitoefenen op de samenstelling van de rechterlijke macht.

De regering van Anguilla draagt de naam *Executive Council*. De *Council* bestaat uit de minister-president, drie ministers en twee *ex-officio* functionarissen, te weten: de *Deputy Governor* en de *Attorney-General*.²⁵⁶ De *Governor* is, als staatshoofd, lid (en tijdens zijn aanwezigheid voorzitter) van dit kabinet, waarvan alle leden stemrecht hebben en, althans op papier, bij meerderheid besloten wordt.²⁵⁷

Drie van de zeven leden van de *Council* zijn rechtstreeks door de *Governor* benoemd.²⁵⁸ Alleen de benoeming van de drie ministers geschiedt op voordracht van de

²⁵⁴ Artikel 28 lid 2 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "The Governor shall not be obliged to consult with nor act upon the advice of the Executive Council with respect to the following— (a) any matter that in his opinion relates to defence, external affairs, international financial services or any directly related aspect of finance, or internal security, including the police;23 (b) the appointment (including the appointment on promotion or transfer, appointment on contract and appointment to act in an office) of any person to any public office, the suspension, termination of employment, dismissal, or retirement of any public officer or taking of disciplinary action in respect of such an officer, the application to any public officer of the terms or conditions of employment of the public service (including salary scales, allowances, leave, passages or pensions) for which financial provision has been made; (c) any power conferred upon him by this Constitution that he is empowered to exercise in his discretion or in pursuance of instructions given to him by Her Majesty; (d) any power conferred by any law other than this Constitution that he is empowered or directed, either expressly or by necessary implication, by that or any other law to exercise without consulting the Council; (e) any matter in which, in his judgment, the service of Her Majesty would sustain material prejudice thereby; (f) where the matter to be decided is in his judgment too unimportant to require the advice of the Council; or (g) where the urgency of the matter requires him to act before the Council can be consulted [...]"

²⁵⁵ Artikel 19 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "There shall be a Governor of Anguilla, who shall be appointed by Her Majesty and hold office during Her Majesty's pleasure."

²⁵⁶ Artikel 23 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "There shall be an Executive Council in and for Anguilla which shall consist of the Chief Minister, not more than three other Ministers and two *ex-officio* members, namely, the Deputy Governor and Attorney-General."

²⁵⁷ Artikel 33 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "The Governor shall, so far as is practicable, attend and preside at meetings of the Executive Council."

²⁵⁸ Artikel 24 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "The Governor, acting in his discretion, shall appoint as the Chief Minister the elected member of the Assembly who, in his judgment, is likely to command the support of a majority of the elected members of the Assembly."

Artikel 19A lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "There shall be a Deputy Governor who shall be appointed by the Governor in pursuance of instructions given by Her Majesty through a Secretary of State and shall hold office during Her Majesty's pleasure."

minister-president.²⁵⁹ De *Governor* is gerechtigd tijdens een kabinetsvergadering overheidsfunctionarissen op te roepen deel te nemen aan de zitting wanneer hij dat wenselijk acht.²⁶⁰ Deze bevoegdheid komt de andere leden van de *Council* niet toe. *De facto* oefent de *Governor* bovendien dankzij zijn voorzitterschap in de *Executive Council*, zijn stemrecht aldaar en zijn bevoegdheid de helft van de leden van de *Council* te benoemen, een vergaande vorm van hoger toezicht uit op de uitvoerende macht.²⁶¹

Ook het wetgevingsproces is formeel onderworpen aan de controle van de *Governor*. Of liever gezegd, deze maakt krachtens de wet deel uit van de wetgevend macht.²⁶² Ten behoeve van zijn toezichtstaak op het parlement staat hem een aantal bevoegdheden tot zijn beschikking waarmee hij feitelijk het wetgevingsproces kan bepalen. Zo is de *Governor* bevoegd het wetgevingsproces te bespoedigen wanneer hij van oordeel is dat de openbare orde of het publieke belang daarbij gebaat is. Daartoe kan hij wetsvoorstellen aannemen waarover het parlement (*House of Assembly*) nog geen besluit heeft willen of kunnen nemen:

[...] "the Governor, acting in his discretion, may, at any time that he thinks fit, and notwithstanding any provision of this Constitution or of any other law in force in Anguilla or of any rules of procedure of the Assembly declare that the Bill or motion shall have effect as if it had been passed or carried by the Assembly either in the form in which it was introduced or proposed or with such amendments as the Governor thinks fit which have been moved or proposed in the Assembly or any Committee thereof" [...] (Artikel 56 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990)

Net als op Aruba, de Nederlandse Antillen en Barbados wordt een wetsvoorstel op Anguilla pas tot wet wanneer de *Governor* er middels zijn handtekening goedkeuring

²⁵⁹ Artikel 24 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "The Governor, acting in his discretion, shall appoint as the Chief Minister the elected member of the Assembly who, in his judgment, is likely to command the support of a majority of the elected members of the Assembly. (2) The other Ministers shall be appointed by the Governor in accordance with the advice of the Chief Minister from among the elected members of the Assembly."

²⁶⁰ Artikel 31 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "The Governor may summon any public officer to a meeting of the Executive Council whenever, in his opinion, the business before the Council renders the presence of that officer desirable."

²⁶¹ Overigens laat de grondwet van Anguilla daar ook geen misverstanden over bestaan: Artikel 22 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "The executive authority of Anguilla shall be vested in Her Majesty. (2) Subject to the provisions of this Constitution, the executive authority of Anguilla may be exercised on behalf of Her Majesty by the Governor either directly or through officers subordinate to him [...]."

²⁶² Artikel 47 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "Subject to the provisions of this Constitution, the Governor, with the advice and consent of the Assembly, may make laws for the peace, order and good government of Anguilla."

aan verleent.²⁶³ Op Anguilla is hij echter bevoegd een wetsvoorstel terug te sturen naar het parlement inclusief amendementsuggesties.²⁶⁴

In het geval hij van mening is dat ook na herziening door het parlement de wet niet strookt met de uitgangspunten van de constitutie dan is hij bij wet verplicht zich van goedkeuring aan het wetsvoorstel te onthouden:

“Any Bill which appears to him to be in any way repugnant to, or inconsistent with, the provisions of this Constitution; and any Bill which determines or regulates the privileges, immunities or powers of the Assembly or of its members, unless he has been authorised by a Secretary of State to assent to it.” (Artikel 57 lid 2 onder a en b Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990)

Overigens kan de Britse *Permanent Secretary of the Foreign and Commonwealth Office* (formeel in opdracht van Queen Elizabeth of haar troonopvolger) een door de *Governor* bekrachtigde wet alsnog nietig verklaren.²⁶⁵ In die zin staat de *Governor* zelf ook onder hoger toezicht.

De formele betekenis van de *Governor* voor de benoeming in posities binnen de ambtelijke organisatie en de rechterlijke macht is aanzienlijk. Ten eerste is hij wettelijk bevoegd de *Deputy Governor*, de *Attorney-General*, en de *Chief Auditor* naar eigen inzicht te benoemen. Ten aanzien van alle overige functies binnen de overheid en rechterlijke macht wordt hij geadviseerd door de *Public Service Commission* en de *Judicial Service Commission*.²⁶⁶ Maar de wet dwingt hem niet het advies van deze Commissies op te volgen. Bovendien benoemt hij drie van de vijf leden van de *Public Service Commission*²⁶⁷ en twee

²⁶³ Artikel 57 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “A Bill shall not become a law until— (a) the Governor has assented to it in Her Majesty’s name and on Her Majesty’s behalf and has signed it in token of his assent; or (b) Her Majesty has given Her assent to it through a Secretary of State and the Governor has signified Her assent by Proclamation.”

²⁶⁴ Artikel 58 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “The Governor may return to the Assembly any Bill presented to him for assent, transmitting therewith any amendment which he may recommend, and the Assembly shall deal with such recommendation.”

²⁶⁵ Artikel 59 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Any law to which the Governor has given his assent may be disallowed by Her Majesty through a Secretary of State.”

²⁶⁶ Artikel 66 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Power to make appointments to public offices and to remove and to exercise disciplinary control over persons holding or acting in such offices shall vest in the Governor, acting in his discretion in relation to the offices of Deputy Governor, Attorney-General and Chief Auditor and in relation to all other offices acting after consultation with the Public Service Commission [...]”

Artikel 68 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Power to make appointments to the offices to which this section applies and to remove and exercise disciplinary control over persons holding or acting in such offices shall vest in the Governor, acting after consultation with the Judicial Service Commission.”

²⁶⁷ Artikel 65 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “There shall be in and for Anguilla a Public Service Commission which shall consist of five members of whom three shall be appointed by

van de drie leden van de *Judicial Service Commission*²⁶⁸. Het behoeft weinig toelichting dat met dergelijke bevoegdheden de *Governor* in staat is het benoemingsproces binnen de overheid aan sterke controle te onderwerpen.

De bevoegdheden van *Governor* overheidsfunctionarissen uit hun ambt te onthef- fen, te ontslaan of te sanctioneren is op Anguilla zelfs vrijwel onbeperkt:

“Subject to the provisions of any law in force in Anguilla, the Governor may for cause shown to his satisfaction dismiss or suspend from the exercise of his office any person holding a public office, or take such disciplinary action as may seem to him to be desirable” (artikel 78 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990)

De Governor in de praktijk

De bevoegdheden van de *Governor* om in te grijpen in de bestuurspraktijk zijn bijna ongelimiteerd. In de praktijk maakt hij daar echter zelden of nooit gebruik van (Kersell, 2001, p. 220). Het VK hecht er grote waarde aan dat de *Governor* de goede verstandhouding tussen Londen en Anguilla bewaakt en het *overrulen* van de lokale democratische besluitvorming wordt als weinig constructief beschouwd. Ondanks zijn bevoegdheid naar eigen inzicht de twee *ex-officio* leden in de regering te benoemen doet de *Governor* dat altijd na consultatie van de minister-president en de overige leden van de *Executive Council*.²⁶⁹

Londen huldigt het standpunt dat zo veel mogelijk wetgeving lokaal tot stand dient te komen, ook als deze wetgeving voortvloeit uit uitsluitend de behoeftes van de Britse regering.²⁷⁰ In de praktijk wordt in dat laatste geval de *Governor* geïnformeerd door de *Foreign and Commonwealth Office* over de gewenste (aanpassingen in) wetgeving en vervolgens tracht deze de leden van de regering van Anguilla te overtuigen van de nut en noodzaak daarvan. Tot op heden is die strategie succesvol gebleken en slechts bij hoge uitzondering heeft het VK zich genoopt gezien een *Order in Council* af te kondigen die van fundamentele aard was.²⁷¹

the Governor, acting in his discretion, and two shall be appointed by the Governor, acting after consultation with the public service staff associations.”

²⁶⁸ Artikel 67 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “There shall be for Anguilla a Judicial Service Commission which shall consist of— (a) the Chief Justice, who shall be Chairman; (b) another judge of the Court of Appeal or the High Court nominated by the Chief Justice after consultation with the Governor; and (c) the Chairman of the Public Service Commission.”

²⁶⁹ De positie van *Deputy Governor* wordt tegenwoordig ingevuld door een kandidaat van Anguilla. De kandidaat voor de *Attorney General* wordt door de *Foreign and Commonwealth Office* aan de *Governor* voorgedragen. De kandidaat hoeft niet van het eiland te komen en tot op heden zijn de kandidaten van uiteenlopende plekken in de Commonwealth aangetrokken.

²⁷⁰ Uitzondering hierop zijn wetten van technische aard die geen bijzondere lokale betekenis hebben. Veelal betreft dit zogenaamde post-sanctie wetgeving.

²⁷¹ Door de huidige *Governor* is tijdens het onderzoek naar voren gebracht dat in de regering in beginsel bij consensus besloten wordt. Wanneer één van de leden van *Executive Council* fundamentele bezwaren blijft houden bij een door Londen gewenste verandering dan prevaleert de goede verstandhouding

De mogelijkheid van de *Governor* de wetgevende macht te corrigeren zijn tot op heden niet benut. Zo is nooit door de *Governor* zonder instemming van het parlement lokale wetgeving aangenomen en evenmin heeft hij ooit geweigerd goedkeuring te verlenen aan een lokaal wetsvoorstel dat door de volksvertegenwoordiging reeds was goedgekeurd. Dit laatste zou overigens ook wonderlijk zijn gelet op het feit dat wetsvoorstellen pas in het parlement worden geïntroduceerd nadat deze unaniem door de regering (waar de *Governor* deel van uit maakt) is goedgekeurd.²⁷²

Hoewel de *Governor* in de praktijk, met uitzondering van het beheer van het overheidspersoneel (zie paragraaf 5.7), geen gebruik maakt van zijn vergaande bevoegdheden, wordt het feit dat hij hierover beschikt zowel door de politiek als daarbuiten bij tijd en wijle fel bekritiseerd (Fleming-Banks, 2002, The New York Amsterdam News, 26 september 2004).

5.5 Het parlement

De wetgevende macht wordt op Anguilla uitgeoefend door de *Governor*, Koningin Elizabeth (*de facto* de Britse regering)²⁷³ en ten dele het parlement van Anguilla dat slechts één kamer bestaat en de naam *House of Assembly* draagt.²⁷⁴ De *House of Assembly* bestaat uit twee *ex-officio* leden, te weten de *Attorney-General* en de *Deputy Governor* en zeven door de bevolking van Anguilla gekozen leden. Daarnaast kent de *House of Assembly* nog twee *nominated members*. (zie BOX 5.2) Het ene genomineerde lid wordt door de *Governor* naar eigen inzicht benoemd, het andere lid wordt op voordracht van de minister-president en de *Leader of the Opposition* door de *Governor* benoemd. De *House of Assembly* kiest uit haar midden een voorzitter.²⁷⁵

met de lokale politiek en wordt de wens ingetrokken. Slechts bij hoge uitzondering, zoals 'de doodstraf voor moord' of 'het schrappen van de strafbaarheid van *gay-sex*' wordt de beoogde wet afgedwongen.

²⁷² In de wet wordt gesproken dat in de *Executive Council* bij meerderheid wordt beslist. In de praktijk is dat bij consensus.

²⁷³ Artikel 9 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "Her Majesty reserves to Herself power, with the advice of Her Privy Council, to make laws for the peace, order and good government of Anguilla."

²⁷⁴ Artikel 47 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: "Subject to the provisions of this Constitution, the Governor, with the advice and consent of the Assembly, may make laws for the peace, order and good government of Anguilla."

²⁷⁵ Artikel 35 lid 1 t/m 3 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

Box 5.2 Benoemde leden in de wetgevende en uitvoerende macht

Het staatsstelsel van Anguilla kent geen onafhankelijke Raad van Advies of een Senaat. Zodoende ontbreekt een onafhankelijk en deskundig toezichtorgaan dat wetsvoorstellen kan beoordelen. Om in deze lacune te voorzien wordt in de *Executive Council* en in de *House of Assembly* een aantal *ex-officio* en *nominated members* benoemd die geen politieke stroming vertegenwoordigen. Deze personen worden geacht deskundig en onafhankelijk te zijn. De benoeming van de *Attorney-General* als *ex-officio* lid van zowel de wetgevende als de uitvoerende macht moet beschouwd worden als instrument om juridische expertise in te brengen. Het lidmaatschap van de *Deputy Governor* aan de wetgevende macht is bedoeld om de *Governor* te vertegenwoordigen die niet langer aanwezig is bij parlementszittingen. De twee genomineerde leden van het parlement worden geacht maatschappelijk belangen te vertegenwoordigen die anders niet gehoord worden en expertise in te brengen die voor het parlement van belang is (Fleming-Banks, 2002, p. 6). In de praktijk blijkt het benoemingsproces van *nominated members* niet altijd zonder hobbels:

“Following the 1994 Elections, there was considerable controversy over the appointment of Nominated Members under the new provisions of the 1990 Constitution. The Governor objected to the Chief Minister’s choice of Reverend John Gumbs as First Nominated Member on the grounds that the Constitution prevented Ministers of Religion from serving in the House of Assembly, and Chief Minister Hubert Hughes objected to the Governor’s appointment of David Carty as Second Nominated Member on the grounds that the Governor had not consulted with him on the appointment as required by the Constitution. Eventually Rev. Gumbs was appointed and took up his seat in the House and responsibility as Parliamentary Secretary for the Environment, while the Speaker refused to swear in David Carty as Second Nominated Member. Mr. Carty took the matter to the High Court, which ruled that while he had been properly appointed, the Court could not force the Speaker to swear him in. Accordingly, the House met for the full term without the presence of a Second Nominated Member” (Hodge, 2002)

Alle leden (inclusief de *nominated* leden) hebben binnen het parlement stemrecht. Er wordt bij meerderheid beslist, waarbij de *Speaker* van de *House* alleen zijn stemrecht aanwendt wanneer er sprake is van een gelijk aantal vóór als tegenstemmers. Het parlement is overigens pas bevoegd tot beraadslagen en het nemen van beslissingen wanneer een quorum van tweederde van haar leden aanwezig zijn. Afgerond komt dat neer op acht leden. Een dergelijke presentieniveau is in Caribisch perspectief uitzonderlijk hoog.²⁷⁶

²⁷⁶ Saten Aruba 21 leden, quorum 11;
 Staten Nederlandse Antillen 21 leden, quorum 11;
 Curaçao Eilandsraad 21 leden, quorum 11;
 Sint Maarten Eilandsraad 11 leden, quorum 6;

Net als op Barbados kent het parlement van Anguilla de functie van *Leader of the Opposition*. Zij het dat de grondwet niet vereist dat ook daadwerkelijk iemand in deze functie benoemd wordt.²⁷⁷ De *Leader of the Opposition* wordt door de *Governor* geselecteerd uit de leden van de *House of Assembly*. Krachtens de grondwet kiest hij daarbij het parlamentslid dat “the leader [is] of any opposition party whose numerical strength in the Assembly is greater than that of any other opposition party; or if there is no such party, the member of the Assembly who in the judgement of the *Governor* is best able to command the support of the members of the Assembly in opposition to the Government”.²⁷⁸ In tegenstelling tot Barbados heeft de *Leader of the Opposition* geen privileges ten opzichte van de overige parlementsleden. Ook qua wettelijke taken onderscheidt de Leader zich nauwelijks van de overige parlementsleden. Alleen bij de benoeming van de *Attorney-General* and the *Deputy Governor* is de *Governor* verplicht advies in te winnen bij de *Leader of the Opposition*.²⁷⁹ Daarnaast wordt *Leader of the Opposition* in de Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990 nog aangewezen als de voorzitter van de *Public Accounts Committee*.

Voor het uitoefenen van de wetgevende macht heeft het parlement het recht wetsvoorstellen in te dienen, wetsvoorstellen te amenderen en wetten aan te nemen.²⁸⁰ Zoals in paragraaf 5.4 werd aangegeven staat zij daarbij evenwel onder toezicht van de *Governor* die wetten kan tegenhouden of juist afdwingen. Bovendien is bij wet bepaald dat alle kosten die gemaakt worden bij het indienen van initiatiefwetsvoorstellen door individuele parlementsleden uit eigen middelen betaald dienen te worden.²⁸¹

Bonaire Eilandsraad 9 leden, quorum 5;

Eustatius Eilandsraad 5 leden, quorum 3;

Saba Eilandsraad 5 leden, quorum 3;

Barbados: Senate 21 leden, quorum 8; House 24 leden, quorum 9;

Jamaica Senate 21 leden, quorum 8; House 45 leden, quorum 16;

Trinidad Senate 31 leden, quorum 10; House 36 leden, quorum 12;

Montserrat House 11 leden, quorum 5.

²⁷⁷ Artikel 40A lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Subject to the provisions of this section, the Governor may appoint a Leader of the Opposition.”

²⁷⁸ Artikel 40A lid 2 onder a en b Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

²⁷⁹ Artikel 35 lid 3 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

²⁸⁰ Artikel 55 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990: “Subject to the provisions of this Constitution and of the rules of procedure of the Assembly, any member may introduce any Bill or propose any motion for debate in, or may present any petition to, the Assembly, and the same shall be debated and disposed of according to the rules of procedure of the Assembly.” Artikel 26 lid 1 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “Every member upon due notice being given may propose any motion except that a motion which imposes a tax or disposes of or charges any part of the public revenue or which revokes or varies any disposition or charge can only be proposed with the consent of the Commissioner.” Zie verder Artikel 69 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*.

²⁸¹ Artikel 70 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “All bills, other than public bills, must be prepared and printed at the expense of the parties by whom they may be introduced.”

Ter controle van de uitvoerende macht beschikt het parlement over een aantal bevoegdheden. Het gaat daarbij onder meer om het vragenrecht en het recht op onderzoek.²⁸² Daarbij dient echter opgemerkt te worden dat de *Speaker* formeel gezien dit recht in sterke mate kan beperken. Slechts wanneer de kamervoorzitter zijn goedkeuring verleent aan een door een parlementslid ingediende schriftelijke vraag of motie kan deze aan de regering worden voorgelegd.²⁸³

Een belangrijke controle op het financieel beleid van de overheid wordt, althans op papier, uitgeoefend door de *Public Accounts Committee*, die binnen het parlement wordt samengesteld uit leden van de *House of Assembly*. Deze kamercommissie heeft tot wettelijke taak:

(4 a) [...] “to ascertain that the authorised expenditure during each financial year, including supplementary expenditure, has been applied to the purposes prescribed by the Legislature; (4 b) to scrutinise the causes which may have led to any excess over authorised expenditure, and to verify applications of savings on other authorised items of expenditure; (4 c) to make an effective examination of public accounts kept in any Department of Government; and (4 d) to summon any public officer to give any information, or any explanation or to produce any records or documents which the Committee may consider necessary in the performance of its duties. (5) The Minister of Finance may provide office and secretarial facilities to the Committee. (6) The Public Accounts Committee shall submit its reports to the House from time to time” (Artikel 66A *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*).

Het toezicht van de volksvertegenwoordiging op het financieel beheer wordt echter vooral geregeld in de *Financial Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla*. De minister van Financiën wordt daar opgedragen voor het begin van ieder financieel jaar een begroting voor te leggen aan het parlement met daarin de te verwachte in-

²⁸² Artikel 21 lid 1 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “Questions may be put to Ministers or to official members relative to public affairs with which they are officially connected, proceedings pending in the Assembly, or any matters of administration for which such members are responsible. (2) Questions may also be put to other members, relating to a Bill, Motion or other public matter connected with the business of the Assembly for which such members are responsible.” Artikel 68 lid *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “When it is intended to examine any witnesses the person requiring such witness shall deliver to the Clerk a list containing the names, residences and occupations of such witnesses, at least two days before the day appointed for their examination. Any such witnesses may be examined, cross-examined and re-examined by Counsel in the same manner as witnesses in any action in the Supreme Court, and may be questioned by any member of the Assembly or of any Committee thereof. The evidence of every such witness shall be taken down by the Clerk and signed by the witness.”

²⁸³ Artikel 25 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “The Speaker shall be the sole judge of the propriety or admissibility of a question and he may disallow any question which in his opinion is an abuse of the right to ask questions.” Artikel 26 lid 2 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “No motion the object or effect of which may be to suspend the Rules of Procedure of the Assembly shall be proposed except by or with the consent of the Speaker or presiding member.” En artikel 33 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “The Speaker shall be the sole judge of the admissibility of any amendment.”

komsten en uitgaven voor het betreffende jaar uitgesplitst naar de verschillende overheidsdiensten en instellingen.²⁸⁴ Deze begroting (*Appropriation Bill*) is pas van kracht wanneer het parlement hieraan zijn goedkeuring verleent.²⁸⁵

Ook na afloop van een financieel jaar oefent het parlement formeel controle uit op het beheer van de financiële middelen door de regering. De *Accountant General* is namens de Minister van Financiën opgedragen een jaarrekening op te stellen waarin onder meer alle inkomsten en uitgaven die namens de overheid gedaan zijn, worden weergegeven.²⁸⁶ Niet later dan zes maanden na afloop van het financiële jaar overhandigt de *Accountant General* de jaarrekening aan de *Chief Auditor*. De *Chief Auditor* beoordeelt deze en overhandigt vervolgens binnen 4 maanden zijn rapport van bevindingen inclusief de jaarrekening aan het parlement.²⁸⁷

Ten aanzien van het parlementaire debat vertoont de regelgeving van Anguilla veel overeenkomsten met het ordereglement van Barbados. De procedures zijn ook hier, ten opzichte van Aruba en de Nederlandse Antillen, zeer strikt en vertonen gebruiken die overduidelijk geworteld zijn in de Britse parlementaire traditie:²⁸⁸

“(3) A member shall not read his speech, but he may read extracts from written or printed papers in support of his argument, and may refresh his memory by reference to notes. (4) A member must confine his observations to the subject under discussion. (5) A member while speaking on a question must not— (a) refer to any matter on which a judicial decision is pending, in such a way as may prejudice the interests of the parties thereto; (b) impute improper motives to any other member; (c) use the Queen’s name for the purpose of influencing the debate; (d) utter treasonable or seditious words or use the Queen’s name irreverently; or (e) use his right of speech for the purpose of obstructing the business of the Assembly.” (Artikel 34 Assembly (Procedure) Rules, 1976).²⁸⁹

²⁸⁴ Artikel 25 lid 1 Financial Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla.

²⁸⁵ Artikel 25 lid 2 onder a Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla.

²⁸⁶ Artikel 52 *Financial Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla*. “(2) Subject to subsection (3), the Accountant General shall, as soon as possible and in any event not later than 6 months after the end of every financial year, sign and submit to the Chief Auditor the statements referred to in subsection (4) for the financial year accounting for all public money and showing fully the financial position of Anguilla on the end of the financial year.”

²⁸⁷ Artikel 60 *Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla*: “The Chief Auditor shall, as soon as possible and in any event not later than 4 months after receiving the public accounts, send to the Speaker and concurrently to the Minister of Finance copies of the public accounts, together with a certificate of audit, and a report upon his or her examination and audit of all accounts relating to public money, stamps, securities, stores and other property of the Government.”

²⁸⁸ De navolging van de Britse parlementaire traditie komt ook sterk tot uitdrukking in de slotbepaling van *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “In all cases not provided for by the Constitution, or in these Rules, the practice and procedure of the House of Commons of the Parliament of Great Britain and Northern Ireland shall be followed so far as the same may be applicable to the Assembly”.

²⁸⁹ Zie bijvoorbeeld ook artikel 35 en 36 van de *Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “(35) Any member who in discussing any motion wishes to allude to the speech or the opinion of any other member shall, if possible, avoid referring to such other member by name. Official members shall be described by reference to their official designations; elected members by reference to the electoral districts

Het toezicht op naleving van de orderegels is in handen van de *Speaker* van de *House of Assembly*.²⁹⁰ Deze is in het ultieme geval bevoegd een kamerlid de toegang tot het parlement te ontzeggen:

“If a member show disregard for the authority of the Chair, or abuse the rules of the Assembly by persistently and wilfully obstructing the business of the Assembly, the Speaker shall direct the attention of the Assembly to the incident, mentioning by name the member concerned. A motion may then be made upon which the Speaker shall forthwith put the question, no amendment, adjournment, or debate being allowed, “That such member be suspended from the service of the Assembly.” If such an offence shall have been committed in a Committee of the whole Assembly, the Chairman, shall forthwith suspend the proceedings of the Committee and report the circumstances to the Assembly; and the Speaker shall on a motion being made thereupon put the same question, without amendment, adjournment or debate, as if the offence had been committed in the Assembly itself.” (Artikel 49 lid 1 Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976)

De transparantie van de parlementaire beraadslagingen is beperkt bij wet geregeld. In het reglement van orde wordt weliswaar melding gemaakt van het feit dat er hoofdelijk gestemd wordt²⁹¹, zodat aanwezigen kunnen vaststellen welke politieke partij voor welk besluit verantwoordelijk is, maar de toegang tot deze bijeenkomsten kan vrij eenvoudig beperkt worden:

“Strangers may be present in the Assembly Chamber in the place set apart for them, but if any member shall object by “Taking notice that strangers are present,” the Speaker shall forthwith put the question “That strangers be ordered to withdraw,” without permitting any debate or amendment.” (Artikel 71 Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976).

Om de integriteit van het parlement te waarborgen kent de grondwet een aantal bepalingen. In de eerste plaats draagt zij de *Speaker* op een register bij te houden waarin de

which they represent, or where an electoral district is represented by more than one member, by reference to the order of precedence as between such members; and nominated members by reference to the order of precedence as between such members. (36). The conduct of Her Majesty, Member of the Royal Family, the Commissioner, Speaker or Members of the Assembly, and Judges and other persons engaged in the administration of justice shall not be raised except upon a substantive motion; and in any amendment, question to a member or remarks in a debate on a motion dealing with any other subject any reference to the conduct of the persons aforesaid shall be out of order.”

²⁹⁰ Artikel 44 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “It shall be the duty of the Speaker, on his own motion, to preserve order and to enforce all Rules; and when the Speaker addresses the Assembly any member speaking shall immediately resume his seat.”

²⁹¹ Artikel 45 lid 1 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “At the conclusion of a debate the question shall be put by the Speaker and the votes may be taken by voices Aye and No, and the result shall be declared by the Speaker; but if any member calls for a division the votes shall be taken by the Clerk, who shall ask each member separately, beginning with the most junior member, how he desires to vote and record the votes accordingly.”

leden van het parlement hun ‘belangen’ dienen te laten registreren.²⁹² Vooralsnog is echter geen wet opgesteld waarin nader wordt bepaald wat wel en wat niet als ‘belang’ kan worden aangemerkt (Mitchell et al., 2006, p. 71). Wel is bepaald dat een lid van het parlement niet mag stemmen over aangelegenheden waarin hij een persoonlijk *geldelijk* belang heeft.²⁹³

In de tweede plaats is een aantal voorwaarden gesteld aan de bekleding van het lidmaatschap van de *House of Assembly*:

“No person shall be qualified to be nominated or elected as a member of the Assembly who— (a) is, by virtue of his own act, under any acknowledgement of allegiance, obedience or adherence to a foreign power or state; (b) is a minister of religion; (c) holds or is acting in any office of emolument in the service of the Crown; (d) is an undischarged bankrupt, having been adjudged or otherwise declared bankrupt under any law in force in any country; (e) is a person certified to be insane or otherwise adjudged to be of unsound mind under any law in force in Anguilla; (f) is under sentence of death imposed on him by a court of law in any country or is under a sentence of imprisonment (by whatever name called) exceeding twelve months imposed on him by such a court or substituted by competent authority for some other sentence imposed on him by such a court, provided that the acts constituting the offence for which such sentence was imposed would, if committed in Anguilla, have constituted an offence under the law of Anguilla; or (g) is disqualified for membership of the Assembly by any law in force in Anguilla relating to offences connected with elections” (Artikel 37 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990)

Uitsluiting van lidmaatschap van het parlement op grond van bloedverwantschap of andere relationele gronden zoals de wetgeving van Aruba en de Nederlandse Antillen dat kent, ontbreekt op Anguilla. Bovendien is de sanctionering van onwettig lidmaatschap van de *House of Assembly* erg beperkt. Per onrechtmatige zittingsdag wordt een boete van EC\$100,- in rekening gebracht dat bovendien civiel rechterlijk verhaald zou moeten worden op de vermeende overtreder.²⁹⁴

Ten derde kan gewezen worden op het feit dat in de wet expliciet een verbod is opgenomen voor het aannemen van steekpenningen:

“Any member who accepts or agrees to accept or obtains or attempts to obtain for himself or for any other person any bribe, fee, compensation, reward or benefit of any kind for speaking, voting or acting as such member or for refraining from so speaking, voting or acting or on account of his having so spoken, voted or acted or having so refrained is guilty of an offence and is liable on conviction on indictment to a fine of \$38,400 or to imprisonment for a term of 3 years or to both.” (House of Assembly (Powers and Privileges) Act)

House of Assembly in de praktijk

²⁹² Registratie van belangen 60A: “(1) The Speaker shall maintain a Register of Interests in accordance with this section. (2) It shall be the duty of each member of the Assembly to declare to the Speaker, for entry in the Register of Interests, such interests, assets, income and liabilities of that member, or of any other person connected with him, as may be prescribed by law.”

²⁹³ Artikel 46 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: “A member shall not vote on any subject in which he has a direct personal pecuniary interest.”

²⁹⁴ Artikel 42 lid 1 en 2 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

Het parlement van Anguilla is een krachteloos orgaan in die zin dat het geen tegenwicht kan en/of wil bieden aan de uitvoerende macht. De krachteloosheid wordt veroorzaakt door het feit dat vanwege de zetelverdeling en aanvullende procedures de regering en het parlement grotendeels uit dezelfde politici bestaan. Vier van de elf zetels in het parlement zijn door de *Governor* benoemd. Slechts één daarvan op voordracht van de *Leader of the Opposition*. De overige zijn benoemd na overleg met de minister-president en in het geval van *Attorney-General* en de *Deputy Governor* na overleg met (en op voordracht van) de leden van *Executive Council* en de *Foreign and Commonwealth Office*. Van de zeven gekozen parlementsleden zijn vier (en in de regering van 2007 zelfs vijf) tevens minister of minister-president in de *Executive Council*.²⁹⁵ Dat betekent dat zeven van de elf parlementsleden zowel deel uitmaken van de uitvoerende macht als van de wetgevende macht (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1: Samenstelling parlement naar politieke gezinde (2007)

Oppositiegezinde parlementsleden	Parlementsleden die tevens deel hebben aan regering
3 gekozen leden	1 <i>Attorney-General</i> (benoemd door <i>Governor</i>)
1 benoemd lid (op voordracht van <i>Leader of the Opposition</i>)	1 <i>Deputy Governor</i> (benoemd door <i>Governor</i>)
	1 benoemd lid (op voordracht minister-president)
	1 minister-president (leader grootste partij)
	3 ministers (benoemd op voordracht minister-president)
4	7

Wetsvoorstellen worden op Anguilla pas in het parlement geïntroduceerd wanneer binnen de regering unanieme overeenstemming is bereikt. Als gevolg van het feit dat de meerderheid van de parlementsleden onderdeel uitmaken van deze regering behoeft het weinig toelichting dat in beginsel alle wetsvoorstellen zonder enige moeite worden aangenomen. De onafhankelijke oppositie van het parlement wordt verder verzwakt door het feit dat het meer dan eens voorkomt dat de oppositie niet drie maar

²⁹⁵ Ondanks het geringe aantal parlementszetels kent Anguilla doorgaans meer dan twee partijen die naar de gunst van de kiezers dingen. Aan de laatste verkiezing in 2005 namen maar liefst vijf partijen deel: Anguilla National Front (samenvoeging van Anguilla National Alliance en Anguilla Democratic Party), Anguilla United Movement, Anguilla Strategic Alliance, Anguilla Progressive Party en een onafhankelijke kandidaat. De Anguilla Progressive Party wist uiteindelijk geen zetel te bemachtigen. De huidige regeringspartij Anguilla National Front (ANF) (met als leider de huidige minister-president Osbourne FLEMING) en de Anguilla United Movement (AUM) (met als leider Hubert Hughes) zijn evenwel de politieke partijen die de dienst uitmaken op het eiland. De ANF voert een gematigd beleid en is voorstander van het continueren van de huidige staatkundige betrekking met het Verenigd Koninkrijk. De AUM wil daarentegen de relatie met de Britten herzien en indien nodig onafhankelijkheid kiezen.

slechts twee parlementszetels weet te bemachtigen. In dat geval is het numerieke overwicht negen tegen twee. In een dergelijke situatie van twee oppositiepartijen met ieder slechts één zetel ontbreekt een *Leader of the Opposition* in Anguilla. De wet bepaalt namelijk dat de grootste oppositie partij de *Leader* levert maar bij gelijke omvang ontstaat een impasse.²⁹⁶

Doordat de *Leader of the Opposition* in de jonge geschiedenis van Anguilla vaker niet dan wel benoemd was kon *Public Accounts Committee* (PAC) niet functioneren en bleef een belangrijk instrument om het financiële beleid van de overheid te controleren onbenut (Carty, 2003, p. 16).²⁹⁷ Het beperkte aantal parlementsvergaderingen heeft de onafhankelijke positie van het parlement eerder verzwakt. In het laatste decennium kwam de *House of Assembly* slechts drie a vier keer per jaar bijeen (Mitchell et al., 2006). De lage frequentie wordt gerechtvaardigd door het beperkte aantal wetsvoorstellen en andere politieke aangelegenheden maar verschaft tevens een indicatie van het beperkte belang van het parlement.

De geringe betekenis van het parlement wordt verder bevestigd door de wijze waarop het zijn bevoegdheden aanwendt. Leden van de Anguillaanse *House of Assembly* hebben dezelfde bevoegdheden om de regering te controleren als parlementsleden in andere moderne democratieën. In de praktijk wordt daar op het eiland niet veel gebruik van gemaakt. Het aantal (schriftelijke) vragen is beperkt, amendementvoorstellen worden nauwelijks ingediend en ook de introductie van een *Private Bill* geschiedt slechts bij hoge uitzondering. De huidige *Speaker of the House of Assembly* laat zich in niet mis te verstande bewoordingen uit over de huidige gang zaken in het parlement:

“Although our assembly has the authority to vote for the budget without which the government could not function and it passes bills into law which the government may from time to time wish to have on their books, it seldom if ever debates the major issues of the day and it is entirely ineffective in scrutinizing government’s policy and administration to any real degree. This is partly because unlike Westminster there are no established oversight committees which are empowered to review the work of government. Although we have established the public accounts committee some ten years ago which is supposed to review government’s expenditure in various departments, this committee to my knowledge has never met” (Carty, 2003)

²⁹⁶ In de wet is bepaald: “The Governor shall appoint as Leader of the Opposition— (a) the member of the Assembly who in the judgement of the Governor, is the leader of any opposition party whose numerical strength in the Assembly is greater than that of any other opposition party; or (b) if there is no such party, the member of the Assembly who in the judgement of the Governor is best able to command the support of the members of the Assembly in opposition to the Government” (40A lid 2 *Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990*)

²⁹⁷ Overigens is dit duidelijk niet de enige reden waarom de PAC niet operationeel is op Anguilla. In feite functioneert in de Commonwealth Caribbean alleen de PAC van Bermuda. (<http://corruptionfreeanguilla.blogspot.com/2006/12/22-december-2006.html>, bezocht op 21 februari 2006).

Hoewel de oppositie doorgaans een tandeloze tijger is, moet gewezen worden op het jaar 2000 waarin de regering van toenmalige minister-president Hubert Hughes ten val werd gebracht. Het uitzonderlijk hoge quorum vereiste van tweederde van alle parlementsleden en het feit dat de toenmalige minister van financiën aftrad en overliep naar de oppositie verschaft de oppositie de mogelijkheid parlementaire beraadslagingen tegen te houden door niet aanwezig te zijn. De minister-president kon uiteindelijk niets anders doen dan nieuwe verkiezingen uitschrijven (die hij vervolgens verloor).

De parlementaire bijeenkomsten verlopen doorgaans gestructureerd en gedisciplineerd. Net als op Barbados ziet de *Speaker* toe op de naleving van de voor Antilliaanse en Arubaanse begrippen stringente huisregels en net als op Barbados worden parlementaire bijeenkomsten via de media waaronder de radio verslagen.²⁹⁸ In het laatste geval zelfs *live*. Dit zou er volgens verschillende geïnterviewden toe bijdragen dat de regeringspartij ondanks haar numerieke overmacht in het parlement toch een sterke *incentive* heeft rekening te houden met de argumenten van de oppositie.

De verkiezingsregels en de wijze waarop politieke partijen op Anguilla georganiseerd zijn baart volgens de *Constitutional Review Commission* zorg (Mitchell et al., 2006, p. 54). In de eerste plaats wordt gewezen op de fraudegevoeligheid die het stelsel van kiesdistricten met zich meebrengt. In enkele districten bedraagt het aantal kiesgerechtigden niet meer dan 300 en kan zodoende met een beperkt aantal stemmen een zetel worden bemachtigd in het parlement. In die districten waarvan bovendien bekend is dat twee of meer partijen een nek-aan-nek race voeren doet zich het verschijnsel voor van de *'fly-in votes'*. Kiesgerechtigden die in het buitenland verblijven worden op kosten van een politieke partij naar het eiland gehaald om vakantie te vieren. Dat deze vakantie wordt aangeboden precies in de verkiezingsperiode mag volgens verschillende geïnterviewden geen toeval heten. De *Constitutional Review Commission* wijdt deze en andere vormen van stemmenkopen aan het ontbreken van wetgeving die politieke partijen dwingt openbaarheid van zaken te geven ten aanzien van inkomsten en uitgaven:

"There was general recognition in the representations made to the Commission that there needs to be reform in this area. Vote buying is perceived to be a wide-spread problem. Representatives are routinely expected by their constituents to make a regular weekly contribution to their maintenance. Hospitalisation bills are expected to be paid or contributed to. The demands increase at election time. The Commission is aware that this is not a matter strictly for the Constitution, but based on almost universal demand and recommends that a modern law be put in place providing

²⁹⁸ Anguilla heeft voor haar 12.000 inwoners een relatief hoge media dichtheid. *The Light* (wekelijks), *The Anguillian* (wekelijks), en *Anguilla Life Magazine* (3 maal per jaar) zijn gedrukte media waarin lokaal nieuws wordt verslagen. Ook de *Daily Herald* en *Chronicle* van Sint Maarten besteden aandacht aan Anguilla en worden op het eiland gelezen. Radio Anguilla zendt 24 uur per dag uit, waarvan 18 lokaal geprogrammeerd (in de nachtelijke uren worden BBC producties uitgezonden). Ook de Caribbean Beacon, een privaat Anguillaans radio station maakt lokaal nieuws. (<http://www.thecommonwealth.org/YearbookInternal/140416/140417/anguilla/>, bezocht op 2 maart 2007)

for the regulation of political fund-raising and expenditure, and for the audit and publication of political accounts on a regular basis, but particularly after a general election, and with stiff penalties for infringement. The knowledge that any gift made to a constituent will be fully disclosed and published may serve to deter some of the present demands made of politicians.”(Mitchell et al., 2006, p. 55)

Anguilla kent geen regeling voor partijfinanciering van overheidswege. Politieke partijen zijn daarom op private *fundraising* aangewezen. Tijdens de interviews is van verschillende zijden naar voren gebracht dat buitenlandse ondernemingen de grootste geldschietters zijn van de huidige regeringspartij. Het is niet aannemelijk dat dergelijke donaties belangeloos zijn.

5.6 De Chief Auditor (Rekenkamer)

Krachtens de grondwet kent Anguilla een onafhankelijke *Chief-Auditor* die door de *Governor* naar eigen inzicht geselecteerd en benoemd wordt.²⁹⁹ Ook de bezoldiging van deze functie wordt door de *Governor* vastgesteld.³⁰⁰ Net als op Barbados heeft de *Chief Auditor* een dubbele taak. In de eerste plaats draagt de wet hem op *audits* uit te voeren op alle *public accounts*³⁰¹ en vast te stellen dat de boekhoudingen volgens de vastgestelde regels worden gevoerd:

(a) “the accounts accurately reflect the underlying transaction and are an accurate reflection of the financial affairs of Anguilla at the end of the financial year; (b) all reasonable precautions have been and are taken to safeguard the collection of public money; (c) all laws, directions or instructions relating to public money have been and are duly observed; (d) all money appropriated or otherwise disbursed is applied to the purpose for which the House of Assembly intended to provide, and that the expenditure conforms to the authority that governs it; and (e) adequate directions or instructions exist for the guidance of public officers entrusted with responsibilities and powers connected with finance or storekeeping, and that such directions or instructions have been and are duly observed.” (Artikel 55 lid 2 Financial Administration and Audit Act)

De wet draagt hem op jaarlijks aan het parlement en de *Governor* over zijn bevindingen te rapporteren.³⁰² In geval de *Chief Auditor* tijdens de *audits* constateert dat de boekhouding niet volgens de regels is gevoerd dan rapporteert hij dit direct aan de *Perma-*

²⁹⁹ Artikel 62 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

³⁰⁰ Artikel 53 lid 3 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

³⁰¹ In artikel 79 lid 2 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990 wordt een opsomming gegeven van de *public accounts*: “The accounts of the Assembly and all government departments and offices (including the Public Service Commission) shall be audited and reported on annually by the Chief Auditor. “

³⁰² Artikel 79 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

ment Secretary of Finance. Overigens stelt, in tegenstelling tot Barbados, op Anguilla de minister van Financiën de regels op voor het voeren van de boekhouding.³⁰³

Niet alle accounts dienen door de *Chief Auditor* onderzocht te worden. De wet mandateert de *Permanent Secretary* tot het goedkeuren van *public accounts*:

“(1) After satisfying himself or herself that the vouchers relating to an account have been examined and certified as correct by the appropriate accounting officer, the Permanent Secretary may, when it appears to him or her to be reasonable and expedient for the public service, approve the account as one that may be accepted by the Chief Auditor without further examination. (2) The Chief Auditor may, without further examination, admit and allow in support of the charges to which it relates the amount of any account approved under subsection (1).” (Artikel 58 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006)

Ook staat de wet toe dat de *Chief Auditor audits* van *public accounts* mag accepteren die uitgevoerd zijn door derden in opdracht van overheidsdiensten. In een dergelijke situatie vereist de wet echter wel dat de *Chief Auditor* zijn goedkeuring heeft verleend aan de benoeming van de betreffende accountant en dat de betreffende accountant de *audit* uitvoert volgens de aanwijzing van de *Chief Auditor*.³⁰⁴

De *Chief Auditor* is niet alleen bevoegd *audits* uit te voeren op de *public accounts* maar is ook gerechtigd de boekhoudingen te controleren van “the accounts and financial statements of any corporation or association that received a contribution of appropriated money in the previous financial year.”³⁰⁵

Naast de controle op boekhouding van de verschillende rekenplichtigen is de *Chief Auditor* in de tweede plaats gerechtigd de doelmatigheid van de bestedingen vast te stellen:

“The Chief Auditor may make such checks as he or she considers necessary to enable him to form an opinion as to whether a ministry, department or other body has used its resources with economy, efficiency and effectiveness, but this subsection shall not be interpreted to entitle the Chief Auditor to question the merits of the policy objectives of any ministry, department or other body.” (Artikel 55 lid 3 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006).

Voor het uitoefenen van zijn taken staat de *Auditor-General* een aantal bevoegdheden tot zijn beschikking. Zo heeft hij “(d) [...]access, without payment of any fee, to all records, books, vouchers, documents, irrespective of form, and to all money, stamps, securities, stores or other Government property in the possession or control of any public officer; (e) may call upon any public officer for any explanation or information

³⁰³ Artikel 64A The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006: “A government agency shall prepare its accounts for a financial year in accordance with generally accepted accounting principles as determined in writing by the Minister of Finance.”

³⁰⁴ Artikel 62 lid 2 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

³⁰⁵ Artikel 62 lid 4 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

that he or she may require in order to enable him or her to discharge his or her responsibilities; (f) may examine any person under oath with respect to any matter within his or her responsibilities and may for that purpose administer oaths.”³⁰⁶

De *Chief Auditor* is bevoegd leden van zijn stafbureau of externen in zijn naam zijn taken te laten uitvoeren. In de uitoefening daarvan genieten de gemandateerden dezelfde bevoegdheden als de *Chief Auditor*.³⁰⁷

Formeel gezien geniet de *Chief Auditor* een grote mate van onafhankelijkheid. De wet verbiedt expliciet beïnvloeding van deze toezichthouder en bovendien is het verboden van hem activiteiten te verlangen die naar zijn mening in strijd zijn met zijn verantwoordelijkheden.³⁰⁸ Voorts kan gemeld worden dat het aantal voorwaarden dat aan de bekleding van de functie van *Chief Auditor* gesteld is, in verhouding met Aruba en de Nederlandse Antillen, beperkt lijkt. In de wet wordt alleen bepaald dat:

“While holding the office of Chief Auditor, the Chief Auditor shall not be capable of holding any other public office of profit in Anguilla.” (artikel 53 lid 1 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006) .

Nergens wordt in de wet bloedverwantschap of zwagerschap tussen de leden van het kabinet van de *Chief Auditor* onverenigbaar geacht. Ook is, in tegenstelling tot Aruba en de Nederlandse Antillen, het niet verboden dat de *Chief Auditor* namens een eigen private onderneming zakelijke contacten onderhoudt met de overheid.

Chief Auditor in de praktijk

Momenteel worden de public accounts gecontroleerd door het Britse National Audit Office (NAO) te Londen. Op basis van een overeenkomst uit 2003 tussen de regering van Anguilla en de Britten is dit hoger toezicht tot stand gekomen.

5.7 De Service Commission

Net als Barbados kent Anguilla een *Public Service Commissions* en een *Judicial Service Commission*³⁰⁹. De formele betekenis van deze *Commissions* in het benoemingsproces,

³⁰⁶ Artikel 56 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

³⁰⁷ Artikel 54 lid 1 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006: “Any responsibility of the Chief Auditor, other than the certifying of and reporting on the public accounts and laying them before the House of Assembly, may be discharged and any power of the Chief Auditor may be exercised— (a) by an officer of his or her staff; (b) by any qualified accountant authorised by the Chief Auditor to do so; or (c) with the concurrence of the head of any ministry or department or the person in charge of a public service [...]”

³⁰⁸ Artikel 55 lid 1 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

³⁰⁹ De *Judicial Service Commission* bestaat uit de *Chief Justice*, de voorzitter van de *Public Service Commission* en een rechter van de *Court of Appeal of de High Court* die door de *Chief Justice* genomineerd wordt na con-

het proces van ontslagverlening en pensioneringsverlening en het disciplineringsproces is beduidend geringer dan op Barbados. Bovendien ontbreekt een *Police Service Commission* en worden formeel gezien alle politiefunctionarissen door de *Governor* geselecteerd en benoemd.

De *Public Service Commission* bestaat uit vijf leden. Drie van hen worden naar het inzicht van de *Governor* geselecteerd en benoemd. De twee resterende leden worden door de *Governor* benoemd na consultatie van de *public service staff associations*.³¹⁰ Na consultatie van de minister-president wijst de *Governor* één van de vijf leden aan als voorzitter van de *Commission*.

De onafhankelijkheid van de *Public Service Commissions* wordt onder meer bewaakt door de wettelijke bepaling dat zij dezelfde bescherming en privileges genieten als de rechters van de *High Court*.³¹¹ Beïnvloeding van de *Commission* is uitdrukkelijk bij wet verboden en ook het verstrekken van valse informatie aan de *Commission* is strafbaar.³¹²

In de grondwet wordt de bevoegdheid tot het benoemen van ambtenaren in de handen van de *Governor* gelegd. Deze bevoegdheid is discretionair ten aanzien van *Deputy Governor*, *Attorney-General* en de *Chief Auditor*. Voor alle overige ambten dient hij de *Public Service Commission* te consulteren en in het geval de benoeming plaatsvindt in de functie van *Permanent Secretary of head of a department* draagt de wet hem tevens op de minister-president te raadplegen.³¹³ Het advies van de *Public Service Commission* noch dat van de minister-president is evenwel dwingend.

In tegenstelling tot Barbados wordt er op Anguilla niet gewerkt met *Civil Establishment (General) Orders* waarin het aantal en soort formatieplaatsen per departement is vastgesteld door de politiek. Evenmin kent de *Public Service Commission* een *Personal Administration Division*. Wel dient de Secretaris van de *Commission* zogenaamde *Seniority lists* bij te houden waarop van iedere ambtenaar beschreven wordt wanneer deze in dienst trad en welke functie(s) hij (thans) vervult(d) (heeft).³¹⁴ Ook hebben leidinggevenden binnen de overheid, net als op Barbados jaarlijks de plicht functioneringsge-

sultatie van de *Governor* (Artikel 67 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990). Omdat de *Governor* zowel de *Chief Justice* als de voorzitter van de *Public Service Commission* mag benoemen behoeft het weinig toelichting dat hij in formele zin een zware stempel kan drukken op de samenstelling van de *Commission*. Gezien het geringe aandeel in het totaal aantal benoemingen binnen de overheid van Anguilla blijft deze *Commission* buiten de beschouwing van dit onderzoek.

³¹⁰ Artikel 65 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

³¹¹ Artikel 3 Public Service Commission Act, Revised Statutes of Anguilla luidt: "The Chairman and any member of the Public Service Commission shall have such and the like protection and privileges in case of any action or suit brought against him for any act done or omitted to be done or words spoken in the course of his duty as is by law given to any Judge of the High Court in the exercise of his judicial service."

³¹² Artikel 4 en 5 Public Service Commission Act, Revised Statutes of Anguilla.

³¹³ Artikel 66 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

³¹⁴ Artikel 13 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla.

sprekken te voeren en deze vast te leggen in rapportages. Hoewel in de wet vermeld wordt dat deze rapportages bedoeld zijn voor de Commission wordt niet gerept van een plicht deze rapportages ook in te zenden naar de *Public Service Commission*:

“In order to assist the Commission in performing its functions, Heads of Departments shall, in each year on or before the last day of February, furnish to the Establishments Secretary confidential reports in respect of officers serving in their Departments. Such reports shall relate to the 12 months ended on the preceding 31st day of December.” (Artikel 20 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla).

Op Anguilla kan de *Governor* (een deel van) zijn benoemingsbevoegdheid aan de *Public Service Commission* overdragen:

“The Governor, acting after consultation with the Public Service Commission, may, by regulations published in the Official Gazette, delegate to any member of the Commission or any public officer or class of public officer, to such extent and subject to such conditions as may be prescribed in the regulations, any of the powers vested in him by the last foregoing subsection.” (artikel 66 lid 2 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990).

Tegelijkertijd kan de *Commission* een deel van het selectieproces overdragen aan een door haar in te stellen *Board*:

“The Commission may from time to time appoint one or more than one Selection Board to assist in the selection of candidates for appointment to the public service or for training courses in discharge of its functions under section 10(1)(c), and the composition of any such Board and the form in which its reports are to be submitted shall be in the discretion of the Commission.” (Artikel 18 lid 1 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla)

Wanneer een functie vanwege pensionering of ingediend ontslag vrijkomt is het de *Head of Department* bij wet opgedragen de *Commission* hierover in te lichten en daarbij kenbaar te maken welke wensen hij heeft voor de invulling van de vacature.³¹⁵

In beginsel zoekt de *Commission* een kandidaat binnen de overheid. Zij kan daarbij, wanneer zij daartoe aanleiding ziet, de vacature adverteren in de *Gazette*. Pas in het geval intern geen geschikte kandidaat gevonden kan worden “or that having regard to qualifications, experience and merit it would be advantageous and in the best interest of the public service that the service of a person not already in the service be secured, the Commission shall take such steps (including advertisement of the existence of such a vacancy) as it may think necessary for the filling of such vacancy.”³¹⁶

Bij de selectie en voordracht tot benoeming van kandidaten wordt gewerkt met een fijnmazige set aan regels die beoogt willekeur en vriendjespolitiek tegen te gaan:

³¹⁵ Artikel 11 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla.

³¹⁶ Artikel 12 lid 2 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla.

“In the performance of its functions [...], the Commission shall take into account as respects each officer— (a) his general fitness; (b) the position of his name on the seniority list; (c) any special qualifications; (d) any special course of training that he may have undergone (whether at the expense of the Government or otherwise); (e) the evaluation of his overall performance as reflected in annual confidential reports by any Head of Department or other senior officer under whom the officer may have worked during his service; (f) any letters of commendation or special reports in respect of any special work done by the officer; (g) the duties of which he has had knowledge; (h) the duties of the office for which he is a candidate; (i) any specific recommendation of the Establishments Secretary or Head of Department for filling the particular post; (j) any previous employment of his in the public service or otherwise; (k) any special reports for which the Commission may call; and (l) his devotion to duty.” (artikel 13 lid 3 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla).

Deze regels worden ook van toepassing geacht voor het verlenen van promotie en het toekennen van opleidingen in cursussen, twee activiteiten die ook onder verantwoording van de *Commission* vallen.

Benoemingen in de praktijk

Het benoemingsproces op Anguilla verschilt duidelijk van dat op Barbados én van wat er bij wet geregeld lijkt te zijn. Anguilla kent geen expliciete *Civil Establishment (General) Order* waarin de formatieplaatsen en functies per departement voor een aantal jaren zijn vastlegt. Toch wordt ook hier parlementaire controle uitgeoefend op de omvang van het ambtenarenapparaat. In de praktijk werkt het zo dat wanneer de *Head of Department* (Directeur-Generaal) constateert dat zijn organisatie meer formatieplaatsen nodig heeft dan op dat moment bij begroting door het parlement is vastgesteld hij zich wendt tot de minister van financiën. De minister zal, wanneer hij het verzoek redelijk acht, het verzoek in de *Executive Council* inbrengen. Wordt hier ingestemd met de gewenste personele uitbreiding dan wordt deze opgenomen in de begroting voor het volgende jaar. Pas wanneer het parlement ook bij meerderheid zijn goedkeuring verleent aan de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen kunnen nieuwe kandidaten gewonnen worden. Zoals eerder werd aangegeven is vanwege de zetelverdeling en de aanvullende procedures binnen het parlement het in beginsel zo dat beslissingen van de regering altijd worden goedgekeurd door de wetgevende macht.

In tegenstelling tot Barbados is de *Governor* en niet de PSC verantwoordelijk voor de benoemingen binnen de overheid. In de praktijk is deze verantwoordelijkheid gedelegeerd naar de *Deputy Governor*.

Als een positie, vanwege pensionering, ontslag of overlijden vacant wordt, meldt de *Head of Department* dit aan de *Public Service Department* (ministerie van ambtenarenzaken). Dit overheidsorgaan voert in principe de administratie van alle ambtenaren waaronder de verslagen van de functioneringsgesprekken die afdelingshoofden verplicht zijn jaarlijks te houden met hun personeel. De *Public Service Department* licht vervolgens de *Deputy Governor* in en voorziet hem van suggesties voor één of meer geschikte kandidaten voor de vacante positie. Feitelijk hoeft de *Deputy Governor* alleen zijn handtekening te plaatsen en alleen bij belangrijke posities zich met de benoeming of het ontslag te bemoeien.

De omvang van het aantal benoemingen, ontslagverleningen en disciplineringen is dankzij de kleine omvang van de overheid gering. In tabel 5.2 valt te zien dat de overheid van Anguilla in het totaal 949 posities telt (waarvan 194 op 30 november 2006 niet vervuld waren).

Tabel 5.2: Aantal personele mutaties binnen de overheid van Anguilla 2006 (exclusief december)

soort mutaties	aantal
pensionering	2
beëindiging wegens overlijden	1
ontslagverlening	4
indiensttredingen	11
promoties	10
tijdelijke indiensttredingen	1
overplaatsing	1
non-actief stellingen	1
totaal mutaties	31
totaal formatieplaatsen 2006	949

Bron: administratie deputy Governor

Krachtens de wet zou de *Head of Department* de PSC dienen in te lichten en deze moeten verzoeken een selectieprocedure te starten. Dit gebeurt lang niet altijd. Vaak heeft de *Head of Department* al een geschikte opvolger op het oog of kan de *Public Service Department* een kandidaat leveren.³¹⁷ Een telefoontje van de *Deputy Governor* naar de voorzitter van de PSC (waarmee formeel aan de consultatieplicht is voldaan) volstaat dan meestal. Nadeel van de huidige gang van zaken is dat de fijnmazige set aan regels die de PSC geacht wordt na te leven teneinde willekeur en vriendjespolitiek te voorkomen, niet van toepassing zijn op het wervings- en selectieproces onder de *Deputy Governor*.

Voorts blijkt het soms lastig voor zowel de *Deputy Governor* als voor de eventueel erbij betrokken PSC om disciplineringszaken af te handelen. In de kleinschalige samenleving van Anguilla zijn de gevolgen van een tuchtrechtelijke sanctie tegen een ambtenaar uitermate schadelijk voor diens reputatie. Bovendien bestaat het gevaar dat de *Deputy Governor*, vanwege het feit dat deze functie tegenwoordig door een *local* wordt ingevuld, de betreffende ambtenaar uit het persoonlijke leven kent en daarom een sterke druk voelt de zaken naast zich neer te leggen.

Een deel van de benoemingen binnen het ambtenarenapparaat mag krachtens de wet door de *Deputy Governor* sowieso zonder consultatie van de PSC geschieden. In de

³¹⁷ Als de PSC wel betrokken wordt in het wervings- en selectieproces dan adverteert zij de vacante positie doorgaans via de radio of één van de andere lokale media.

eerste plaats betreft dit de benoemingen van politiefunctionarissen.³¹⁸ Formeel de *Deputy Governor* maar feitelijk de Commissaris van de politie is verantwoordelijk voor de werving en selectie van geschikte kandidaten voor deze posities.³¹⁹ Ook de positie van *Permanent Secretary* (Secretaris Generaal) mag door de *Deputy Governor* naar eigen inzicht worden benoemd.³²⁰

Een aparte positie die niet door de *Deputy Governor* wordt benoemd, is de *Special Assistant*. De *Special Assistants* worden geacht de ministers van advies te voorzien en worden geselecteerd en aangesteld door de minister-president zelf. Omdat een duidelijke functieomschrijving ontbreekt, onduidelijkheid bestaat over de hoogte van bezoldiging en vaak politieke getrouwen van de regering de positie vervullen bestaat er onvrede op het eiland over deze posities.

5.8 Judicial Review (*Administratieve rechtspraak*)

De mogelijkheden tot gerechtelijke herzieningen van overheidsbeslissingen is op Anguilla, formeel gezien, beperkter dan op Aruba en de Nederlandse Antillen. Toch zijn er verschillende wettelijke bepalingen die het de burgers mogelijk maken in beroep te gaan tegen de overheid. In de eerste plaats kan gewezen worden op de beroepsgrond die de grondwet verschaft wanneer de fundamentele rechten en vrijheden geschonden worden:

“If any person alleges that any of the provisions of sections 2 to 15 (inclusive) of this Constitution has been, or is being, contravened in relation to him (or, in the case of a person who is detained, if any other person alleges such a contravention in relation to the detained person), then, without prejudice to any other action with respect to the same matter which is lawfully available, that person may apply to the High Court for redress” (Artikel 16 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990)

Naast de Anguillaanse grondwet verschaft ook de Engelse *Common Law* drie administratieve beroepsgronden: *illegality*, *irrationality* en *procedural impropriety*. Een inwoner van

³¹⁸ De *Constitutional and Electoral Review Commission* heeft gepleit voor een aparte *Police Service Commission* teneinde de politie te vrijwaren van verdenkingen van oneerlijke benoemingen (Mitchell et al., 2006).

³¹⁹ Op Anguilla blijkt het de laatste jaren onmogelijk om de 80 formatieplaatsen bij de lokale politie in te vullen. De kleinschaligheid van het eiland zorgt ervoor dat een lokaal gerekruteerde politiefunctionaris tijdens de uitoefening van zijn taak een bekende moet sanctioneren. Vanwege de pijnlijke situatie die dat oplevert zijn Anguillanen weinig geneigd een baan bij de politie te nemen. Steeds meer politiefunctiefunctionarissen worden daarom op andere eilanden van de Caribische Commonwealth gerekruteerd.

³²⁰ Deze situatie is niet naar tevredenheid van iedereen. Met name binnen de ambtenarij zelf wordt het ontbreken van een eerlijke en transparante selectieprocedure voor deze functie als oneerlijk ervaren (<http://corruptionfreeanguilla.blogspot.com/2007/01/anguilla-public-service-no-3.html>, bezocht op 22 februari 2007)

Anguilla kan tegen een overheidsbeslissing op basis van het *illegality* beginsel in beroep gaan wanneer:

- Een overheidsorgaan handelt zonder daartoe wettelijk bevoegd te zijn;
- Een publieke autoriteit een haar bij wet opgedragen taak niet uitvoert;
- Een wettelijke bevoegdheid van een publieke autoriteit wordt aangewend voor een doel waarvoor de bepaling krachtens de wet niet bedoeld is;
- Een publieke autoriteit in de uitoefening van haar bevoegdheid zich baseert op irrelevante overwegingen of relevante overwegingen buiten beschouwing laat;
- Een wettelijke bevoegdheid is opgedragen aan een publiek orgaan X maar een publiek orgaan Y oefent het uit ("*unlawful delegation*").
- Een wettelijke bepaling een discretionaire bevoegdheid verschaft aan een publieke autoriteit en de autoriteit voert een overmatig rigide beleid ten aanzien van deze discretionaire bevoegdheid ("*fettering discretion*").
- Een publieke autoriteit een feitelijke fout maakt in de totstandkoming van een besluit.

De beroepsgronden die onder de noemer van '*irrationality*' binnen de *Common Law* kunnen worden benut zijn:

- De beslissing is overduidelijk pervers of absurd;
- De beslissing is onlogisch;
- De beslissing is buitensporig.

De beroepsgronden die onder de noemer van 'Procedural impropriety' binnen de *Common Law* kunnen worden benut zijn:

- De besluitnemer was bevooroordeeld;
- De besluitnemer heeft niet objectief naar alle partijen geluisterd;
- De besluitnemer heeft achteraf geen verklaring gegeven voor het genomen besluit.

In tegenstelling tot Barbados biedt de wet op Anguilla de mogelijkheid autoriteiten voor de rechter te dagen wanneer zij niet, of niet tijdig tot een beslissingen komen.³²¹

De procedures voor het aanhangig maken van een administratief beroep worden in detail uitgewerkt in hoofdstuk 56 de *Eastern Caribbean Civil Procedure Rules, 2000 (Administrative Law)*. Daarin is onder meer bepaald dat administratief beroep slechts dan open staat wanneer alle andere remedies, waaronder bezwaarschriften en beroepen bij daartoe aangewezen beroepscolleges, uitputtend zijn benut. In hoeverre aan deze verplichting voldaan is wordt ter beoordeling aan de rechter overgelaten. Ook beoordeelt de rechter of het beroep tijdig genoeg is ingesteld:

³²¹ Rule 56.1(3)(b) The Eastern Caribbean Civil Procedure Rules, 2000.

“In addition to any time limit imposed by any enactment, the judge may refuse leave or to grant relief in any case in which the judge consider that there has been unreasonable delay before making the application.” (Rule 56.1 lid 1 The Eastern Caribbean Civil Procedure Rules, 2000)

Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) is in Anguilla van kracht. Dat betekent dat het Europese hof in het geval van vermeende schending van een in het EVRM genoemde rechten en vrijheden het Europese Hof de hoogste beroepsinstantie is voor inwoners van het eiland.

Judicial Review in de praktijk

Slechts zelden maken inwoners van Anguilla gebruik van de mogelijkheid tot gerechtelijke herziening van overheidsbeslissingen. Ter verklaring hiervoor moet in de eerste plaats worden gewezen op het geringe aantal inwoners van het eiland.³²² Naast het geringe aantal inwoners is er ook een aantal andere factoren dat ertoe bijdraagt dat het verzoek tot gerechtelijke herziening van een overheidsbesluit niet vaak gedaan wordt op het eiland. Hoewel de procedures relatief overzichtelijk zijn— deze zijn duidelijk uiteengezet in het reglement van de ECSC en *judicial review* zaken worden met voorrang behandeld – zijn de kosten voor een beroepszaak erg hoog en kunnen Anguillanen geen beroep doen op juridische bijstand.³²³ Bovendien heeft zich binnen de rechtspraak van de *Eastern Caribbean Supreme Court* de gewoonte ontwikkeld dat ook de winnende partij in een administratief beroep een deel van de proceskosten betaalt.³²⁴ In het geval dat de eisende partij verliest kan de rechter deze tevens veroordelen tot het betalen van een vergoeding voor de advocaatkosten van de gedaagde partij. De rechtspraak van het administratieve beroep laat daarom vooral grote zaken van fundamentele constitutionele aard zien. In dergelijke zaken zijn, vanwege de daarmee gemoeide publiciteit, advocaten overigens vaak wel bereid pro-deo mee te werken.

Een sprekend voorbeeld van een administratief beroep dat tot en met de Privy Council is uitgevochten wordt geleverd door de zaak Benjamin, et al v. The Honourable Minister of Information and Broadcasting, et al. (Privy Council Appeal No. 2 of 1999). John Benjamin daagde de Anguillaanse minister voor de rechter nadat deze zijn call-in programma op de radiozender van de overheid uit de lucht had gehaald. Volgens de betreffende minister zou het programma te weinig luisteraars trekken. Volgens

³²² Vanwege de geringe bevolkingsomvang raakt een overheidsbesluit op Anguilla in beginsel veel minder burgers dan in een grootschaligere samenleving. De kans op een rechtzaak is daarom navenant lager.

³²³ Alleen in moordzaken kan de verdachte voor zijn verdediging een beroep doen op rechtsbijstand. Dit is overigens geen recht maar een privilege; tot op heden ontbreekt een Legal Aid Act.

³²⁴ De proceskosten plus de kosten voor een advocaat worden voor een gewonnen beroep in eerste aanleg door Don Mitchell, voormalig rechter van de ECSC, geschat op ca 20.000 dollar.

Benjamin had de sluiting van het programma te maken met het feit dat de daarin gevoerde discussies kritische kanttekeningen plaatsten bij het gevoerde overheidsbeleid en in het bijzonder de beslissing tot het toestaan van een nationale loterij. Als gevolg daarvan zou er sprake zijn van de schending van het recht op vrije meningsuiting zoals verwoord in artikel 11 van de grondwet. De Lords Of The Judicial Committee of the Privy Council stelden Benjamin in het gelijk:

“There is no doubt on the judge’s findings that the government in this case wished to stop discussion about the lottery on this radio programme. Whether this was a particular example of its opposition generally on the earlier occasion to “phone-in” discussion programmes, whether it was because the government wished to stop the subject being aired and people being “stirred up” about it or whether it was in response to the threat of legal proceedings, does not seem to their Lordships to matter. The government did in fact stop the expression of views in a radio station which the government owned and controlled and on a programme which, following an election promise, they initially wished to set up until it became inconvenient to the government.” (Privy Council Appeal No. 2 of 1999)

En op grond van het ‘*irrationality*’ beginsel³²⁵ werd de staat Anguilla in het ongelijk gesteld en veroordeeld tot het betalen van de proceskosten.

5.9 Tot slot

Afgaand op de cijfers van de Wereldbank is Anguilla een lichtend voorbeeld van deugdelijk bestuur in de Caribische regio. Een nadere beschouwing leert evenwel dat de bestuurlijke prestaties vooral te danken zijn aan de stevige greep van de Britten op het Anguilliaanse bestuursproces; het bestuurlijke bestel op het nationale niveau kent namelijk juist een aantal tekortkomingen. Vanwege het geringe aantal inwoners en het aanwezige districtenstelsel zijn verkiezingen gevoelig voor fraude. Bovendien zorgt het feit dat politieke partijen voor financiering aangewezen zijn op *private fundraising* voor het potentiële gevaar van inmenging van het bedrijfsleven in de politiek. Ook het ontbreken van wetgeving gericht op de waarborging van integriteit van politici ondermijnt in potentie de kwaliteit van het bestuur. Vooral het feit dat er geen voorzieningen zijn getroffen om strijdige belangen van politici tegen te gaan wordt op Anguilla als een tekort beschouwd (Mitchell et al., 2006, p. 50).

Weliswaar is er sinds kort een *Anguilla Public Service Integrity Board* die integriteit-kwesties binnen de overheid mag onderzoeken, maar vanwege het feit dat de *Public Service Integrity Act* de *Board* alleen toestaat onderzoek te verrichten wanneer de *Governor* een zaak aan haar voorlegt kan zij geen initiatief nemen. De huidige voorzitter van de *Board*, Don Mitchill gaf tijdens het onderzoek aan dat slechts weinig zaken worden

³²⁵ Privy Council Appeal No. 2 of 1999: “As the judge found, there was here an arbitrary or capricious withdrawal of a platform which had been made available by the government.”

aangemeld. Niet zozeer omdat de *Governor* niet bereid is kwesties onder de aandacht van de Board te brengen maar vanwege het feit dat de ambtelijke leiding van de verschillende departementen geen zaken wil aanmelden. Als eindverantwoordelijke zouden zij zelf ernstig beschadigd kunnen raken door integriteitkwesties binnen hun organisatie en daardoor een sterke de-incentive ervaren zaken aan de *Governor* te melden.

Het ontbreken van een politieke *code of conduct* en de machteloosheid van de *Anguilla Public Service Integrity Board* heeft er volgens de geïnterviewden toe bijgedragen dat op Anguilla een aantal posities binnen de overheid en een aantal politieke gedragingen in de media ter discussie worden gesteld. Een van de discussies gaat over het feit dat een *Special Assistant* van de regering (zie paragraaf 5.7) tevens één van de benoemde leden van het parlement is. Het feit dat zij zowel adviseur van de regering is én deel uitmaakt van de wetgevende macht zou tot belangenverstrengeling kunnen leiden. Een andere discussie gaat over het feit dat de huidige minister-president tevens *Chairman of the Board* van de *Caribbean Commercial Bank* is (The Anguillian, 11 oktober 2006) een van de grootste financiële ondernemingen op het eiland.

Voorts ontbreekt in het systeem van Anguilla een onafhankelijke *Tenders Board* die de openbare aanbestedingen uitschrijft en volgens vastgestelde regels opdrachten verleent. Weliswaar bestaat er nu wetgeving die ministers verplicht bij bepaalde bedragen de *Executive Council* te raadplegen maar door contracten onder te verdelen in deelcontracten kunnen opdrachten onderhands worden verleend.

Administratief beroep tegen deze en andere overheidsbeslissingen staat weliswaar eenieder open, maar de daarmee verbonden kosten zijn dusdanig hoog dat weinig gebruik wordt gemaakt van een gerechtelijke herziening.

Overigens is het voor gewone burgers op Anguilla over het algemeen lastig om duidelijk zicht te krijgen op het overheidshandelen. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk ontbreekt een *Freedom of Information Act* (vergelijkbaar met de Landsverordening openbaarheid van bestuur).

6. SLOTBESCHOUWING DEEL I

In de voorgaande hoofdstukken is voor de Caribische rijkdelen, Barbados en Anguilla beschreven op welke wijze in formele zin de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd wordt. Voor Barbados en Anguilla is bovendien beschreven hoe deze waarborging in de praktijk functioneert. In dit hoofdstuk wordt een korte reflectie gegeven op de onderzoeksresultaten van deel I van de dissertatie door in te gaan op de belangrijkste verschillen tussen de systemen van *checks-and-balances* van de onderzochte entiteiten.

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3 vertoont het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen sterke overeenkomst met het Nederlandse model. Dat wil zeggen dat de scheiding der staatsmachten en de aan hen opgedragen taken en bevoegdheden grotendeels het Nederlandse stramien volgen. Net als in Nederland hebben burgers in de Caribische rijkdelen dankzij het administratieve recht de mogelijkheid overheidsbeslissingen rechtstreeks ter herziening aan de rechterlijke macht voor te dragen. Daar waar geen beroep tegen een besluit openstaat kan, met uitzondering van Aruba, vaak een appel worden gedaan op de ombudsman. Voorts is de openbaarheid van bestuur wettelijk geregeld en kunnen burgers in dat kader onder meer overheidsstukken op vragen zodat transparantie althans op papier geregeld is.

Anders dan in Nederland telt het parlement in de Caribische rijkdelen maar één kamer. Bovendien kennen zij in tegenstelling tot haar Europese rijksgenoot een Gouverneur en een Koninkrijksregering die beide bevoegd zijn wetgeving die in de Caribische rijkdelen tot stand wordt gebracht, te vernietigen. De Koninkrijksregering is bovendien gerechtigd bindende wetgeving af te kondigen op de eilanden in de West.

Wordt het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen vergeleken met die van Anguilla en Barbados dan springen vooral verschillen in het oog. In de eerste plaats blijkt dat de wijze waarop in laatstgenoemde entiteiten de staatsmachten gescheiden zijn niet strookt met het Nederlandse democratisch ideaal van politiek dualisme. Op Anguilla en Barbados zijn de leden van de regering namelijk gewoon parlementslid en omdat beide eilanden bovendien slechts twee politieke partijen van betekenis kennen vallen uitvoerende en wetgevende macht grotendeels samen.

Ook het toezicht op de wetgevende macht is wezenlijk anders georganiseerd dan binnen het Nederlandse systeem van *checks-and-balances*. Barbados en Anguilla verschillen daarin overigens onderling ook van elkaar. Op Barbados bestaat het parlement uit twee kamers. De leden van de tweede kamer (*House of Assembly*) worden door de bevolking gekozen. De leden van de eerste kamer (de *Senate*) worden benoemd. De rol van de eerste kamer vertoont sterke overeenkomsten met die van de Raad van Advies in de Caribische rijkdelen. Met dat verschil dat het advies van de *Senate* bindend is. Een deel van de benoemde leden is door de politieke partijen voorgedragen, het andere deel is naar eigen inzicht van de *Governor-General* benoemd. Voor alle leden geldt echter dat zij hun positie te danken hebben aan hun deskundigheid onder andere op het terrein van wetgeving. Hierdoor is op Barbados de wettelijke garantie geschapen dat ieder wetsvoorstel niet eerder kan worden aangenomen dan nadat de wet een deskundigtoets heeft doorstaan.

Op Anguilla ontbreekt een *Senate*. In plaats daarvan wordt rechtstreeks door het Britse *Foreign and Commonwealth Office* toezicht op het wetgevingsproces uitgeoefend. De door Londen benoemde *Governor* geeft op het eiland invulling aan dit toezicht, onder meer door zijn voorzitterschap van de lokale regering en het feit dat hij de minister van justitie (*Attorney-General*) op voordracht van Londen benoemt. De *Governor* beschikt verder over de bevoegdheid wetsvoorstellen in te dienen, het wetgevingsproces te versnellen, en wetten tegen te houden. Van deze bevoegdheid maakt hij overigens pas gebruik na ruggespraak met Londen. Formeel is de hoogste controle-instantie het Britse parlement. Zij geeft hieraan in de praktijk weinig invulling en heeft de bevoegdheid grotendeels neergelegd bij Koning Elizabeth. *De facto* is daarmee de Britse minister, die verantwoordelijk is voor de *Foreign and Commonwealth Office*, bevoegd bindende wetgeving van toepassing te verklaren op het eiland.

Ook de bevoegdheden van de uitvoerende macht wijken in Caribische rijkdelen af van die in de twee *Commonwealth* entiteiten. Met name het verschil in de bevoegdheid overheidspersoneel te benoemen, te disciplineren of te ontslaan springt in het oog. Daar waar in de Caribische rijkdelen de regering deze bevoegdheid uitoefent zijn in Barbados *Service Commissions* met deze taakstelling belast. De commissieleden worden op voordracht van de minister-president en de leider van de oppositie voor een vaste periode door de *Governor-General* benoemd en worden geacht politiek onafhankelijk te opereren. Ten aanzien van hun werkzaamheden genieten zij onschendbaarheid en beïnvloeding van de leden is strafbaar. In de uitoefening van haar taken hanteert de commissie objectieve en controleerbare regels en tegen haar beslissingen staat te allen tijde beroep open. Ook Anguilla kent dergelijke commissies. Het grote verschil met Barbados is echter dat daar de *Governor* ten aanzien van het overheidspersoneel de eindverantwoordelijkheid draagt en de commissies hem slechts van advies mogen voorzien wanneer zij daarom gevraagd worden.

Het systeem van *checks-and-balances* is in Barbados en Anguilla voor wat betreft directe controle van de burgers van de overheid overigens beduidend minder uitgewerkt. Weliswaar staat het eenieder vrij een overheidsbeslissing ter herziening aan de rechterlijke macht voor te leggen. Maar daaraan zijn hoge kosten verbonden en het ontbreken van rechtsbijstand van overheidswege, werpen in de praktijk grote barrières op. Barbados beschikt wel over een ombudsfunktionaris, maar deze behartigt uitsluitend zaken die niet door een ander beroepscollege (waaronder de administratieve rechter) kunnen worden afgedaan. Op Anguilla ontbreekt dit instituut volledig. Verder is, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk op geen van beide entiteiten een *freedom of information act* van kracht. Op Anguilla en Barbados kan het bestuur zodoende niet, zoals in de Caribische rijkdelen, door burgers of de media gedwongen worden tot openbaarheid.

Hoewel de wijze waarop de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd wordt nauwelijks verschilt van Nederland doet de kwaliteit van het bestuur in de Caribische rijkdelen duidelijk onder voor haar Europese rijksgenoot. De vraag dient zich daarom aan of de

Caribische situatie een bestuurlijke context verschaft die er toe leidt dat het Nederlandse systeem van *checks-and-balances* anders functioneert dan in het moederland. Ook dient de vraag zich aan of het denkbaar is dat deze Caribische context er voor zorgt dat het Nederlandse model relatief ten opzichte van het *Westminster* model minder geschikt is voor het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de Caribische rijkdelen. In de volgende delen van deze dissertatie wordt antwoord gegeven op deze vragen.

DEEL II: BRINGING DEMOCRACY TO ‘THE WEST’

Democratic institutions and good governance in the Netherlands Antilles

Virginie Mamadouh & Oberon Nauta

1. INTRODUCTION

Democratic political structures in the Netherlands Antilles have been created by institutional architects from the Netherlands in the early 1950s when the former colonies ‘in the West’³²⁶ were granted self-government. Although the Antillean constitutional system doesn’t differ very much from its Dutch counterpart, the governance practices of the Netherlands Antilles are often considered ineffective and in certain ways nepotistic – especially when compared to Dutch practices. This chapter examines this discrepancy. Firstly it presents the current problems of the Netherlands Antilles and its governance practices, also considering how the remaining ties with the Netherlands interfere with the perception of poor governance. Secondly it discusses conventional explanations of this poor performance, such as size, insularity, geography and lack of experience. Finally it examines democratisation as the transplantation of democratic institutions to show that only some formal institutions have been copied but not other fundamental institutions, such as a sense of national identity and public interest and basic values such as equality and tolerance.

The Netherlands Antilles presently consists of five Caribbean islands: Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius (also known as Statia) and Saba. All are part of the Lesser Antilles. The Leeward Islands (Curaçao and Bonaire) are situated about 50 kilometres off the coast of Venezuela (next to Aruba, another Dutch territory that was part of the Netherlands Antilles until 1986). The other three smaller islands, the Windward Islands³²⁷, are located about 900 kilometres from there (Map 1). The islands are very diverse in size both in terms of surface and population. Curaçao is the largest and most populated island; it is twice as large as Bonaire but ten times more populated; and it is 35 times larger than Saba and a hundred times more populated (Table 1).

With the 1954 Statute for the Kingdom of the Netherlands, the Netherlands Antilles (then featuring a sixth island Aruba) became an autonomous country in a federation with the Netherlands and Suriname. Suriname became independent in 1975 and Aruba seceded from the Netherlands Antilles in 1986, but the federation remains. Defence, foreign affairs, and citizenship are federal competencies, which are handled by a cabinet that consists of the Dutch government and one Antillean and one Aruban representative. Other competencies (legislation, administration and justice) are the prerogative of the autonomous countries.

The 1954 *Statuut* was then seen as a step towards independence. But fifty years later, the Netherlands Antilles and Aruba are still associated to the Netherlands. In the 1980s and the 1990s many commissions and conferences have been devoted to re-

³²⁶ As the colonies in the Caribbean (e.g. the West Indies) were called, as opposed to the colonies in the East, the Dutch Indies.

³²⁷ Note that the Dutch Windward Islands are located amidst what the British call the Leeward Islands.

forms of the federation and of the country. In the 1990s the Netherlands began to accept that self-determination did not necessarily imply independence, and the Dutch criticisms of the politics of Antillean democracy intensified, thereby supporting local critics of the political and administrative system. These criticisms pertain to poor governance, redundant bureaucracy, nepotism, and corruption.

Table 1: *The Netherlands Antilles: Basic figures*

	Surface (km ²)	Population (1996)	Population (2001)	Capital city	Seats in Staten
Curaçao	442	152,700	130,000	Willemstad	14
(+ Klein-Curaçao)	2	0	0		
Bonaire	281	14,700	14,400	Kralendijk	3
(+ Klein-Bonaire)	7	0	0		
St. Maarten*	34	36,200	40,100	Philipsburg	3
St. Eustatius	21	2,600	n.a.	Oranjestad	1
Saba	13	1,500	n.a.	TheBottom	1
Total	800	207,600	n.a.	Willemstad	22

*The rest of the island (total 86 km²) is under French jurisdiction: Saint Martin belongs to the French *département* of Guadeloupe.

Source: Bakker & Van der Veer, 1999, *Amigoe* (January-April 2001).

2. POOR GOVERNANCE IN THE NETHERLANDS ANTILLES

Indeed, the situation of the Antillean democracy and the Netherlands Antilles in general is worrisome. In the last decade, the economic situation, that was alarming since the closing of the Dutch oil refinery in 1985 and the end of some lucrative tax arrangements in the same period, became disastrous. High unemployment rates³²⁸ and a decline in (foreign) investment have undermined the financial basis of the government while a larger proportion of the population receives welfare benefits. The Antillean economy has shrank every year since 1996; in 2000 alone, it shrank by an estimated 4.4% of the gross domestic product (GDP) (Romero, 2001).

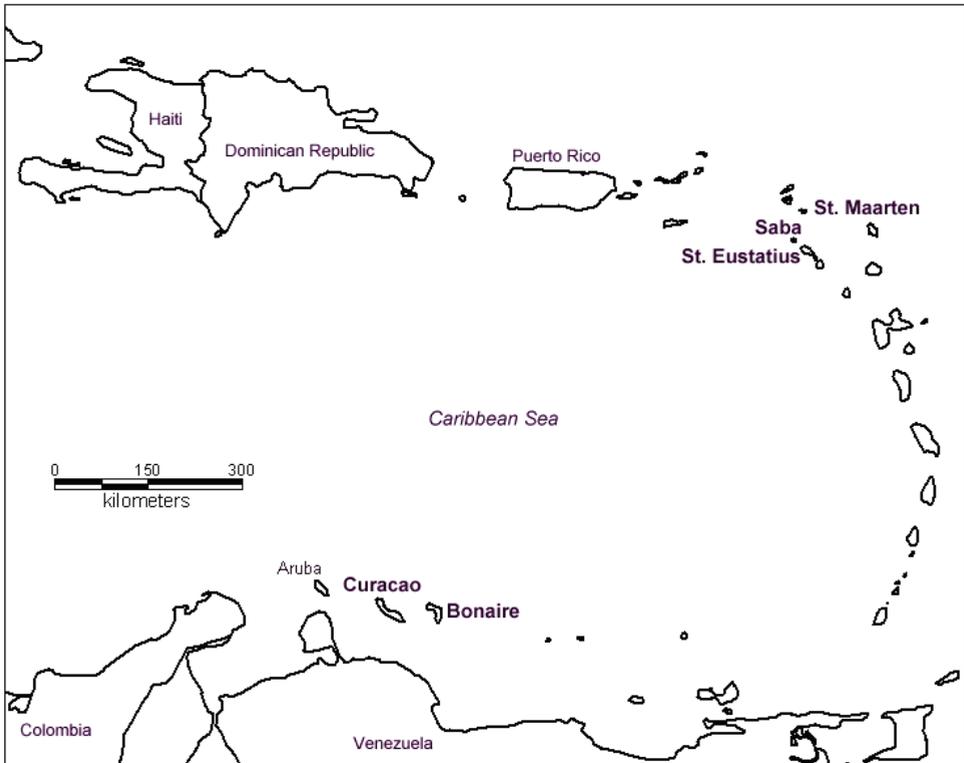
The public debt went sky-high and foreign debt represented 73% of the Gross Domestic Product (GDP) in 1998. Private bank loans were needed to pay the salaries of the civil servants of Curaçao. The country did not have enough financial reserves to cover three months of importation (an international standard on the matter) (Bakker & Van der Veer, 1999, p. 40). On the other hand, the government often did not spend all the development funds allocated to it by the Netherlands. In 1990, 36 million

³²⁸ The overall unemployment rate is 15%, even 18% in Curaçao in 1998 (Bakker & van der Veer, 1999, p. 77); 28% among women and 40% among young people in 1999 according to *Amigoe*, 26 October 1999.

NAF³²⁹ out of the 85 million allocated to Curaçao had to be sent back to the Netherlands because the government wasn't able to invest the money in a way the Dutch government would sanction (Smits, 1996, p. 14).

Financial problems are not the only ones the government has to tackle. Fighting crime is a major issue. Crime rates are much higher than in the Netherlands, especially street robbery (five times higher) (Nauta, 2000, p. 31), but those supposed to be fighting crime, the police and the detention employees, have become discredited. Recently half of the employees of the different jails were dismissed as an official investigation has proven that corruption abundantly flourished in the Bon Futuro Jail (the new name of the notorious Koraal Specht) and the Prison Blanche in St. Maarten (*Algemeen Dagblad*, 11 October 2001). In the summer of 2000, the police squads of Curaçao and Sint Maarten were criticized because a significant number of officers were involved in criminal and illegal activities, like bank robberies and the drug trade (NRC, 14 July 2000).

³²⁹ The local currency, Netherlands Antillean Florin, is coupled to the US dollar.



Map 1: The Caribbean with the Netherlands Antilles (and Aruba).

Corruption scandals have affected several politicians, the most famous one being Claude Wathey the leader of the Democratic Party in Sint Maarten for about 40 years when the island grew from about 2,000 to about 35,000 inhabitants. He had to retire from politics in 1992 after funds for the renewal of the airport had disappeared. Eventually he was convicted for corruption but died of a heart attack in 1998 before serving a two years prison sentence (Bakker & Van der Veer, 1999, p. 40). Many other politicians are involved in fraud investigations.

The Antillean administration is characterised by a redundant bureaucracy³³⁰, fraud and corruption (Bureau Constitutionele Zaken, 1999, pp. 17-19). In addition, civil servants are often incompetent, as they have been appointed because of their political connections, not their skills. An agreement to freeze recruitment announced during the 1979 elections was not implemented (Tromp, Wawoe, & de Windt Ra, 1999) because jobs are distributed by politicians to win votes. In 1992, one third of the labour population was employed in administration, education and health services (Bakker & Van der Veer, 1999, p. 77). Both public expenditures and civil servant salaries continued to grow during 1980s and the 1990s, despite all the rhetoric about budget cuts and readjustments. 70% of the Dutch funds (loans and gifts) went to the administration (Assistant Secretary for Kingdom Affairs Gijs De Vries, in *De Volkskrant*, 8 December 1998).

Scholarships and unemployment benefits are also distributed on political grounds (Nauta, 2000, pp. 60-61). In 1992, one third of the total amount of welfare benefits turned out to be have been attributed on an illegal basis (Römer, 1998, p. 42), corresponding to 20,000 extra claimants that were granted benefits as a political favour. At that point 60,000 people, that is 40% of the population of Curaçao received welfare benefits.

The educational system faces even more fundamental problems, especially in the Leeward Islands due to language problems and the poor infrastructure. Dutch, the official language of the Netherlands Antilles, is the language of instruction but a foreign language to most children. Most families speak Papamentu at home in the Leeward Islands, English is predominant in the Windward Islands, where it is increasingly used as the language of instruction. Secondary education is available in Curaçao and in Aruba, the other Dutch island, and both have their own small university with a law and social science faculty. Those who want to study something else have to emigrate, generally to the Netherlands or to the USA.

The Catholic Church originally provided primary education, copying the Dutch system, but it has never functioned very well. Secular teachers have replaced nuns and priests, but they are still trained in the Netherlands. The system functions particularly badly: 60% of children repeat one or more classes (which is almost ten times higher than in the Netherlands) and more than 40% of 15 – 24 year old leave school without having passed their exams. These striking figures explain the poor educational level of the Antillean population; only 18% are highly educated (census 1992) which is in fact

³³⁰ According to a report of the consultancy firm KPMG, two thirds of the 2600 Curaçao civil servants were redundant, and this number was estimated at 3,500 to 4,000 for the NA functionaries (NRC, 15 Oktober 1999 <<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Antillen/>>)

very low in comparison to 62% in the Netherlands, especially considering that the level labelled 'highly educated' is lower in the Caribbean than in Europe.³³¹

All these problems are familiar to most former colonies. The Netherlands Antilles scores however relatively well on economic indicators and political stability, compared to the neighbouring countries in the Caribbean; this explains the sustained immigration from the neighbouring islands. Still, the Antilleans are unsatisfied because the Antillean situation is constantly compared to its Dutch model. Due to the enduring institutional ties with the Netherlands as well as strong social ties through migration (the Antillean population in the Netherlands amounts to 120,000; that is about half the population of the islands),³³² patronage and clientelism, a phenomenon much removed from Dutch politics, appear as perverted democratic institutions. Likewise the Antillean party system and its conflict model (Verton, quoted in Nauta, 2000, p. 56) cannot be more removed to the consensual Dutch politics, presently known as the 'poldermodel'. The Dutch tend to voice criticisms as well, as they are still institutionally associated to the Antilles and they monitor the spending of their development aid. It is however important to stress that criticisms come primarily from the Antilleans themselves.³³³

3. EXPLAINING POOR GOVERNANCE (1): GEOGRAPHY AND HISTORY

The factors generally put forward to explain the divergence between Dutch and Antillean politics are the size of the polity, insularism, geography, and the limited experience with democracy (for example Dalhuisen, Donk, Hoeffte, & Steegh, 1997, p. 110). All four factors refer to causes that cannot be changed; history and geography cannot be adjusted. By contrast, looking at democratisation as transplantation of democratic institutions, as we suggest in the next section, provides clues about the possible policies and grassroots actions needed to tackle the current political problems. Nevertheless it is helpful to first assess these conventional explanations.

³³¹ In the Netherlands Antilles, the 4th grade of secondary school VWO or HAVO and MBO is the threshold, while the training should be successfully completed with a graduation for the Dutch statistics.

³³² Emigration is increasing. About 5% of the inhabitants left the country in 1999 (6% for Curaçao); 80% went to the Netherlands (Van Leusden, 2001).

³³³ Academics, politicians, functionaries, unionists, journalists and entrepreneurs interviewed by Oberon Nauta during his fieldwork in Curaçao in September-December 1999 all voiced strong critiques of Antillean democratic practices (Nauta, 2000).

3.2 *Size: The burden of microstates*

Microstates have long been thought to be non-viable because they were not large enough to perform most state functions. This problem is a well-known dilemma in the de-colonisation of the Caribbean, which has brought about many microstates.

The small size makes the state or the political entity vulnerable for attacks from outside and economically dependent on foreign trade; and it brings about many diseconomies of scale, such as a strong drain on the financial and intellectual resources of the population to sustain administrative functions. In addition, the small size of the population makes relationships personal and favours clientelism and patronage. Politicians' roles are blurred with other personal roles, which makes it difficult to avoid nepotism (Römer, 1998, p. 40). Edie (1991, p. 15) speaks of dual clientelism in the Caribbean: clientelism between politicians and their electors inside the country is paralleled by an external clientelism between the country and a foreign power as patron (international dependency as an external dimension of clientelism). Despite the formal equality between partners in the Kingdom of the Netherlands, the Antilles is in a dependent position toward the Netherlands due to obvious size differences and financial dependency. The tension between formal equality and real relationships leads to frustration and resentment against the Dutch patron.

All these diseconomies of scale are exacerbated in the Netherlands Antilles because it is constituted of different islands,³³⁴ many of them are extremely small and they are located far from each other (the distance between Curaçao and Sint Maarten is three times the distance between the Northern and the Southern points of the Netherlands). This brings us to the second factor.

3.2 *Insularism and its historical background*

Insularism is used in the Netherlands Antilles to refer to Antilleans' strong orientation toward their own islands. As a result, solidarity between the islands is limited; a phenomenon typical of the Caribbean that has also led to the demise of the West Indian Federation formed by former British islands (1959-1962).

It is not surprising that the islands cannot be easily seen as a whole, considering the distance between the Leeward and the Windward Islands, as well as the different colonial history, and the differences in demographics (including race, language and religion) and economics. While the economy of Curaçao was built on the slave

³³⁴ It is already a burden to have an airport for such a small population but the Netherlands Antilles has five!

trade³³⁵, the colonisation of Sint Eustatius and Saba involved European settlers (Irishmen and Scots) and small-scale agriculture.

Nevertheless the islands have been under Dutch rule, along with Aruba, since the 17th century. The Dutch colonies in the West were governed by an enterprise, the West-Indische Compagnie (founded in 1621) until 1792. French rule in the Netherlands transformed the Republic in a Kingdom (Napoleon established his brother as the King) with a Department of Trade and Colonies in 1806 (Van Aller, 1994, p. 15). The islands were conquered and re-conquered several times in this period before falling under British Rule and they were eventually given back to the Netherlands in 1816³³⁶. After 1816, they were first administered as two separate colonies: the Windward Islands and the Leeward Islands. In 1828 they were united with Suriname as one colony and governed from Paramaribo by a *Governor-general*, and they were re-established in 1845 as a separate administrative entity: 'Curaçao and dependencies'.

After the Second World War, reforms institutionalised island representation in the parliament and island districts, both further strengthened by island politics. Political parties are island-based and represent island interests (Table 2). There is not much sense of an overarching Antillean interest. It is important to recall that the first party created in Aruba during the Second World War was the *Arubaanse Volkspartij* (Aruban People's Party) that strived for separation, not from the Netherlands, but from Curaçao. Even before that, Sint Maarten campaigned at the beginning of the 20th century against Willemstad rule and for a separate Windward colony³³⁷ (although they did not get the support of Saba and Sint Eustatius).

The resentment of the other islands against Willemstad and Curaçao is lasting. Aruban demands led to many discussions about the distribution of parliamentary seats between the islands around 1950. The first proposal in 1948 distributed six seats to Curaçao, two to Aruba, and one each to Bonaire and to the Windward Islands (Dalhuizen *et al.*, 1997, p. 146), but Arubans felt underrepresented. Then came a proposal with twelve seats for Curaçao and seven for Aruba, but the Aruban counterproposal featured eight seats for each of the two largest islands. Finally in the 1951 interim regulation, there were twelve seats for Curaçao, eight for Aruba, one for Bonaire and one for the three Windward Islands.

In addition, the administrative organization of the country was reshuffled with the introduction of the Islands Regulation Netherlands Antilles in 1951, that gave autonomy to the island districts in relation to the Antillean capital city Willemstad (in

³³⁵ It is estimated that over a half million slaves were 'traded' by the Dutch through Curaçao between 1650 and 1750 (Bakker & Van der Veer, 1999, p. 14). Slavery was finally abolished in 1863.

³³⁶ According to Van Aller (1994, p. 49), Saba underwent twelve flag changes, Sint Maarten sixteen, and Sint Eustatius 22 before definitive restitution to the Netherlands in 1816.

³³⁷ Indeed, the islands were neglected by the governor based in Willemstad. Between 1860 and 1901 only one governor visited the Windward Islands (Dalhuizen *et al.* 1997, p. 145).

Curaçao). At that time the three Windward Islands taken together formed one political entity. Each island district has an appointed mayor (as municipalities in the Netherlands) and an elected island council. The government of each island consists of the mayor and the aldermen. In 1986, the Windward Islands district split into three separate island districts.³³⁸

The general strike that resulted in the riots of 30 May 1969 in Willemstad was followed by the electoral success of the socialist party *Frente Obrero i Liberashon 30 di Mei* (FOL) that was the first party to represent the interests of the Afro-Curaçaoan working-class. These events revived fear in the other islands, especially in Aruba, about the dominance of Curaçaoans in Antillean politics. As a result, the renewed demand from Aruba for more autonomy from Curaçao finally led to its secession.³³⁹ On the Windward Islands, the same mechanism produced resentment of the two smallest islands against the now prosperous Sint Maarten, and they finally obtained each their own island district in 1983. Their relation with Willemstad still remains disputed (NRC, 26 June 2000).

The present distribution of *Staten* seats, after the secession of Aruba and the separation of the three Windward islands, is as follows: fourteen seats for Curaçao, three for Bonaire, three for Sint Maarten, one for Sint Eustatius and one for Saba (Table 2). This gives even the smallest island one seat, which accounts for an electoral threshold of one tenth for a Curaçaoan seat.

3.3 Geography

This third explanation is geographical location, meaning that there is some kind of Caribbean factor. ‘Geography’ is no more than a shortcut for common history of slavery, colonialism and economic dependency. As such, location is however not very helpful to understand which mechanisms affect governance practices in the Netherlands Antilles. For the Leeward Islands, proximity to the Latin American coast means that incorporation into Venezuela is an option (that has been discussed from time to time), while cooperation with former British Leeward Islands is thinkable for the Windward Islands. However for all islands, the present situation is that mighty states in the regions, the United States and Venezuela, both prefer the continuation of the

³³⁸ The Island Council of Curaçao has 21 members, Bonaire has nine and the Island Councils of the other three islands have five members each.

³³⁹ Aruba became an autonomous country within the federation, a status aparte demanded by the Arubans, but accepted by the Dutch on the condition that it was a first step towards independence that was scheduled ten years later in 1996. However this provision was eventually revoked in 1993. The new federation also provides for cooperation between Aruba and the Netherlands Antilles, for example they have a common Court of Justice.

Dutch federal arrangement for the sake of stability in the region and (Sedoc-Dahlberg, 1990).

3.4 *Lack of experience*

Another often heard excuse for weak democracy is the lack of experience, a familiar argument when it comes to former colonies. But democratisation has a rather long history in the Dutch Caribbean. From 1848 onwards, a consultative Colonial Council (*Koloniale Raad*) assisted the *Governor* of Curaçao and dependencies. The members of the Council were appointed by the Crown. They were Dutch, just like the *Governor* and the civil servants, or white Curaçaoans, if they were Antilleans. From 1862 onwards, the Antillean elite demanded the right to elect their representatives, as was already the case in Suriname. It was only in the Statute of 1936 (that followed the new Constitution of 1922, which transformed colonies into *Overseas Territories*) that a parliament (*de Staten*) was established. Five of the fifteen Members were appointed by the *Governor* (a seat was reserved for a representative of Shell that had opened an oil refinery in Curaçao in 1918). The other ten were elected but franchise was limited to a very small group of men (paying more than the high threshold or having certain military or educational occupations). Antillean institutions were democratised in 1948, the first direct general election by universal suffrage took place in 1949.

Anyway, by itself, the recent establishment of democratic institutions would not explain their poor performance. Some young democracies, such as the Federal Republic of Germany, the Czech Republic or post-Franco Spain, were soon functioning rather satisfactorily. Other states have long been independent and democratic – in name – without being perceived as well-functioning democracies (for example Colombia or certain Southern states of the USA in the eyes of other Americans and many Europeans). In fact, it is certainly not that easy to establish what a properly functioning democracy is, or even what a democracy is.

Table 2: The Staten seats after the 30 January 1998 and the 18 January 2002 elections.

Political Parties*		1998	1998	2002	2002
		Votes %	Seats N	Votes %	Seats N
C.	Partido Antiá Restrukturá (PAR)	18.9	4	20.6	4
	Partido Nashonal di Pueblo (PNP)	14.9	3	13.4	3
	P. Laboral Krusado Populara (PLKP)	13.9	3	12.1	2
	Frente Obrero i Liberashon 30 di Mei (FOL)	10.4	2	23.0	5
	Movimentu Antiyas Nobo (MAN)	8.4	2	5.2	
B.	Partido Democratico Boneriano (PDB)	2.8	2	2.6	1
	Union Patriotico Boneriano (UPB)	2.5	1	3.6	2
St	Democratic Party (DP-StM)	5.3	2	5.5	2
M	St-Maarten Patriotic Alliance (SPA) & Serious Alternative People's Party (SAPP)	3.7	1	4.8	1
	National Alliance (= SPA & National Progressive Party)				
St	Sint-Eustatius Alliance (SEA)	0.5	1		
E	Democratic Party (DP-StE)			0.5	1
Sa.	Windward Islands People's Movement (WIPM)	0.4	1	0.5	1

* Only parties obtaining seats in 1998 and/or in 2002 are mentioned. Some Curaçaoan political parties failed to do so, while they obtained a much larger share of the votes than successful parties in Saba or Sint-Eustatius.

NB: After the 1998 elections, PNP, PLKP, SIFOL, PDB, DPSM, SEA and WIPM formed a coalition led by Suzy Römer (PNP) that resigned in October 1999. It was replaced by a coalition of PAR, PNP, SIFOL, MAN, PDB, DPSM, SEA and WIPM led by Miguel Pourier (PAR). There was no new coalition formed by the time of writing (April 2002).

Sources: Bakker & Van der Veer, 1999, p. 76; Cijntje, 1999;

<<http://www.electionworld.org/netherlandsantilles.htm>>; *De Volkskrant*, 16 Mei 1998, 4 November 1999.

4. EXPLAINING POOR GOVERNANCE (2): THE PARTIAL TRANSPLANTATION

Many institutions of the mother country have been copied on the territories just obtaining independence or autonomy, without wondering whether they would suit a people that is different from the mother country regarding its disposition, historical development and culture (Oscar Castillo, historian and PAR-politician, quoted in Dalhuisen et al., 1997, p. 111, our translation).

When democratisation is seen as a process of institutional transplantation from donor countries in Western Europe and North America where modern democracy emerged, to other continents, we can re-examine the poor performance in the Netherlands Antilles as a case of incomplete transplantation. It is then necessary to specify what institutions constitute a democracy. Defining democracy is no easy task and political scientists tend to hesitate between two extreme positions. The first is purely theoretical and consists of identifying the fundamental principles of democracy; the second is purely empirical and consists of the inventory of common characteristics of countries known as democratic (Beetham, 1994). An institutional approach can steer a middle course by scrutinizing specific democratic institutions and their contribution to a democracy.

Basic democratic institutions include free and fair elections, universal suffrage, open and accountable government, division of power, and civil and political rights. One should stress that the rise of modern democracy in Western Europe went along with individualism and humanism and the institutionalisation of basic values as freedom, equality, brotherhood (e.g. solidarity) and tolerance. In his influential study of the implementation of regional institutions in Italy, Robert Putnam (1993) shows how civic community boosts the performance of the regions, measuring civic community through civic engagement, equality, solidarity, trust, tolerance, and associative traditions.

4.1 Transplanting formal democratic institutions: The democratic hardware

The formal institutions transplanted to the West are not the spitting image of the ones in the Netherlands, but they have been built by Dutch architects that adapted familiar principles to a much smaller polity than the Netherlands. The Antillean parliament for example is unicameral, while the Dutch parliament isn't. There are only two administrative layers, i.e. the country and the island districts, while there are three in the Netherlands, i.e. the state, the provinces, and the municipalities.

The constitution transplanted to the West largely satisfies the formal requirement of a democracy: universal suffrage, free elections, freedom of speech, freedom of as-

sociation, *Trias Politica*, etc. all are inscribed in the Statute. There are several omissions, compared to the Dutch constitution, that should be mentioned such as limited social rights, no administrative court (Nauta, 2000, p. 104) and until recently no ombudsman. Adequate governance ('deugdelijk bestuur' in Dutch) is not inscribed in the Statute either (Bureau Constitutionele Zaken, 1999, p. 19).

The main problems of the Antillean democracy are the ways in which constitutional institutions are put into practice. There is a huge gap between the formal institutions and the informal ones. This is true for example of the *Trias Politica*, the division of power between executive, legislative and judiciary power. Although the parliament has a vast range of political instruments to control the executive, in practice the *Staten* resembles more an approval committee rather than a deliberative chamber (Van Aller, 1994, p. 521). The ministers benefit from the strong fragmentation of the party system and from the party discipline since they can count on the unconditional support of the *Staten* Members of the coalition (Bureau Constitutionele Zaken, 1999, p. 32). This paralysis is common to many parliaments around the world; which is worse in the Antillean case because party rivalry leads to a polarization between the parties in power and the parties in opposition and to the complete exclusion of the opposition from the decision making process. For example, the government withholds information from the opposition parties (Verthon, 1990) and ministers simply don't show up in meetings with the parliamentarians when they don't feel like it (*Amigoe*, 9 December 2001).

Despite the polarization between the political parties, the heart of the clashes is in many cases not the substance of the proposed policies, but personal issues. Political rivals, eager to discredit their opponent, are not reluctant to start throwing mud (Dalhuisen *et al.*, 1997, p. 111). This can lead to a situation in which decisions are made for personal gains and are not based on substantive arguments (Verthon, 1990, p. 75). Antillean parties are not programmatic parties, but mere political machines that generate votes for a charismatic leader.

To gather votes the Antillean politician has to create a more or less personal relationship with electors. This relationship necessitates charisma and the representative has to be involved with individual or particularistic problems of his/her electorate (Dalhuisen *et al.*, 1997, pp. 108-109). In exchange for electoral support, the politician has to distribute gifts to members of the group after the elections. In many cases, these rewards consist of jobs, scholarships, social benefits and the like that are attributed as favours (Verthon, 1990, p. 9).

These practices fit the expectations of the Antillean voters, as politicians like to underline to absolve themselves. The former Prime Minister of Aruba Croes stated:

It is clear that in such a societal and political context, an impersonal policy, paired with unpopular measures, aimed at an abstract 'general interest' is undesirable for many electors, and therefore for many members of government. (...) 'Good government' in such a situation is not only 'bad politics', it is even fatal for the politician (Croes, 1995, p. 31, our translation).

Errol Cova, the former chairman of the Antillean Parliament, phrases it even more succinctly: 'you will not be rewarded for honest politics' (Nauta, 2000, p.63). Indeed the 2002 elections showed again that the official corruption investigation against the FOL did not affect popularity among electors: this political party gained the largest share of votes (Table 2).

Good politics in the Netherlands Antilles means clientelistic politics, which means a relationship between politicians and electorate that is often described as political patronage. Political patrons are not concerned with the national interest, but with the distribution of wealth and benefits to their rank and file, in order to stay in power. Politicians are not elected to defend and implement a national policy, but to get in power in order to supply their supporters with assistance (Van Aller & De Swaan, 1998, p. 59). The resulting policies are inadequate because they are determined by the short term and particularistic interests of the electorate who brought the parties in power (A. Klomp, 1983, p. 201).

4.2 *Missing institutions: The forgotten software*

Patronage and clientelism underscore lacking democratic values in the Antillean policies: equality, trust and tolerance. This is caused by the social stratification of the Antillean society that is a direct legacy of its colonial system and slavery.

After the abolition of slavery in 1863, the formal legal stratification was continued informally. The power remained in the hands of a white and wealthy elite. The former slaves remain dependent on the white elite; they were not able to supply themselves in their basic needs and had therefore to accept a subordinate position in the Antillean society (Schrijs, 1990, p. 80). Within this stratification, the rule was 'the whiter the better' (Hoetink, 1958, p. 125). It has been strengthened by religious affiliations, as the white population is predominantly Protestant or Jewish, while blacks are generally Roman Catholic.

The industrialization of the Leeward Islands in the 20th century brought wealth to the Netherlands Antilles, but the black population benefited the last and the least of the new prosperity (Römer, 1998, p. 55). The autonomy of the early fifties did not bring any significant change in the situation of black Antilleans. Despite the new opportunities of universal suffrage they were not able to organize themselves and the white and light coloured politicians were still in command of the political parties. The frustration erupted in 1969 when a general strike paralysed the daily life in Curaçao. The chaos and riots of May 30 also heralded a new epoch in the political history of the Netherlands Antilles as a new party was created, the *Frente Obrero i Liberashon 30 di Mei* (FOL), to represent the interest of the black working class (Römer, 1977, p. 187). Not only the FOL brought black politicians into political arena; the other traditional parties followed in its wake and attracted more coloured people as well (Reinders, 1993, p.

33). For the first time in Antillean history, the black Antillean population was directly represented in the government.

Although the new party had a political program aimed at solving some fundamental problems, it also soon turned to clientelistic methods (Cijntje, 1999, p. 14). The persisting incapacity of the government to improve the socio-economic position of the black population leads to extra pressures on the political system to create jobs in the public sector. Although the economy as a whole was not benefiting from these new jobs, a significant number of the marginalised citizens did. For the first time, it provided opportunities of social mobility to black Antilleans. This redistribution of administrative jobs did not however eliminate class structure. In fact, the social stratification was reproduced as the new, educated black elite explicitly dissociated themselves from the rest of the black population (Van Hulst, 1997, p. 60).

The segmentation of the Antillean society persisted as the time went by. The belief in the inferiority of some somatic characteristics goes hand in hand with the socio-economic situation of particular groups. Until the present day, black households earn on average only one third of the income of white ones. These low wages are partly caused by the extremely poor education level of this population segment; only 12% are highly educated (secondary school or higher). Accordingly, the unemployment rate for the black Antilleans was during the census of 1992, 23%, three times higher than the white population and the gap has grown while the economic situation degenerated.

This socio-somatic stratification is however no exception for the region (Hoeftink, 1962, p. 123; Oostindie, 1998, p. 222). It is the breeding ground of patronage that is the only mechanism that bridges the gap between the white wealthy patrons and their black, poor, and low educated clients.

Together with insularism, the social stratification of Antillean society is the main cause of the particularistic orientations of Antillean politics and the lack of a sense of national identity. Antilleans do not think of themselves as members of an Antillean nation or what Benedict Anderson (1983) calls an imagined community. Antilleans from different islands or from different social strata do not feel that they share each other's destiny. Under these circumstances, it is not likely that formal democratic procedures produce policies concerned with long-term national interests. There is no 'national interest'; there are only islands and population strata that want help for their individual or particularistic problems.

4.3 Matching hardware and software?

Framing the (dys-)functioning of the Antillean democracy in terms of institutional transplantation, two kinds of conclusions can be drawn, the first is donor centric while the other focuses on the specificity of the host. The first evaluates the present situation as the result of an incomplete transplantation and calls for the transplantation of

additional institutions such as tolerance and equality. The second posits that the donated institutions are transformed by the host society and that the Caribbean democratic practices should be acknowledged as a different type of democracy than the Dutch practices, a variant that fits Caribbean society better. There is some truth in both points but the threatening financial bankruptcy has shown the limit of the Caribbean model and convinced many Antilleans that clientelistic practices are unsustainable in the long run.

Recent changes seem to point to an effort to stimulate nation building such as the establishment of a nation building committee (Commissie Natievorming, 1996), a national day, *Antillendag* on 21 October (from 1996 onwards) and a national anthem³⁴⁰ that was written five years ago by the St. Maarten born Zahira Hilliman (*Amigoe*, 22 October 2001). The new party for Antillean restructuring PAR was a new voice in politics. It is a Curaçaoan party, but its leader Miguel Pourier is born in Bonaire, which has been acknowledged as unique (Bakker & Van der Veer, 1999, p. 35). The party also strives toward restructuring through austerity, tax increase and downsized administration. Its overwhelming electoral success in 1994 (eight of the twelve Curaçaoan seats) shows that restructuring appealed to many Antilleans; but it didn't last. At the 1998 elections, it lost half its seats; demonstrating the difficulties to accept the harsh consequences of austerity measures for the poorer Antilleans; on top of that, it was excluded from the new coalition, although it was still the largest party.

In 1996, Prime Minister Pourier asked the International Monetary Funds (IMF) for help. The IMF prepared a structural adjustment plan to reorganize public finances and the Netherlands has promised additional financial help if it was implemented. This was largely delayed by the refusal of the other Antillean political parties to accept the plan, which finally led to a new financial impulse from The Hague in October 2000. The national recovery plan proposed to lay off one third of the civil servants (Tromp *et al.*, 1999; Nauta, 2000, p. 35). Eventually 25% were fired in 2000 (*De Volkskrant*, 30 May 2001). The results of the 2002 election show however that these painful measurements were not acceptable anymore for the Antillean population. The FOL party, one of the main opponents of the IMF plans, turned out to be the main winner of the latest election. A sizeable segment of the electorate were clearly not interested in such restructuring issues, namely those who had obtained the little they have, through patronage and did not expect that restructuring would eventually foster equality, tolerance and trust in Antillean society.

³⁴⁰ In English and Papiamentu but not in Dutch, the official language, <<http://www.gov.an/index-volkslied.html>>.

5. CONCLUSION

The story of the democratisation of the Netherlands Antilles shows that transplanting constitutional arrangements is not enough to obtain a full-blown western democracy. Political culture (that is: norms, values and habits) plays a key role too. In the case of the Netherlands Antilles, the equality assumption on which democracy is grounded is frustrated by the legacy of a long history of slavery. Up to this day, Antillean society in general, and Curaçaoan society in particular, remains characterised by strong social stratification based on race. This profound social inequality is the breeding ground for clientelism. Poverty and the low level of education both maintain patronage as the predominant political mechanism. Until now, patronage and clientelism did not prevent the Netherlands Antilles to be a relatively prosperous and politically stable society, compared to the rest of the Caribbean. It seems that the ties with the Netherlands prevented the Antillean State from crumbling (Dietz & Foeken, 2001). Still, the situation worsened so much during the 1990s that one now talks of a ‘Surinamese situation’.

One may wonder whether Antilleans who consider the democratisation of the Antilles as an incomplete transplantation, will be able to transplant complementary institutions such as tolerance and equality any time soon. Unfortunately public discussions deal again and again with the formal relations between the components of the Kingdom, despite the fact that these formal institutions are definitely not the reforms most needed to improve the governance and democracy in the Netherlands Antilles. Whether independence could benefit the fostering of a democratic political culture is difficult to tell, it would probably give Antilleans more opportunity to look to other models, rather than just copying the Dutch. Meanwhile the Dutch are in an uncomfortable position: if they support the local proponents of more institutional transplantation, they are likely to foster extra resistance to the reforms. Typically, this is the predicament of the representatives of a desired model: if they support the local reformers they are condemned for imposing transplantation but if they do not, they are criticised for their lack of interest.

DEEL III: DEUGDELIJK BESTUUR IN CURAÇAO

Sociaal culturele barrières voor goed bestuur in het nieuwe Land Curaçao

1. INLEIDING

Met ingang van 10-10-10 heeft Curaçao haar staatsrechtelijke positie van Eilandgebied binnen de Nederlandse Antillen gewijzigd tot autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Haar nieuwe status heeft het eiland te danken aan de opheffing van de Nederlandse Antillen, dat volgens velen onbestuurbaar was. De vermeende onbestuurbaarheid werd vaak verklaard door de dubbele bestuurslaag van het institutioneel stelsel dat bestond uit een landelijke overheid voor de vijf eilanden en een lokale overheid met eigen diensten voor elk eiland afzonderlijk. Vanwege de overlap van taken en het feit dat de dubbele bestuurslaag voor bestuurders de mogelijkheid bood verantwoordelijkheden af te schuiven was de politieke constellatie onbeheersbaar (Bleijenberg et al., 2003, p. 5; Haan, 1998; Vrolijk, 2009, p. 32).

Ook de organisatie van het electorale stelsel zou goed bestuur in de West negatief hebben beïnvloed. Binnen de Nederlandse Antillen was ieder eiland een apart kiesdistrict waarbinnen een vast aantal zetels voor het landsparlement te winnen viel. Politici in het parlement dienden in de eerste plaats rekenschap af te leggen aan het eiland waaraan zij hun positie te danken hadden. Omdat de eilanden vaak niet dezelfde belangen deelden waren de regeringscoalities broos en vaak niet in staat samenhangend beleid te formuleren (Commissie Natievorming, 1996; Nauta, 2007). Met de opheffing van het Antilliaans staatsverband werd aan voornoemde problemen een einde gemaakt en Nederland verwachtte dan ook veel van de nieuwe politieke verhoudingen (Kamerstuk 32 360 IV: 1, 2010).

Toch is het onzeker of met de nieuwe staatkundige verhoudingen het door Nederland zo gewenste deugdelijk bestuur op Curaçao zeker is gesteld. De politieke geschiedenis van het eiland laat namelijk zien dat de bestuurspraktijk een aantal problematische karakteristieken vertoont dat los staat van de dubbele bestuurslaag. In de eerste plaats heeft het eilandsbestuur in de voorgaande decennia blijk gegeven van opvallend weinig transparantie en gebrekkige accountability. Zo blijkt uit diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen (ARNA) dat de opeenvolgende regeringen van het Eilandgebied Curaçao slechts bij hoge uitzondering (tijdig) hun begroting indienden (ARNA, 2008b). Ook kon de ARNA slechts zelden een jaarrekening vaststellen omdat het bestuur van het eiland, in strijd met de wet, zich niet hield aan de comptabiliteitsvoorschriften (ARNA, 2004, 2008a). Een situatie die in Nederland onbestaanbaar is.

Naast gebrek aan accountability werd het eilandbestuur regelmatig geplaagd door onrechtmatigheden. Zo constateerde de rekenkamer voor de periode 2000-2006 de aanstelling van honderden nieuwe werknemers zonder een wettelijke grondslag (ARNA, 2007). Deze benoemingen werden vaak gezien als een exponent van politieke patronage (Vrolijk, 2009, p. 165) en waren zo'n gemeengoed op het eiland dat zelfs het Gerecht op Curaçao deze omschreef "als een sinds jaar en dag bestendig benoemings- en ontslagbeleid" (Frielink, 2009).

Ook corruptie en politieke patronage werden regelmatig gemeld en leiden meer dan eens tot een veroordeling van de verantwoordelijke ambtsdrager (zie voor een

recent systematisch overzicht van de bestuurlijke corruptiezaken: Schotborh- van de Ven (2009) in *Justitiële verkenningen* 34(5)).

Deze bestuursproblemen kunnen niet eenzijdig worden toegeschreven aan onvolkomenheden in de voormalige staatsrechtelijke constellatie van de Nederlandse Antillen. Het is namelijk in de eerste plaats de gekozen volksvertegenwoordiging en de uit haar leden geselecteerde uitvoerende macht die zonder electorale consequenties kunnen handelen in strijd met de beginselen van goed bestuur. Sterker nog, voor corruptie veroordeelde politici blijken in staat een heldenstatus te verwerven en vanuit detentie met overwicht een verkiezing te winnen, zo toont het recente voorbeeld van Anthony Godett aan.

De ogenschijnlijke maatschappelijke instemming met het politieke proces rechtvaardigt nader onderzoek naar de karakteristieken van het electoraat en haar relatie met het bestuur. Dit artikel heeft daarom tot doel de politieke cultuur van Curaçao te typeren en voornoemde relatie bloot te leggen. Op basis van die analyse zal tot slot worden ingeschat wat de kansen zijn op goed bestuur in het nieuwe Land Curaçao.

De bestuurs situatie van Curaçao is overigens niet uniek. In feite spelen soortgelijke problemen in alle electorale democratieën die zijn voortgekomen uit de ontmanteling van Europese koloniën in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Dit artikel begint daarom met een beschouwing op de wijze waarop democratie wereldwijd haar weg vond en de problemen die dat opleverde voor goed bestuur.

2. DEMOCRATISERING EN DE ABSENTIE VAN DEUGDELIJK BESTUUR

Huntington (1991) onderscheidt drie periodes waarin de democratisering van nationale staten een hoge vlucht nam. De eerste democratisering golf dateert hij in de periode 1828 - 1926 toen de desintegratie van het Habsburg –Ottomaans rijk in een groot aantal onafhankelijke staten resulteerde. De periode 1943-1962, waarin de ontmanteling van de koloniale rijken plaatsvond beschouwt hij als de tweede democratische golf. De val tenslotte van de autocratische regimes in Spanje, Portugal en Griekenland en de transformatie van de Sovjet-Unie, merkt hij aan als het begin van de laatste democratische overgangperiode.

Terwijl de eerste democratisering golf grotendeels verklaard kan worden uit interne maatschappelijk processen, moet de tweede democratisering golf hoofdzakelijk worden toegeschreven aan externe Amerikaanse pressie op de toenmalige koloniale mogendheden (Rothermund, 2006). Dit had tot gevolg dat de maatschappelijke resonantie voor het nieuwe bestuursmodel in de voormalige koloniën zeer gering was (Pinkney, 1993). Bovendien bleek dat verkiezingen meer dan eens politici in het zadel hielpen die er niet naar streefden te verwezenlijken naar wat in het westen beschouwd werd als de kernwaarden van democratie: vrijheid, rechtsgelijkheid en tolerantie voor andersdenkenden (Maris, 2008: 80; Schuyt, 2008). Daarmee deed een nieuw fenomeen zijn intrede in de moderne geschiedenis van de democratie: landen omarmden wel het principe van volksheerschappij maar aanvaardden niet het politieke liberalisme dat door

de voorvechters van democratie beschouwd werd als een onlosmakelijk deel van ‘ware democratie’ (Zakaria, 1997). Als verklaring voor deze bestuurspraktijk wordt vaak gewezen op de afwijkende politieke cultuur van deze nieuwe democratiën.

3. POLITIEKE CULTUUR EN KWALITEIT VAN BESTUUR

Politieke cultuur wordt vaak omschreven als de dominante maatschappelijke oriëntatie op de politiek. Deze oriëntatie verschaft de samenleving het kader waarmee zij het bestuursproces beoordeelt en waaraan bestuurders hun politieke gedragsnormen ontleenen (zie bijvoorbeeld: Almond & Verba, 1963; Dawisha & Parrott, 1997; Helgesen, 1998; Silver & Dowley, 2000). Het concept van politieke cultuur komt van het idee dat het menselijk handelen voor een belangrijk deel te herleiden is tot culturele kernwaarden. Onder deze kernwaarden worden de expliciet of impliciet gedeelde, abstracte ideeën verstaan over wat goed en wenselijk is in een samenleving. Deze kernwaarden rechtvaardigen en geven richting aan de manier waarop maatschappelijke instituties (de familie, onderwijs, economische, politieke en religieuze systemen) functioneren. Sociale actoren (waaronder politici en kiezers) baseren zich op deze kernwaarden bij het verrichten van handelingen en wanneer zij mensen en gebeurtenissen beoordelen (Licht et al., 2007).

Politieke cultuur kan op verschillende manieren worden getypeerd. De typeringen die de interculturele psychologie – de discipline die zich richt op de interstatelijke vergelijking van cultuur – voortbrengt zijn echter voor het onderwerp van dit artikel het meest relevant omdat zij zowel theoretisch als empirisch de relatie blootleggen tussen politieke cultuur en kwaliteit van bestuur. Uitgangspunt binnen deze wetenschapsstroming is dat alle samenlevingen zich, bij het reguleren van het menselijke handelen, uiteen hebben te zetten met dezelfde fundamentele vraagstukken, maar dat de keuzes die gemaakt worden tussen staten aanzienlijk verschillen. Op basis van de beantwoording van deze fundamentele vraagstukken vallen de achterliggende dominante kernwaarden te identificeren (Hofstede, 1984).

Dit uitgangspunt heeft geresulteerd in verschillende bipolaire dimensies van politieke cultuur waarop iedere maatschappij zijn eigen unieke positie inneemt. Op basis van verschillende empirische toetsingen van dit theoretische concept blijkt dat met name de dimensie machtsgelijkheid versus machtsongelijkheid in sterke mate de kwaliteit van het bestuur verklaren (Getz & Volkema, 2001; Inglehart, 2003; Licht et al., 2007; Pillay, 2008; Welzel & Inglehart, 2008). Dat wil zeggen dat staten waarvan de nationale politieke cultuur grote verschillen van macht tussen de leden van de samenleving legitimeert, overwegend slecht scoren op indicatoren van goed bestuur. En visa versa.

Een veelgebruikte definitie voor goed bestuur is afkomstig van de UNDP (2010) die onder de term een bestuurspraktijk verstaat die transparant, participatief en consensusgericht is. Bovendien is het openbaar bestuur accountable aan en responsief naar het volk, gaat doelgericht en doelmatig te werk en eerbiedigt het legaliteitsbegin-

sel. Transparantie en accountability zijn van deze eisen de belangrijkste en feitelijk de voorwaarden voor de overige (Sharma, 2007, p. 32).

De samenhang tussen politieke cultuur en goed bestuur kan worden begrepen als notie genomen wordt van het feit dat de regels en procedures in het democratische bestuursmodel een normatieve component kennen, in de zin dat ze gedragsnormen codificeren die dominant zijn binnen een individualistische egalitaire politieke cultuur (Bhikhu, 1992; Hicks, 2002; Hofstede & McCrae, 2004). Het gaat hier ondermeer om het beginsel van rechtsgelijkheid, bescherming van de onvervreemdbaar geachte universele rechten van de mens, etc. die kunnen worden samengevat onder de noemer van politiek liberalisme.

Politieke leiders zijn voor het behoud van hun positie afhankelijk van electorale steun en dienen daarom te handelen naar de normen die in het sociale verkeer algemeen aanvaard zijn (Helgesen, 1998, p. 9; Licht et al., 2007). Blijkt nu dat het bestuursmodel regels bevat waarvan de achterliggende norm in strijd is met de dominant politieke cultuur dan ontstaat een prikkel voor politici te handelen in strijd met de betreffende regel (Pillay, 2008; Zakaria, 1997). Van deze situatie lijkt sprake in samenlevingen die volgens voornoemde typering van de politieke cultuur aangemerkt kunnen worden als machtsongelijk.

In dergelijke samenlevingen zijn rigide sociale hiërarchische verhoudingen en ongelijkheid in macht en welvaart maatschappelijk geaccepteerd en heerst de overtuiging dat deze verschillen onoverbrugbaar zijn. Deze overtuiging beïnvloedt de kwaliteit van het bestuur in negatieve zin. In de eerste plaats verschaft de maatschappelijke acceptatie van grote machtsafstand voor bestuurders een norm zich boven de wet verheven te voelen (Getz & Volkema, 2001). In de tweede plaats leidt de angst voor autoriteit in machtsongelijke culturen er toe dat ondergeschikten er niet naar neigen 'meerderen' te vragen rekenschap af te leggen voor hun daden. Hierdoor wordt de pakkans voor het plegen van onrechtmatigheden aanzienlijk verkleind (Pillay, 2008, p. 382; Welzel & Inglehart, 2008).

Maatschappelijke machtsongelijkheid impliceert in de praktijk vaak ook het bestaan van een arme afhankelijke onderklasse. Armoede versterkt de negatieve samenhang tussen machtsongelijkheid en de kwaliteit van het bestuur omdat het politici vatbaar maakt voor politieke patronage (F. Jahan & A.M. Shahan, 2008). Hoewel ongelijkheid in welvaart en status binnen machtsongelijke samenlevingen sociaal aanvaard zijn, wordt armoede door niemand verkozen. Ook leden van de onderklasse zullen dus trachten hun levensomstandigheden te verbeteren. Als gevolg van de maatschappelijke barrières voor opwaartse sociale mobiliteit is het aantal legale wegen tot positieverbetering relatief beperkt. Terwijl gelijktijdig de bereidheid en mogelijkheden van politici op oneigenlijke gronden gebruik te maken van hun bevoegdheden juist, vanwege eerder genoemde redenen, groter zijn. Deze situatie verschaft een ideale voedingsbodem voor politieke patronage: leden van de onderklassen verlenen de politicus electorale steun terwijl deze op zijn of haar beurt het electoraat publieke goederen verstrekt die anders onbereikbaar zouden blijven (Eisenstadt & Roniger, 1980, p. 51;

Pappas, 2009; Walton, Bernard Rosser, & Stevens, 2002). De keuze voor het aangaan van een client-patron relatie is vanuit speltheoretisch perspectief dan ook goed te begrijpen (Macrae, 1982). Weliswaar is het algemeen belang niet gebaat bij politieke patronage maar het individuele belang, van zowel patron als client, overduidelijk wel.

Het oordeel dat een dergelijke particularistische relatie moreel verwerpelijk is, kan aan die situatie weinig veranderen. Van hoge democratische idealen bak je tenslotte geen brood terwijl politieke vrienden wel een helpende hand kunnen bieden in moeilijke tijden. “Erst kommt das Fressen. Dann kommt die Moral”, met als gevolg dat de politieke overlevingskans van bestuurders in arme gestratificeerde samenlevingen sterk afhankelijk wordt van de mate waarin zij bereid zijn toe te geven aan de maatschappelijke druk tegemoet te komen aan de particularistische belangen van de achterban.

4. POLITIEKE CULTUUR OP CURAÇAO

Voor de typering van de politieke cultuur van Curaçao is het zinvol naar de maatschappelijke karakteristieken van het eiland te kijken. Deze karakteristieken wijken namelijk sterk af van de Nederlandse situatie en verklaren mede waarom de bestuurspraktijk zo lastig in lijn te brengen is met de beginselen van goed bestuur. Daarbij moet in de eerste plaats gewezen worden op de schaalgrootte van het eiland. In tegenstelling tot het grootschalige Nederland doorkruizen persoonlijke relaties op Curaçao vaak functionele-zakelijke relaties, waardoor sociale rollen een diffuus karakter krijgen (Oostindie & Sutton, 2006, p. 23). Deze overlap is van betekenis voor de taakuitoefening van Curaçaose ambtsdragers omdat een te nemen beslissing en het te voeren beleid vaak raken aan het belang of de positie van vrienden en familie. De verantwoordelijke politicus moet zich daardoor niet alleen bestuurlijk verantwoorden, maar ook rekenschap afleggen naar het eigen sociale netwerk. De pressie die hier vanuit gaat om oneigenlijke overwegingen in een bestuurlijke beslissing mee te nemen is daarom op Curaçao relatief groot (Croes, 1995, p. 31; Römer, 1998).

Naast kleinschaligheid is de huidige maatschappelijke stratificatie van de Curaçaose samenleving van betekenis voor de politieke cultuur op het eiland. Deze stratificatie is volgens Van Hulst te typeren als socio-raciaal. Dat wil zeggen dat de sociale positie en sociale waardering een raciale connotatie hebben (van Hulst, 1997, p. 67). Juist deze connotatie zorgt ervoor dat op Curaçao bij een relatief groot deel van het electoraat, in termen van politieke cultuur, grote machtsongelijkheid gelegitimeerd is. Een goed begrip voor deze legitimering is echter niet mogelijk zonder kennis van het koloniale verleden en het onvoltooide emancipatieproces van het eiland.

5. ONVOLTOOIDE EMANCIPATIE

Van oorsprong kende de koloniale maatschappij een rigide vierdeling die bestond uit hogere protestanten, lagere protestanten, Sefardische joden en Afro-Caribische Cura-

caoënaars die als slaaf te werk werden gesteld. In de groep van hogere Protestanten trof men vooral plantage-eigenaren, ambtenaren en handelaren aan. Onder de lagere protestanten vond men ambachtslieden, lagere militairen en politiefunctionarissen (L. Alofs, 1997, p. 81). De groep Sefardische joden bezat ook plantages maar hield zich vooral bezig met handel met omringende (ei)landen.

Hoetink onderscheidt voor deze periode zogenaamd 'herengedrag' en een 'slavengedrag' waarin het prestige van de 'blanke' en het respect van de 'zwarte' naar voren trad (Hoetink, 1958, p. 125). Zo werd de blanke met 'shon' aangesproken en de zwarte met zijn voornaam. Het herengedrag werd ten opzichte van de slavengedragingen extra benadrukt door het feit dat alle culturele uitingen van de zwarte bevolking als inferieur werden beschouwd. Niet alleen de witte 'heren' hadden die opvatting, ook de zwarte bevolking zelf deelde dit geloof (Hoetink, 1958, p. 126). Dit verschijnsel kreeg in de Curaçaose context nog een extra nadruk door het gedrag van de mulatten. Door de seksuele relaties tussen de plantage-eigenaren en zwarte slavinnen ontstond een groep van kleurlingen die qua sociale positie tussen de zwarte slaven en de blanke bevolkingsgroepen inviel. Hoewel zij als slaaf voor de wet gelijk gewaardeerd werden als de zwarten, werden zij waarschijnlijk uit vaderlijke voorkeur voor het nakomelingschap door hun meesters bevoorrecht (Römer, 1977, p. 29). In de praktijk ging daarom binnen de Curaçaose samenleving gelden hoe blanker hoe beter en hoe hoger het inkomen (met behulp van de blanke verwekker) hoe meer aanzien (Schrils, 1990, p. 135). De wet legde deze stratificatie later officieel vast (Paula, 1967, p. 32). Dit werkte consoliderend; de mulat ging zich afzetten tegen alles wat zwart was en streefde na wat hoge cultuur was in zijn ogen.

Na de afschaffing van de slavernij in 1863 erfden de zwarten en kleurlingen de sociale en economische positie van de vroegere slaaf (Van Aller, 1994, p. 134). Er was nauwelijks werk op de verliesgevende plantages en daarnaast zorgden de somatische kenmerken van de zwarten ervoor dat sociale mobiliteit uitgesloten was (Paula, 1967, p. 33). Sommigen emigreerden naar het buitenland maar de meeste onderwierpen zich door een paga-terra-contract aan de wil van hun voormalige meester (Schrils, 1990, p. 96).

Deze situatie veranderde geleidelijk toen in 1916 de Koninklijke Shell naar Curaçao kwam en nieuwe migrantengroepen begon aan te trekken. Europese Nederlanders kregen de topposities binnen het bedrijf, Surinamers vormden het middenkader en de Britse West-Indiërs, Venezuelanen en Portugezen werden ingezet voor het uitvoeren van de werk (Römer, 1998, p. 42). Met deze migratiestromen begon de historische maatschappelijke vierdeling aan betekenis te verliezen. De beide protestantse bevolkingssegmenten seculariseerden en raakten vervlochten met Europese Nederlanders. Ook het Joodse bevolkingssegment werd aangevuld met Askenasische Joden terwijl later ook Aziaten en Arabieren voet aan wal zetten.

In tegenstelling tot andere bevolkingsgroepen veranderde er voor het zwarte bevolkingssegment opvallend weinig. In de nieuwe petrochemische industrie verrichtten ze de laagste en slechtsbetaalde werkzaamheden en ook op andere terreinen ontbak

sociale mobiliteit. Ook de komst van de politieke autonomie, in 1954, bood voor de onderklasse geen nieuwe kansen omdat de nieuwe politieke elite werd ingevuld door Antillianen van Joodse en Nederlandse afkomst (Van Aller, 1994). Toen in de jaren zestig de economie in het slop raakte en de Afro-Caribische bevolking het eerst en het zwaarst getroffen werd, sloeg de vlam in de pan en mondde een staking onder arbeiders op 30 mei 1969 uit in een massale volksopstand tegen de gevestigde orde (Oostindie, 1998). De opstand resulteerde in nieuwe verkiezingen waaraan de Frente Obreiro i Liberashon 30 di mei (FOL) deelnam.

Deze partij, die vooral haar stemmen trok bij de Afro-Caribische bevolking, behaalde een klinkende overwinning. Deze politieke zege had verder tot gevolg dat de overige politieke partijen hun blanke politici vervingen door gekleurde en zwarte politici (Reinders, 1993, p. 33). Waardoor vanaf toen sprake was van een grotendeels Afro-Caribische bezetting van het politieke apparaat.

Deze bezetting had negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het bestuur. James Schrils (2003, p. 125) schrijft hierover:

“Nadat zwarte en vaak onervaren bestuurders in het bestuursapparaat plaatsnamen nam de corruptie en vriendjespolitiek zijenderogen toe. De Nederlandse werkwijze moest van tafel en meer rust ‘Stòp di basi kos di makambe’. Vanaf die tijd bleek men meer en meer zowel bestuurlijk als ambtelijk moeite te hebben om beleidsmatig te werken en plannen uit te voeren.”

Niet verwonderlijk daarom dat ook de nieuwe politieke verhoudingen geen structurele oplossing bood voor de achtergestelde positie van het Afro-Caribische bevolkingsegment waardoor tot op de dag van vandaag het koloniale verleden de maatschappelijke stratificatie dicteert (van Hulst, 1997, pp. 97-98).

Secundaire analyse van de sociaal-economische bevolkingsstatistieken³⁴¹ van Curaçao toont aan dat ook nu nog het overgrote deel van het Afro-Caribische bevol-

³⁴¹ Binnen de census van het CBS wordt geen onderscheid gemaakt naar de voor dit artikel relevante categorieën. Wel wordt in de Census het geboorte(ei)land, de gezindte en voertaal geregistreerd. Door deze variabelen te combineren kon bij benadering een aantal relevante bevolkingsgroepen worden onderscheiden. Daarbij is voor alle op Curaçao woonachtige respondenten als volgt te werk gegaan. Ieder persoon die op Curaçao geboren was, Rooms Katholiek gezind was en thuis Papiamentu sprak werd aangemerkt als Afro Caribische Curacaoenaar. Uit de literatuur is namelijk bekend dat de Afro Caribische Curaçaoënaars grotendeels Rooms Katholiek gezind zijn en thuis hoofdzakelijk Papiamentu spreken. Bovendien worden (nazaten van) migranten van de West Indien uitgesloten omdat deze groep vooral Protestants is (en niet op het eiland geboren zijn). Katholieke Nederlanders zijn ook uitgesloten omdat zij thuis zelden Papiamentu spreken. Onderscheid tussen zwarten en kleurlingen valt op basis van de variabelen niet te maken.

De tweede groep vertegenwoordigt de van oorsprong witte Nederlander. Door de secularisatie van het Protestantisme is de Protestantse elite in geen geval nog terug te vinden. De groep Curaçaoënaars die zowel Nederlands spreken, geboren zijn op het eiland en zich niet bekennen tot het Joodse geloof, vormen echter nog wel een historisch relevante categorie. De Joodse gemeenschap heeft bedui-

kingssegment zeer arm is (hun gemiddeld huishoudinkomen ligt onder het officiële bestaansminimum van Curaçao), zij slechts zelden hoog opgeleid zijn (zelfs vijf keer lager dan het Nederlandse gemiddelde) en relatief vaak werkloos zijn (zie tabel 1). Bovendien is het Afro-Caribische bevolkingssegment sterk ondervertegenwoordigd in kaderfuncties en verdienen ze, als ze al een kaderfunctie vervullen, minder dan leden van de andere bevolkingsgroepen in dezelfde beroepscategorie (cijfers niet weergegeven in de tabel).

Tabel 1: Scores voor de Curaçaose bevolkingsgroepen op een selectie van sociaal economische indicatoren

Bevolkingsgroepen	n	%	Inkomen (n= 75.221)	% HBO/WO (n=90.063)	% werkloos (n=99.834)
Curaçao					
Afro-Caribische Curaçaoënaar	82.929	63,5%	Naf. 1.791,-	5,7%	10,0%
Curaçaose Nederlander	4.326	3,3%	Naf. 4.377,-	41,9%	3,2%
Jood	328	0,3%	Naf. 5.463,-	48,6%	1,3%
Europese Nederlander	5.540	4,2%	Naf. 5.821,-	47,9%	2,4%
Arubaan en overige Antilliaan	4.489	3,4%	Naf. 2.033,-	11,5%	6,2%
Aziat	1.439	1,1%	Naf. 2.964,-	31,6%	2,2%
Overig Europees	1.306	1,0%	Naf. 2.402,-	11,4%	2,2%
Noord Amerikaan	412	0,3%	Naf. 4.701,-	50,2%	2,6%
overig	29.858	22,9%	Naf. 1.843,-	10,8%	9,5%
totaal	130.627	100,0%	Naf. 2.072,-	10,5%	9,0%

Bron: secundaire analyse census 2001 CBS van de Nederlandse Antillen, Willemstad

Deze maatschappelijke karakteristieken dragen niet bij aan goed bestuur. Net als in iedere andere democratie zijn politici op Curaçao namelijk voor het behoud van hun positie direct afhankelijk van electorale steun, terwijl de grote Afro-Caribische onderklasse als gevolg van de wijdverbreide armoede sterk afhankelijk is van publieke goederen en diensten. Deze wederzijdse afhankelijkheid maakt het bestuur vatbaar voor politieke patronage.

Dit fenomeen wordt op het eiland extra versterkt door de rigide sociale stratificatie die de mogelijkheden om via legale wegen aan de armoede te ontsnappen ernstig beperkt. De stratificatie heeft echter ook een psychologisch effect tot gevolg dat de

dend minder sterk te maken gehad met secularisatie dan de Protestanten. Zij kan zodoende op eenduidige wijze worden aangeduid in de census door alle personen te selecteren die zich bekennen tot het Joodse geloof. De overige categorieën zijn eenvoudig op basis van nationaliteit/geboorte (eiland) geselecteerd.

accountability van het bestuur aantast. Verschillende auteurs wijzen erop dat als gevolg van de generatie op generatie bestendige maatschappelijke verhoudingen de oorspronkelijke acceptatie voor machtsongelijkheid uit de koloniale tijd bij grote delen van de onderklasse is blijven voortbestaan (Marcha & Verweel, 2003; Paula, 2003; Schrils, 2003). Als gevolg daarvan is binnen de Curaçaose samenleving, in verhouding tot Nederland, nog steeds sprake van een sterk ontzag voor ambtsdragers en wordt het leveren van kritiek of het vragen van rekenschap, ook dan wanneer onregelmatigheden plaatsvinden, niet gezien als vanzelfsprekend (Schotborgh-van de Ven, 2009, p. 91; Van Hulst, 2001, p. 29). Deze norm verschaft bestuurders op het eiland veel bewegingsruimte oneigenlijk gebruik te maken van hun bevoegdheden zonder dat hun handelswijze wordt opgemerkt. De socioloog Alejandro 'Jandi' Paula, voormalig rector-magnificus van de UNA en zelf van Afro-Caribische afkomst, verklaart het sterke ontzag voor politici als volgt:

“De door de blanken bepaalde normen werden [in de koloniale tijd] door de zwarten overgenomen en vormden de criteria waarmee laatstgenoemden over zichzelf gingen oordelen. Doordat zij zichzelf gingen identificeren met de ‘niet-ideale’ somatische kenmerken ontstond er bij hen niet alleen een negatief oordeel over de ‘zelf’ maar bijgevolg ook een onderdanig gedragspatroon ten opzichte van de blanken. En omdat deze ‘niet-ideale’ somatische kenmerken over het algemeen overeenkwamen met het feit dat zij tot de laagste sociale klassen binnen de maatschappij behoorden, voelden de zwarten zich als het ware min of meer tot een eeuwigdurende slavernij gedoemd. [...] En als er een ding was dat de emancipatie van de slavernij niet heeft kunnen annuleren dan was het wel dat de overtuiging die bij de zwarte man leefde en nog steeds leeft dat hij tot slaaf werd gemaakt enkel en alleen vanwege zijn ‘minder ideale’ somatische kenmerken. Bovendien ging dit gepaard met zijn eigen innerlijke overtuiging dat zijn negroïde karakteristieken inderdaad ‘minder ideaal’ waren” (Paula, 2003, p. 111).

Ook Marcha en Verweel wijzen op hetzelfde fenomeen wanneer zij het hebben over de ‘angstcultuur’ in de Curaçaose samenleving. Daarbij vinden zij zelfs aanwijzingen dat niet alleen sprake is van een reproductie van de inferioriteitsgevoelens maar dat de huidige sociaal-culturele verhoudingen deze gevoelens zelf versterkt hebben (Marcha & Verweel, 2003, pp. 120-121).³⁴²

6. CONCLUSIES

Hoewel Nederland veel verwacht van het nieuwe Land Curaçao is het onwaarschijnlijk dat de bestuursproblemen op het eiland op korte termijn zijn verholpen. In dit artikel is naar voren gebracht dat de kwaliteit van het bestuur op Curaçao niet uitsluitend be-

³⁴² De vraag waarom deze achtergestelde sociaal economische positie en de daarmee samenhangende inferioriteitsbeleving tot op heden niet uitgemond zijn in meer tekenen van verzet, vloeit logisch voort uit bovenstaande beschouwing. Voor een antwoord op deze vraag wordt de lezer verwezen naar Van Hulst (2001), Paula (2003) en Stipriaan, Heilbron, Bijnaar, & Smeulders (2007) die uitvoerig ingaan op het emancipatieproces van Curaçao.

paald werd door tekortkoming in de formele opzet van het Antilliaanse bestuursmodel maar dat ook de politieke cultuur een zware wissel op de bestuurspraktijk trok en zal blijven trekken. De kleinschaligheid en de wijdverbreide armoede leiden tot een particularistisch oriëntatie van het electoraat op de politiek waardoor in het politieke proces oneigenlijke belangen gaan meespelen. Deze oriëntatie komt tot uitdrukking in de relatief grote maatschappelijke bereidheid tot het aangaan van politiek-patronalistische relaties. Terwijl gelijktijdig juist sprake is van een relatief geringe maatschappelijke afkeuring van door politici gepleegde onrechtmatigheden.

De mogelijkheden voor en de druk op politici om oneigenlijk gebruik te maken van hun bevoegdheden worden verder vergroot door de rigide sociale stratificatie van de Curaçaose samenleving. Aan de ene kant leidt de stratificatie ertoe dat de mogelijkheid om via legale wegen aan de armoede te ontsnappen beperkt zijn. Hierdoor hebben leden van de onderklasse voor het verbeteren van hun levensomstandigheden vaak weinig andere opties dan het aangaan van patronalistische relaties met de politiek. Aan de andere kant heeft de generatie op generatie bestendigde sociale stratificatie bij het Afro-Caribische bevolkingsegment, dat tweederde van het electoraat uitmaakt, de oorspronkelijke gevoelens van inferioriteit gecontinueerd. Deze gevoelens vertalen zich door in een sterk ontzag voor (politieke) autoriteiten en een geringe maatschappelijke vraag aan bestuurders rekenschap af te leggen voor hun daden. Mede hierdoor is de transparantie en accountability van de Curaçaose overheid naar Nederlandse maatstaven relatief gering.

De kleinschaligheid, de armoede en de sociale stratificatie zullen ook in het nieuwe Land Curaçao belangrijke maatschappelijke barrières voor goed bestuur blijven vormen. Het zelfreinigende vermogen van de Curaçaose democratie is daarbij onvoldoende sterk om deze barrières weg te nemen omdat politieke partijen die willen afrekenen met de particularistische manier van politiek bedrijven doorgaans op weinig electorale steun kunnen rekenen. Op de korte termijn zal de kwaliteit van het bestuur daarom sterk afhangen van de geneigdheid van Nederland actief in te grijpen wanneer de bestuurspraktijk ontaardt.³⁴³ Wil de waarborging van goed bestuur echter meer zijn

³⁴³ Dat ingrijpen in de lokale aangelegenheden daadwerkelijk kan bijdragen aan goed bestuur toont de ervaring van de Britten met hun *overseas territories* aan (Daniel Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2009; Licht et al., 2007, p. 666). De prijs van de Britse interventie is echter hoog en wordt betaald met het offer van de volksovereïniteit. De facto is in hun overzeese gebieden namelijk sprake van een continue onder toezichtstelling en directe inmenging van London in lokale aangelegenheden wanneer dat in haar ogen noodzakelijk is voor het waarborgen van goed bestuur en/of de rechtsbescherming van de inwoners van de overzeese gebieden (Nauta, 2007, p. 127). Bij de afweging in welke mate Nederland een rol moet spelen bij het waarborgen van goed bestuur zou echter ook het argument moeten worden betrokken dat onder democratie meer kan worden verstaan dan uitsluitend een systeem dat het beginsel van volksovereïniteit vermaterialiseert. Naar internationale maatstaven omvat 'ware' democratie namelijk ook het beginsel van 'politiek liberalisme'. Binnen deze 'brede' definitie van democratie kan iedere burger naast politieke rechten ook aanspraak maken op rechtsbescherming en

dan symptoombestrijding dan zal de Curaçaose samenleving over de schaduw van haar koloniale verleden heen moeten stappen. Voor het bevorderen van een dergelijk emancipatieproces is echter geen panklaar recept voorhanden en de voorbeelden in de Caribische regio doen vermoeden dat nog een lange weg te gaan is...

sociale rechten die hem/haar in staat stellen een menswaardig leven te leiden. Particularistische politiek is rechtsstreek een ondermijning van het politiek liberalisme omdat het onder andere het beginsel van rechtsgelijkheid aantast en individuen onthoudt van rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Maar ook indirect tast slecht bestuur het politiek liberalisme aan omdat juist goed bestuur beschouwd wordt als de meest essentiële voorwaarde voor effectief sociaal-economische beleid en dat beleid op haar beurt weer als essentiële voorwaarde wordt beschouwd voor de waarborging van de sociale rechten van de mens (Abdellatif, 2003; Abed & Gupta, 2002; D. Kaufmann & Kraay, 2003; Sharma, 2007). In de situatie dat de dominante politieke cultuur resulteert in een particularistische bestuurspraktijk doet zich de bijzondere situatie voor dat de eerste pijler van de democratie de tweede ondermijnt. Dat wil zeggen dat het volk via geheime en vrije verkiezingen een bestuur kiest dat handelt in strijd met haar wettelijk verankerde politiek-liberalistische rechten en vrijheden. De vraag is vervolgens welk van de twee democratische beginselen meer betekenis toekomt...

DEEL IV: POLITIEKE BENOEMINGEN

Een vergelijking tussen de Caribische rijksdelen en Barbados van de manier waarop politieke benoemingen wordt tegen gegaan

1. INLEIDING

“Vote for me and you might get a job. Vote for my opponent and if I win, you probably won’t. Harass my opponent in his electoral campaign and get a handout for a meal”

Douglas Hall vat in de New World Quaterly de Caribische verkiezingscampagne samen

Politieke benoemingen worden doorgaans beschouwd als een aantasting van de beginselen van goed bestuur. Het is daarom niet verwonderlijk dat wereldwijd uiteenlopende voorzieningen worden getroffen om het ongewenste fenomeen uit te bannen. Ook in de Caribische delen van het Koninkrijk zijn verschillende maatregelen van kracht die moeten beletten dat personen op oneigenlijke gronden worden benoemd, bevorderd of ontslagen. In regionaal perspectief zijn de eilanden in de West relatief effectief. Wordt hun positie echter vergeleken met bestuurlijke entiteiten in de regio met een overeenkomstig welvaartsniveau dan zijn de prestaties duidelijk minder goed (Daniel Kaufmann et al., 2009: zie verder bijlage 1 van deze publicatie).

Wat bovendien opvalt, is dat de meeste entiteiten die beter presteren dan de Caribische rijksdelen hun openbaar bestuur georganiseerd hebben volgens het zogenaamde *Westminster* model. Een wezenlijk kenmerk van dit bestuursmodel is de nadruk op neutraliteit van de ambtenarij dat ondermeer vorm krijgt door de instelling van onafhankelijke *Service Commissions* (Sutton, 2008).³⁴⁴ Omdat de aanpak van politieke benoemingen in de Caribische rijksdelen sterk verschilt met de op dat terrein beter presterende *Commonwealth* Caraïben zal in dit artikel de volgende meervoudige vraagstelling worden beantwoord:

- Op welke wijze wordt in de Commonwealth Caraïben getracht politieke benoemingen te voorkomen en hoe verhoudt zich dat tot de aanpak in de Caribische tijksdelen?
- Welke verklaringen kunnen worden aangedragen voor het verschil in effectiviteit tussen beide strategieën?

De beschrijving van de aanpak van de *Commonwealth* Caraïben zal geïllustreerd worden aan de hand van Barbados. Dit onafhankelijke land binnen de *Commonwealth* in de Ca-

³⁴⁴ Alleen Frans Gyana en de Amerikaanse Maagdeneilanden hebben geen *Service Commissions*. Frans Gyana is een *département d'outre-mer (DOM)* van Frankrijk waardoor de benoemingen plaatsvinden binnen de zogenaamde nationale concours.

ribische regio blijkt al jaren in staat politieke benoemingen effectief tegen te gaan. Dit ondanks het feit dat de maatschappelijke omstandigheden, die samenhangen met de prevalentie van politieke benoemingen, sterk lijken op die van de Caribische rijkdelen.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst wordt het begrip politieke benoemingen geconceptualiseerd en een theoretisch kader geschetst waarmee het fenomeen verklaard kan worden. In de daarop volgende twee paragrafen worden het Barbadaanse systeem en het systeem dat van kracht is in de Caribische rijkdelen beschreven. Vervolgens worden beide systemen vergeleken en getoetst aan het theoretische model. Deze vergelijking moet antwoord geven op de vraag of de verschillen in effectiviteit te herleiden zijn tot de verschillen in aanpak. Het artikel eindigt met een slotbeschouwing op de nieuwe ontwikkelingen in de aanpak van politieke benoemingen in de Caribische rijkdelen.

2. POLITIEKE BENOEMINGEN

Het begrip politieke benoemingen is binnen de wetenschap niet eenduidig geoperationaliseerd. Desondanks valt bij de uiteenlopende definities min of meer eenzelfde richting te identificeren waarbinnen onder het begrip een benoeming wordt verstaan waarbij de benoemingsgrond oneigenlijk is. In plaats van objectieve al dan niet wettelijk verankerde criteria zijn particularistische belangen van de benoemde en/of van degene op wiens gezag of onder wiens verantwoordelijkheid de benoeming plaatsvond, leidend (Guy Peters & Pierre, 2004).³⁴⁵

Politieke benoemingen worden doorgaans gezien als een exponent van politieke patronage. Met laatstgenoemde term wordt binnen de politieke wetenschappen de distributie bedoeld van publieke goederen en diensten (zoals banen, publieke werken, belastingvoordelen, onderwijs etc.) in ruil voor politieke steun (Eisenstadt & Roniger, 1980, p. 51; Pappas, 2009). De ruil vindt plaats tussen een politicus (de patron) die toegang heeft tot de publieke goederen en leden van het electoraat (cliënt) die de betreffende politicus door middel van hun stem helpen aan een nieuwe politieke termijn. Politieke patronage kan alleen floreren wanneer de officiële mogelijkheden voor het electoraat om toegang te krijgen tot de publieke goederen relatief beperkt is. Boven-

³⁴⁵ Voorts wordt onder het begrip ook benoemingen verstaan die tot doel hebben de ambtenarij te politiseren. Dergelijke benoemingen hoeven niet op oneigenlijke gronden te geschieden en kunnen vanuit efficiëntie overwegingen zelfs te rechtvaardigen zijn. Het overheidsapparaat staat tenslotte ten dienste van de uitvoerende macht die altijd een politiek signatuur heeft. Voor een efficiënte samenwerking tussen de ministers en staatssecretarissen enerzijds en de ambtenaren anderzijds is het daarom wenselijk dat de sleutelposities van de ministeries vervuld worden door personen die loyaal zijn aan het centrale gezag (F. Jahan & A.M. Shahan, 2008, p. 309).

dien moet bij een voldoende groot deel van het electoraat behoefte bestaan aan de betreffende goederen (Walton et al., 2002).

Uit de literatuur blijkt dat de maatschappelijke vatbaarheid voor politieke patronage met een aantal factoren samenhangt. In de eerste plaats spelen sociaal economische omstandigheden een belangrijke rol (Ferdous Jahan & Asif Mohammad Shahan, 2008). Kort gezegd: armoede leidt tot afhankelijkheid en hoe meer de staat de goederen verstrekt waar de armen van afhankelijk zijn hoe groter de kans dat patronage zich manifesteert. Vanuit dat perspectief moet de betekenis van de komst van de verzorgingsstaat niet onderschat worden (Getz & Volkema, 2001). Met het uitbreiden van het takenpakket van de overheid nam het aantal publieke goederen sterk toe, waardoor politici steeds meer kansen kregen tot het opbouwen van afhankelijkheidsrelatie met het electoraat (Benton, 2007).

Een tweede verklarende factor is de mate waarin politieke machthebbers gedwongen (kunnen) worden rekenschap af te leggen voor hun daden (Sharma, 2007). Als stelregel geldt daarbij: hoe minder *accountability* hoe meer politieke patronage. *Accountability* staat echter niet op zich zelf. Enerzijds kan een bestuursstelsel weefvouten bevatten waardoor te weinig transparantie ontstaat zodat bestuurders regels kunnen overtreden zonder dat dit wordt opgemerkt. Anderzijds kunnen ook maatschappelijke karakteristieken bijdragen aan de prevalentie van politieke patronage. Politici binnen een electorale democratie dingen namelijk naar de gunst van kiezers door niet alleen hun belangen te verwoorden maar ook te handelen naar de normen die in het sociale verkeer aanvaard zijn. Gedragsnormen zijn echter ingebed in cultureel bepaalde waardenstelsels die van samenleving tot samenleving verschillen.

Cultuur als determinant van (politiek) gedrag is binnen de wetenschap uitvoerig geconceptualiseerd (Getz & Volkema, 2001; Hofstede & McCrae, 2004; Licht, Goldschmidt, & Schwartz, 2003; Pillay, 2008). Van alle empirisch getoetste modellen lijkt die van Hofstede (1984) het meest aangewezen voor het doel van dit artikel: zij verklaart namelijk als beste de prevalentie van politieke patronage. Het model beschrijft een vijftal dimensies waarop nationale samenlevingen onderling verschillen. Deze dimensies zijn: individualisme versus collectivisme, machtsafstand, onzekerheidsvermijding, masculiniteit versus femininiteit en oriëntatie in de tijd. Hofstede stelt dat deze dimensies basale vraagstukken zijn waar iedere maatschappij zich toe heeft te verhouden maar waarop iedere maatschappij een andere positie inneemt. Op basis van empirisch onderzoek blijken machtsafstand en onzekerheidsvermijding in zeer sterke mate samen te hangen met de prevalentie van patronage (Getz & Volkema, 2001; Welzel, 2009): hoe groter de machtsongelijkheid en hoe sterker binnen een samenleving onzekerheid wordt vermeden des te groter de kans dat politieke patronage zich manifesteert.

In zogenaamde *high-power societies* zijn ongelijkheid van macht en welvaart cultureel geaccepteerd en is sociale mobiliteit tegennatuurlijk. De karakteristieken van dergelijke samenlevingen stimuleren patronage en in het verlengde daarvan politieke benoemingen op twee manieren. In de eerste plaats zorgt de angst voor autoriteit ervoor

dat ondergeschikten er niet naar neigen om leidinggevendenden te vragen rekenschap af te leggen voor hun daden (Welzel & Inglehart, 2008). Als gevolg daarvan wordt de pakkans bij het plegen van politieke patronage gereduceerd. In de tweede plaats, en meer fundamenteel, wordt in machtsongelijke samenlevingen bestuurders een gedragsnorm verschaft te handelen naar eigen inzicht, daarbij zo nodig regels overtredend (F. Jahan & A.M. Shahan, 2008; Pillay, 2008).

Onzekerheidsvermijding wordt bepaald door de mate waarin samenlevingen de voorkeur geven aan stabiliteit en de mate waarin verzet is tegen risico's, afwijkingen en veranderingen. In onzekerheidsvermijdende samenlevingen zoeken personen stabiliteit in datgene wat bekend is. Niet zo zeer de vatbaarheid voor maar de continuïteit van politieke patronage wordt door deze culturele oriëntatie bepaald. Als eenmaal een patron-client relatie is ontstaan dan neigt deze ernaar zich te bestendigen omdat het ontbinden van de patronagebanden tot onzekerheid leidt (Shleifer & Vishny, 1993). In economisch zware tijden nemen onzekerheden exponentieel toe en de druk om te participeren in patronage relaties zal navenant groeien.

Ook de schaalgrootte van een samenleving hangt samen met de prevalentie van politieke patronage: hoe kleinschaliger de samenleving hoe vatbaarder de politiek. In kleinschalige samenlevingen doorkruisen persoonlijke relaties vaker dan in grootschalige samenlevingen functionele-zakelijke relaties, waardoor sociale rollen een diffuus karakter krijgen (Oostindie & Sutton, 2006, p. 23). De geringe sociale afstand tussen ambtsdrager en burgers leidt bovendien tot een intensivering van de processen van interactie tussen beiden. In het geval van beroepsmatige rollen is het trekken van de grenzen eenvoudiger dan in het geval wanneer vriendschaps- of familierelaties in het spel zijn. De pressie die uitgaat om particularistische overwegingen in een bestuurlijke beslissing mee te nemen is daarom in een kleinschalige samenleving groot (Römer, 1998).

Uit het voorgaande blijkt dat drie deels samenhangende factoren de maatschappelijke vatbaarheid van patronage en in het verlengde daarvan politieke benoemingen verklaren: armoede, maatschappelijke culturele karakteristieken en kleinschaligheid. Deze factoren zijn zonder uitzondering niet of zeer moeilijk te beïnvloeden. De aanpak van politieke benoemingen bestaat zodoende uit symptoombestrijding. Dat neemt niet weg dat deze symptoombestrijding op verschillende manieren kan worden ingevuld. Bovendien doet, zoals opgemerkt in de inleiding, een vergelijking van de bestuurlijke entiteiten in de Caribische regio vermoeden dat de ene aanpak effectiever is dan de andere.

Om te toetsen of deze veronderstelling aannemelijk is zal in het vervolg van dit artikel de Barbadaanse aanpak worden vergeleken met de aanpak zoals die in Caribische rijkdelen vorm heeft gekregen. De vergelijking met Barbados ligt voor de hand omdat deze bestuurlijke entiteit een overeenkomstig niveau van welvaart kent (CIA Factbook, 2010) en net als de Caribische rijkdelen een kleinschalige eilandelijke samenleving huisvest. In hoeverre de relevante culturele karakteristieken vergelijkbaar zijn valt slechts ten dele vast te stellen omdat geen onderzoek beschikbaar is waarin

beide bestuurlijke entiteiten systematisch vergeleken worden. Wel blijkt uit de kwalitatieve literatuur dat het koloniale verleden diepe sporen heeft getrokken in de samenlevingen van beide bestuurlijke entiteiten. In zowel Barbados als op Curaçao is de maatschappij raciaal gestratificeerd waarbij het Afro-Caribische stratum de slechtste sociaal economische positie inneemt en het blanke stratum de hoogste (Layne, 1979; Potter & Phillips, 2008; Römer, 1998; Schrijs, 2003).^{346 347} Beide bestuurlijke entiteiten hebben bovendien gemeen dat de maatschappelijke stratificatie geaccepteerd en gelegitimeerd zijn (Lewis, 2001; Marcha & Verweel, 2003; Paula, 1967, 2003). Dit laatste is een sterke aanwijzing dat zowel in Barbados als in de Caribische rijkdelen voor een groot deel van het electoraat (macht)ongelijkheid als maatschappelijk ordeningsprincipe aanvaardbaar is. Dit, tezamen met de andere overeenkomstige genoemde maatschappelijke karakteristieken, zorgt voor vergelijkbare vatbaarheid voor politieke patronage en in het verlengde daarvan politieke benoemingen. Deze overeenkomst rechtvaardigt zodoende een vergelijking van Barbados met Curaçao.

3. POLITIEKE BENOEMINGEN OP BARBADOS

De aanpak van politieke benoemingen op Barbados is te herleiden tot een bewuste politieke keuze die halverwege de negentiende eeuw in Engeland werd genomen. Aanleiding tot deze keuze was de maatschappelijke resonantie voor het meritocratische ideaal dat in die periode gemeengoed werd. Patronage als benoemingssystematiek ondermijnde dat ideaal doordat het geen enkele garantie bood dat de best gekwalificeerde kandidaten de vacante overheidsposities in zouden nemen (Gonsalves, 1978; Guy, 2006). De acceptatie door de politiek van dit ideologische uitgangspunt werd ingeluid met het een rapport van Sir Charles Trevelyan en Sir Stafford Northcote *On the Organisation of the Permanent Civil Service* in 1854. Het rapport, dat was opgesteld in opdracht van de Britse regering, bekritiseerde niet alleen het tot dan toe geldende patronage system als zijnde slecht voor de kwaliteit van de ambtenarij en het bestuur, maar droeg bovendien een aantal oplossingen aan. Trevelyan en Northcote adviseerden dat de toegang tot de ambtenarij uitsluitend nog diende te geschieden na examinering en dat benoeming in eerste instantie voorwaardelijk diende te zijn. Bovendien zou promotie uitsluitend nog verleend mogen worden op basis van verdienste (Chapman, 2004). De aanbevelingen werden door de Britse regering grotendeels overgenomen. Reeds in

³⁴⁶ Alleen in de politiek is het Afro-Caribische stratum in beide entiteiten duidelijk oververtegenwoordigd (Cijntje, 1999; Phillips & Potter, 2006; Schrijs, 1990).

³⁴⁷ Cultureel onderzoek in de Caribische rijkdelen heeft zich totnogtoe vooral gericht op Curaçao. Om die reden is weinig informatie bekend over de sociale stratificatie van de Arubaanse samenleving en de gevolgen die dat zou kunnen hebben op de culturele karakteristieken van het eiland.

1855 werd overgegaan tot de inrichting van een *Public Service Commission* (PSC) die de beoordeling van de kandidaten voor haar rekening nam.

In de daarop volgende decennia werd de depolitisering van de ambtenarij in de overige delen van het Britse rijk, waaronder de *West Indies*, doorgevoerd (Ferdous Jahan & Asif Mohammad Shahan, 2008; Wallis, 1961). In Barbados werd de nieuwe benoemingssystematiek relatief laat van kracht. Pas in 1951 werd door het Britse *Colonial Office* een PSC ingesteld en deze was bovendien alleen bevoegd de Britten te *adviseeren*. Na de onafhankelijkheid van het eiland in 1966 werd de PSC in de grondwet verankerd en werd zij volledig verantwoordelijk voor het benoemen, promoveren en ontslaan van al het overheidspersoneel (Best-Winfield, 2006).³⁴⁸ In het vervolg van deze paragraaf wordt de aanpak van politieke benoemingen voor Barbados verder uitgewerkt.

Aanpak politieke benoemingen op Barbados

Voor een goed begrip van de Barbadaanse aanpak is het van belang twee kenmerken van politieke benoemingen te onderscheiden die vaak gelijktijdig optreden. Politieke benoemingen vinden (a) vaak plaats op nieuw gecreëerde boventallige posities terwijl (b) sprake is van een onderhandse gunning.

Het creëren van nieuwe posities met als doel politieke getrouwelingen van een baan te voorzien wordt op Barbados tegengegaan door het wettelijk vastleggen van het aantal formatieplaatsen. *The Minister of Civil Service* en het parlement spelen hierin een centrale rol. De Minister doet, na consultatie van de verschillende overheidsorganisaties, een voorstel voor het maximum aantal formatieplaatsen en het niveau van de verschillende posities dat nodig is om de diverse overheidstaken naar behoren uit te oefenen. Dit overzicht van formatieplaatsen en de daarbij behorende salariskosten wordt jaarlijks na goedkeuring van het parlement wettelijk vastgelegd in een *Civil Establishment (General) Orders*. Daarna is het wettelijk niet meer toegestaan van deze formatieplaatsen af te wijken. Wel mogen er tijdelijke posities worden gecreëerd in het geval een overheidsinstelling aantoonbaar niet in staat is met het beschikbare personeel de haar toegewezen taken te vervullen. *The Minister of Civil Service* beoordeelt of van een dergelijke situatie sprake is. Aangezien de kosten van extra personeel direct op zijn begroting drukken, bestaat echter voor hem een sterke prikkel niet lichtvaardig met deze bevoegdheid om te springen.

³⁴⁸ Wel veranderde de wettelijke grondslag waardoor thans de benoemingen, promotie- en ontslagverleningen op Barbados plaatsvinden binnen het juridische raamwerk van de Constitution of Barbados, Chapters VII, IX, X; de Service Commissions (Public Service) Regulations 1978; General Orders for the Public Service of Barbados 1997; de Civil Establishment Act and Orders; de Pension Act en de Training Act (Isaacs, 2004).

Onderhandse benoemingen worden tegengegaan door te werken met het eerder genoemde systeem van *Services Commissions*. Deze grondwettelijk verankerde instituties nemen een unieke positie in binnen het Barbadaanse staatsbestel. Voor vrijwel alle kerndepartementen en diensten binnen de overheid zijn zij verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Dat wil zeggen dat uitsluitend zij bevoegd zijn tot het aannemen, het ontslaan, het bevorderen en disciplineren van ambtenaren.³⁴⁹

Net als de rechterlijke macht, zijn de *Service Commissions* binnen het staatsbestel van Barbados onafhankelijk ("Service Commission Act," 1961). Op inmenging met de aangelegenheden van de commissies staat dan ook een gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (Artikel 11 Service Commission Act). De leden van deze *Commissions* worden op Barbados voor een vaste periode door de *Governor-General* op voordracht van de minister-president en na consultatie van de *Leader of the Opposition* benoemd. Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen zij uit hun ambt worden ontheven. Zij genieten, evenals degenen die namens de *Commissions* bevoegdheden uitoefenen, immuniteit, in die zin dat zij in beginsel geen verantwoording hoeven af te leggen voor de beslissingen die zij in naam van de *Commissions* genomen hebben (Jordan, 2003, p. 2). Wel kan achteraf een besluit van de *Commissions* ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd. Op Barbados mag geen van de leden van de *Commissions* werkzaam zijn als ambtenaar (Artikel 3 lid 1 Service Commission Act). Barbados kent drie *Service Commissions*: de *Judicial and Legal Service Commission*, de *Police Commission* en de *Public Service Commission*. (De *Teachers Service Commission* wordt weliswaar in de grondwet genoemd maar is tot op heden nooit geëffectueerd).

De uitvoering van de taakstelling van de drie commissies wordt gedaan door de *Personal Administration Division* (PAD). Naast het publiceren van vacatures en uitvoering geven aan de sollicitatieprocedures administreren zij de persoonlijke dossiers van de ca. 28.000 overheidsdienaren die onder de verantwoording van de *Commissions* vallen (Jordan et al., 2003). Het gaat hierbij niet alleen om de gegevens ten aanzien van de arbeidsplek, de arbeidsvoorwaarden en het moment van pensionering maar ook om gegevens over het functioneren.

Bij de selectie van kandidaten dienen de *Service Commissions* (de facto de PAD) verschillende regels in acht te nemen ("Service Commission (Public Service) Regulations," 1978). Zo dienen zij vast te stellen of de vacature, gelet op de formatieplaatsen, formeel wel bestaat. Vervolgens wordt de vacature gepubliceerd en stelt de commissie

³⁴⁹ Uitzondering hierop vormt de grondwettelijk verankerde bevoegdheid van de minister president. In artikel 99 Constitution of Barbados wordt de benoeming op de volgende posten als een discretionaire bevoegdheid van de minister-president beschouwd: "Permanent Secretary, Director, Finance and Planning, Secretary to the Cabinet, Permanent Secretary, Commissioner of Police, Chief Establishments Officer, Chief Personnel Officer, Chief Training Officer, chief or deputy chief professional or technical adviser or officer in a Ministry of the Government (by whatever name called), and head or deputy head of a department of the Government."

vast welke van de geïnteresseerde kandidaten voldoen aan de minimum eisen.³⁵⁰ Deze kandidaten worden vervolgens onderworpen aan een sollicitatieprocedure waarna de commissie vaststelt welke van hen het best past in het profiel van de vacante positie (Office of Public Sector Reform, 2002). Tijdens de sollicitatieprocedure stelt de commissie overigens ook vast of de beoogde kandidaat geen belangen heeft die krachtens de wet onverenigbaar zijn met de beoogde functie.

Het functioneren van het Barbadaanse model

De aanpak van politieke benoemingen in Barbados is succesvol. De rekenkamer van het eiland constateert, voor wat betreft de overheidsposities die vallen onder de verantwoording van de *Service Commissions*, vrijwel nooit benoemingen die in strijd zijn met de *Civil Establishment (General)Orders* (Trotman, 2007). Alleen ten aanzien van tijdelijke posities worden door de rekenkamer af en toe kleine onregelmatigheden geconstateerd (Hinds, 2008). Dat neemt niet weg dat de overheid op Barbados in de laatste decennia flink gegroeid is. Bij de doelmatigheid daarvan kunnen vraagtekens worden geplaatst. Feit blijft echter wel dat de groei van de overheid altijd een politiek mandaat had waardoor de benoemingen niet onrechtmatig waren.

Ook voor wat betreft de benoemingen zelf worden weinig onregelmatigheden geconstateerd. De regels voor het aannemen en benoemen van ambtenaren worden door de *Service Commissions* doorgaans goed nageleefd. Wel wordt, ondanks het verbod op inmenging soms vanuit de politiek indirect druk uitgeoefend op het proces. In een interview met *Transparency International* merkte een voormalige voorzitter van de *Public Service Commission* op dat op de shortlist van sollicitanten die door de PAD wordt voorbereid, regelmatig kandidaten opduiken die duidelijk door de politiek zijn voorgesteld. De Commissie heeft echter kenbaar gemaakt zich geenszins gebonden te voelen die suggesties over te nemen. Zodoende oordelen *Transparency International*, de UNDP en verschillende Barbadaanse wetenschappers, die door de auteur van dit artikel geïnterviewd zijn, dat het systeem van benoemingen meritocratisch van opzet is en nauwelijks wordt aangetast door particularistische belangen (Barrow-Giles & Joseph, 2004; Nauta, 2007; Watkins, 2006).³⁵¹ Merk overigens op dat de publieke organisaties, waarvan het personeelsbeleid niet onder rechtstreekse verantwoording vallen van de *Service*

³⁵⁰ Merk op dat de Commissie eerst tracht kandidaten te selecteren die al binnen de overheid werkzaam zijn. Slechts dan wanneer deze ontbreken wordt de vacature extern gecommuniceerd. Van de leidinggevende bij wie in de organisatie een vacature ontstaat wordt verwacht dat hij behulpzaam is in het aandragen van een geschikte kandidaat.

³⁵¹ Van de zijde van de vakbonden wordt wel kritiek geuit op de benoemingen. De voorzitter van de National Union of Public Workers (NUPW) bracht tijdens een interview naar voren dan [...] “nearly 90% of the appointments in State-owned Corporations and in agencies such as the airports and hospitals are political in nature” (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626935>)

Commissions, volgens de rekenkamer wel vaker te maken hebben met onregelmatigheden rondom benoemingen van personeel (Hinds, 2008; Trotman, 2007).

4. POLITIEKE BENOEMINGEN IN DE CARIBISCHE RIJKSDELEN

In Nederland is, in tegenstelling tot Engeland nooit expliciet stelling genomen tegen politieke patronage als benoemingssystematiek. Sterker nog, vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw is de ambtenarij geleidelijk aan steeds meer binnen de invloed geraakt van de politiek. Volgens Nico Baakman (2004) kwam deze politisering van de overheid in een stroomversnelling toen in 1917 het electorale districtenstelsel werd vervangen en naast het algemeen stemrecht het lijstenstelsel voor politieke partijen haar intrede deed. Onafhankelijke parlementsleden verdwenen uit de Nederlandse politiek en hun plaats werd ingenomen door politici die uitdrukkelijk onderdeel uitmaakten van een politieke partij.

Parlementsleden streven ernaar, als gevolg van hun taakstelling, op de wetgeving en het beleid invloed uit te oefenen. Parlementsleden van politieke partijen bleken in dat streven veel effectiever dan onafhankelijke parlementariërs omdat zij de beschikking hadden over meer middelen en een beroep konden doen op een brede achterban. In het begin van de Nederlandse democratie werd vooral beïnvloeding van de regering nagestreefd, die aanvankelijk nog bestond uit onafhankelijke deskundigen benoemd door de Kroon. Geleidelijk aan lukte het de politieke partijen de kabinetsformatie te beïnvloeden totdat zij uiteindelijk in de jaren zestig van de vorige eeuw konden afdwingen dat partijmannen tot minister benoemd werden.

In de loop van de twintigste eeuw kon echter op veel meer plaatsen dan alleen in het parlement invloed op wetgeving en beleid worden uitgeoefend. Met de komst van de verzorgingsstaat werd namelijk het ambtelijk apparaat aanzienlijk opgetuigd terwijl een veelheid aan overheidstaken bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en adviesraden werd belegd. Niet verwonderlijk dat politieke partijen sleutelposities gingen bemachtigen in deze nieuwe macht- en invloedscentra. Daarnaast dwongen institutionele belangen van de gevestigde politieke partijen hen er toe ook belangstelling te hebben voor ambten die voor de invloed op wetgeving en beleid "weliswaar minder relevant waren, maar wel prestigieus, op zichzelf interessant, of passend waren voor een politicus die zijn carrière een andere wending moest of wilde geven" (Baakman, 2004, p. 189). Al met al is het lidmaatschap van één van de grote politieke partijen tegenwoordig een noodzakelijke voorwaarde geworden voor een benoeming in een kaderfunctie binnen de overheid, constateert ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (Vondervoort, Zijlstra, Jong, Tetteroo, & Hoogewerf, 2006). Een benoemingspraktijk overigens, die naar Angelsaksische maatstaven onaanvaardbaar is.

De staatsinrichting van de Caribische rijkdelen is grotendeels naar Nederlands voorbeeld vormgegeven. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de aanpak van politieke benoemingen in de Caribische rijkdelen geen uitgesproken stellingname kent tegen de politisering van de ambtenarij.

In het vervolg van deze paragraaf wordt de aanpak in de Caribische rijkdelen uiteengezet. Daarbij doet zich echter het probleem voor dat de bestuurlijke verhoudingen van de Caribische rijkdelen in 2010 drastisch gewijzigd zijn. In dit artikel wordt, voor zo ver mogelijk, met deze verandering rekening gehouden door te focussen op de achterliggende principes van de aanpak voor en na de ontmanteling. Daar waar in de aanpak binnen de Caribische rijkdelen tussen Aruba, Curaçao of Sint Maarten verschillen bestaan, zal dat worden opgemerkt in de tekst.

Aanpak politieke benoemingen in Caribische rijkdelen

Het creëren van nieuwe posities met als doel politieke getrouwelingen van een baan te voorzien wordt in de Caribische delen van het Koninkrijk op verschillende manieren tegengegaan. Voor wat betreft de Nederlandse Antillen werd de controle op het aantal formatieplaatsen geregeld in de Landsverordening Organisatie Landsoverheid (LOL). In deze wet werd de organisatiestructuur van het ambtelijk en bestuurlijk apparaat vastgelegd en het aantal formatieplaatsen benoemd. Naleving van deze wet zou in beginsel moeten hebben voorkomen dat personen werden aangesteld op posities waarvoor geen vacature openstond.

In de nieuwe situatie heeft het toetsingskader van het tijdelijke College financieel toezicht (CfT) ten dele dezelfde werkzaamheid.³⁵² Het kader draagt het CfT namelijk op vast te stellen of “in de begroting een overzicht wordt gegeven van de, door de entiteiten, vastgestelde formatie alsmede het reëel aanwezige personeel. Deze formatie bevat ook het schaalniveau en is leidend bij de aanneming van personeel. De formatie moet op een niveau liggen dat structureel gedekt is binnen de begrotingen. Deze for-

³⁵² Het College financieel toezicht (CfT) houdt toezicht op de naleving van de afspraken die Nederland en de Caribische rijkdelen in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen onderling hebben gemaakt. De taken van het CfT zijn gericht op de beheersing van het begrotingsproces volgens algemeen erkende criteria, en de verbetering van het financieel beheer. Het College houdt tijdelijk financieel toezicht op Bonaire, Curaçao, Sint Maarten, Sint Eustatius, Saba en het Land de Nederlandse Antillen. Dit, in ieder geval, gedurende de transitieperiode naar een nieuwe staatkundige structuur. Naast het toezicht op de eilandgebieden en de Nederlandse Antillen houdt het CfT ook toezicht op de andere organisaties in de collectieve sector. Dit toezicht vindt plaats aan de hand van rapportages van het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen (CBS). Het CBS rapporteert periodiek over onder meer de rentelasten van de collectieve sector. Verder zijn in de twee AMvRBs regels gesteld over de financiële verhouding van het eilandgebied en zijn deelnemingen. Dit om te voorkomen dat via deelnemingen alsnog gelden worden geleend ten behoeve van eilanduitgaven. Het CfT ziet toe op naleving van de internationaal geldende regels voor wat betreft de vervulling van bestuursfuncties bij overheidsbedrijven. Voor de BES-eilanden wordt ervoor gezorgd dat uitsluitend mensen die voldoen aan vereisten op het gebied van kennis en capaciteit, bestuurstaken vervullen bij overheidsbedrijven.

matie wordt in relatie gebracht met de daadwerkelijk aanwezige personeelsleden.” (CfT, 2009, p. 10).

Krachtens de wet is het CfT opgedragen een dergelijke omissie in de begroting te signaleren en zowel Curaçao en Sint Maarten als de raad van ministers van het Koninkrijk daarover te adviseren ("Rijkswet financieel toezicht, Regeling voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten " 2009).

De parlementen van de beide entiteiten zijn overigens gewoon bevoegd de begroting alsnog, contrair aan het advies van de CfT, goed te keuren. Mocht dit naar het oordeel van Nederland een onwenselijke situatie opleveren dan kan zij altijd nog de Koninkrijksregering laten ingrijpen, die in gevolge van artikel 43 twee lid Statuut, is belast met het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in de Caribische rijkdelen. Na afloop van een begrotingsjaar verricht de rekenkamer onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven en dus ook naar de mate waarin begrotingsafspraken ten aanzien van formatieplaatsen zijn nagekomen.

Aruba moet het zonder Landsverordening Organisatie Landsoverheid stellen en ook het CfT is niet van toepassing op deze entiteit. Omdat ook voor het overige nergens de maximale aantallen posities wettelijk zijn vastgelegd staat het de regering vrij het aantal overheidsposities uit te breiden, ook dan wanneer deze benoemingen duidelijk boventallig zijn op het noodzakelijk geachte aantal overheidsposities. De enige instantie die deze overbodige groei van de overheid rechtstreeks kan limiteren is het parlement dat de begroting moet goedkeuren en daarbij het budgetrecht kan uitoefenen. Staat zij ondoelmatige benoemingen toe dan is ook op Aruba de Koninkrijksregering aangewezen om in laatste instantie zo nodig in te grijpen. Ook op Aruba wordt overigens de rechtmatigheid van de bestedingen na afloop van een begrotingsjaar vastgesteld door de rekenkamer.

In de Caribische rijkdelen is het systeem waarmee onderhandse benoemingen wordt uitgebannen niet ver uitgewerkt. In de Landsverordeningen Materieel Ambtenarenrecht is weliswaar bepaald dat “aanstelling en bevordering geschieden, voor zover daaromtrent regelen zijn vastgesteld, overeenkomstig deze regelen”. Maar deze regels zijn, voor wat betreft de werving en selectieprocedures, tot op heden niet vastgesteld in de Caribische entiteiten. Ook is nergens bij wet voorgeschreven dat aan de invulling van overheidsposities functie-eisen verbonden moet worden.³⁵³ In zoverre niet de statutaire bepalingen van de organisatie waar de benoeming plaats vindt aanvullende eisen stelt overtreedt het bestuur zodoende niet de wet wanneer het benoemingen verricht zonder dat daaraan vooraf een openbare sollicitatieprocedure is gevolgd (ARNA, 2007).

³⁵³ Deze situatie verschilt overigens niet van Nederland. In de instellingsbesluiten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) ontbreken ook hier doorgaans de kwalificaties waaraan bestuursleden dienen te voldoen (Vondervoort et al., 2006, p. 58).

Wel is in de Caribische rijkdelen, naar analogie van het Nederlandse model, een groot aantal belangen onverenigbaar verklaard met de uitoefening van overheidsfuncties. Deze bepalingen kunnen worden opgevat als omgekeerde functievereisten in die zin dat ze een kandidaat uitsluiten van het bekleden van een functie wanneer het betreffende belang op hem of haar van toepassing is. Voor ambtenaarfuncties gaat het ondermeer om de eis dat een kandidaat niet namens zijn eigen bedrijf diensten mag verlenen aan de overheid en over een goede gezondheid moet beschikken. Voor bestuursfuncties gelden aanvullende eisen die bedoeld zijn om de scheiding der machten te waarborgen. Opvallend daarbij is dat de stellingen van onverenigbaarheid verder gaan dan in Nederland: zo kan bloedverwantschap tussen personen die eenzelfde bestuursfunctie bekleden tot in de tweede graad een uitsluitinggrond vormen.

Met ingang van 2010 is voor de functie-eisen voor Curaçao en Sint Maarten enige verbetering opgetreden. Met ingang van 2010 is *corporate governance* wetgeving op beide entiteiten van kracht. Deze wetgeving verplicht het openbaar bestuur voor haar zbo's (overheidsstichtingen en overheids-NV) *corporate governance* regels vast te stellen volgens internationaal aanvaarde normen.³⁵⁴ Dit betekent in ieder geval ook regels die betrekking hebben op minimumkwaliteitseisen voor bestuursfuncties (Frielink, 2009). Voorts wordt met de *Corporate Governance* wetgeving voorzien in een "Adviseur *Corporate Governance*". Deze informeert en adviseert gevraagd en ongevraagd de bestuurders over de naleving van de codes en maakt zijn bevindingen zelf publiekelijk. In zijn ad-

³⁵⁴ In 2010 zijn de nieuwe Eilandsverordeningen *Corporate Governance* voor Sint Maarten en Curaçao van kracht geworden. In deze verordeningen zijn de intenties van het Bestuurscollege van de eilandgebieden vastgelegd om te komen tot een doorzichtig en verantwoordelijk bestuursklimaat binnen rechtspersonen waar de overheid een sterke betrokkenheid bij heeft. In deze verordening is vastgelegd dat een onafhankelijke stichting toezicht gaat houden op de naleving van de vastgestelde bepalingen. De Stichting Bureau en Normering Overheidsentiteiten ("SBTNO") is een onafhankelijk adviesorgaan dat de overheid gevraagd en ongevraagd advies geeft op verschillende gebieden waaronder (1) Het verkrijgen en vervreemden van deelneming in rechtspersonen, (2) Dividend en reserveringsbeleid en (3) Procedures voor benoeming en ontslag van bestuurders.

Voor het zelfstandig kunnen functioneren als land is het belangrijk dat de bestuurlijke competenties binnen overheidsbedrijven en stichtingen sterk aanwezig is. De Code *Corporate Governance* ("de Code") is van toepassing op alle vennootschappen waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van de Landen. Voor vennootschappen waarbij de Code van toepassing is, zullen waar nodig is hun statuten moeten worden aangepast ter introductie van de Code en zal een dividendbeleid moet worden ingevoerd dat voldoet aan de gestelde balansnormeringsregels. De Code is ook van toepassing op stichtingen waarvan het bestuur van de Landen beslist in zake de benoeming en ontslag van een of meer bestuurders of de wijziging van de statuten, waarbij het uitgangspunt is dat de stichtingsstructuur overgaat van een Raad van Bestuurs-model naar een Raad van Commissarissen-model. Deze bepalingen gelden niet voor stichtingen waarmee de overheid een subsidierelatie heeft. Bij deze wetwijziging geldt een overgangsregeling waarbij zittende bestuurders en commissarissen inclusief de ministers en de gedeputeerden blijven zitten tot aan het einde van hun zittingsduur.

viezen geeft de adviseur gemotiveerd aan of er al dan niet zwaarwegende bezwaren zijn tegen voorgenomen benoemingen (en andere besluiten die vallen onder de werkingsfeer van de *Corporate Governance* wet). Volgens de wetgeving is in ieder geval sprake van zwaarwegende bezwaren wanneer een kandidaat op een functie wordt benoemd terwijl hij niet voldoet aan het functieprofiel.

Op Aruba is enkele jaren geleden ook een *Corporate Governance* Code vastgesteld. Deze is echter nooit bij wet bekrachtigd zodat geen beroep op de rechter gedaan kan worden wanneer de code niet wordt nageleefd (de Cuba, 2010).

Het functioneren van het Nederlandse model

De maatregelen die in de Caribische rijkdelen getroffen zijn bleken niet in staat te voorkomen dat het aantal overheidsposities voortdurend groeit. Afhankelijk van de bestuurlijke entiteit was de jaarlijkse groei van de ambtenarij in de periode 2000-2006 tussen de 3% (Aruba) en 11% (Curaçao) (ARNA, 2007; Mehran et al., 2007). Voor wat de Nederlandse Antillen en de daaronder vallende Eilandgebieden betreft is deze toename onrechtmatig gelet op het feit dat bij wet het aantal formatieplaatsen is vastgesteld en op Curaçao een vacaturestop was afgekondigd. De groei van de ambtenarij op Aruba is niet rechtstreeks aan te merken als onrechtmatig omdat in de begrotingen van de regering geen aantal formatieplaatsen werd genoemd. Wel werd op Aruba de totaalsom van de personeelskosten begroot. Omdat de werkelijke uitgaven aan personeel de begrote uitgaven ruimschoots overstegen en voor deze overschrijding vaak niet tijdig de instemming van het parlement was verkregen is hier indirect ook sprake van onrechtmatigheid. Niet verwonderlijk daarom dat in de literatuur de groei van de ambtenarij in de Caribische rijkdelen beschouwd wordt als de resultante van politieke benoemingen (Schotborgh-van de Ven, 2009; Van Aller, 1996).

Politiek gemotiveerde benoemingen binnen de zbo's zijn in de West, net als in Nederland, een maatschappelijk aanvaard fenomeen.³⁵⁵ Bovendien is deze benoemingspraktijk binnen het hele Koninkrijk grotendeels rechtmatig. In de Caribische rijkdelen is de overheid grootaandeelhouder van de zbo's en bevoegd haar macht te laten gelden in het ontslaan en benoemen van commissarissen en bestuurders van de betreffende organisaties. Hoewel deze situatie ertoe leidt dat vaak inhoudelijk ongekwalificeerde personen op diverse terreinen van publieke dienstverlening eindverantwoordelijkheid dragen, wordt door de rechter slechts zelden ingegrepen. In het vonnis van 3 juli 2006 (AR 2006/154) waarin het Gerecht op Curaçao een politiek gemotiveerd ontslag toch gegrond verklaart, wordt verwezen naar het "*sinds jaar en dag bestendig benoemings- en ontslagbeleid voor commissarissen en bestuurders*". Het Gerecht toetst ook

³⁵⁵ De mutaties van functionarissen ligt hier echter wel aanzienlijk hoger dan in Nederland omdat na iedere verkiezing een groot deel van bestuursfuncties binnen de overheids NV's en overheidsstichtingen opnieuw verdeeld wordt onder de getrouwelingen van de nieuwe regeringspartijen.

aan dat beleid. In het vonnis van 21 mei 2007 (AR 2006/1234) geeft het Gerecht zelfs expliciet aan dat voor de beoordeling van de redelijkheid of wenselijkheid van het ontslag en benoemingsbeleid bij de zbo's voor haar geen zelfstandige taak is weggelegd (Frielink, 2009).

5. CONCLUSIES

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat Barbados en de Caribische rijkdelen op de factoren die nauw samenhangen met de incidentie van politieke benoemingen, vergelijkbaar scoren. Zo kennen beide entiteiten een overeenkomstig (laag) welvaartsniveau, zijn beide entiteiten kleinschalig en delen een aantal culturele karakteristieken dat de accountability van de overheid verkleint. Ondanks deze overeenkomsten verschillen beide entiteiten aanzienlijk in de mate waarin politieke benoemingen plaatsvinden. Deze verschillen hangen nauw samen met de manier waarop bevoegdheden binnen het staatsstelsel zijn belegd.

Binnen een democratische rechtstaat bestaat voor de actoren die voor het behoud van hun positie afhankelijk zijn van electorale steun een prikkel nieuwe banen te creëren en of onderhandse benoemingen te doen. Daarmee kunnen zij tenslotte de gunst van kiezers winnen. Binnen een democratische rechtstaat zijn op het centrale niveau de wetgevende en uitvoerende macht afhankelijk van electorale steun waardoor primair de leden van deze staatsmachten vatbaar zijn voor politieke patronage. In de Caribische rijkdelen is de bevoegdheid tot het benoemen van personeel belegd bij de uitvoerende macht. Om te voorkomen dat zij deze bevoegdheid oneigenlijk uitoefent, is de wetgevende macht via het budgetrecht gerechtigd de begroting en daarmee (al dan niet expliciet) het aantal formatieplaatsen binnen de rijksoverheid vast te stellen. Bovendien beschikt zij over een groot arsenaal aan controlerende bevoegdheden waarmee zij de regering te allen tijde ter verantwoording kan roepen. In het uitoefenen van deze bevoegdheid wordt zij bijgestaan door de rekenkamer die na afloop van het begrotingsjaar de jaarrekening opmaakt en vaststelt in hoeverre de bestedingen rechtmatig waren. Blijkt dat een verantwoordelijk lid van de uitvoerende macht onrechtmatig gehandeld heeft dan kan het parlement hem sanctioneren. Op papier bestaat zodoende in de Caribische rijkdelen een sluitende aanpak van politieke benoemingen.³⁵⁶

Zoals beschreven is deze benadering in de praktijk echter niet sluitend. De belangrijkste reden hiervoor is dat het welslagen van de aanpak afhankelijk is van een zelfstandig opererende volksvertegenwoordiging die onafhankelijk gepositioneerd is tegenover de uitvoerende macht. Van politiek dualisme is in de Caribische rijkdelen

³⁵⁶ In het uiterste geval kunnen formeel de Gouverneur, in zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan, of de Koninkrijksregering nog ingrijpen wanneer de deugdelijkheid van bestuur in het geding is.

nauwelijks sprake. Als gevolg van de sterke partijpolitiek worden bestuurders slechts zelden om rekenschap gevraagd en stemmen de regeringspartijen in beginsel altijd vóór de voorstellen van de regering (Munneke, 2001: 184; Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 2004). Daarmee vallen uitvoerende en wetgevende macht grotendeels samen en kunnen leden van de uitvoerende macht in grote mate ongecontroleerd hun benoemingsbevoegdheid uitoefenen.

Op Barbados is de benoemingssystematiek wezenlijk anders vorm gegeven. Zo is de bevoegdheid tot het benoemen van overheidsperoneel niet bij de leden van de uitvoerende macht maar bij een politiek onafhankelijke staatsorgaan belegd, dat onbekend is binnen het staatsrecht van het Koninkrijk. De leden van de *Commissions* zijn onafhankelijk van electorale steun waardoor de prikkel om particularistische belangen mee te laten wegen bij de selectie van kandidaten veel minder groot is dan in de Caribische rijkdelen. Sterker nog, vanwege de wettelijke bepalingen dat op een onrechtmatige daad door leden van de *Commissions* ontslag kan volgen, hebben zij een sterke prikkel de wet te eerbiedigen. Tegelijkertijd bestaat, vanwege het wettelijke verbod op inmenging in de besluitvorming, bij degenen die wel afhankelijk zijn van electorale steun een prikkel de *Service Commissions* vooral niet (rechtstreeks) te beïnvloeden. Overigens is, zoals hiervoor opgemerkt, de bevoegdheid tot het vaststellen van het soort en aantal overheidsposities voorbehouden aan de wetgevende macht en mogen de commissies geen benoemingen verrichten buiten deze formatieplaatsen.³⁵⁷

In de praktijk blijkt deze verdeling van bevoegdheden goed te werken. Ondanks het feit dat op Barbados sterker nog dan in de Caribische rijkdelen de wetgevende en uitvoerende macht samenvallen (Nauta, 2007) zijn politieke benoemingen uitzonderlijk (Barrow-Gilles, 2004). De verklaring hiervoor is dat de benoemingspraktijk in Barbados gedepolitiseerd is door de benoemingsbevoegdheid weg te halen bij de actoren die voor het behoud van hun positie afhankelijk zijn van electorale steun. In de Caribische rijkdelen is deze koers niet gevaren. Het feit dat daar de uitvoerende macht *de facto* de benoemingen verricht lijkt daarom voor een belangrijk deel het verschil met Barbados in prevalentie van politieke benoemingen te verklaren.

³⁵⁷ Ogenschijnlijk lijkt de wetgevende macht met haar bevoegdheid het aantal en soort posities binnen de overheid vast te kunnen stellen, een middel in handen te hebben om electorale steun te verwerven. De *facto* kan deze bevoegdheid echter niet effectief worden aangewend voor electorale steun omdat de feitelijke invulling van de door haar vastgestelde posities de bevoegdheid van de *Service Commission* is die geen belang heeft bij bevoorrechten van leden van de achterban van de regeringspartij(en).

Bijlage deel III: Effectiviteit Caribische entiteiten in de aanpak van politieke benoemingen

Bestuurlijke Entiteit	Effectiviteit in tegengaan politieke benoemingen
Bahamas	88,2
Barbados	84,2
Anguilla	83,3
Bermuda	82,0
St. Vincent and the Grenadines	82,0
Virgin Islands (U.S.)	81,1
French Guiana	81,0
Dominica	79,8
St. Lucia	78,6
Netherlands Antilles	76,9
St. Kitts and Nevis	70,9
Trinidad and Tobago	68,0
Cayman Islands	67,8
Aruba	67,2
Martinique	64,5
Belize	61,7
Grenada	59,5
Dominican Republic	59,5
Antigua and Barbuda	51,6
Suriname	51,0
Cuba	50,4
Puerto Rico	47,6
Jamaica	45,5
Guyana	43,5
Haïti	40,8

Bron: berekening op basis van World Bank GOVERNANCE INDICATORS SET (WGIS) voor de indicatoren Rule of Law en Governance Effectiveness voor de jaren 2006, 2007 en 2008. In de WGIS is geen aparte indicator opgenomen voor politieke benoemingen. De gemiddelde scores op de indicatoren *Rule of Law* en *Government Effectiveness* geven samen echter wel een indicatie van de mate waarin politieke benoemingen effectief worden bestreden. Onder *Rule of Law* wordt binnen WGIS verstaan: “the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, including the quality of contract enforcement and property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence”. Onder *Government Effectiveness* wordt binnen de WGIS verstaan: “the quality of public services, the capacity of the civil service and its independence from political pressures; and the quality of policy formulation.”

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 Cari-

bische 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 stoelde 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.³⁵⁸

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.

³⁵⁸ 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).

Empirisch toetsing van deze veronderstelling toont aan dat vooral in machtsongelijke collectivistisch geïntendeerde 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 & 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 bevoegdheidsconcentratie op wat hoge eisen stelt 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.³⁵⁹ Deze karakteristieken vertalen zich door in relatief groot ontzag voor (politie-

³⁵⁹ 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

ke) 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 be- gaan.

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.

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 middenstand 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.

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 gerechtvaardigd 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 ruggespraak 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.³⁶⁰ 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 omgekeerd 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.³⁶¹

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 gedepolitiseerde overheidsorganen waarvan de leden niet afhankelijk zijn van electorale steun.³⁶² 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

³⁶⁰ 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 recherche onderzoek naar de vermeende onrechtmatigheden op Sint Maarten werd overigens wel door Nederland gecoördineerd).

³⁶¹ 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.

³⁶² Merk op dat binnen de Commonwealth naast Service Commissions ook gewerkt wordt met Tender Boards die politiek onafhankelijk openbare aanbestedingen ter hand nemen.

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.

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 ambtdraggers. 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-paternalistische 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-paternalistische 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 eindverantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van goed bestuur in de West...

GERAADPLEEGDE BRONNEN

1. LITERATUUR

- Abdellatif, A. M. (2003). *Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development*. Paper presented at the Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity.
- Abed, G. T., & Gupta, S. (Eds.). (2002). *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington: International Monetary Fund.
- Abedin, N. (1995). The Ombudsman in a Micro State: Barbados. *Legal Studies Forum*, XIX(4), 381-394.
- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture*. Boston: Little Brown and Company.
- Alofs, L. (1997). *Geschiedenis van de Antillen*. Zutphen: Walburg Pers.
- Alofs, L. (2008). *The Aruba Heritage Report. Aruba's intangible cultural heritage, an inventory*. Oranjestad: Aruba National Commission for UNESCO.
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2008). POLITICAL AND JUDICIAL CHECKS ON CORRUPTION: EVIDENCE FROM AMERICAN STATE GOVERNMENTS. *Economics & Politics*, 20(1), 33-61.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities, Reflections on the origin and the spread of nationalism*. London: Verso.
- Anguillian. (2006). CCB Congratulated On Successes Over 30 Years. *The Anguillian*.
- ARNA. (2004). *Rapport van bedenkingen en opmerkingen bij de jaarrekeningen 1998 en 1999 van de Algemene Dienst van het Eilandgebied Curacao*. Willemstad: Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen.
- ARNA. (2007). *Rapport bevattende de uitkomsten van het onderzoek indienstneming en salarisbetaling personeel van het eilandgebied Curacao*. Willemstad: Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen.
- ARNA. (2008a). *Rapport bevattende de bedenkingen en opmerkingen bij de jaarrekening 2001 van de Algemene Dienst van het Eilandgebied Curacao*. Willemstad: Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen.
- ARNA. (2008b). *Rapport bevattende de bedenkingen en opmerkingen van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, voortvloeiende uit haar controle van de rekeningen van het Land Nederlandse Antillen over de dienstjaren 2003 tot en met 2005*. Willemstad: Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen.
- Baakman, N. (2004). De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen. In G. Voerman (Ed.), *Jaarboek 2003: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*.
- Bakker, J., & Van der Veer, J. (1999). *Nederlandse Antillen en Aruba*. Amsterdam/Den Haag: Koninklijk Instituut voor de Tropen / NOVIB.
- Barrow-Giles, C., & Joseph, T. S. D. (2004). *The National Integrity System Indicators: Barbados*. Bridgetown.

- Barrow-Gilles. (2004). Barbados. In A. Doig & S. McIvor (Eds.), *The National Integrity Systems Transparency International Questionnaires* (pp. 76-111). Berlin: Transparency International.
- Beetham, D. (Ed.). (1994). *Defining and measuring democracy*. London: Sage.
- Benton, A. L. (2007). The Strategic Struggle for Patronage: Political Careers, State Largesse, and Factionalism in Latin American Parties. *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), 55-82.
- Best-Winfield, G. (2006). *CASE STUDY "PUBLIC SECTOR REFORM" THE BARBADOS EXPERIENCE: The Caribbean Centre for Development Administration (CARICAD)*.
- Bhikhu, P. (1992). The Cultural Particularity of Liberal Democracy. *Political Studies*, 40(s1), 160-175.
- Bleijenberg, C. E., Gerritsen, N. W., & van Keulen, S. E. (2003). *Baselinestudie Bestuurlijke Ontwikkeling Meetinstrument en nulmeting 2003 Nederlandse Antillen* Willemstad: VNG International, SGB0, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG en IMD Consultancy (in opdracht van de Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken van het Ministerie van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen).
- Borman, C. (1998). *Het Statuut voor het Koninkrijk*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bureau Constitutionele Zaken. (1999). *'Konfiansa'; Bestuurlijke verbeteringen en integriteit*. Willemstad: Bureau Constitutionele Zaken.
- Carty, D. (2003). *Forum Adress Deliverd by Mr David Carty*. Paper presented at the Anguilla Constitutional and Electoral Reform Forum.
- CfI. (2009). *Toetsingskader 2009 Land N.A., Curacao, St. Maarten*: College financieel toezicht.
- Chapman, R. A. (2004). *The Civil Service Commission, 1855 -1991: A Bureau Biography*. London: Taylor Francis Routledge.
- CIA Factbook. (2010). COUNTRY COMPARISON :: GDP - PER CAPITA (PPP). Retrieved 19-03, 2010, from <https://www.cia.gov/>
- Cijntje, G. J. (1999). *Electorale instabiliteit op Curacao*. Willemstad: University of the Netherlands Antilles.
- Clarke, C. C. (2004). *Annual Report of the Ombudsman of Barbados 2003*. Bridgetown: Ombudsman of Barbados.
- Clarke, C. C. (2006). *Annual Report of the Ombudsman of Barbados 2005*. Bridgetown: Ombudsman of Barbados.
- Cole, S. (1993). Cultural Accounting in Small Economies. *Regional Studies*, 27(2), 121 - 136.
- Cole, S., & Razak, V. (2009). How far, and how fast? Population, culture, and carrying capacity in Aruba. *Futures*, 41(6), 414-425.
- Commissie Natievorming. (1996). *One People one Effort, one Nation; aanzet tot een beleidsplan voor de structurering van het proces van natievorming in de Nederlandse Antillen*. Willemstad: Bureau Constitutionele Zaken.

- Croes, A. G. (1995). *Good Government, bad politics?* Paper presented at the Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen, Koninkrijkssymposium, Aruba.
- Dalhuisen, L., Donk, R., Hoeft, R., & Steegh, F. (1997). *Geschiedenis van de Antillen*. Zutphen: Walburg Pers. .
- Dawisha, K. e., & Parrott, B. e. (1997). *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova* (Vol. 3). Glasgow: Cambridge University Press.
- de Cuba, J. (2010). *Taken en Vertantwoordelijkheden van Land Aruba als groot aandeelhouder 18 januari 2010*. Oranjestad (Aruba): Kamer van Koophandel.
- de Jong, L. (2002). *De werkvloer van het Koninkrijk; Over de samenwerking van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Economist. (2004). *Country Profile Barbados 2003* London: The Economist Intelligence Unit Limited.
- Edie, J. C. (1991). *Democracy by default; Dependency and clientelism in Jamaica*. Kingston: Ian Randle.
- Eisenstadt, S. N., & Roniger, L. (1980). Patron--Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange. *Comparative Studies in Society and History*, 22(1), 35.
- ESCAP. (2010). What is Good Governance? Retrieved 19-07, 2010, from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- Fiadjoe, A. (1996). *Caribbean Public Law*. Guildford: Biddles Ltd.
- Fleming-Banks, P. (2002). *Ex-Officio Members In The Anguilla House Of Assembly*. Paper presented at the Anguilla Constitutional and Electoral Reform Forum.
- Forde, H. d., Forde, N. M., Jackson, O., Jordan, D., King, M. A., Lynton, I., et al. (1998). *Report of the Constitution Review Commission*. Bridgetown: Constitution Review Commission.
- Foreign & Commonwealth Office. (2006). *Active Diplomacy for a Changing World; The UK's International Priorities*. London: Foreign & Commonwealth Office.
- Freedom-House. (2006). *Freedom in de World - Barbados (2006)*: Freedom House.
- Freedom-House. (2010). Checklist Questions and Guidelines. Retrieved 27-2, 2011, from http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=364&year=2010
- Frielink, K. (2009). Rede mr Karel Frielink Deken van de Orde van Advocaten Curaçao gehouden op vrijdag 25 september 2009 ter gelegenheid van de installatie van een viertal rechters bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Willemstad.
- Gerring, J., & Thacker, S. C. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(02), 295-330.
- Getz, K. A., & Volkema, R. J. (2001). Culture, Perceived Corruption, and Economics: A Model of Predictors and Outcomes. *Business Society*, 7(1), 7-30.

- Gönenç, L. (2002). *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gonsalves, R. P. (1978). *Controls on the Civil Service and Statutory Bodies in the Common Wealth Caribbean* (Vol. 17). Mona (Jamaica): Institute of social and economic research, university of the west indies.
- Guadeloupe, F. (2004). "Healing of the Transnation": Rastafari rhetorics on Saint Martin and Sint Maarten. Paper presented at the REDEFINING CITIZENSHIP AND ACCESS TO THE PUBLIC SPHERE: Recent African Developments in Historical and Comparative Perspective.
- Guy, P. d. (2006). Machinery of government and standards in public service: teaching new dogs old tricks. *Economy and Society*, 35(1), 148-167.
- Guy Peters, B., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective; A Quest for Control* London: Routledge.
- Haan, E. (1998). *Antilliaanse Instituties. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995*. Capelle a/d IJssel: Labyrint Publication.
- Hagar, C. (2006). *The UK Freedom of Information Act: The First Year*. Paper presented at the CRRC-DAAD Conference on Social State: Concept, Armenian Reality and Perspectives, .
- Helgesen, G. (1998). *Democracy and Authority in Korea; The Cultural Dimension in Korean Politics* (Vol. 3). Richmond: Curzon Press.
- Hicks, D. (2002). The Promise(s) Of Deliberative Democracy *Rhetoric & Public Affairs*, 5(2), 223-260.
- Hinds, C. G. (2008). *Auditor General's Report 2008*. Bridgetown: Auditor General.
- Hodge, T. A. (2002). *Nominated Members: to be, or not to be, that is the question!* Paper presented at the Anguilla Constitutional and Electoral Reform Forum.
- Hoetink, H. (1958). *Het patroon van de oude Curaçaose samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Hoetink, H. (1962). *De samenleving in het Caribisch gebied*. Assen: Van Gorcum.
- Hofstede, G. (1984). *Culture's Consequences; International Differences in Work-Related Values*. London: SAGE Publications.
- Hofstede, G., & McCrae, R. R. (2004). Personality and Culture Revisited: Linking Traits and Dimensions of Culture. *Cross-Cultural Research*, 38(1), 52-88.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth-Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2002). Democratic Institutions and Political Culture: Misconceptions in Addressing the Ecological Fallacy. *forthcoming in Comparative Politics*.
- Inglehart, R. a. N., P. (2003). The True Clash of Civilization. *Foreign Policy*(135), 5.
- Isaacs, H. (2004). *SHORT FORM FOR THE INSTITUTIONAL ASSESSMENT OF CIVIL SERVICE SYSTEMS Case of BARBADOS: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*.

- Jahan, F., & Shahan, A. M. (2008). Politics–Bureaucracy Relationship in Bangladesh: Consequences for the Public Service Commission. *Public Organization Review*, 8(4), 21.
- Jahan, F., & Shahan, A. M. (2008). Politics–Bureaucracy Relationship in Bangladesh: Consequences for the Public Service Commission *Public Organiz Review*, 8, 21.
- Jordan, R. O. (2003). *The Role and Functions of the Public Service Commission of Barbados in the Light of current Human Recourse Management Challenges and the Changing Nature of the Public Service*. Paper presented at the Conference to Commemorate the 40th Anniversary of the Inauguration of the Public Service Commission of Trinidad and Tabago.
- Jordan, R. O., Jones, N. J. P., Alleyne, A. O. B. E., Williams, V. S. C. M., Small, L. M. B. E., & Hinds, R. S. C. M. (2003). *Report of the Public Service Commission*. Bridgetown: Public Service Commission.
- Kamerstuk 29 800 IV: 20. (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2005; Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Vervoltraject inzake het rapport Jesurun*. Retrieved 26-7-2010. from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29800-IV-20.pdf>.
- Kamerstuk 32 026 (R 1888): 7. (2010). *Regels voor het financieel toezicht op de landen Curacao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curacao en Sint Maarten)*. Retrieved 26-7-2010. from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32026-7.html>.
- Kamerstuk 32 360 IV: 1. (2010). *Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties 2009*. Retrieved 26-7-2010. from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-64853.pdf>.
- Kamerstuk 32623 nr. 2. (2011). *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN* Retrieved 26-2-2011. from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32623-2.html>.
- Kamrava, M. (1998). *Democracy in the Balance; Culture and Society in the Middle East*. London: Seven Bridges Press.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2003). *Governance and Growth: Causality which way? –Evidence for the World, in brief*. Washington: World Bank
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008 [Electronic Version]. *World Bank Policy Research Working Paper No. 4978*.
- Kersell, J. E. (2001). Mini-Remnants of Three Empires: Governing West Indian Dependancies. *Public Organization Review: A Global Journal*, 1, 215-228.
- Klomp, A. (1983). *Politiek op Bonaire een antropologische studie*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Klomp, A. (2000). Saint Martin, Communal Identities on a Diveded Caribbean Island *Ethnologia Europaea*, 30(2), 73-86.
- Layne, A. (1979). Race, Class and Development in Barbados. *Caribbean Quarterly*, 25(1), 40-51.

- Lewis, L. (2001). The contestation of race in Barbadian society and the camouflage of conservatism. In B. Meeks & F. Lindahl (Eds.), *New Caribbean Thought: A Reader* (pp. 144 -195). Mona, Kingston: University of the West Indies Press.
- Licht, A. M., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2003). Cultures Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance. *William Davidson Institute Working Paper Number 605*.
- Licht, A. M., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2007). Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, 35(4), 659-688.
- Macrae, J. (1982). Underdevelopment and the economics of corruption: A game theory approach. *World Development*, 10(8), 677-687.
- Marcha, V., & Verweel, P. (2003). *De cultuur van angst*. Amsterdam: SWP.
- Maris, C. (2008). Deugden en ondeugden van de burger. In *Democratie & deugdzaamheid; Lezingenbundel 2007-2008* (pp. 71-90). Willemstad: Drukkerij Interpress NV (gezamenlijke uitgave van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en de Universiteit van de Nederlandse Antillen).
- Marshall, R., Hoyte, H., Barrow, C., Belgrave, E., Durant, O., Fields, A., et al. (2004). *Report of the National Commission on Law and Order*. Bridgetown: National Commission on Law and Order.
- Maslow, A. (1987). *Motivation and Personality* (Third ed.). New York: Harper & Row.
- McIntosh, S. C. R. (2006). Parliamentarism versus Presidentialism. Unpublished Paper. University of the West Indies.
- Mehran, H., Koolman, H. M., Croes, E., Dijkhoff-Pita, M., Gonzalez, M., & Marapin, S. R. (2007). *The Report of the National Commission on Public Finance (NCPF) on Sound Public Finance and Public Accountability in Aruba*. Oranjestad (Aruba): National Commission on Public Finance.
- Mitchell, D., Reid, S., Weekes, R. C. O., Carty, G., Carty, C., Barrett, C. P., et al. (2006). *Report of the CONSTITUTIONAL & ELECTORAL REFORM COMMISSION*. Anguilla.
- Munneke, H. (1994). *Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba: juridische en beheersmatige controle als waarborg voor deugdelijk bestuur*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Munneke, H. (2001). *Recht en samenleving in de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname; Opstellen over recht en sociale cohesie*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Nauta, O. (2000). *Een democratie nader beschouwd, Oorzaken van de bestuurlijke problemen op de Nederlandse Antillen*. University of Amsterdam, Amsterdam.
- Nauta, O. (2007). *Checks-and-balances in Caribische bestuursystemen: een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. Amsterdam: Nauta & van Gennip (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- Office of Public Sector Reform. (2002). The Ministry of the Civil Service. *Ministry/ Department Profiles*. Retrieved 24-4, 2010

- Oostindie, G. (1998). *Het paradijs overzee; De Nederlandse Caraïben en Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Oostindie, G., & Klinkers, I. (2001). *Knellende Koninkrijksbanden; Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000 (vol. 2)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oostindie, G., & Klinkers, I. (2003). *Decolonising the Caribbean; Dutch Policies in a Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oostindie, G., & Sutton, P. K. (2006). *Small scale and quality of governance*. Leiden: KITLV, Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.
- Pappas, T. S. (2009). Patrons Against Partisans: The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties. *Party Politics*, 15, 19.
- Partnership for Progress and Prosperity*. (2000.). London: Partnership for Progress and Prosperity.
- Paula, A. F. (1967). *From Objective to Subjective Social Barriers; a historico-philosophical Analysis of certain negative Attitudes among the Negroid Population of Curaçao*. Willemstad NA: De Curaçaosche Courant NV.
- Paula, A. F. (2003). Ontkend verleden, verzwakte toekomst. In R. M. Allen, C. Heijes & V. Marcha (Eds.), *Emancipatie & Acceptatie Curaçao en Curaçaoënaars* (pp. 111-116). Amsterdam: SWP.
- Philips, H. E. (2006). *Report of the Auditor General for the Year 2005*. Bridgetown: Barbados Audit Office.
- Phillips, J., & Potter, R. B. (2006). 'Black skins & white masks': Postcolonial reflections on 'race', gender and second generation return migration to the Caribbean. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 27(3), 309-325.
- Pillay, S. (2008). A cultural ecology of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 74; 373, 74(3), 21.
- Pinkney, R. (1993). *Democracy in the third world*. Philadelphia: Open University Press.
- Population Registry Office. (2005). Results of elections to the new Parliament by party and constituency (stemdistrict), (Publication. Retrieved 19-07-2010, from CBS: <http://www.cbs.aw/cbs/manageDocument.do?dispatch=view&id=1078>
- Potter, R. B., & Phillips, J. (2008). "The past is still right here in the present": second-generation Bajan-Brit transnational migrants' views on issues relating to race and colour class. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(1), 123-145.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rijkswet financieel toezicht, Regeling voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (2009).
- Römer, R. A. (1977). *Un pueblo na kaminda; Een sociologisch historische studie van Curaçaose samenleving*. Universiteit van Leiden, Leiden.
- Römer, R. A. (1998). *De Curaçaose Samenleving*. Groningen: Universiteit van Groningen.

- Romero, A. (2001). At the beginning of a new century: The current economic and financial situation in the Netherlands Antilles; Speech by Mr. Alberto Romero, Executive Director Bank van de Nederlandse Antillen, at the seminar 'Aruba and Curaçao Tourism and Public Finances', March, 2001 [Electronic Version]. Retrieved October 2001 from <http://www.centralbank.an/speeches/index-11.htm>.
- Romondt, A. v. (Ed.). (2005). *Gedenkboek 50 jaar Statuut. Een Koninkrijksbundel*. Zutphen: Walburg Pers.
- Rothermund, D. (2006). Constitution Making and Decolonization. *Diogenes*, 53(9), 9-17.
- Schotborgh-van de Ven, P. C. M. (2009). De 'verwijtenroute'; Over de achtergronden van fraude en corruptie in het Caribische deel van het Koninkrijk. *Justitiële verkenningen*, 34(5).
- Schrils, J. M. R. (1990). *Een democratie in gevaar; een verslag van de situatie op Curaçao tot 1987*. Assen: Gorcum.
- Schrils, J. M. R. (2003). Emancipatie en onze politieke cultuur. In R. M. Allen, C. Heijes & V. Marcha (Eds.), *Emancipatie & Acceptatie; Curaçao en Curaçaoënaars* (pp. 117-127). Amsterdam: SWP.
- Schuyt, K. (2008). Democratie en de beheersing van maatschappelijke groepstellingen. In *Democratie & deugdzaamheid; Lezingenbundel 2007-2008* (pp. 27-34). Willemstad: Drukkerij Interpress NV (gezamenlijke uitgave van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en de Universiteit van de Nederlandse Antillen).
- Sedoc-Dahlberg, B. (Ed.). (1990). *The Dutch Caribbean, Prospects for democracy*. New York: Gordon and Breach.
- Service Commission (Public Service) Regulations, (1978).
- Service Commission Act(1961).
- Sharma, S. D. (2007). Democracy, Good Governance, and Economic Development. *Taiwan Journal of Democracy*, 3(1).
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 559-617.
- Silver, B. D., & Dowley, K. M. (2000). Measuring Political Culture in Multiethnic Societies; Reaggregating the World Values Survey. *Comparative Political Studies*, 33(4), 517-550.
- Smits, P. A. M. (1996). *De symbiose-economie van Curaçao; Analyse van een ei-landelijke mini-economie*. Willemstad: VBC.
- Stipriaan, A. v., Heilbron, W., Bijnaar, A., & Smeulders, V. (2007). *OP ZOEK NAAR DE STILTE; Sporen van het slavernijverleden in Nederland*. Leiden: Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde.
- Sutten, P. (2008). A Project on Caribbean Economic Governance Public Sector Reform in the Commonwealth Caribbean: A Review of Recent Experiences. *The Caribbean Papers*, 6.

- Tromp, E. D., Wawoe, G., & de Windt Ra, I. (1999). *Rapport van de Commissie Nationaal Herstel Plan*. Willemstad: Commissie Nationaal Herstel Plan.
- Trotman, L. E. (2007). *Auditor General's Report 2007*. Bridgetown: Auditor General.
- Van Aller, H. B. (1994). *Van kolonie tot koninkrijksdeel. De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba van 1634 tot 1994*. Rijksuniversiteit Groningen: Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Van Aller, H. B. (1996). *Ambtenarenrecht, theorie en praktijk*. Aruba: Universiteit van Aruba, faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- Van Aller, H. B., & De Swaan, D. A. (1998). *Handboek Rechtsvergelijkend Amb-tenarenrecht Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland*. Aruba: Van Dorp Aruba.
- van Hulst, H. (1997). *Morgen bloeit het diabaas; de Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Van Hulst, H. (2001). Burdugu; postkoloniale strijd om waardigheid. *Justitiële verkenningen*, 28(januari/februari), 21-34.
- Van Leusden, H. (2001). Nederlandse Antillen lopen leeg, Volkstelling brengt emigratie en vergrijzing in beeld. *Demos*, 17(8).
- Vargas, J. E. (2005). *Report on Judicial Systems in the Americas 2004-2005: Barbados*. Santiago de Chile: Justice Studies Center of the Americas.
- Verton, P. (1990). Politics and Government in Curacao. In B. N. Sedoc- Dahlberg (Ed.), *The Dutch Caribbean: Prospects for Democracy*
- Vondervoort, A. G. M., van de, Zijlstra, S. E., Jong, P., de, Tetteroo, P. W., & Hoogewerf, M. P. (2006). *Benoemingen in het openbaar bestuur; Transparant, onderbond en functioneel*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Vrolijk, C. (2009). *Scenario's voor de West en de betekenis daarvan voor de Nederlandse Defensie* Proefschrift ter verkrijging van de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden: Universiteit van Leiden.
- Wallis, L. G. C. (1961). The Public Service Commission Its Role and Development in Western Nigeria. *African Affairs*, 60(241), 6.
- Walton, H., Bernard Rosser, J., & Stevens, R. L. (Eds.). (2002). *Liberian politics: the portrait by African American diplomat J. Milton Turner* Lanham: Lexington Books.
- Watkins, K. (2006). *Human Development Report 2006*. New York: United Nations Development Programme.
- Wegener, B. (2000). Political Culture and Post-Communist Transition-A social Justice Approach: Introduction. *Social Justice Research*, 13(2), 75-82.
- Welzel, C. (2009). Theories of Democratization. In C. Haerpfer, P. Bernhagen, R. Inglehart & C. Welzel (Eds.), *Democratization* (pp. 74-90). Oxford: Oxford University Press.
- Welzel, C., & Inglehart, R. (2008). The Role of Ordinary People in Democratization. *Journal of Democracy* Volume 19, 19(1), 126-140.
- Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen. (2004). *Nu kan het... nu moet het!; The time is now, let's do it! Anor por, ban p'e!*. Willemstad:

Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.

Zevenbergen, J. W. (2001). Groot Britannie en de overzeese gebieden: het partnerschap nader bekeken. Unpublished Interne notitie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. GERAADPLEEGDE WETTEN NAAR BESTUURLIJKE ENTITEIT

ARUBA

Comptabiliteitsverordening 1989

Het Statuut

Landsverordening administratieve rechtspraak

Landsverordening materieel ambtenarenrecht

Landsverordening op de Kamer van Koophandel en Nijverheid

Landsverordening openbaarheid van bestuur

Landsverordening, houdende de instelling van een vast college van advies genaamd de Sociaal-Economische Raad

Landsverordeningen Algemene Rekenkamer Aruba

National Ordinance for Establishing a Statute for the Central Bank

Reglement van Orde voor de Staten van Aruba

Reglement voor de Gouverneur van Aruba

Staatsregeling van Aruba

Wetboek van Strafrecht van Aruba

NEDERLANDSE ANTILLEN/EILANDGEBIEDEN

Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen

Comptabiliteitslandsbesluit

Comptabiliteitslandsverordening

Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden

Eilandenregeling Nederlandse Antillen

Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao

Het Centrale Bank-Statuut 1985 van de Nederlandse Antillen

Het Statuut

Landsbesluit houdende Algemene Maatregelen d.d. 11 september 2002

Landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 26ste november 1970 regelende de instelling van de Sociaal-Economische Raad

Landsbesluit kosteloze rechtskundige bijstand

Landsbesluit organisatie en taakstelling Centraal Bureau voor de Statistiek

Landsverordening administratieve rechtspraak

Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht

Landsverordening op de Kamers van Koophandel en Nijverheid Nederlandse Antillen

Landsverordening openbaarheid van bestuur

Landsverordening Organisatie Landsoverheid

Landsverordening Organisatie Landsoverheid Nederlandse Antillen

Landsverordeningen Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen

Reglement van Orde van de Staten van de Nederlandse Antillen

Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen
Staatsregeling Nederlandse Antillen
Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen

BARBADOS

Administrative Justice Act
Barbados Independence Order 1966
Community Legal Service Act
Constitution of Barbados
Financial Administration and Audit Act
House of Assembly Standing Orders
Ombudsman Act Barbados
Parliament (Privileges, Immunities and Powers) Act
Public Accounts Committee Act
Public Service Regulations
Service Commission (Public Service) Regulations
Service Commission Act
Standing Orders Of The Honourable The *Senate* Of Barbados

ANGUILLA

Anguilla (Appeals to Privy Council) Order 1983
Anguilla Act 1980
Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990
Anguilla Constitution Order 1982
Caribbean Territories (Abolition of Death Penalty for Murder) Order 1991
Caribbean Territories (Criminal Law) Order 2000
Eastern Caribbean Civil Procedure Rules, 2000
Financial Administration and Audit (Amendment) Act, 2006
Financial Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla, Chapter F27
House of Assembly (Powers and Privileges) Act, Revised Statutes of Anguilla, 15
Human Rights Act 1998
Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976
Public Service Commission Act, Revised Statutes of Anguilla, Chapter P165
Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla P165-1
The Anguilla, Montserrat and Virgin Islands (Supreme Court) Order 2000
West Indies Act 1962
West Indies Act 1967
West Indies Associated States Supreme Court Order 1967

3. GEINTERVIEWDE PERSONEN NAAR BESTUURLIJKE ENTITEIT

BARBADOS

Dr Cynthia Barrow- Giles (5 december 2006, Bridgetown BB)
Universitair docent Political Science, University of the West Indies
Voormalig hoofd van Department of Government, Society and Social Work University of the West Indies

Ceryl Clark (7 december 2006, Bridgetown BB)
National Ombudsman for Barbados

Sir Henry deB. Forde, QC (11 december 2006, Bridgetown BB)
Regeringsadviseur
Attorney-At-Law Juris Chambers
Chairman van de Constitutional Review Commission
Voormalig Leader of the Opposition
Voormalig chairman of the Barbados Labour Party
Voormalig Minister of Foreign Affairs
Voormalig Attorney General Minister of Legal Affairs
Voormalig lid van de *House of Assembly*
Voormalig lid van de *Senate*
Naamgever aan de Henry Forde Roundabout

Rolph O Jordan (14 december 2006, Bridgetown BB)
Voormalig Chairman van de Public Service Commission
Voormalig Staatsecretaris ministry of Home Affairs
Voormalig executive director Chamber of Commerce

Professor dr. Simeon C.R. McIntosh (5 december 2006, Bridgetown BB)
Hoogleraar Jurisprudence and Constitutional Law op de University of the West Indies
Decaan van de rechtenfaculteit University of the West Indies
Emeritus Hoogleraar Law op Howard University, Washington D.C

Dr Tracy Robinson (5 december 2006, Bridgetown BB)
Universitair docent constitutional law, human rights law, family law, gender law
Voormalig editor van de Caribbean Law Bulletin

Honourable Mr Branford M. Taitt (15 december 2006, Bridgetown BB)
Visiting Senior Lecturer in Law University of the West Indies
Voormalig Minister of Foreign Affairs
Voormalig Minister of Health Barbados
Voormalig Minister of Tourism & Industry

Voormalig Minister of Trade, Industry & Commerce
 Voormalig Leader of the Democratic Labor Party
 Voormalig Secretary-General of the Democratic Labor Party
 Voormalig lid van de *House of Assembly*
 Voormalig lid van de *Senate*

Leigh Trotman (6 december 2006, Bridgetown BB)
 Auditor-General of Barbados

ANGUILLA

Don Mitchell, CBE, QC. (16 januari 2007, Rendezvous Bay, Anguilla BWI)
 Chairman, Anguilla Constitutional and Electoral Reform Commission
 Chairman, Anguilla Public Service Integrity Board
 Voormalig Judge of the Eastern Caribbean Supreme Court
 Voormalig Magistrate Anguilla
 Voormalig advocaat

Andrew George (17 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
Governor van Anguilla
 Voormalig Assistant Director, FCO Human Resources Directorate,
 Voormalig Commercial Counsellor, Jakarta
 Voormalig Ambassador Asuncion

Stanley E. Reid (17 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
 Deputy-*Governor* van Anguilla
 Voormalig staatssecretaris Public Administration Anguilla
 Voormalig Senior Crown Counsel in the Attorney General's Chambers
 Voormalige tijdelijk Magistrate Anguilla
 Voormalig plaatsvervangend Attorney General

Terry Alloway (17 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
 Head of *Governor's* Office

Kathleen Rogers (18 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
 (tijdelijk) directeur van de Internal Audit Department van Anguilla

Carolyn Richardson (18 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
 Internal Auditor

Andrew I. Gumbs (18 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
Senior Internal Auditor

Ronald Scipio, QC (18 januari 2007, the Valley, Anguilla BWI)
Barristor en Attorney Consultant
Voormalig Attorney-General
Voormalig Senior Crown Counsel in de Attorney General's Chambers van Anguilla
Voormalig Attorney-at-Law in Gyana
Voormalig partner advocatenkantoor in London

Hubert Hughes (15 januari 2007, South Hill, Anguilla, BWI)
Leider van de Anguilla Democratic Party (nationalistisch, anti-UK)
Voormalig minister-president (Chief Minister)

Oonagh Findlay-Couslon (schriftelijke vragenlijst)
Audit Principal National Audit Office United Kingdom

Sir Emile Gumbs (15 januari 2007, Sandy Grounds, Anguilla, BWI)
Voormalig minister-president (Chief Minister)
Voormalig leider van de Anguilla National Alliance (centrum rechts, UK oriented)
Naamgever van de Emile Gumbs Highway op Anguilla

SAMENVATTING

In dit proefschrift is onderzocht wat de mogelijkheden en beperkingen zijn voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen. Het proefschrift bestaat uit vier delen. In het eerste deel is vanuit institutioneel perspectief de formele opzet van het systeem van *checks-and-balances* van de Caribische rijkdelen beschreven en vastgesteld of sprake is van onvolkomenheden. Uit deze beschrijving blijkt dat de wijze waarop de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd wordt sterke overeenkomsten vertoont met Nederland dat internationaal hoog aangeschreven staat op het terrein van goed bestuur. Desondanks doen de bestuurlijke prestaties in de West onder voor de prestaties van met name *Commonwealth* Caribische entiteiten. In de dissertatie wordt zodoende de vraag opgeroepen in hoeverre verschillen bestaan tussen de Caribische rijkdelen en deze voormalige Britse entiteiten in de wijze waarop de kwaliteit van het bestuur gewaarborgd wordt. Deze vraag wordt in het vervolg van deel I beantwoord door het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen te vergelijken met die van Barbados en Anguilla.

De vergelijking laat zien dat de kwaliteit van het openbaar bestuur in deze uitmuntend presterende entiteiten inderdaad wezenlijk anders gewaarborgd wordt. En dat deze manier van waarborgen lang niet altijd strookt met de Nederlandse ideeën over goed bestuur. In de eerste plaats blijkt dat de wijze waarop de staatsmachten gescheiden zijn niet strookt met het Nederlandse ideaal van politiek dualisme. De leden van de regering zijn, in tegenstelling tot de Caribische rijkdelen, namelijk gewoon parlamentslid. Ook de wijze waarop wetsvoorstellen inhoudelijk getoetst worden heeft in deze *Commonwealth* entiteiten een veel dwingender karakter. Daar waar in de Caribische rijkdelen primair de Raad van Advies belast is met deze toetsing ontbreekt dit staatsorgaan op Barbados en wordt die rol vervuld door een *Senate*. De *Senate* maakt onderdeel uit van het Parlement en haar leden zijn, net als die van de Raad van Advies, benoemd op basis van inhoudelijke expertise. Omdat zij echter onderdeel vormen van de wetgevende macht is hun instemming aan wetsontwerpen noodzakelijk. Door deze opzet is op Barbados de wettelijke garantie geschapen dat ieder wetsvoorstel niet eerder kan worden aangenomen dan nadat de wet een deskundigentoets heeft doorstaan. Op Anguilla ontbreekt een *Senate* en toetst de facto het Britse *Foreign and Commonwealth Office* op verschillende manieren het wetgevingsproces.

Het meest markante verschil wordt echter gevormd door de taakstelling van de uitvoerende macht. Daar waar in de Caribische rijkdelen de regering primair verantwoordelijk is voor de distributie van publieke goederen is deze taakstelling in Barbados ten dele neergelegd bij *Service Commissions*. De leden van deze gede politiseerde overheidsorganen worden voor een vaste periode benoemd en genieten ten aanzien van hun besluiten onschendbaarheid. Ook Anguilla kent dergelijke commissies. Het grote verschil met Barbados is echter dat daar de *Governor* (Londen) ten aanzien van het overheidspersoneel de eindverantwoordelijkheid draagt en de commissies hem slechts van advies mogen voorzien wanneer zij daarom gevraagd worden.

Hoewel de Caribische rijkdelen de kwaliteit van het bestuur op een vergelijkbare wijze waarborgen als Nederland doen haar bestuurlijke prestaties duidelijk onder voor die van laatstgenoemde. Deze constatering roept de vraag op of de Caribische situatie een bestuurlijke context verschaft die er toe leidt dat het Nederlandse systeem van *checks-and-balances* anders functioneert dan in het moederland. Om deze vraag te beantwoorden wordt in het tweede deel van de dissertatie geschetst hoe de problematische karakteristieken van de bestuurspraktijk voor een belangrijk deel toegeschreven moeten worden aan de wijdverbreide politieke patronage. In de literatuur over de Caribische rijkdelen wordt politieke patronage vaak verklaard vanuit kleinschaligheid. Dit maatschappelijke kenmerk zorgt er namelijk voor dat sociale en professionele rollen overlappen waardoor in de Caribische rijkdelen grote druk wordt uitgeoefend op ambtsdragers oneigenlijke motieven in hun besluiten mee te laten wegen.

Vanuit normatief standpunt wordt in het tweede deel van de dissertatie echter ook een alternatieve verklaring aangedragen. De democratisering in de West wordt daarbinnen opgevat als een incompleet transplantatieproces waarbij wel de formele democratische instituties door de Caribische entiteiten zijn overgenomen maar geen aanpassing aan de culturele kernwaarden heeft plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat de democratische beginselen van gelijkheid, vrijheid en tolerantie maatschappelijk nauwelijks resoneren en worden overstemd door andere cultureel verankerde overtuigingen. Deze afwijkende kernwaarden zorgen ervoor dat de politieke cultuur in de West zich moeizaam verhoudt tot de normen die in het democratische bestel zijn gecodificeerd en leiden ertoe dat het systeem van *checks-and-balances* in de Caribische rijkdelen een wezenlijk andere invulling krijgt dan in Nederland.

In het derde deel van de dissertatie wordt de relatie tussen politieke cultuur en kwaliteit van het openbaar bestuur voor het land Curaçao verder toegelicht. Daarbij wordt gewezen op het feit dat de bestuurlijke problemen in Curaçao niet op zichzelf staan en dat ze in vrijwel alle bestuurlijke entiteiten spelen die in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw hun democratische transitie doormaakten. Bij deze landen blijkt sprake van een onvolledige democratische transitie in de zin dat ze wel het principe van volksheerschappij aanvaardden maar zich in de praktijk niet bekenden tot het politieke liberalisme. Uit diverse studies blijkt bovendien dat deze landen gekenmerkt worden door een politieke cultuur die getypeerd kan worden als machtsongelijk. Dat wil zeggen dat binnen deze staten grote verschillen van macht tussen de leden van de samenleving gelegitimeerd zijn en dat het ontbreken van sociale mobiliteit gezien wordt als vanzelfsprekendheid. Landen met deze culturele oriëntatie worden bovendien vaak geplaagd door slecht bestuur.

Als verklaring voor deze samenhang tussen politieke cultuur en de kwaliteit van openbaar bestuur wordt in de dissertatie gewezen op het feit dat de regels en procedures van het democratische spel ook gedragsnormen codificeren die ontleend zijn aan een individualistische egalitaire politieke cultuur. Het gaat hier ondermeer om het beginsel van rechtsgelijkheid en legaliteit, bescherming van de onvervreemdbaar geachte

universele rechten van de mens, etcetera. Politieke leiders zijn voor het behoud van hun positie echter afhankelijk van electorale steun en dienen daarom te handelen naar de normen die in het sociale verkeer algemeen aanvaard zijn. Blijkt nu dat het democratische bestuursmodel regels bevat waarvan de achterliggende norm in strijd is met die van de dominant politieke cultuur dan ontstaat een prikkel voor politici te handelen in strijd met de betreffende regel.

Armoede versterkt de negatieve samenhang tussen machtsongelijkheid en de kwaliteit van het bestuur omdat het politici vatbaar maakt voor politieke patronage. Hoewel ongelijkheid in welvaart en status binnen machtsongelijke samenlevingen sociaal aanvaard zijn, wordt armoede door niemand verkozen. Ook leden van de onderklasse zullen dus trachten hun levensomstandigheden te verbeteren. Als gevolg van de maatschappelijke barrières voor opwaartse sociale mobiliteit is het aantal legale wegen tot positieverbetering relatief beperkt. Terwijl gelijktijdig de bereidheid en mogelijkheden van politici onrechtmatig te handelen juist groter zijn. Deze situatie verschaft een ideale voedingsbodem voor politieke patronage: leden van de onderklassen verlenen de politicus electorale steun terwijl deze op zijn of haar beurt het electoraat publieke goederen verstrekt die anders onbereikbaar zouden blijven.

De kwaliteit van het openbaar bestuur van Curaçao valt goed te verklaren aan de hand van dit concept van politieke cultuur. De kleinschaligheid en de wijdverbreide armoede op het eiland leiden tot een particularistisch oriëntatie van het electoraat op de politiek waardoor in het politieke proces oneigenlijke belangen meespelen. Deze oriëntatie komt tot uitdrukking in de relatief grote maatschappelijke bereidheid tot het aangaan van politiek-patronalistische relaties. Terwijl gelijktijdig juist sprake is van een relatief geringe maatschappelijke afkeuring van door politici gepleegde onrechtmatigheden. De mogelijkheden voor en de druk op politici om oneigenlijk gebruik te maken van hun bevoegdheden worden op Curaçao verder vergroot door de invariabele sociale stratificatie van de samenleving. Aan de ene kant leidt de stratificatie ertoe dat de mogelijkheid om via legale wegen aan de armoede te ontsnappen beperkt zijn. Leden van de onderklasse hebben daarom voor het verbeteren van hun levensomstandigheden op dit eiland vaak weinig andere opties dan het aangaan van patronalistische relaties met de politiek. Aan de andere kant heeft de generatie op generatie bestendigde sociale stratificatie bij het Afro-Caribische bevolkingsegment, dat tweederde van het electoraat uitmaakt, de oorspronkelijke gevoelens van inferioriteit gecontinueerd. Deze gevoelens vertalen zich door in een sterk ontzag voor (politieke) autoriteiten en een geringe maatschappelijke druk op bestuurders om rekenschap af te leggen voor hun daden. Mede hierdoor is de transparantie en accountability van de Curaçaose overheid naar Nederlandse maatstaven gering.

In het vierde deel van de dissertatie wordt de vraag beantwoord of de kansen op goed bestuur vergroten wanneer het systeem van *checks-and-balances* wordt aangepast aan de Caribische context. Hiervoor wordt de aanpak van politieke benoemingen in de Caribische rijkdelen vergeleken met de aanpak in Barbados. De keuze voor juist deze vergelijking wordt gemotiveerd door de sterke overeenkomst tussen beide entiteiten

op de factoren die nauw samenhangen met de incidentie van politieke benoemingen, terwijl hun aanpak van politieke benoemingen en de resultaten die zij op dat terrein boeken juist wezenlijk verschillen.

De benoemingsbevoegdheid is in de Caribische rijkdelen belegd bij de leden van de uitvoerende macht. Om te voorkomen dat zij deze bevoegdheid oneigenlijk uitoefenen, is de wetgevende macht via het budgetrecht gerechtigd de begroting en daarmee (al dan niet expliciet) het aantal formatieplaatsen binnen de rijksoverheid vast te stellen. Bovendien beschikt zij over een groot arsenaal aan controlerende bevoegdheden waarmee zij de regering te allen tijde ter verantwoording kan roepen. In het uitoefenen van deze bevoegdheid wordt zij bijgestaan door de Rekenkamer die na afloop van het begrotingsjaar de jaarrekening opmaakt en vaststelt in hoeverre de bestedingen rechtmatig waren. Blijkt dat een verantwoordelijk lid van de uitvoerende macht onrechtmatig gehandeld heeft dan kan het parlement hem of haar sanctioneren. Op papier bestaat zodoende in de Caribische rijkdelen een sluitende aanpak van politieke benoemingen.

In de praktijk is deze strategie echter niet waterdicht. De belangrijkste reden hiervoor is dat het welslagen van de aanpak afhankelijk is van een zelfstandig opererende volksvertegenwoordiging. Van politiek dualisme is echter in de Caribische rijkdelen nauwelijks sprake. Als gevolg van de sterke partijpolitiek worden bestuurders slechts zelden om rekenschap gevraagd en stemmen de regeringspartijen in beginsel altijd vóór de voorstellen van de regering. Daarmee vallen uitvoerende en wetgevende macht grotendeels samen en kunnen leden van de uitvoerende macht in grote mate ongecontroleerd hun benoemingsbevoegdheid uitoefenen.

Op Barbados is de benoemingsbevoegdheid en het toezicht daarop wezenlijk anders vorm gegeven. Niet de leden van de uitvoerende macht maar een politiek onafhankelijke staatsorgaan is verantwoordelijk gemaakt voor de benoeming van al het overheidspersoneel. Deze aanpak blijkt in de praktijk effectief. De leden van deze *Service Commissions* zijn onafhankelijk van electorale steun waardoor de prikkel om particularistische belangen mee te laten wegen bij de selectie van kandidaten veel minder groot is dan in de Caribische rijkdelen. Sterker nog, vanwege de wettelijke bepalingen dat op een onrechtmatige daad door leden van de *Commissions* ontslag kan volgen, hebben zij een sterke prikkel de wet te eerbiedigen.

De uitvoerende en wetgevende macht van Barbados staan overigens niet helemaal buiten spel. Net als in de Caribische rijkdelen is de bevoegdheid tot het vaststellen van het soort en aantal formatieplaatsen voorbehouden aan de wetgevende macht en mogen de *Commissions* geen benoemingen verrichten buiten deze formatieplaatsen.

Tot slot wordt in het vierde deel van de dissertatie geconcludeerd dat het wegemen van de benoemingsbevoegdheid in Barbados bij de actoren die voor het behoud van hun positie afhankelijk zijn van electorale steun de belangrijkste verklaring is voor het grotendeels ontbreken van politieke benoemingen. Het feit dat in de Caribische rijkdelen de uitvoerende macht *de facto* de benoemingen verricht lijkt daar juist voor een belangrijk deel de prevalentie van politieke benoemingen te verklaren.

In de Slotbeschouwing van de dissertatie wordt geconcludeerd dat de mogelijkheden voor goed bestuur in de West niet zo zeer belemmerd worden door onvolkomenheden in het systeem van *checks-and-balances* maar door onvoldoende afstemming daarvan op de sociaal culturele karakteristieken van de Caribische rijkdelen. De kleinschaligheid, de wijdverbreide armoede en de sociale stratificatie zorgen er voor dat de gedragsnormen die in de formele opzet van systeem van *checks-and-balances* gecodificeerd zijn slechts beperkt maatschappelijk resoneren. Als gevolg daarvan krijgen de wettelijke regels en procedures geen consequente opvolging en kalft de kwaliteit van het openbaar bestuur af.

Tegen deze achtergrond wordt in de slotbeschouwing geconcludeerd dat het Caribische Westminster model beter geschikt is de kwaliteit van openbaar bestuur in de Caribische regio te waarborgen dan het Nederlandse model. Het essentiële verschil zit hem daarin dat in het Nederlandse model impliciet de aanname is gecodificeerd dat ambtsdragers in beginsel het legaliteitsbeginsel eerbiedigen. Het Westminstermodel codificeert daarentegen een cynischer uitgangspunt door in haar systeem van *checks-and-balances* te vermijden dat de actoren die afhankelijk zijn van electorale steun überhaupt worden blootgesteld aan de verleiding van politieke patronage. Door deze keuze ondervindt het bestuur in de *Commonwealth* Cariben overduidelijk minder last van de maatschappelijke druk particularistische politiek te bedrijven.

SUMMARY

This dissertation investigates the possibilities and limitations for good governance in the Caribbean parts of the Dutch kingdom. It consists of four parts. The first part describes the formal structure of the system of *checks-and-balances* of the Caribbean parts of the Dutch kingdom. From this description it seems that the way in which good governance is guaranteed is very similar to the Netherlands. According to Dutch standards there is therefore little to criticize and, at least on paper, there is a solid guarantee of good governance. In practice though this guarantee is of little value. The administrative performances in the West are from a Dutch stance disappointing and clearly inferior to those of the *Commonwealth* Caribbean entities in the region. These findings raise the question of how the Caribbean parts of the Dutch kingdom differ from the *Commonwealth* Caribbean in the ways in which the quality of governance is formally ensured. To answer this question the system of *checks-and-balances* in the Caribbean parts of the Dutch kingdom are compared with those of Barbados and Anguilla.

The comparison shows that the way in which the quality of governance is ensured in the Dutch Caribbean is very different from those excellent performing entities. The first difference is the way in which the powers of state are separated. The government members are, unlike the Caribbean parts of the Dutch kingdom, regular members of Parliament. Hence, the executive and the legislative branches of government coincide. Secondly, the substantive testing of bills has a much more compelling character in these *Commonwealth* entities. In Caribbean parts of the Dutch kingdom the Advisory Council (Raad van Advies) is primarily charged with that task. In Barbados there is no Advisory Board, instead its role is filled by a Senate that is part of Parliament. Members of the Senate, like those of the Advisory Council, are appointed to their position (partly) due to their substantive expertise. However, since they form part of the law-giving power their assent to Bills is necessary. Within this formula the legal guarantee is obtained that no Bill can be adopted before it has passed a test of experts. (In absence of a Senate the British Foreign and *Commonwealth* Office supervises the legislative process.)

The most striking difference however, lies with the powers of the executive. Where in Caribbean parts of the Dutch kingdom the government is primarily responsible for the appointment, promotion and dismissal of civil servants, in Barbados this task is carried out by so-called Service Commissions. The members of these depoliticized public bodies are appointed for a fixed period of time, and their members enjoy immunity regarding their decisions. Anguilla too has such committees. However, in this entity the Governor (London) bears final responsibility for the appointments and the commissions can only advise him.

Although the way in which the quality of governance is assured in the Caribbean overseas territories is similar to the Netherlands, its administrative performance is well below that of the latter. This observation raises the question whether the Caribbean situation provides a context which makes the Dutch system of *checks-and-balances* func-

tion differently than in the homeland. This question is answered in the second part of the thesis by showing that the deviant functioning of the system has to be attributed to a large extent to the widespread political patronage. To explain the presence of political patronage literature on the Dutch Caribbean often points to the small scale of the societies in the West. The explanation is that small scale makes social and professional roles overlap, which places great pressure on officials to consider improper motives in their decisions. From a normative stance in the second part of this thesis, an alternative explanation is put forward. In this explanation democratization in the West is seen as an incomplete transplantation process in which the formal democratic institutions have been accepted but no adaptation to the underlying cultural values has occurred. This means that the democratic principles of equality, freedom and tolerance hardly resonate in society and are drowned out by other culturally entrenched beliefs. These deviant cultural values provide that the political culture in the West has a difficult interaction with the norms of conduct that are codified in the democratic institutions and principles.

In the third part of the dissertation, the relationship between political culture and quality of governance is further explained for the country Curacao. Firstly the fact is highlighted that governance problems are not exclusively for Curacao but exist in virtually all governmental entities that went through a change-over to democracy in the fifties and sixties of the last century. These countries share an incomplete democratic transition, in the sense that they have accepted the principle of popular rule, but refrained from political liberalism. Several studies show that these countries are characterized by a political culture that can be defined as 'power-distance societies'. This means that within these states of power differences between members of society are legitimate and the lack of social mobility is seen as obvious. Countries with such cultural orientation are often plagued by bad governance.

To explain the relationship between political culture and the quality of governance, the thesis points out that the rules and procedures of the democratic game also codify standards of conduct that are derived from an individualistic egalitarian political culture. To maintain their position political leaders depend on electoral support. Therefore they should act according to the norms of conduct that are generally accepted within society. When democratic rules of governance are contrary to the norms of dominant political culture an incentive for politicians is manifest to act contrary to the appropriate line.

Poverty increases the negative correlation between power inequality and the quality of governance because it makes politicians vulnerable to political patronage. Although inequalities in wealth and power status are socially acceptable in 'power-distance societies', nobody likes to be poor. Therefore members of the underclass will also try to improve their living conditions. As a result of social barriers for upward social mobility, the number of legal routes to advancement is relatively limited. While at the same time there is more willingness and ability of politicians to commit unlawful acts. This situation provides an ideal breeding ground for political patronage: mem-

bers of the lower classes give electoral support in turn for public goods that otherwise would remain inaccessible to them.

This political cultural phenomenon is clearly present in Curacao and a key to the explanation of its (lack of) quality of governance. The small scale and widespread poverty on the island lead to a particularistic orientation of the electorate. This orientation is reflected in the relatively large societal willingness to enter into political-patronalistic relations. While at the same time there is just relatively little social disapproval of wrongful acts committed by politicians. The pressure on politicians to misuse their powers are further enhanced by the invariable social stratification of Curacao society. On the one hand, due to the social stratification the possibilities of using legal routes to escape poverty are limited. In order to improve their living conditions members of the underclass have therefore often only few other options than entering into political patronage. On the other hand, the deeply rooted social stratification among the Afro-Caribbean population, which constitutes two thirds of the electorate, has perpetuated the feelings of inferiority that have existed every since the colonial era. These sentiments are reflected by a strong respect for (political) authorities and little social pressure on ministers and officials to account for their present actions. As a result the transparency and accountability of the Curacao government is low to Dutch standards.

In the fourth part of the dissertation, the question is answered whether the prospects of good governance increase when the system of *checks-and-balances* is tailored to the Caribbean context. Therefore, the approach to political appointments in Caribbean parts of the Dutch kingdom is compared to the approach in Barbados. The choice of this particular comparison is motivated by the strong similarity between the two entities regarding factors closely related to the incidence of political appointments, while their approach to political appointments and the results in this field differ essentially.

The appointment power in the Caribbean parts of the Dutch kingdom is held by members of the executive. In order to prevent improper exercise of these powers, the legislative is entitled to control the budget and hence the number of posts within the government. Moreover, it has a large arsenal of supervisory powers to hold the government accountable for its decisions. In exercising this authority they are assisted by the Chief Auditor (Rekenkamer) who makes the financial statements at the end of the year and determines whether expenditures were lawful or not. If it turns out a responsible member of the executive has acted unlawfully, the parliament can sanction him.

On paper the Dutch Caribbean have comprehensive methods to fight political appointments. In practice, this strategy is not foolproof. The absence of an independently operating legislature is de main reason for its failing approach. Political dualism is hardly noticeable in Caribbean parts of the Dutch kingdom. Due to the strong political party discipline politicians are rarely asked for an account and in general the ruling parties vote in favour of the proposals of the government. As a result, executive

and legislative powers coincide and members of the executive exercise their power of appointment largely unsupervised.

In Barbados the power of appointment and its supervision has been organised in a completely different way. Not the members of the executive but a politically independent state body is responsible for appointing all government personnel. This approach appears effective in practice. Members of the *Service Commissions* are independent of electoral support so the stimulus to take particularistic interests into consideration in the selection of candidates is much less than in Caribbean parts of the Dutch kingdom. Moreover, because a wrongful act may be followed by dismissal, members of the Service Commissions have a strong incentive to respect the law.

The executive and legislative branches of Barbados are not entirely set aside. As in Caribbean parts of the Dutch kingdom, the power to determine the type and number of posts is reserved for the legislature and the commissions may not provide appointments outside these types and numbers.

In the fourth part of the thesis, it is concluded that removing the power of appointment away from the actors who depend on electoral support is an effective manner to reduce political appointments. In contrast, it is clear that the prevalence of political appointments in Caribbean parts of the Dutch kingdom derives from the fact that the executive still exercises its power to appointment.

In the concluding remarks of the thesis it is stated that the possibilities for good governance in the West are not so much impeded by flaws in the system of *checks-and-balances*, but by insufficient adaptation of the system to the socio-cultural characteristics of the Caribbean parts of the Dutch kingdom. Due to small scale, widespread poverty and social stratification, the norms of conduct codified in the formal system of *checks-and-balances* are little resonated within society. As a result, the legal rules and procedures are not consistently endorsed, which causes an erosion of the quality of governance.

Against this background, it is concluded that the Caribbean Westminster model is better suited to ensure the quality of governance in the Caribbean region than the Dutch model. The essential difference lies in the fact that the Dutch model implicitly assumes that officials are willing to obey the Rule of Law. The Westminster model codifies a more cynical attitude by making it impossible in its system of *checks-and-balances* for political actors who are dependent on electoral support to be exposed to the seduction of political patronage. As a result, the government in the *Commonwealth* Caribbean experiences remarkably less social pressure to commit particularistic politics.

Curriculum Vitae Oberon Nauta

Oberon Nauta (1974) specialiseerde zich aan de Universiteit van Amsterdam in het openbaar bestuur van de Caribische rijkdelen. Hij volgde aansluitend de Leergang Buitenlandse Betrekking aan het instituut Clingendael en is sinds 2001 als senior onderzoeker en projectleider in dienst bij het onafhankelijke onderzoeksbureau DSP-groep. Daarnaast was hij als docent methoden en technieken van onderzoek in niet-Westerse landen verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en verrichtte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebreid onderzoek naar goed bestuur in de Caribische regio. In 2011 promoveerde hij in de bestuurskunde aan de Universiteit van Utrecht.