



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Goed Bestuur in de West: een verkorte versie van het proefschrift van Dhr. Nauta over de vergelijking tussen het bestuur op de Britse en de Nederlandse koloniën

Nauta, O.

Citation

Nauta, O. (2013). Goed Bestuur in de West: een verkorte versie van het proefschrift van Dhr. Nauta over de vergelijking tussen het bestuur op de Britse en de Nederlandse koloniën. *Bestuurskundige Berichten*, 28(2), 10-13. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212261>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212261>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Goed Bestuur in de West

Een verkorte versie van het proefschrift van Dhr. Nauta over de vergelijking tussen het bestuur op de Britse en de Nederlandse koloniën.

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. 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).

Door Dhr. Nauta

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 weeffouten 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. 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). 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). Ter verklaring voor deze partiële democratische transitie wordt gewezen op het feit dat politiek liberalisme en de daarvan afgeleide beginselen van goed bestuur een systeem van uitgesproken rechtsnormen ver materialiseren. 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. Empirische toetsing van deze veronderstelling toont aan dat vooral in machtsongelijke collectivistisch georiënteerde samenlevingen deugdelijk bestuur het zwaar te verduren heeft. (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. Het politieke proces in de Caribische rijkdelen wordt hier 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. Er wordt uiteengezet hoe, althans voor Curaçao, de samenleving gekenmerkt wordt door een rigide maatschappelijke segmentatie die sociale mobiliteit ernstig belemmert. Deze karakteristieken vertalen zich door in relatief groot ontzag voor (politieke) autoriteiten. Hierdoor komen accountability en transparantie, de belangrijkste voorwaarden voor goed bestuur, niet goed uit de verf, en kunnen bestuurders eenvoudiger dan bijvoorbeeld in Nederland, ongesanctioneerd onrechtmatigheden begaan. Naast maatschappelijke segmentatie en gebrekkige sociale

mobiliteit is binnen dit proefschrift geconstateerd dat ook de wijdverbreide armoede en het lage opleidingsniveau de kwaliteit van het bestuur in de Caribische rijkdelen negatief beïnvloeden. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Armoede zorgt voor afhankelijkheid. Politici misbruiken deze afhankelijkheid door overheidsdiensten in te zetten als ruilmiddel voor electorale steun. In de tweede plaats beïnvloedt armoede de politieke oriëntatie van de samenleving. Het leven van een groot deel van de bevolking in de West wordt gekenmerkt door materiële gebreken. Van hoge democratische idealen en onpersoonlijke relaties met de politiek koken zij geen maaltijd, terwijl particularistische relaties met de politiek hen 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. Ook aan deze voorwaarde wordt niet voldaan.

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 Cariben scoren relatief beter dan de Nederlandse Cariben.

Hoewel de Britten formeel meer invloed kunnen uitoefenen in hun Overseas Territories blijkt hier 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.

Om te begrijpen hoe dit verschil doorwerkt in de bestuurspraktijk is hier 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.

Met deze wetmatigheid is in het systeem van checks-and-balances in Barbados rekening gehouden door de bevoegdheid tot het verstrekken van publieke goederen (ten dele) te beleggen bij gedepoliteerde overheidsorganen waarvan de leden niet afhankelijk zijn van electorale steun. Deze aanpak staat in schril contrast tot de Caribische rijkdelen waar de bevoegdheid tot het verstrekken van publieke goederen grotendeels belegd is bij de uitvoerende macht. Omdat haar leden afhankelijk zijn van electorale steun wordt feitelijk de kat op het spek gebonden. Formeel gezien oefent weliswaar het parlement onafhankelijk toezicht uit op de leden van de uitvoerende macht maar omdat in de praktijk de coalitiepartijen in het parlement een front vormen dat in beginsel altijd instemt met het voornemen van haar politieke leiders wordt dit toezicht niet uitgeoefend (Commissie Natievorming, 1996; Werkgroep Bestuurlijke

en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 2004). Het rücksichtslos toepassen van het Nederlandse politiek duale model verschaft onder die omstandigheden de uitvoerende macht veel bewegingsruimte op oneigenlijke gronden gebruik te maken van haar bevoegdheden.

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 Cariben 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 deskundigtoets 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.

“...niet alleen de maatschappelijke karakteristieken ondermijnen de kwaliteit van het bestuur in de West, maar ook onvoldoende afstemming van het systeem van checks-and-balances op de Caribische context tast de kwaliteit van het bestuur aan.”

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-paternalistische 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 ambtsdragers. Het toezicht op de wetgevende macht wordt daarentegen juist versterkt en belegd 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). ■



Literatuur:

1. Commissie Natievorming. (1996), *One People one Effort, one Nation; aanzet tot een beleids-plan voor de structurering van het proces van natievorming in de Nederlandse Antillen*, Willemstad: Bureau Constitutionele Zaken.
2. Inglehart, R., & Welzel, C. (2002), *Democratic Institutions and Political Culture: Mis-conceptions in Addressing the Ecological Fallacy*. forthcoming in *Comparative Politics*.
3. Inglehart, R. a. N., P. (2003) *The True Clash of Civilization*, *Foreign Policy*(135), 5.
4. Kamrava, M. (1998), *Democracy in the Balance; Culture and Society in the Middle East*, Lon-don: Seven Bridges Press.
5. Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009), *Governance Matters VIII: Aggre-gate and Individual Governance Indicators, 1996-2008* [Electronic Version]. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978.
6. Licht, A. M., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2007), *Culture rules: The founda-tions of the rule of law and other norms of governance*, *Journal of Comparative Economics*, 35(4), 659-688.
7. Maris, C. (2008), *Deugden en ondeugden van de burger*, In *Democratie & deugdzaam-heid; Lezingenbundel 2007-2008* (pp. 71-90). Willemstand: Drukkerij Interpress NV (gezamenlijke uitgave van het Kabinet van de Gouverneur van de Neder-landse Antillen en de Universiteit van de Nederlandse Antillen).
8. Maslow, A. (1987), *Motivation and Personality* (Third ed.), New York: Harper & Row.
9. 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.
10. Pillay, S. (2008), *A cultural ecology of New Public Management*, *International Review of Administrative Sciences* 74; 373, 74(3), 21.
11. Pinkney, R. (1993), *Democracy in the third world*, Philadelphia: Open University Press.
12. Schuyt, K. (2008), *Democratie en de beheersing van maatschappelijke groepstegen-stellingen*, *Democratie & deugdzaamheid; Lezingenbundel 2007-2008* (pp. 27-34). Willemstand: Drukkerij Interpress NV (gezamenlijke uitgave van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en de Universiteit van de Nederlandse Antillen).
13. Welzel, C., & Inglehart, R. (2008), *The Role of Ordinary People in Democratization*, *Journal of Democracy* Volume 19, 19(1), 126-140.
14. Zakaria, F. (1997), *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.