

Deugdelijk bestuur: minder autonomie, meer Koninkrijk

Op Curaçao moet een eind komen aan het autonomietje spelen door elites ten koste van de kleine man. Een versterkte regie van het Koninkrijk is daartoe dringend noodzakelijk. Wat dit betreft slaat Nederland de goede weg in.

door *Peter Verton*

Advocaat en bestuursadviseur op Curaçao, www.peterverton.com

NEDERLAND WIL EERST ORDE OP ZAKEN stellen en dan pas praten over nieuwe staatkundige verhoudingen.¹ In de rijksbegroting 2006 staat het als volgt: ‘Goed bestuur met degelijke overheidsfinanciën, een robuuste rechtshandhaving en een effectief sociaal-economisch beleid zijn randvoorwaarden voor het doorvoeren van staatkundige veranderingen.’² De toelichting op de begroting maakt duidelijk dat men zich in Den Haag ernstig zorgen maakt over het bestuur van de bestuurders in de Nederlandse Antillen: ‘De verslechtering van de overheidsfinanciën in combinatie met een niet-daadkrachtig sociaal-economisch beleid in de Nederlandse Antillen geeft aanleiding tot grote zorg. De oplopende begrotingstekorten van de overheden leiden tot een exponentieel stijgende overheidsschuld. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) schat in dat deze in 2007 mogelijk kan uitkomen boven 120 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Drastische ingrepen zijn onontkoombaar. Dit besef is onvoldoende aanwezig. Verder voortgaan met het huidige beleid brengt voor de inwoners van de Nederlandse Antillen dreigingen met zich mee.’ Om tot een omslag in het bestuur te Curaçao te komen zal de Rijksministerraad desnoods besluiten tot ‘een versterkte regie van het Koninkrijk’.³

In Willemstad ziet men de dingen anders. Voorafgaand aan het staatkundig topperleg in augustus 2005 op Sint Maarten, zijn de bestuurders van Curaçao het erover eens geworden dat Curaçao per 1 juli 2007 een

autonoom land binnen het Koninkrijk moet worden. Voorwaarden aan de uitvoering van het zelfbeschikkingsrecht worden ten enenmale verworpen.⁴ Orde op zaken stellen staat in de ogen van de bestuurders te Curaçao los van de herstructurering van het Koninkrijk. Daarnaast verwerpt de regering in Willemstad de plicht tot bezuinigen. De regering van de Nederlandse Antillen schrijft in de toelichting op de op 13 september 2005 bij de Staten ingediende begroting dat verder bezuinigen kan leiden tot een structurele ontwrichting van de samenleving. De gedachten gaan daarbij uit naar verdere toename van de werkloosheid met alle maatschappelijke gevolgen van dien, waaronder meer armoede; een verdere aantasting van het investeringsklimaat en een verminderd vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur. 'Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur is een dergelijk scenario allerm minst gewenst.'⁵ Wat 'een versterkte regie van het Koninkrijk' precies mag betekenen heeft men zich op Curaçao niet afgevraagd, unaniem (!) hebben de leden van de Eilandsraad zich uitge-

*Wie van beide
Koninkrijkspartners zou
moeten inbinden?*

sproken voor een eigen munt, een eigen centrale bank en een eigen rechtbank.⁶ Een onsje minder autonomie is niet bespreekbaar.

Wie van beide Koninkrijkspartners zou moeten inbinden? Met het benadrukken van 'deugdelijk be-

stuur' lijkt Nederland goede kaarten in de hand te hebben om voet bij stuk te houden. Als kenmerken van *good governance* noemt Kooijmans: *responsiveness, transparency and accountability*.⁷ Aan die eisen weet een eiland als Curaçao niet te voldoen.

ONDEUGDELIJK BESTUUR

Goed bestuur wordt gekenmerkt door *responsiveness*. Bij het aantreden van het nieuwe Bestuurscollege in de tweede helft van 2003 werd een streep gehaald door de plannen om in een vleugel van het winkelcentrum Colon een oncologisch centrum te vestigen. De gedeputeerde van Volksgezondheid gaf geen enkel argument voor het afschieten van de in een vergevorderd stadium verkerende plannen.⁸ De aanvankelijk door het Nederlandse KWF Kankerbestrijding toegezegde subsidie van Naf 1,3 miljoen werd ingetrokken.⁹ Tot op heden is niet bekend wat er achter dit voor de bevolking nadelige bestuurlijk handelen zat. Duidelijk is wel dat de houding van de bestuurder allerm minst werd gekenmerkt door *responsiveness*, hier was eerder sprake van bestuurlijke arrogantie.

Goed bestuur wordt gekenmerkt door *transparency*. In augustus 2002

zegde de minister van Economische Zaken het hele EU-quotum voor rijst toe aan een ondernemer die zich op Curaçao ging vestigen. Het ging hier om de 25.000 ton te verwerken rijst die door de Nederlandse Antillen zonder heffing van invoerrechten mag worden uitgevoerd naar landen van de EU. Het op Bonaire gevestigde Antillean Rice Mills (ARM), dat voorgaande jaren ook een deel van het quotum had toegewezen gekregen, vocht deze beslissing van de minister aan. Deze gaf echter geen enkele tekst of uitleg. Voor de rechter lukte het ARM 14 procent van het quotum in plaats van 0 procent toegewezen te krijgen.¹⁰ Inmiddels kon ARM ook met dit percentage niet overleven en is er toestemming gevraagd de 25 man personeel van het bedrijf te mogen ontslaan.¹¹ Van transparant bestuurlijk handelen is hier geen sprake geweest.

Goed bestuur wordt gekenmerkt door *accountability*. De minister van Economische Zaken die de op de rand van faillissement verkerende vliegmaatschappij Dutch Caribbean Airlines in zijn portefeuille had, speelde naar de mening van het dagblad *Amigoe di Curaçao* een dubieuze rol. 'Onder het mom op te komen voor de honderden banen bij de vliegmaatschappij, neemt de partij van deze minister geen enkele beslissing en loopt die zelfs letterlijk weg voor haar verantwoordelijkheid bij de stemming in het Bestuurscollege.'¹² Dit bestuurlijk handelen voldoet niet aan de eis van *accountability*, integendeel dit is het ontlopen van verantwoordelijkheid, het zogenoemde *bula pipa*.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn eveneens een richtlijn voor het handelen van de bestuurder die niet van het pad der deugdelijkheid wil afwijken. De minister van Justitie in de coalitie die in 2003 aan de macht kwam, leek zich dat niet te hebben voorgenoemen. In december 2003 gaf de minister het Recherche Samenwerkingsteam de opdracht zich niet langer te bemoeien met fraudeonderzoeken. Hij gaf opdracht dat soort onderzoeken voortaan te laten uitvoeren door de Landsrecherche, die echter onderbezet is. De minister bereikte hiermee dat het lopende onderzoek waarin zijn broer verdachte was, kwam stil te liggen.¹³ Dezelfde minister bleek na zijn aftreden aan Colombiaanse en Dominicaanse prostituees voor Campo Alegre een vrijbrief te hebben afgegeven om zonder visum naar Curaçao te komen. De zaak kwam aan het rollen doordat de Vreemdelingendienst erover klaagde dat er aan het loket op Hato steeds vaker vrouwen met genoemde vrijbrief verschenen. Deze minister gebruikte zijn bevoegdheden voor andere doelen dan waarvoor zij hem waren toegekend, hij schond daarmee het verbod van *détournement de pouvoir*.

Als we aannemen dat deze voorbeelden van ondeugdelijk bestuurlijk handelen tevens symptomen zijn van het zich voordoen van politieke pa-

tronage, dan rijst de vraag naar de houdingen en overtuigingen die het mogelijk maken dat politieke patronage voortleeft. Welke houdingen en overtuigingen liggen ten grondslag aan het doen en laten van deze politici en bestuurders en aan de beoordeling daarvan door kiezers en bestuurden. Ofwel, wat zijn de kenmerken van de politieke cultuur waarin patronage kan voortbestaan?

POLITIEKE ARROGANTIE

Bij het vertrek van de bestuurders uit genoemd Bestuurscollege probeerden de ex-gedeputeerden — zonder succes overigens — een vaste aanstelling in de overheidsdienst te verwerven. Is het waar dat het er in de politiek uiteindelijk om gaat wat de politici voor zichzelf bereiken? Korte tijd na het vertrek van deze bestuurders bleek dat tijdens hun regeerperiode — waarin een personeelsstop van kracht was — bij het Land 119 nieuwe benoemingen in de ambtelijke dienst hadden plaatsgevonden, bij het Eilandgebied waren het er 101.¹⁴ Het gaat hier niet om benoemingen bij de politie, evenmin zijn het benoemingen van ambtenaren die bij de ontslagrondes van de vorige regeringen waren ontslagen, en zoals afgesproken met de vakbonden bij nieuwe aanstellingen het eerst in aanmerking voor benoeming zouden komen. In de regeerperiode waarin deze voorvallen zich voordeden, was van besturen nauwelijks sprake. Een regeerprogramma is nooit verschenen. De meeste maatregelen waren gericht op het belang van de politici en op dat van de eigen achterban.

Welke overtuiging gaat er schuil achter het zich zichtbaar richten op de eigen belangen en op die van de eigen achterban? Het lijkt de overtuiging dat als je aan de macht bent, je dan de baas bent en je tegenover niemand hoeft te verantwoorden. Het delen van de bestuursmacht met andere instituties — in verband met de ervaring uit het verleden dat de politiek niet te dicht op het bestuur moet zitten — past niet in die overtuiging. In het genoemde Bestuurscollege werd onder vlag van *un pueblo, un pakto, un destino* onder meer besloten dat de Stichting Implementatie Privatisering Overheids-nv's (StIP) moest worden opgeheven en dat de aandelen van de overheids-nv's weer terug moesten onder de hoede van de eilandelijke overheid.¹⁵

Voor ministers en staatssecretarissen die op dienstreis naar Nederland gaan, wordt de hotelrekening en die van meerdere verteringen volgens de *Amigoe di Curaçao*¹⁶ betaald door het Antillenhuis. Desondanks verdubbelde de Raad van Ministers, zonder daarbij de voorbeschreven wettelijke procedure te volgen, de daggeldvergoeding die daardoor dicht in de buurt kwam van wat een AOV'er (een ouderdomspensioengerechtigde)

in de maand ontvangt. De klap op de vuurpijl vormt het gedrag van de partijleider van de grootste partij in de coalitie. Er gold tot in 2004 een ongeschreven wet dat wie van een strafbaar feit werd verdacht, zich uit de Eilandsraad, het Bestuurscollege, de Staten of de regering terugtrok. Alle partijen hielden zich aan die regel, zo niet deze. Zelfs na zijn veroordeling tot onvoorwaardelijke hechtenis trok deze partijleider zich niet terug uit de Eilandsraad en de Staten.¹⁷ Daarmee werd de ongeschreven regel die dat gebiedt, met voeten getreden. Deze houding en de erbij horende overtuiging de baas te zijn die zich alleen tegenover God heeft te verantwoor-

den, wordt hier de politieke cultuur van arrogantie genoemd.

Ook aan het begin van de 21ste eeuw is sprake van politieke patronage

Ook aan het begin van de 21ste eeuw is sprake van politieke patronage. Er zijn benoemingen gerealiseerd, waarvan moet worden aangenomen dat het merendeel politieke

gunsten betreft. Er zijn maatregelen genomen die waren gericht op eigen voordeel of op voordeel van de achterban. Welke kiezers kiezen voor leiders die gunsten beloven? We richten ons bij het beantwoorden van deze vraag met name op de partij die — voor wat betreft symptomen van het zich voordoen van politieke patronage — het meest in het oog springt: Frente Obrero en haar kiezersachterban.

ARMOEDE EN POLITIEKE KEUZE

Het Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen stelt de armoedegrens op een inkomen van Naf 586 voor een alleenstaande en op Naf 1230 voor een gezin van twee volwassenen en twee kinderen. Uitgaande van die gegevens leeft 23,2 procent van alle Curaçaose huishoudens onder de armoedegrens.¹⁸ Er bestaat nog steeds een kloof van sociale ongelijkheid: de rijkste 20 procent huishoudens hebben 11,4 keer zoveel te besteden als de armste 20 procent.¹⁹ Ter vergelijking: in Nederland heeft de rijkste 20 procent 5,5 maal zoveel te besteden als de armste 20 procent.²⁰

Wijken met een zeer hoog percentage huishoudens onder de armoedegrens zijn Seru Fortuna, Koraal Specht, Punda, Roosendaal, Scharloo, Souax.²¹ In een analyse van de verkiezingen noemen Cijntje, Van Bergen en Pieter deze wijken bolwerken van Frontes achterban waar deze partij de hoogste scores behaalde.²² Frente, die in 1999 nog 18 procent van de stemmen kreeg, behaalde bij de verkiezingen voor de Staten in 2002 28 procent van de stemmen. Bij de verkiezingen voor de Eilandsraad in 2003 behaalde Frente 33 procent van de stemmen.

Zonder twijfel is het geen toeval dat juist Frente zo goed scoorde in deze armoedewijken. Frente richtte zich in haar verkiezingscampagnes van de laatste jaren nadrukkelijk op de achterhoede in sociaal-economische zin, op mensen die iedere dag weer opnieuw moeten zien hoe ze rondkomen, die tegen betaling van een achterstallige elektriciteits- en waterrekening graag hun stem geven. Frente richtte zich op kiezers die gevoelig zijn voor gunsten, kiezers die tot op zekere hoogte afhankelijk van die gunsten zijn. Door hen aan te moedigen *sin miedu* (zonder vrees) op Frente te stemmen en hen uit te nodigen de zittende politici weg te jagen, speelde Frente in op een behoefte aan vertrouwen, een behoefte die juist lijkt te bestaan bij kiezers die in armoede leven en die afhankelijk zijn.

Armoede en afhankelijkheid maken kiezers tot een achterban van politieke leiders die, als ze eenmaal bestuurder zijn geworden, weinig of geen goed bestuur produceren. Kiezers die afhankelijk zijn van gunsten, eisen geen *responsiveness* en transparantie, zij roepen bestuurders niet ter verantwoording. Afhankelijke kiezers laten de bestuurlijke arrogantie gelaten over zich heenkomen. Het is in de sociale structuur van armoede en afhankelijkheid dat politieke patronage kan gedijen. Het is de cultuur van arrogantie waarin patronage is ingebed en waarin ondeugdelijk bestuur welig kan tieren. Afhankelijke kiezers en hun op patronage gerichte leiders houden samen een vicieuze cirkel in stand. Het is de vicieuze cirkel waarin armoede en afhankelijkheid kiezers doet kiezen voor leiders die gunsten beloven en die, als zij eenmaal aan de macht zijn, niets doen om de structuur van armoede en achterstand te veranderen, waardoor die kiezers onveranderd op achterstand blijven.

DOORBREKEN VAN DE VICIEUZE CIRKEL

Verandering van de sociale structuur van armoede en afhankelijkheid vereist openbaar bestuur dat zich richt op alle burgers. Bestuur waardoor de samenleving wordt hersteld, waardoor het onderwijs minder zittenblijvers en drop-outs produceert, waardoor de economische omstandigheden aantrekkelijk worden voor nieuwe investeerders, waardoor werklozen door om-, her- en bijscholing weer aan het werk kunnen, waardoor kansarme jongeren door sociale vorming weer kansen krijgen, criminaliteit wordt teruggedrongen, criminelen door resocialisatie kunnen terugkeren in de maatschappij, en ouderen kunnen rondkomen van hun ouderdomspensioen. Kortom, doorbreking van de vicieuze cirkel van patronage en achterstand vereist goed bestuur.

Echter, de maatregelen die onderdeel zijn van goed bestuur worden niet genomen door de huidige bestuurders. In de eerste plaats omdat bijna

het hele overheidsbudget opgaat aan rentelasten in verband met tekorten uit het verleden. In de tweede plaats omdat de huidige bestuurders vooral maatregelen nemen die zijn gericht op het behoud van hun eigen bestuurszetels. Maatregelen die overigens de bestaande tekorten verder vergroten. Maatregelen zoals de toekenning van Naf 100 per maand aan alleenstaande *LOV*'ers in de maanden voorafgaand aan de verkiezingen.²³ Maatregelen zoals de vervanging van de door vorige coalities benoemde leden van Raden van Commissarissen van overheids-nv's en bestuursleden van overheidsstichtingen door eigen mensen.²⁴ Maatregelen zoals het op kosten van een overheids-nv (Aqualectra) een 'sociaal beleid' voeren, door de op de wereldmarkt gestegen olieprijs niet door te berekenen aan de consument.²⁵ Maatregelen zoals het enkele maanden voor de verkiezingen instellen van een Sociaal Fonds waaruit onderstandtrekkers en entrepreneurs met goede ideeën, maar zonder geld of onderpand, aan een lening kunnen komen.²⁶

De Curaçaose bestuurders hebben op één punt gelijk: staatkundige vernieuwing en goed bestuur staan los van elkaar. Er is inderdaad alles

voor te zeggen om het land de Nederlandse Antillen per 30 juni 2007 op te heffen. Nederland kan dan per 1 juli 2007 het ongedeeld Nederlanderschap, zoals voorgesteld door Broek en Wijenberg,²⁷ verlenen aan de inwoners van Bonaire en Saba. De inwoners van Sint Eustatius zullen zich dan opnieuw in een referendum moeten uitspre-

De Curaçaose bestuurders hebben op één punt gelijk: staatkundige vernieuwing en goed bestuur staan los van elkaar

ken over hun staatkundige toekomst. Met het voorbeeld naast de deur — Bonaire en Saba — van een westers welzijns- en welvaartsniveau en goed bestuur, zal die keuze misschien eenvoudiger zijn dan voorheen. Afschaffing van de Nederlandse Antillen betekent tevens het einde van het Statuut voor de vijf eilanden. Nederland heeft met de uitslag van het referendum voor ogen daarbij vooral te maken met de inwoners. Inwoners voor wie voortgaan met het huidige bestuur — zoals Den Haag vaststelt — dreigingen met zich meebrengt. Bestuur dat die dreigingen gaat keren, zal over de hoofden van lokale bestuurders moeten plaatsvinden door een versterkte regie van het Koninkrijk. Hier slaat Nederland de goede weg in. De zorg voor financiën, rechtshandhaving, onderwijs en sociaal-economisch beleid zal hoe dan ook, hetzij onder de vlag van het Koninkrijk, hetzij onder die van Nederland moeten komen. Inderdaad, er moet een eind komen aan het autonomietje spelen door elites ten koste van de kleine man. Rand-

voorwaarde voor goed bestuur in Curaçao is minder autonomie en meer bestuurstaken voor het Koninkrijk.

Noten

- 1 'Pechtold zet proces herstructurering stil; eerst financieel-economisch saneren' in: *Amigoe* van 31 augustus 2005.
- 2 'Justitie, bestuur en financiën basis voor nieuwe relaties' in: *Amigoe* van 20 september 2005.
- 3 'Financiële situatie vormt dreiging voor inwoners' in: *Amigoe* van 20 september 2005.
- 4 'Geen voorwaarden aan zelfbeschikingsrecht' in: *Amigoe* van 1 september 2005.
- 5 'Regering-Ys: "Verder bezuinigen onverantwoord"' in: *Amigoe* van 13 september 2005.
- 6 'Eilandsraad unaniem voor eigen munt en eigen rechtbank' in: *Amigoe* van 17 augustus 2005.
- 7 P.H. Kooijmans, Bestaat er naast de plicht voor de overheid tot goed bestuur een recht van de onderdaan, in: *Goedheid van bestuur in kleine landen*, Koninkrijkssymposium, Aruba, 1995, pp. 105-115.
- 8 'Aanpak Constanica wekt woede' in: *Antilliaans Dagblad* van 20 december 2003.
- 9 'kWF: geen uitstel, verklaring gedeputeerde Constanica blijkt onjuist', in: *Antilliaans Dagblad* 10 januari 2004.
- 10 'Rijstbedrijf "succes voor de haven"' in: *Antilliaans Dagblad* 8 mei 2004.
- 11 'Doek valt voor Antillean Rice Mills' in: *Antilliaans Dagblad* 24 augustus 2004.
- 12 'Yo no fui' in: *Amigoe* van 29 september 2004.
- 13 'Komproe verbiedt RST-onderzoeken' in: *Antilliaans Dagblad* 15 december 2003.
- 14 *Amigoe* van 15 april 2004 en van 6 mei 2004.
- 15 'Bestuurscollege wil StIP opheffen' in: *Amigoe* van 8 juli 2003.
- 16 'Daggeld ministers gelijk aan AOV' in: *Amigoe* van 24 september 2003.
- 17 'Veroordeelden moeten actieve politiek verlaten' in: *Amigoe* van 30 december 2003.
- 18 Francis Vierbergen, Armoede-indicatoren voor de Nederlandse Antillen, in: *Modus Statistisch Magazine*, jaargang 5 nr. 3, september 2004.
- 19 Francis Vierbergen, Armoede-indicatoren, september 2004.
- 20 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Schets van de sociaal-economische situatie in de Nederlandse Antillen, Willemstad, 1999.
- 21 Francis Vierbergen, Armoede-indicatoren, 2004.
- 22 G. Cijntje, M. van Bergen en M. Pieter, 'Een analyse van de verkiezingen: zijn bolwerken holwerken geworden?' in: *Karpusa – direkshon di elekshon 2003*, SEF en Sentro Mr. Dr. Moises Frumencio da Costa Gomez, yūni 2003.
- 23 '6418 Ouderen registreren zich voor extraatje' in: *Amigoe* van 23 september 2005.
- 24 'Frente benoemt eigen mensen' in: *Antilliaans Dagblad* van 29 juli 2005.
- 25 'BC: Geen stijging energietarieven' in: *Amigoe di Curaçao* van 9 september 2005.
- 26 'Sociaal fonds is feit' in: *Antilliaans Dagblad* van 19 oktober 2005.
- 27 Aart G. Broek en Jan J. Wijenberg, 'Het roer moet om. Naar ongedeelde Nederlanderschap voor Antillianen en Arubanen' in: *Civis Mundi*, jrg. 44, nr. 4, oktober 2005, pp. 178-186.