



Nauta - Kibbelaar
onderzoek & advies

Checks-and-balances in Caribische bestuurssystemen

Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin

Amsterdam, 3 mei 2007

drs Oberon Nauta

Met medewerking van:
dr Miguel Goede

Nauta -Kibbelaar
onderzoek & advies

Waverstraat 58-1
1079 VN Amsterdam
E info@nvang.nl
W www.nvang.nl
KvK 34254880

Dit rapport is geschreven op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministry of the Interior and Kingdom Relations), Den Haag, Nederland.

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek	13
1.2 Opbouw van de rapportage	14
2 Jonge democratieën en kleinschaligheid	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Jonge staten en democratie	15
2.3 Kleinschaligheid en democratie	16
2.4 Waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur	17
3 Checks-and-balances	19
3.1 Inleiding	19
3.2 De scheiding der machten	19
3.3 Checks-and-balances en politiek liberalisme	20
3.4 Checks-and-balances en de deugdelijkheid van bestuur	21
3.5 Checks-and-balances in Caribische bestuurssystemen	22
4 Checks-and-balances in Aruba en de Nederlandse Antillen	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Constitutionele checks-and-balances	24
4.2.1 Het Statuut	24
4.2.2 De Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen	25
4.2.3 De Eilandenregeling Nederlandse Antillen	27
4.3 Checks-and-balances op basis van secundaire wetgeving	28
4.3.1 Landsverordening administratieve rechtspraak	28
4.3.2 Landsverordening openbaarheid van bestuur	29
4.3.3 Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht	30
4.3.4 Landsverordening Organisatie Landsoverheid	32
4.3.5 Comptabiliteitswetgeving	32
4.3.6 Wettelijke aansprakelijkheid minister, Gedeputeerde en Gezaghebber	35
4.4 Formele controleorganen	37
4.4.1 De Koninkrijksregering	37
4.4.2 De Gouverneur	38
4.4.3 De Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen (Hoog college van Staat)	39
4.4.4 De rechterlijke macht	40
4.4.5 De Gezaghebber	42
4.4.6 De Eilandsraad	43
4.4.7 De Raad van Advies (Hoog college van Staat)	44
4.4.8 De Algemene Rekenkamer (Hoog college van Staat)	45
4.4.9 De Landsaccountantdienst	47
4.4.10 De Sociaal Economische Raad	48
4.4.11 De Ombudsfunktionaris	49
4.4.12 De Centrale Bank	52
4.4.13 Het Centraal Bureau van de Statistiek	52
4.4.14 De Kamer van Koophandel	52
4.4.15 Het Georganiseerd Overleg Ambtenaren (Adviescollege)	53
4.5 Autonome checks-and-balances	53
4.5.1 De Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt Nederlandse Antillen (Adviescollege).	54
4.5.2 Kolaborativo	54

4.5.3	De Vakbonden	54
4.5.4	De Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken	55
4.5.5	De Directie Wetgeving	56
4.5.7	Samenwerking	56
4.5.8	De Media	57
4.5.9	De NGO's	57
4.6	Tot slot	58
5	<i>Checks-and-balances</i> in de politieke praktijk van de Caraïben	61
6	Barbados	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Het staatssysteem van Barbados in hoofdlijnen	66
6.3	De <i>Governor-General</i>	67
6.4	De minister-president	69
6.5	Het parlement	70
6.6	De <i>Service Commissions</i>	76
6.7	De <i>Audit-General</i> (Rekenkamer)	79
6.8	De Ombudsman	82
6.9	Judicial Review (Administratief beroep)	85
6.10	Tot slot	86
7	Anguilla	89
7.1	Inleiding	89
7.2	Het staatsysteem van Anguilla in hoofdlijnen	91
7.3	Hoger toezicht	93
7.4	De <i>Governor</i>	96
7.5	Het parlement	100
7.6	De <i>Chief Auditor</i> (Rekenkamer)	108
7.7	De <i>Service Commission</i>	110
7.8	Judicial Review (Administratief beroep)	114
7.8	Tot slot	117
8	Saint Martin	119
8.1	Inleiding	119
8.2	Het oude staatssysteem van Saint Martin in hoofdlijnen (tot 2006)	120
8.3	De burgemeester	120
8.4	De Eilandsraad	121
8.5	De <i>Sous-Préfet</i>	122
8.6	De <i>Préfet</i>	122
8.7	Hoger toezicht vanuit Parijs	123
8.8	Benoemingen binnen de overheid	124
8.9	<i>Regionale kamer van accountants</i> (Rekenkamer)	124
8.10	Médiateur de la République (Ombudsman)	125
8.11	Administratief beroep	125
8.12	De nieuwe situatie (2007)	126
9	Slotbeschouwing	133
9.1	Inleiding	133
9.2	Politieke besluitvorming in ministaten	133
9.3	Benoemingen binnen de overheid van ministaten	134
9.4	Politieke etiketten in ministaten	135
9.5	Verkiezingen in ministaten	135
9.6	Cultuur en democratie	136
Bijlage 1	Verantwoording van onderzoeksmethode en verloop onderzoek	139
Bijlage 2	Bronnen	143

Samenvatting

Inleiding

De democratie van Aruba en de Nederlandse Antillen is jong en haar samenleving kleinschalig. Beide kenmerken, die typerend zijn voor de meeste bestuurlijke entiteiten in de Caribische regio, stellen hoge eisen aan de waarborging van de deugdelijkheid van bestuur. De korte sociale afstand in een kleinschalige samenlevingen tussen bestuurders en bestuurd en de overlap van sociale en professionele rollen maakt het bestuur vatbaar voor politieke patronage. Democratieën die jong zijn hebben bovendien vaak te maken met een naar verhouding minder ontwikkelde democratische cultuur. Politici dingen naar de gunst van kiezers door hun belangen te verwoorden en te handelen naar de normen die in het maatschappelijk verkeer aanvaard zijn. Wanneer bepaalde democratische normen, vanwege de jonge ervaring met het bestuursmodel, ontbreken in de maatschappij ontstaat bewegingsruimte voor bestuurders oneigenlijk gebruik te maken van bevoegdheden. Om te voorkomen dat het bestuursproces ontaardt, kennen democratische bestuursystemen waarborgmechanismen. Deze waarborgmechanismen kunnen worden aangeduid met de term *checks-and-balances*.

Aruba en de Nederlandse Antillen

Het formele systeem van *checks-and-balances* is op Aruba en de Nederlandse Antillen naar Nederlands voorbeeld vormgegeven. De staatsmachten zijn strikt gescheiden en de bevoegdheden van het parlement (de Staten) verschaffen haar ruime mogelijkheid de (coalitie)regering te controleren. De wetgevende macht wordt gecontroleerd door een adviescollege (Raad van Advies) dat bestaat uit onafhankelijke deskundigen, terwijl de Gouverneur, en in de Eilandsgebieden de Gouverneur en de Gezaghebber, bevoegd zijn reeds door de volksvertegenwoordiging genomen besluiten te vernietigen. Het hoogste controleorgaan binnen het Koninkrijk is de Koninkrijksregering. Zij is te allen tijde bevoegd wetgeving die in de Caribische Koninkrijksdelen tot stand wordt gebracht te vernietigen en algemene maatregelen van rijksbestuur af te kondigen in Aruba en de Nederlandse Antillen.

De burgers van Aruba en de Nederlandse Antillen beschikken over een aantal rechtstreekse controlebevoegdheden. In de eerste plaats kent het systeem van *checks-and-balances* van beide entiteiten het administratieve beroep waarbinnen iedere belanghebbende een overheidsbeslissing ter vernietiging aan de rechterlijke macht kan voorleggen. In zaken waartegen geen beroep open staat kunnen inwoners van Curaçao een beroep doen op een eilandelijke Ombudsman. In beide Caribische Koninkrijksdelen is tevens een Landsverordening Openbaarheid van Bestuur van kracht waarmee transparantie binnen de overheid kan worden afgedwongen.

Deugdelijk financieel beheer van de overheid wordt, althans op papier, gewaarborgd door een fijnmazig net aan voorschriften en verplichtingen (comptabiliteitswetgeving). Het toezicht op de naleving daarvan is primair ondergebracht bij een Nationale Rekenkamer en bij het parlement.

Hoewel niet onderzocht is hoe de afzonderlijke controlemechanismen van het Arubaanse en Antilliaanse systeem van *checks-and-balances* in de praktijk functioneren, leveren beide entiteiten in Caribisch perspectief geen indrukwekkende prestaties op bestuurlijk gebied (zie onderstaande tabel).

Governance Indicators gemiddelde score voor periode 2003-2005

	Voice and Accountability	Political Stability	Government Effectiveness	Regulatory Quality	Rule of Law	Control of Corruption	gemiddeld
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 *World Bank Governance Indicator set 2006*

Op Cuba na, hebben alle bestuurlijke entiteiten in de regio een democratisch bestuursmodel. Deze modellen en de daarin vervatte *checks-and-balances* verschillen aanzienlijk. Dit onderscheid wordt primair bepaald door de mate van onafhankelijkheid en het *type* democratie. Ten aanzien van de mate van onafhankelijkheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen totaal onafhankelijke staten, staten die wetgevingsbevoegd zijn voor de meeste lokale aangelegenheden maar onder hoger toezicht staan van een metropool, en totaal geïncorporeerde staten. Ten aanzien het *type* democratie kennen de Caraïben het Nederlandse model, het (Caribische) *Westminster* model, Het Amerikaanse presidentiële model en het Franse eenheidsstaatmodel.

Barbados

Al jaren presteert Barbados op bestuurlijk gebied het beste van de onafhankelijke staten in de Caribische regio. Het bestuurssysteem van Barbados is naar analogie van het Britse *Westminster* model opgezet, met dat verschil dat de functie van minister-president in deze Caribische staat naar verhouding meer macht heeft dan de minister-president van het Verenigd Koninkrijk.

De grote mate van effectiviteit van de overheid lijkt deels verklaard te worden door de wijze waarop de scheiding tussen de wetgevende en uitvoerende macht binnen het bestuurssysteem is ingericht. De wetgevende macht (het parlement) bestaat uit twee kamers. De leden van de tweede kamer (de volksvertegenwoordiging of de *House of Assembly*) worden door de bevol-

king gekozen terwijl de leden van de eerste kamer (de *Senate*) door de *Governor-General* worden benoemd.

De uitvoerende macht wordt *de facto* uitgeoefend door het kabinet van ministers van wie alle leden tevens gewoon parlamentslid zijn. Hierdoor en vanwege het feit dat het eiland in beginsel slechts twee politieke partijen kent, valt de uitvoerende macht ten dele samen met de wetgevende macht. Dit komt de efficiëntie van de besluitvorming zeer ten goede. Daar waar Caribische entiteiten met zogenaamde coalitieregeringsmodellen vaak geplaagd worden door een vastlopend besluitvormingsproces kunnen wetsvoorstellen op Barbados vrij eenvoudig door het parlement worden aangenomen.

De scheiding tussen uitvoerende en wetgevende macht doet naar Nederlandse maatstaven schraal aan. Daar staat tegenover dat de externe controle op de wetgevende macht juist groter is dan binnen het Nederlandse model. Zoals werd aangegeven kent de eerste kamer van het parlement op Barbados uitsluitend benoemde leden die op grond van hun deskundigheid zijn aangesteld. Zij dient de regering en de volksvertegenwoordiging te adviseren ten aanzien van ingediende wetsvoorstellen. In tegenstelling tot de Raad van Advies in de Caribische Koninkrijksdelen, is haar advies bindend, in die zin dat zonder haar goedkeuring geen wetsvoorstel kan worden aangenomen.

Het meest opvallende element van het Barbadaanse systeem van *checks-and-balances* lijkt echter het instituut van de zogenaamde *Service Commissions*. Deze permanente commissies zijn verantwoordelijk voor alle benoemingen, ontslagverleningen, promoties en disciplineringen van ambtenaren binnen de overheid. De commissieleden worden op voordracht van de minister-president en de leider van de oppositie voor een vaste periode door de *Governor-General* benoemd. 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 beslissingen staat te allen tijde beroep open. Dankzij deze voorziening is de overheid van Barbados in haar veertigjarige bestaan grotendeels gevrijwaard gebleven van politieke benoemingen.

Het is niet alles goud wat blinkt op Barbados. De rechterlijke macht bevindt zich ten dele binnen de invloedssfeer van de politiek. Rechters zijn weliswaar onafhankelijk maar het feit dat de minister-president ze allen naar eigen inzicht ter benoeming voordraagt kan de schijn wekken dat de zittende magistratuur een bepaald politiek stempel draagt. Externe controle van de overheid door de Barbadaanse burger is naar Nederlandse maatstaven geringer dan op Aruba en de Nederlandse Antillen. Weliswaar staat het eenieder vrij een overheidsbeslissing ter herziening aan de rechterlijke macht voor te leggen. Maar de kosten die daaraan verbonden zijn werpen een dusdanig hoge drempel op dat in de praktijk niet veel gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheid. Evenmin kan de Barbadaan zich beroepen op een wet die de openbaarheid van bestuur regelt. Gevoelige overheidsstukken zijn daarom moeilijk toegankelijk.

De ombudsman van Barbados kan niet in de leemte voorzien. Totnogtoe geeft hij een enge interpretatie aan zijn bevoegdheden waardoor hij iedere zaak die hem voorgelegd wordt afwijst wanneer deze ook door een andere beroepsinstantie (waaronder het administratief gerecht) behandeld kan worden. Voorts hecht de politiek weinig waarde aan zijn bevindingen. De suggesties voor wetswijzigingen of beleidsaanpassingen die hij jaarlijks voorstelt aan het parlement hebben totnogtoe geen politiek vervolg gekregen.

Tijdens het onderzoek is naar voren gebracht dat goede prestaties van Barbados op bestuurlijk gebied slechts ten dele verklaard worden door het systeem van *checks-and-balances*. Hoewel de kwaliteit van het bestuur overduidelijk profiteert van de *Service Commissions* en de wijze waarop de staatsmachten zijn gescheiden, kent het bestuursstelsel ook een aantal risico's. In het bijzonder moet daarbij worden gewezen op de machtsconcentratie in de functie van minister-president, de beperkte transparantie ten aanzien van overheidsinformatie en de geringe mogelijkheid van de Barbadaanse burgers middels administratief beroep of ombudsman overheidsbeslissingen aan te vechten. Een deel van de goede bestuurlijke prestaties zou daarom verklaard moeten worden door de geschiedenis van het eiland en daarmee samenhangende cultuur van Barbados.

Anguilla

Anguilla heeft de laatste jaren op bestuurlijk gebied goed gepresteerd. In 2005 voerde zij zelfs de lijst aan van alle Caribische entiteiten. Anguilla maakt onderdeel uit van de Britse *Overseas Territories* en kent voor de meeste domeinen zelfbestuur.

Het meest opvallende element in haar systeem van *checks-and-balances* bestaat uit het strikte toezicht dat *de facto* door de Britse *Foreign and Commonwealth Office* wordt uitgeoefend. De *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. Voorts mag hij, indien nodig, wetsvoorstellen indienen, wetten tegenhouden en het wetgevingsproces versnellen.

Formeel is de hoogste controle instantie op Anguilla het Britse parlement. Deze is namelijk dankzij de *Common Law* bevoegd, te allen tijde voor Anguilla wetten vast te stellen. Zij maakt echter zelden gebruik van deze bevoegdheid en heeft deze ten dele gedelegeerd aan 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. De recente geschiedenis van deze Caribische entiteit laat zien dat deze bevoegdheid zeer frequent wordt aangewend en soms tientallen van dergelijke wetten per jaar oplevert.

De *checks-and-balances* in de organisatie van het zelfbestuur van Anguilla kennen naar Nederlandse maatstaven juist een aantal tekortkomingen. Met name de mate waarin de lokale bevolking de wetgevende macht controleert doet mager aan. Het Anguillaanse parlement telt één kamer, maar van zijn elf leden zijn er slechts zeven gekozen. De overige vier leden zijn benoemd door de *Governor*, deels op voordracht van de minister-president deels naar eigen inzicht (maar in overleg met de *Foreign and Commonwealth Office* in Londen).

Nog meer dan op Barbados ontbreekt politiek dualisme op Anguilla. Zes (vaak ook zeven) parlementsleden vormen namelijk tezamen met de *Governor* de regering (de volgende parlementsleden zijn tevens regeringslid: de *Deputy Governor*, de *Attorney-General*, en vier (vaak vijf) parlementsleden die als minister optreden). Omdat de regering bij consensus beslist, behoeft het weinig toelichting dat de meerderheid van het parlement automatisch instemt met de regeringsvoorstellen. Tijdens het onderzoek is op Anguilla naar voren gebracht dat dit samenvallen van wetgevende en uitvoerende macht de doelmatigheid van de regering ten goede komt.

Net als Barbados kent Anguilla een *Service Commission* die volgens strikte regels de selectie, promotie, ontslagverlening en disciplineren van het overheidspersoneel dient te begeleiden. Het grote verschil met Barbados is echter dat de *Governor* (en in de praktijk de lokale gerekruteerde *Deputy Governor*) in het proces eindverantwoordelijke is en de Commissie deze slechts van advies mag voorzien. Dit advies wordt in de praktijk zelden gevraagd waardoor de transparante en controleerbare procedures, die normaliter door de *Service Commission* gevolgd moeten worden, niet van toepassing zijn. Het recente verleden laat een aantal benoemingen zien die tot maatschappelijke onvrede hebben geleid vanwege vermeende vriendjespolitiek, een situatie die niet mogelijk zou zijn geweest wanneer de regels van de *Service Commission* waren toegepast.

Daar waar de externe controle van de overheid door het Verenigd Koninkrijk vrijwel ongelimiteerd is, is deze voor de burgers juist beperkt. Er is geen *Freedom of Information Act* waarmee overheidsdocumenten zouden kunnen worden opgevraagd en administratief beroep is net als op Barbados erg kostbaar. Voorts ontbreekt een ombudsman in het systeem van *checks-and-balances*. De goede bestuurlijke prestaties, met name op het gebied van corruptiecontrole, moeten dan ook voor een belangrijk deel worden verklaard door de Britse inmenging in het lokale bestuur. Niet in de laatste plaats door het toezicht op het financieel beheer dat door de Britse Rekenkamer wordt uitgevoerd.

Saint Martin

Saint Martin maakt onderdeel uit van het centralistische Franse Caribische model. Tot 2007 vormde zij binnen de Franse eenheidsstaat een gemeente maar vanwege de onvrede onder de bevolking van het eiland over het gebrek aan beslissingsbevoegdheid in lokale aangelegenheden heeft zij sinds dit jaar de bestuurlijke status verworven van een *Collectivité*. Ook in de nieuwe situatie is het aantal onderwerpen waarover de lokale politiek mag beslissen beperkt maar valt het eiland bestuurlijk gezien niet meer onder het *Département d'Outre-Mer Guadeloupe*. Zij onderhoudt nu rechtstreekse banden met Parijs terwijl haar inwoners zich laten vertegenwoordigen in de Franse *Assemblée* en de Senaat door middel van twee rechtstreeks gekozen parlementsleden.

Het meeste opvallende element van het systeem van *checks-and-balances* op dit eiland wordt gevormd door het toezicht dat door de *Préfet* wordt uitgeoefend. Deze toetst alle politieke besluiten en kan deze ter vernietiging aan de administratieve rechter voordragen. Bovendien is hij bevoegd, in het geval de eilandsbegroting een tekort vertoont Saint Martin onder financiële curatele te stellen. Sinds 1997 gebeurt dit ook en wordt in samenspraak met de regionale rekenkamer een set aan financiële maatregelen voorgeschreven aan het eilandsbestuur. In de nieuwe situatie is het financiële toezicht op Saint Martin verder aangescherpt.

Tot slot

De Caribische regio laat een verscheidenheid aan bestuursmodellen zien die ieder op eigen wijze de deugdelijkheid van bestuur trachten te waarborgen. Ook de specifieke problemen, die voortvloeien uit het feit dat de Caribische entiteiten overwegend kleinschalig zijn en relatief kort ervaring hebben met democratie, zijn vaak op verschillende manieren ondervangen in de afzonderlijke bestuurssystemen. Dit onderzoek laat onder meer zien dat de scheiding der machten heel verschillend wordt uitgewerkt in de Caraïben evenals de aanpak van politieke benoemingen. Het onderzoek laat ook zien dat bepaalde bestuursmodellen op bestuurlijk gebied aanzienlijk beter presteren dan anderen. Daarmee is geen antwoord gegeven op de vraag welk bestuursmodel (of elementen daarvan) het meest geschikt zou zijn voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Wel roept het de vraag op of het huidige bestuurssysteem van Aruba en de Nederlandse Antillen voldoende aansluit bij de lokale en de culturele constellatie van de eilanden. In het laatste hoofdstuk van deze rapportage wordt een essaymatige aanzet gegeven tot het beantwoorden van deze laatste vraag.¹

Noot 1 Dit laatste hoofdstuk weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de opvatting van het Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Met het Slotakkoord van 2 november 2006 lijkt het definitieve einde van de Nederlandse Antillen bezegeld. De vijf eilanden van het Caribische Koninkrijksdeel zullen afzonderlijk een eigen bestuurlijke entiteit gaan vormen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Wat niet eindigt met de nieuwe staatkundige verhoudingen is de verplichting van de Koninkrijkspartners de deugdelijkheid van bestuur te verwezenlijken en de taak van de Koninkrijksregering dat te waarborgen.

Deugdelijkheid van bestuur, ook wel *good governance*, is reeds geruime tijd een belangrijk onderwerp binnen de transatlantische samenwerking in het Koninkrijk. Verschillende projecten zijn daarom in Aruba en de Nederlandse Antillen geïnitieerd om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. De focus in het beleid met betrekking tot *good governance* is sterk gericht geweest op het verbeteren van de *checks-and-balances* in de bestuurlijke stelsels van de huidige Caribische entiteiten. De gedachte daarachter is dat het versterken van controlemechanismen in de bestuurssystemen corruptie en belangenverstrengeling kunnen voorkomen alsmede de kwaliteit van het ambtelijk apparaat verhogen.

Tot op heden is het systeem van *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen nooit integraal beschreven. Evenmin was duidelijk in hoeverre de controlemechanismen binnen het systeem afwijken van die van andere bestuurlijke entiteiten in de Caribische regio. Dit laatste moet als gemis worden beschouwd. Hoewel de Caribische Koninkrijksdelen op bestuurlijke indicatoren naar verhouding bovengemiddeld presteren behoren ze niet tot de top van de Caribische regio die wordt aangevoerd door Barbados, de Cayman Islands en Bermuda. Antwoord op de vraag in hoeverre de controlemechanismen in de bestuurssystemen van deze excellent presterende Caribische entiteiten in de praktijk bijdraagt aan de hoge kwaliteit van hun bestuur kan mogelijk bruikbare informatie opleveren voor de verdere uitwerking van het Slotakkoord.

Om een systematische beschrijving te krijgen van het systeem van *checks-and-balances* in Aruba en de Nederlandse Antillen én om vast te stellen hoe op andere Caribische entiteiten toezichtmechanismen zijn vormgegeven heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Koninkrijksrelaties het onafhankelijke onderzoeks- en adviesbureau *Nauta-Kibbelaar* opdracht verleend antwoord te geven op de volgende twee onderzoeksvragen:²

- 1 Welke *checks-and-balances* kent het bestuurlijke stelsel van Aruba, de Nederlandse Antillen en de daartoe behorende eilandgebieden?
- 2 Hoe ziet het stelsel van *checks-and-balances* eruit op vergelijkbare eilanden in de Caribische regio? Wat zijn de *best practises*?

Noot 2 Aanvankelijk zou tijdens het onderzoek ook antwoord worden gegeven op een derde onderzoeksvraag, namelijk: "Hoe werken de *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen in de praktijk?" Medio januari 2007 is vastgesteld dat het beantwoorden van deze vraag gelet op mogelijk gevoelige politieke lading niet opportuun zou zijn.

Ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvragen is door drs Oberon Nauta de relevante wetgeving van Aruba en de Nederlandse Antillen bestudeerd en in de periode oktober 2006 / maart 2007 veldwerk verricht op Barbados en Anguilla. Dr Miguel Goede, werkzaam als universitair docent op de Universiteit van de Nederlandse Antillen heeft op Saint Martin het veldwerk verricht en het achtste hoofdstuk van deze rapportage geschreven.

1.2 Opbouw van de rapportage

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de samenhang tussen kleinschaligheid en jonge ervaring met democratie enerzijds en de deugdelijkheid van bestuur anderzijds. In hoofdstuk 3 wordt het ambigue begrip *checks-and-balances* toegelicht. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt het systeem van *checks-and-balances* van Aruba en de Nederlandse Antillen beschreven. In hoofdstuk 5 wordt stil gestaan bij alternatieve systemen van *checks-and-balances* in de Caraïben en de casestudies van Barbados, Anguilla en Saint Martin geïntroduceerd. Deze laatstgenoemde Caribische entiteiten en hun bestuurlijke prestaties worden in de hoofdstukken 6 t/m 8 beschreven. In hoofdstuk 9 wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de nadelige gevolgen van kleinschaligheid en jonge democratie door *checks-and-balances* kunnen worden beperkt.

2 Jonge democratieën en kleinschaligheid

2.1 Inleiding

Zowel de korte ervaring met democratie als de kleinschaligheid van de eilandelijke samenlevingen maakt het bestuur van Aruba, de Nederlandse Antillen en de overige Caribische staten kwetsbaar. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op achtergrond van deze kwetsbaarheid.

2.2 Jonge staten en democratie

De Caribische staten hebben hun democratische bestuursstelsel grotendeels pas verkregen in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw (Huntington, 1991). Met recht kunnen ze daarom als jonge democratieën worden aangeduid. Onder grote druk van de Verenigde Staten werden, in de nasleep van de WO II, de voormalige koloniale grootmachten gestimuleerd hun overzeese gebieden op te geven (Oostindie & Klinkers, 2003, p. 42). Deze dekolonisatie ging gepaard met de transplantatie van democratische bestuursmodellen van westerse snit. De democratische transitie van de Cariben verschilt daarmee in sterke mate van de landen die traditioneel met het 'westen' worden aangeduid.

In de westerse metropolen concentreerde de politieke macht zich aanvankelijk slechts 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 zo geleidelijk tot stand. Toen het noodzakelijk werd, door druk vanuit de bevolking, 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 kiesrecht en andere participerende principes waren deze normen reeds door brede lagen van de bevolking geaccepteerd.

De democratische transitie van de Caribische entiteiten verliep niet zo geleidelijk. Feitelijk werd een democratisch bestuursmodel, vaak 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). Maatschappelijke resonantie voor democratie ontbrak daarom meestal. 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). Het ontbreken van maatschappelijke resonantie maakt het bestuursmodel kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik.

Deze kwetsbaarheid werd verder vergroot door het moment van dekolonisatie. Voor de WO I was het takenpakket van de overheid veel geringer en beduidend minder complex dan na de WO II, het moment waarop de meeste Caribische entiteiten hun democratische transitie doormaakten. De verzorgingsstaatgedachte, die steeds meer als vanzelfsprekend aan de democratie

gekoppeld werd, vroeg van de nieuwe overheden veel meer kundigheid en inspanning dan in het verleden nodig was (Pinkney, 1993, p. 39).

Daar waar in de meeste westerse landen het ontstaan van het democratische bestuursstelsel grotendeels verklaard kan worden uit de politieke cultuur van de betreffende bevolking ligt de oorsprong van democratie in de Caraïben en andere voormalige koloniale regio's, grotendeels buiten de eigen maatschappij. Wil een democratie naar haar beginselen functioneren dan moeten haar instituties aansluiten bij de cultureel bepaalde normen en opvattingen van de betreffende samenleving (Fisher, 1996, p. 9). Tegelijkertijd veronderstelt het bestuursmodel dat bepaalde democratische waarden binnen de samenleving, althans door het grootste deel van de bevolking gedeeld worden (Almond & Verba, 1963). Empirisch onderzoek toont het belang van deze bewering aan. De *World Values Survey*, een vergelijkend onderzoek in meer dan 80 landen laat zien dat maatschappijen die vrijheid, gelijkheid, tolerantie en participatie als kernwaarden beschouwen tegelijkertijd gekenmerkt worden door een effectief (niet corrupt) bestuur. Terwijl het tegenovergestelde geldt voor landen waar deze waarden ontbreken (Inglehart & Welzel, 2002).

Ter verklaring voor deze samenhang wordt wel gewezen op het feit dat in een samenleving waar de democratische waarden niet dominant zijn doorgaans machtsongelijkheid tussen personen geaccepteerd is. Bovendien worden individuele rechten en vrijheden daar vaak ondergeschikt geacht aan die van de sociale groep waartoe men behoort (Hofstede, 2003).

De karakteristieken van dergelijke samenlevingen dragen niet bij aan goed bestuur. In de eerste plaats zorgt het grote ontzag voor autoriteiten ervoor dat ondergeschikten aan diegenen die hoger in de hiërarchie staan niet durven vragen rekenschap af te leggen voor hun daden. Politieke en/of bestuurlijke opportunisten lopen daardoor minder kans betrapt te worden op oneigenlijk gebruik van bevoegdheden. Ten tweede kan de acceptatie van machtsongelijkheid voor degenen die macht uitoefent een norm verschaffen te handelen op de manier zoals zij dat goed achten, daarbij mogelijk de wet overtredend (Licht, Goldschmidt, & Schwartz, 2003).

2.3 Kleinschaligheid en democratie

In de vorige paragraaf is uiteengezet waarom jonge democratieën niet vanzelfsprekend goed bestuur kennen. Aruba en de Nederlandse Antillen hebben niet alleen een korte democratische geschiedenis maar moeten tevens worden aangemerkt als kleinschalig. Voor het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur brengt dit extra problemen met zich mee. Economieën van kleinschalige (eilandelijke) samenlevingen kenmerken zich over het algemeen door hun openheid. De thuismarkt is vaak onvoldoende groot om daarvoor kosten-effectief te produceren. Dit maakt export van goederen noodzakelijk waardoor de afhankelijkheid van de ontwikkelingen op de internationale markten toeneemt. De afhankelijkheid wordt verder vergroot door het feit dat kleinschalige samenleving veel moeite hebben hun productie te diversificeren (Streeter in: Mol & Van Vliet, 1997, p. 7; Oostindie & Suttén, 2006). Schommelingen in de wereldconjunctuur kunnen daarom desastreuze gevolgen hebben voor de lokale economie. Voorts moet vermeld worden dat de concurrentiepositie van eilandelijke samenlevingen onder druk staat door de extra transportkosten die het vervoer over zee of door de lucht met zich mee brengt. Wat geldt voor de export geldt ook voor de import. Extra transportkosten belasten de ingevoerde producten en beperken daardoor de koopkracht op de eilanden (Janga, 1997).

Belangrijker nog dan de economische gevolgen zijn de effecten van kleinschaligheid voor het openbaar bestuur. In de eerste plaats kan gewezen worden op de hoge kosten van het openbaar bestuur. Ondanks het geringe aantal inwoners heeft de overheid evenveel bevoegdheden uit te oefenen als in relatief grote landen waardoor de prijs van haar dienstverlening *per capita* veel hoger uitvalt. Bovendien heeft, in het specifieke geval van de Caraïben, het koloniale verleden er voor gezorgd dat een omvangrijk en bureaucratisch overheidsapparaat gecreëerd is dat slechts moeizaam ontmanteld wordt.

In de tweede plaats kan gewezen worden op de tol die kleinschaligheid eist in termen van kwaliteit. Doorgaans zijn er in vergelijking tot een grootschaligere samenleving minder ambtsdragers om alle bevoegdheden uit te oefenen, wat leidt tot bevoegdhedenconcentratie (H. Munneke, 1994, p. 20). Deze bevoegdhedenconcentratie stelt hoge eisen aan de verantwoordelijke functionaris. De rekruteringsgrond voor overheidspersoneel is als gevolg van de kleinschaligheid van de samenleving echter relatief beperkt wat leidt tot statusincongruentie: personen kunnen ambtelijke posities verkrijgen die hen in een grootschaligere context, gezien hun opleiding en ervaring niet toebedeeld zou zijn.

Buiten de formele kenmerken van de kleinschalige (eilandelijke) samenlevingen moet in het kader van *good governance* op de betekenis van sociale relaties worden gewezen. In kleinschalige samenlevingen doorkruisen persoonlijke relaties functionele-zakelijke relaties vaker dan in grootschalige samenlevingen, waardoor sociale rollen een diffuus karakter krijgen (Oostindie & Suttén, 2006, p. 23). Voorts leidt de geringe sociale afstand tussen ambtsdrager en burgers tot een intensivering van de processen van interactie en communicatie 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 niet te veronachtzamen (Römer, 1998).

2.4 Waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur

Het functioneren van het openbaar bestuur binnen een democratische systeem is voor een belangrijk deel afhankelijk van de maatschappij waarbinnen het is vormgegeven. Zoals in dit hoofdstuk werd uiteengezet, hebben veel jonge democratieën een valse start gemaakt. Het democratische bestuursmodel werd vrijwel altijd van buitenaf opgelegd met een zekere maatschappelijke onverschilligheid tot gevolg. Bovendien zijn de democratische waarden van vrijheid, gelijkheid en tolerantie niet overal in de wereld maatschappelijk verankerd. Democratie is daarmee geen vanzelfsprekendheid. Chester E. Finn, professor aan de Vanderbilt University drukt zich daarover als volgt uit:

"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."

Op Aruba en de Nederlandse Antillen wordt de kwetsbaarheid van het bestuursstelsel verder vergroot door het feit dat de eilandelijke samenleving aangemerkt moet worden als kleinschalig. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van overheidspersoneel én voor de kwaliteit van het politieke proces.

Meer dan in grootschalige samenlevingen kan het bestuur in kleinschalige samenlevingen ontvankelijk worden voor particularistische belangen en zodoende zondigen tegen de beginselen van goed bestuur.

Meer nog dan in oude gevestigde democratieën lijkt daarom de noodzaak in jonge kleinschalige staten aanwezig waarborgen in het bestuurlijke systeem in te bouwen teneinde de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Deze waarborgen worden doorgaans aangeduid met de ambigue term *checks-and-balances*. Het volgende hoofdstuk is gewijd aan deze controlemechanismen die bedoeld zijn om het democratische systeem ten bate van het algemeen belang te laten functioneren.

3 *Checks-and-balances*

"Constitutions are checks upon the hasty action of the majority. They are the self imposed restraints of a whole people upon a majority of them to secure sober action and a respect for the rights of the minority."

William Howard Taft

3.1 Inleiding

Ondanks het veelvuldige gebruik is het begrip *checks-and-balances*³ niet uitvoerig geconceptualiseerd in de wetenschap. Meer algemeen verwijst het begrip in de praktijk echter altijd naar mechanismen die het binnen een krachterspel mogelijk maken dat de verschillende betrokken actoren elkaar controleren en daar waar nodig in de uitoefening van hun macht limiteren. Wat het begrip concreet inhoudt hangt af van de context waarbinnen het wordt gehanteerd. De context van dit onderzoek is de bestuurspraktijk van Caribische democratieën. Zoals in de inleiding van deze rapportage werd aangegeven verstaat het *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* onder *checks-and-balances* de controlemechanismen die beogen een waarborg te verschaffen voor de deugdelijkheid van bestuur. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende vormen van dit soort *checks-and-balances*.

3.2 De scheiding der machten

De oorsprong van het begrip *checks-and-balances* is onlosmakelijk verbonden met de door Montesquieu in 1748 geïntroduceerde doctrine van de *Trias Politica*. Om het volk te beschermen tegen ongebreidelde machtsuitoefening door de staat dienden de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht gescheiden te worden. De gedachte hierachter is dat ieder van deze machten, en volgens Hamilton (1788) in *The Federalist paper nummer 78*, in het bijzonder de wetgevende en uitvoerende macht, belang hebben bij het uitbreiden van hun invloed in de regering, enerzijds door de bevoegdheden van de andere machten aan te tasten of door aanspraak te maken op terreinen die de constitutie buiten het bereik van de politiek heeft gelaten (Padovano, Sgarra, & Fiorino, 2003). Door de staatsmachten te scheiden zorgen de bewegingen van wetgevende en uitvoerende macht voor een tegenreactie bij de andere macht die alles in het werk stelt om de relatieve afname in invloed te niet te doen. 'Checks' binnen de *Trias Politica* verwijzen daarom naar de mogelijkheid, het recht én de verantwoordelijkheid van ieder van de drie machten de activiteiten van de ander te monitoren. 'Balances' verwijzen naar de mogelijkheid van iedere actor zijn wettige bevoegdheid aan te wenden om de macht van de andere te beperken, zowel in het algemeen als in specifieke gevallen. Door het uitoefenen van deze bevoegdheden wordt voorkomen dat er machtsmisbruik optreedt. Binnen deze (constitutionele) setting speelt de rechterlijke macht de rol van achtervang. Zij wordt geacht onwettig gebruik van macht door middel van rechtspraak uit te bannen.

Noot 3 In dit stuk wordt *checks-and-balances* in enkelvoud gebruikt. Tenzij anders aangegeven wordt onder deze term geen onderscheid gemaakt tussen mechanismen die als *check* of als *balance* functioneren omdat in de praktijk dat onderscheid namelijk niet goed te maken valt.

In de praktijk wordt het beginsel van de scheiding der machten aangevuld met een onderverdeling van de bevoegdheden *binnen* de betreffende macht door verschillende taken over afzonderlijke overheidsorganen te verdelen (Kugler & Rosenthal, 2000, p. 11). Binnen de uitvoerende macht is bijvoorbeeld bepaald dat de ene minister gaat over de omvang van het budget (financiën) terwijl de andere minister bepaalt hoe het haar toegewezen budget feitelijk wordt besteed. Binnen de rechterlijke macht krijgt deze onderverdeling onder meer vorm door de scheiding tussen zittende magistratuur en staande magistratuur en binnen de wetgevende macht moet gedacht worden aan meerpartijen stelsels en brede belangencoalities binnen politieke partijen.⁴

De *Trias Politica* moet beschouwd worden als één van de meest essentiële voorwaarden voor democratie omdat het volkssoevereiniteit mogelijk maakt. Pas als de scheiding der machten verwezenlijkt is wordt de garantie gegeven dat de bevolking daadwerkelijk in staat is, zonder gevaar van onderdrukking door de regering, de inhoud, totstandkoming en effecten van het beleid direct of indirect te beïnvloeden.

3.3 *Checks-and-balances* en politiek liberalisme

In de context van de moderne democratische rechtstaat worden *checks-and-balances* breder geïnterpreteerd dan uitsluitend de bevoegdheid *en* de plicht van de staatsmachten elkaar te controleren en indien nodig te corrigeren. De verbreding wordt ingegeven door het feit dat naar westerse maatstaven pas van een volwaardige democratie sprake is wanneer niet alleen aan de eis van het principe van volkssoevereiniteit gehoor is gegeven maar ook aan die van het *politieke liberalisme*. In essentie is politiek liberalisme de aanduiding van een politieke orde waarbinnen de democratische waarden van vrijheid, gelijkheid en tolerantie verwezenlijkt zijn (Sartori, 1995). Deze orde vindt haar grondslag in de wet. In de eerste plaats is dit de constitutie maar in veel gevallen ook aanvullende wetgeving en de van toepassing zijnde mensenrechtenverdragen (Marks, 2000). Deze wetten scheppen een normenkader waarmee het overheidshandelen en het te voeren beleid in overeenstemming dient te zijn.⁵ In tegenstelling tot wetten die het principe van volkssoevereiniteit gestalte geven, verschaft het liberale normenkader geen van te voren vastgelegde oplossingen voor concrete politieke vraagstukken. Of de bestuurspraktijk van een democratie ook daadwerkelijk liberaal is, in de politieke betekenis van het woord, hangt af van de mate waarin de betreffende regering bereid is het liberale normenkader als uitgangspunt te nemen. En dat is geen vanzelfsprekendheid. Onderzoek naar de effecten van de transplantatie

Noot 4 Soms wordt betoogd, wanneer de wetgevende macht te weinig in staat is haar taak als wetgever uit te voeren, bijvoorbeeld omdat de tegengestelde belangen in de coalities niet te verenigen zijn, om elementen van directe democratie toe te voegen aan de representatieve democratie. Het voordeel van referenda is dat de wetgevende macht moeilijke beslissingen kan overlaten aan de bevolking en dat de uitkomst van het volksbesluit een grotere legitimiteit heeft dan een besluit van de wetgevende macht (Kugler & Rosenthal, 2000). Bovendien verschaft dit een extra *checks-and-balances* tegen ongewenste beslissingen van de overheid. Het burgerinitiatief, zoals dat sinds 1 mei 2006 in Nederland geldt, is van vergelijkbaar karakter. Met een burgerinitiatief wordt de wetgevende macht gedwongen een door de bevolking aangedragen voorstel te bespreken en er een standpunt over in te nemen.

Noot 5 Men onderscheidt met betrekking tot liberale (grond)rechten over het algemeen, *klassieke* en *sociale* grondrechten. Klassieke grondrechten beschermen de staatsburgers tegen een te ver gaand ingrijpen door de overheid. Ze scheppen een vrijheidssfeer waar de overheid niet zonder meer inbreuk op kan maken en ze kunnen ter bescherming worden afgedwongen voor de rechter. Sociale grondrechten geven de mensen aanspraken op prestaties van de overheid. Zij dienen veelal eerst in de secundaire wetgeving van de staten gestalte te krijgen alvorens er bij de rechter een beroep op gedaan kan worden.

van wetten van de ene maatschappij naar de andere laten zien dat dit vaak alleen goed gaat zolang deze zich beperken tot instrumentele aangelegenheden. Op het moment dat de wetten betrekking hebben op sociale relaties, die diepgewortelde culturele waarden raken, dan is er veelal sprake van sterke weerstand (Cotterrell, 1982).

Reeds in 1835 waarschuwde Tocqueville dat democratie kan leiden tot de "tirannie van de meerderheid", waarbinnen de rechten en belangen van individuen en groepen die niet tot de meerderheid behoren, ondersneeuwen (Toqueville, 2003).⁶ De democratische geschiedenis van voormalige koloniën en postcommunistische staten laat zien dat de waarschuwing nog immer actueel is. Ondanks het feit dat in deze landen de staatsmachten gescheiden zijn en vrije en geheime verkiezingen de volkssoevereiniteit waarborgen is de overheid vaak niet bereid de in de wet verankerde liberale normen te hantieren (Pinkney, 1993; Zakaria, 1997).

Om te voorkomen dat meerderheidsgroeperingen in de gelegenheid worden gesteld het democratische systeem te misbruiken voor het eigen belang zijn er door constitutionele architecten verschillende mechanismen toegevoegd aan het oorspronkelijke systeem van *checks-and-balances*. Daarbij moet gedacht worden aan het vetorecht van de uitvoerende macht, meerdere kamers binnen de wetgevende macht, gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen bij bepaald type politieke besluiten en de eis van wettelijke toetsing door de rechterlijke macht bij bepaalde wetsvoorstellen.

3.4 *Checks-and-balances* en de deugdelijkheid van bestuur

Met de scheiding der machten en procedures ten aanzien van het democratische besluitvormingsproces is een aantal controlemechanismen gecreëerd dat tirannie van de enkeling over de meerderheid of van de meerderheid over minderheden voorkomt. Deze voorzieningen waarborgen echter niet de deugdelijkheid van bestuur. Volgens de *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* verdient een bestuurspraktijk pas de term *deugdelijk* wanneer het aan de volgende eisen voldoet: het is transparant, participatief, consensusgericht, *accountable*, responsief, doelgericht en doelmatig en voldoet aan de eis van het legaliteitsbeginsel.⁷ Transparantie en *accountability* zijn van deze eisen de belangrijkste en feitelijk de voorwaarden voor de overige. Pas wanneer inzichtelijk wordt wat een overheid doet en als gevolg daarvan gedwongen kan worden rekenschap af te leggen voor haar daden kan worden vastgesteld in hoeverre zij aan de andere eisen tegemoet komt (Licht et al., 2003). In moderne westerse democratieën zijn daarom allerlei controlemechanismen operationeel die openbaarheid van het bestuur bevorderen. De

Noot 6 Volgens James Madison is dit gevaar in kleine samenlevingen nog groter dan in meer grootschalige samenlevingen: "The smaller the society, the fewer probably will be the distinct parties and interests composing it; the fewer the distinct parties and interests, the more frequently will a majority be found of the same party; and the smaller the number of individuals composing a majority, and the smaller the compass within which they are placed, the more easily will they concert and execute their plans of oppression. Extend the sphere, and you take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength, and to act in unison with each other." (Madison, 1787).

Noot 7 Een overheid die haar politieke proces vormgeeft volgens deze beginselen garandeert dat corruptie wordt geminimaliseerd, de voorkeuren van minderheden worden gearticuleerd en dat de belangen van de meest kwetsbaren betrokken worden in het besluitvormingsproces. Dit heeft niet alleen sociale voordelen. Ook de economische ontwikkeling van een land is in sterke mate gebaat bij *good governance* (Denters, Donner, Popma, & Van Spijk, 2006; Mauro, 1997).

Ombudsman, verschillende adviesraden, media en NGO's dragen ieder op een eigen wijze bij aan de transparantie van de overheid.

Een aparte set van *checks-and-balances* in moderne democratische bestuurs-systemen bestaat uit de zogenaamde *integriteitsvoorzieningen*. Deze voorzieningen zijn expliciet gericht op het tegengaan van onwettig of corrupt handelen van de overheid. Enerzijds moeten hieronder maatregelen worden verstaan die een preventieve werking hebben. Daarbij kan gedacht worden aan de verplichting voor politici en ambtsdragers nevenactiviteiten openbaar te maken of een *code of conduct* te ondertekenen. Anderzijds betreffen dit wettelijke bepalingen van onverenigbaarheid van bloeds- en/of familiebanden in bepaalde posities binnen de overheid.

3.5 *Checks-and-balances* in Caribische bestuurssystemen

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de term *checks-and-balances* binnen de context van een democratische rechtsstaat een verscheidenheid aan mechanismen omvat. In dit onderzoek zal ieder mechanisme aangemerkt worden als een *checks-and-balances*, ongeacht of het een procedure is of daadwerkelijk een toezichthoudend orgaan, wanneer de werkzaamheid daarvan (ten dele) bijdraagt aan de deugdelijkheid van bestuur. Bij de definiëring van de term deugdelijkheid van bestuur volgen we de definitie van *good governance* die de *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* hanteert.

4 *Checks-and-balances* in Aruba en de Nederlandse Antillen

4.1 Inleiding

Zoals in het voorgaande hoofdstuk uiteen is gezet, wordt binnen dit onderzoek onder het begrip *checks-and-balances* alle mechanismen verstaan die bijdragen aan *good governance*. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de mechanismen op Aruba en de Nederlandse Antillen die aan dit criterium voldoen. Per mechanisme wordt steeds aangegeven op welke wijze deze bijdraagt aan de deugdelijkheid van bestuur, met welke middelen en/of bevoegdheden deze bijdrage geleverd wordt en, voor zoverre van toepassing, aan welke wettelijke bepaling het mechanisme zijn bestaan en bevoegdheid ontleent.

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 niet noemenswaardig 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.

Veel van de mechanismen die in dit hoofdstuk beschreven worden, zijn in hun opzet niet uitsluitend bedoeld voor het verwezenlijken van de deugdelijkheid van bestuur.⁸ De Gouverneur heeft bijvoorbeeld, naast het uitoefenen van het hoger toezicht, ook allerlei andere niet controlerende taken. Ook kent het Statuut een groot aantal bepalingen die noch direct noch indirect bijdragen aan de deugdelijkheid van bestuur om de simpele reden dat zij daarvoor nooit bedoeld zijn. In dit onderzoek beperken we ons tot uitsluitend die aspecten van de geselecteerde mechanismen waar een controlerende en eventueel corrigerende werkzaamheid vanuit gaat.

Opbouw van het hoofdstuk

In paragraaf 4.2 worden de voorzieningen beschreven die een waarborg bieden voor de deugdelijkheid van bestuur op het constitutioneel niveau. Het gaat hierbij om de *procedures* die in het Statuut en de beide Staatsregelingen worden voorgeschreven aan de bestuursorganen van het Koninkrijk. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de mechanismen die hun bestaansrecht ontleen aan secundaire wetgeving. Het gaat hierbij om de Landsverordening administratieve rechtspraak, Landsverordening openbaarheid van bestuur, Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht, Landsverordening Organisatie Landsoverheid en de verschillende comptabiliteitswetten. Paragraaf 4.4 is gewijd aan (bestuurs-)organen die bij wet een controlerende of corrigerende taak opgedragen hebben gekregen. Het betreft de Koninkrijksregering, de Gouverneur, de Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen, de rechterlijke macht, de Gezaghebber, de Eilandsraad, Raad van Advies, de Algemene rekenkamer, de Landsaccountantdienst, Sociaal Economische Raad, de ombudsfunktionaris, de Centrale Bank, Centraal Bureau voor de Statistiek, Kamer van Koophandel en het Georganiseerd Overleg Ambtenaren. In paragraaf

Noot 8 Veel van de mechanismen in dit hoofdstuk zijn in het leven geroepen toen nog niet in termen van *good governance* werd gedacht.

4.5 worden de mechanismen beschreven die weliswaar de overheid controleren maar daartoe niet wettelijk verplicht zijn. Het gaat om de Raad Onderwijs en Arbeidsmarkt Nederlandse Antillen, Kolaborativo, de vakbonden, Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken, Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken, Directie Wetgeving (Aruba) en Directie Wetgeving en Juridische Zaken (NA), samenwerking, media. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.6 afgesloten met een samenvatting.

4.2 Constitutionele *checks-and-balances*

In deze paragraaf worden de procedures en voorschriften beschreven, die vastgelegd zijn in het Statuut, de Staatsregelingen van de Caribische Koninkrijksdelen en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen. Omdat deze procedures zijn vastgelegd op het constitutionele niveau nemen ze in de hiërarchie van het bestuursrecht de hoogste positie in.

4.2.1 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.⁹

Het Statuut kan beschouwd worden als een supranationale grondwet, in die zin dat het qua werking boven de Nederlandse Grondwet en de Staatsregeling van respectievelijk Aruba en de Nederlandse Antillen staat.¹⁰ Ten aanzien van de waarborg van democratie, en in verlengde daarvan *good governance*, moet in het bijzonder op drie bepalingen worden gewezen. In de eerste plaats roept het Statuut de landen van het Koninkrijk op democratie in de moderne betekenis van het woord 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.¹¹ Tegelijkertijd verschaft 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 Koninkrijksdelen uitsluitend onder voorwaarden kunnen worden gewijzigd.¹²

Noot 9 In deze paragraaf beperken we ons tot de beschrijving van de procedures. 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.

Noot 10 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."

Noot 11 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".

Noot 12 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

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 is.¹³ 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.¹⁴ 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).

Ten derde draagt het Statuut de drie landen op wetgeving zo veel mogelijk onderling af te stemmen.¹⁵ Omdat in Nederland op wetgevend en rechtswettenschappelijk 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 *good governance*. Derhalve levert het concordantiebeginsel een mechanisme op dat bijdraagt aan de deugdelijkheid van bestuur.

4.2.2 De Staatsregelingen van Aruba en de Nederlandse Antillen¹⁶

De eerste bepaling in de Staatsregelingen van beide landen die in het kader van *good governance* moet worden genoemd is de scheiding der machten.¹⁷ Daarnaast schrijven de Staatsregelingen een aantal procedures voor die bijdragen aan het waarborgen van *good governance*. 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.¹⁸ In de Arubaanse Staatsregeling wordt tevens bepaald dat naast geldleningen ook garanties slechts op basis van een landsverordening kunnen worden verleend.¹⁹ Voorts is in beide

voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. Het vertegenwoordigende lichaam kan het ontwerp van een zodanige landsverordening niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen."

Noot 13 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."

Noot 14 Artikel 44 Statuut (zie voor een verder uitwerking van deze bepaling paragraaf 'de Koninkrijksregering').

Noot 15 Artikel 39 Statuut.

Noot 16 Net als bij de beschrijving van het Statuut in paragraaf 3.2.1 beperken we ons in deze paragraaf tot de beschrijving van de procedures waarvan een controlerend effect uitgaat. De constitutionele organen die hun bestaansrecht ontleen aan de Staatsregelingen van beide landen en die in het kader van *good governance* een controlerende taak uitoefenen worden in aparte subparagrafen in dit hoofdstuk beschreven.

Noot 17 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.

Noot 18 Artikel V.14 Staatsregeling Aruba en artikel 132 lid 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

Noot 19 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

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 een onafhankelijk orgaan. Deze bepaling heeft zowel in Aruba als de Nederlandse Antillen geleid tot de instelling van de Algemene Rekenkamers (zie paragraaf 4.4.8).

Net als aan de leden van de Staten en de rechterlijke macht, die in dit hoofdstuk apart worden besproken, wordt aan het ministerambt bepaalde voorwaarden verbonden. In de eerste plaats gelden dezelfde eisen die aan het Statenlid 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, lid van de Staten of actief dienend ambtenaar.²⁰ 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.

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.²¹ 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.²² In de Landsverordening Organisatie Landsoverheid (zie paragraaf 4.3.4) 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 hetgeen krachtens medeondertekening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister.²³ Met deze bepalingen is op de Nederlandse Antillen een duidelijke invulling gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.²⁴

In de Staatsregeling van Aruba is verder bepaald dat de overheid bij de uitvoering van haar taken openbaarheid betracht.²⁵ 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 4.3.2).

mate voor Aruba geldt kan dit land ook geen geldleningen aan gaan zonder toestemming van de Koninkrijksregering.

Noot 20 Artikel 37 lid 5 Staatsregeling Nederlandse Antillen, en Artikel II lid 1 Staatsregeling Aruba.

Noot 21 In artikel 11, 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

Noot 22 Artikel 37 lid 3 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

Noot 23 Artikel 2 lid onder c Landsverordening Organisatie Landsoverheid Nederlandse Antillen.

Noot 24 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."

Noot 25 Artikel V.19 Staatsregeling van Aruba.

4.2.3 De Eilandenregeling Nederlandse Antillen

De Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) kent een aantal bepalingen die het politieke proces inrichten volgens de beginselen van *good governance*. 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 vergaderen²⁶ maar het aantal onderwerpen waarover gesproken en beslist kan worden in een besloten vergadering is als gevolg van artikel 36 ERNA beperkt.²⁷ 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 *good governance* 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.²⁸ Omdat de Gouverneur krachtens het Reglement voor de Gouverneur en de Staatsregeling is opgedragen toezicht te houden op de verenigbaarheid van 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 die moeten 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 inzake het comptabel beheer worden gegeven in de landsverordening 'Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden' (zie paragraaf 4.3.5)

De ERNA zelf is tegen aantasting van eilandelijke politieke processen beschermd doordat in artikel 88 van de Staatsregeling Nederlandse Antillen is

Noot 26 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."

Noot 27 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 uitlenen van gelden en het aangaan van rekening-courant-overeenkomsten, het geheel of gedeeltelijk vervreemden, 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.

Noot 28 Artikel 100 lid 1 ERNA.

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.

4.3 *Checks-and-balances* op basis van secundaire wetgeving

De constitutionele documenten van de Caribische Koninkrijksdelen 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.

4.3.1 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 actie uit 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.²⁹ Het bestuursorgaan is daarbij gebonden te beslissen binnen een daarvoor wettelijk gestelde termijn.³⁰ Wanneer deze beslissing voor de getroffen onbevredigend uitvalt staat hem de mogelijkheid open beroep in te stellen bij het Gerecht.³¹ 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.³² 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 weloverwogen oordeel te komen. Is eenmaal het beroep ingesteld dan wordt het bestuursorgaan verplicht onverwijld alle stukken te overleggen die op het beroepsschrift betrekking hebben.³³ Op de Neder-

Noot 29 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).

Noot 30 Artikel 19 en 20 Lar Aruba en artikel 69 Lar Nederlandse Antillen

Noot 31 Artikel 23 lid 1 Lar Aruba en artikel 7 Lar Nederlandse Antillen

Noot 32 Artikel 23 Lar Aruba en artikel 9 lid Lar Nederlandse Antillen.

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

landse 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.³⁴ 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.³⁵

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.³⁶ 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.

4.3.2 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.³⁷ 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.³⁸ Het bestuursorgaan kan weigeren³⁹ om informatie te verstrekken maar dit moet schriftelijk gemotiveerd zijn.⁴⁰ Uiterlijk drie weken na de ontvangst van het verzoek neemt het betreffende bestuurorgaan 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.⁴¹

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de Lob een aantal bepalingen kent die de overheden aanzet tot het verstrekken van informatie uit eigen beweging. In

Noot 34 Artikel 53a Lar Aruba en artikel 74 lid 1 en 2 Lar Nederlandse Antillen.

Noot 35 Artikel 56 Lar Aruba en artikel 97 Lar Nederlandse Antillen.

Noot 36 Artikel 50 lid 9 Lar Nederlandse Antillen.

Noot 37 Artikel V.19 Staatsregeling van Aruba en artikel 2 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 38 Artikel 2 lid 1 Lob Aruba en artikel 3 lid 1 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 39 De gronden waarop een bestuursorgaan mag weigeren informatie te verstrekken zijn geregeld in artikel 8 Lob Aruba en artikel 11 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 40 Artikel 3 lid 3 Lob Aruba en artikel 5 lid 2 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 41 Artikel 3 lid 4 Lob Aruba artikel 6 Lob Nederlandse Antillen.

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 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.⁴² 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.⁴³ 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 tervisielgging 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.⁴⁴

4.3.3 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 Landsverordeningen vastgesteld.⁴⁵ Deze landsverordeningen regelen zeer uitgebreid de rechtspositie van de ambtenaren. Het gaat hier onder meer om bepalingen die het bevoegd

Noot 42 Artikel 3 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 43 Artikel 10 lid 1 en lid 4 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 44 Artikel 15 lid 1 en 2 Lob Nederlandse Antillen.

Noot 45 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.

gezag een termijn stellen aan een proefperiode en haar opdraagt een ambtenaar na een gestelde periode in vaste dienst te nemen.⁴⁶ Ook zaken als werktijden en overwerk worden geregeld.⁴⁷ 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.⁴⁸ Beloningen en bijzondere eenmalige toelagen zijn ook aan strikte regelgeving gebonden die dienen te voorkomen dat ze ingezet worden als politiek strooigoed.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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 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. Naast rechtsbeschermende regels voor de positie van de ambtenaren, wordt aan hen ook enkele regels opgelegd, die aangemerkt kunnen worden als waarborgen voor een deugdelijk bestuur. In het bijzonder gaat het hier om integriteitsvereisten ten aanzien van het bekleden van ambtelijke functies. Onder meer gaat het daarbij om 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”.⁵¹ Verder bepaalt de LMA “Het is de ambtenaar verboden overheidsgoederen te gebruiken ten bate van particuliere belangen van zichzelf of van derden”.⁵² 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 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”.⁵³ 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.⁵⁴ Op Aruba wordt de wetgever niet opgedragen de wijze van vervolging in een landsverordening nader vast te leggen.

Noot 46 Artikel 5 LMA.

Noot 47 Artikel 27 LMA.

Noot 48 Artikel 15 LMA.

Noot 49 §11 Beloningen en andere bijzondere eenmalige toelagen LMA.

Noot 50 Artikel 16 LMA.

Noot 51 Artikel 55 en 56 LMA en voor de Nederlandse Antillen alleen bovendien artikel 54 LMA.

Noot 52 Artikel 58 lid 1 LMA.

Noot 53 Artikel 68 lid 2 LMA.

Noot 54 Het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen van 1 juli 1985 (P.B. 1985, no. 85) is voor dit doel vastgesteld. De toelichting op LMA is echter onduidelijk in hoeverre deze regels ook van toepassing moeten worden geacht.

4.3.4 Landsverordening Organisatie Landsoverheid

De Landsverordening Organisatie Landsoverheid (LOL) kan in het kader van de deugdelijkheid van bestuur beschouwd worden als een belangrijk instrument om ongebreidelde groei van het ambtenarenapparaat tegen te gaan. Bovendien kent het een aantal bepalingen die de ministeriële verantwoordelijkheid, waarmee de Staten de Regering kan dwingen rekenschap 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 Landsoverheid. De LOL legt de organisatiestructuur van het ambtelijk en bestuurlijk apparaat van de Nederlandse Antillen vast qua structuur en formatieplaatsen (fte's). In artikel 12 lid 1 LOL is bepaald dat het maximum aantal formatieplaatsen per Ministerie, bedraagt voor:

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.

Voorts zijn in de LOL de taken per Ministerie uitgewerkt⁵⁵ en wordt met de bepaling dat "de coördinatie en uitvoering van hetgeen krachtens medeonder-tekening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister" een afbakening gegeven van het hetgeen 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. Ook voor de Eilandgebieden ontbreekt een dergelijk wettelijk kader. Wel heeft hebben de Bestuurscolleges van de eilandgebieden de wettelijke verplichting maandelijks de kerngetallen met betrekking tot de formatie te publiceren.

4.3.5 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

Noot 55 Artikel 3 tot en met 10 LOL.

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.⁵⁶ Bij het opstellen van de begroting dienen zij zich te houden aan een aantal richtlijnen die de controleerbaarheid vergroten. Voorts is op de Nederlandse Antillen bij wet bepaald dat geen uitgaven worden gedaan buiten of boven de begroting.⁵⁷ Op Aruba kunnen daarentegen pas uitgaven buiten of boven de begroting gedaan worden wanneer bij Landsbesluit daartoe besloten is.⁵⁸

Een andere bepaling, die in het kader van *good governance* 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 aanbesteed.⁵⁹ In zowel Aruba als de Nederlandse Antillen mag echter van deze regel worden afgeweken wanneer de Minister van Financiën zulks 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.⁶⁰ 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.

Noot 56 Artikel 2 lid 1 Comptabiliteitverordening 1989, artikel 2 lid 1 Comptabiliteitsbesluit.

Noot 57 Artikel 21 lid Comptabiliteitslandsverordening.

Noot 58 Artikel 14 lid 1 onder a en b Comptabiliteitverordening 1989.

Noot 59 Artikel 25 lid 1 Comptabiliteitverordening 1989, artikel 27 lid 1 Comptabiliteitslandsverordening.

Noot 60 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 verschaft, of een bijzondere aanbieding is ontvangen, waarvan de aanvaarding in het belang van het Land is.

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.⁶¹ Het ontwerp van de landsverordening tot de vaststelling van de jaarrekening 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.⁶² 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 bepaalt 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.⁶³ De *Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden* stelt daarbij een aantal eisen aan de wijze waarop de begroting dient te worden opgesteld.⁶⁴ 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 in de toelich-

Noot 61 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 Comptabiliteitsverordening 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 verplichting 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).

Noot 62 Artikel 45 lid 1 Comptabiliteitsverordening 1989, Artikel 38 lid 1 Comptabiliteitslandsverordening.

Noot 63 Artikel 92 lid 1 ERNA.

Noot 64 Zie hoofdstuk I, § 1. *De begroting* Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

ting aangegeven hoe het evenwicht tussen de uitgaven enerzijds en de middelen anderzijds op termijn weer tot stand kan worden gebracht.”⁶⁵ 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.”⁶⁶

In de ERNA wordt het Bestuurscollege opgedragen jaarlijks een jaarrekening op te stellen. Deze rekening wordt bij eilandsverordening vastgesteld.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ Bij het ontwerp wordt voorts overgelegd een verklaring van bevinding van de ARNA.⁷⁰

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*.

4.3.6 Wettelijke aansprakelijkheid minister, Gedeputeerde en Gezaghebber

Om ook achteraf ondeugdelijk 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 Land verricht slechts de minister *als persoon* gebonden is.⁷¹ 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 bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen

Noot 65 Artikel 4a Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

Noot 66 Artikel 4b Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

Noot 67 Artikel 93 lid 1 en 2 ERNA.

Noot 68 Artikel 40 lid 1 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

Noot 69 Artikel 45 lid 1 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

Noot 70 Artikel 45 lid 2 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

Noot 71 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.”

en Aruba, de Staatsregeling van Aruba, de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, de Eilandenregeling Nederlandse Antillen of enige andere 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.⁷²

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 aan hem 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 medewerkt 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 wettelijke regelingen, voor zover deze uitvoering wegens de aard van de aangelegenheid tot de omvang van zijn verantwoordelijkheid behoort of hem uitdrukkelijk is opgedragen.⁷³

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.⁷⁴

Noot 72 Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht van Aruba en de die van de Nederlandse Antillen.
Noot 73 Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen.
Noot 74 Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen.

4.4 Formele controleorganen

In de voorgaande paragrafen is een aantal procedures beschreven die bijdragen aan good governance en die van toepassing zijn op de bestuurlijke actoren binnen het Koninkrijk. In deze paragraaf worden de actoren en hun bevoegdheden zelf beschreven.

4.4.1 De Koninkrijksregering

De Koninkrijksregering is in het kader van *good governance* 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.⁷⁵ 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 inzake Koninkrijksaangelegenheden te bepalen.⁷⁶ 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.⁷⁷ In de tweede plaats kan de Konink-

Noot 75 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.

Noot 76 Het statuut verhindert overigens dat de rijksministerraad zondermeer een beslissing neemt tegen de zin van de regeringen 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.

Noot 77 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

rijksregering 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.⁷⁸ Ten derde is de 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.”⁷⁹ 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.⁸⁰

4.4.2 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 4.2.1 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 controlebevoegdheden en 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.”⁸¹ 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 uitoefent.⁸² In het kader van *good governance* moet daarbij in

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).

Noot 78 Artikel 50 lid 1 Statuut.

Noot 79 Artikel 51 lid 1 Statuut.

Noot 80 Artikel 29 lid 1 Statuut.

Noot 81 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.

Noot 82 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.

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.⁸³ 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.

Om de positie van de Gouverneur te beschermen tegen belangenverstrengeling zijn aan de bekleding van het ambt verschillende voorwaarden gesteld. 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.⁸⁴

De Gouverneur vervult in het kader van *good governance* een belangrijke functie omdat hij als Koninkrijksorgaan én als landsorgaan formeel waakt over de deugdelijkheid van bestuur in Aruba en de Nederlandse Antillen.

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

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven is een belangrijke voorwaarde voor *good governance* 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 oefen-

Noot 83 Artikel 15 lid 2 ERNA.

Noot 84 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.

nen de Staten de wetgevende macht uit.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.⁸⁷

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.⁸⁸ 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.

4.4.4 De rechterlijke macht

De rechterlijke macht vervult, in het kader van *good governance*, een belangrijk toezichthoudende en corrigerende functie in de Caribische Koninkrijksdelen. Zij is niet alleen de vertolker van de wet maar is ook bevoegd de beide andere machten, en dan met name 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 de 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

- Noot 85 De taak is opgedragen in artikel 67 lid 1 en 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen en artikel V.1 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.
- Noot 86 Deze bevoegdheden van de Staten zijn in het Reglement van Orde van de Staten van Aruba en van de Nederlandse Antillen verder bepaald.
- Noot 87 Artikel 30 lid 1 Landsverordening ARNA.
- Noot 88 Artikel 60 lid 1 en 2 Staatsregeling Aruba en artikel 63 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

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.⁸⁹

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.⁹⁰ 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."⁹¹ 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

Noot 89 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.

Noot 90 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.

Noot 91 Artikel 98 lid 1 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

Nederland in de gelegenheid is gesteld van haar zienswijze hieromtrent te doen blijken".⁹²

4.4.5 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.

In het kader van *good governance* 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".⁹³ 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.⁹⁴

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 die belangenverstrengeling beogen 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

Noot 92 Artikel 98 lid 2 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

Noot 93 Artikel 98 lid 1 ERNA.

Noot 94 Artikel 99 lid 1 ERNA.

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 Nederlandse Antillen of met enig deel daarvan. Het houden van aandelen in een naamloze vennootschap, die een onderneming als bovenbedoeld bedrijf, 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 uitoefnende." In lid 4 tenslotte wordt bepaald: "hij mag rechtstreeks noch zijdelings deel hebben in enige concessie, van welke aard ook, in het eilandgebied."

4.4.6 De Eilandsraad

De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen is zelfstandigheid verleend ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden.⁹⁵ Deze zelfstandigheid komt met name tot uitdrukking in het feit dat de bewoners van ieder eilandgebied een eigen volksvertegenwoordiging kiezen. De wetgevende macht inzake eilandelijke aangelegenheden is aan de volksvertegenwoordiging die de naam Eilandsraad draagt, opgedragen.⁹⁶ De Eilandsraad, controleert bovendien het Bestuurscollege bestaande uit een Gezaghebber (zie paragraaf 4.4.5) 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).⁹⁷

Noot 95 In artikel 88 lid 1 Staatsregeling Nederlandse Antillen is deze zelfstandigheid geregeld. In de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) is deze zelfstandigheid verder uitgewerkt.

Noot 96 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."

Noot 97 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;
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.

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."⁹⁸ Om de kans op belangenverstrengeling 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 4.4.3) 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.⁹⁹ 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 belangenverstrengeling op zakelijk vlak is in de ERNA een aantal aanvullende bepalingen opgenomen.¹⁰⁰

4.4.7 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 bestuurspraktijk. Zij ontleent haar bestaansrecht en bevoegdheden aan de Staatsregeling van beide landen.¹⁰¹ Hoewel de Raad verschillende taken vervult moet in het kader van *good governance* primair gewezen worden op haar wettelijke vereiste advisering ten aanzien van wetgeving.¹⁰² 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 omtrent ontwerpen van Rijkswetten, van Algemene Maatregelen van Rijksbestuur en internationale overeenkomsten die de Nederlandse Antillen raken, tenzij daaromtrent tussen de Regering van de Ne-

Noot 98 Artikel 38 lid 1 ERNA.

Noot 99 Militair in werkelijke dienst, diplomatiek vertegenwoordiger van een vreemde mogendheid, beroepsconsul, lid van de Regeringsraad, lid of buitengewoon lid van de Raad van Advies, procureur-generaal, 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.

Noot 100 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."

Noot 101 Artikel 28 Staatsregeling Nederlandse Antillen en Artikel IV lid 1 Staatsregeling Aruba.

Noot 102 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.

derlandse 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.¹⁰³ De Regering is niet gebonden aan het advies van de Raad wel is zij op de Nederlandse Antillen bij wet verplicht bij de aanbieding van de ontwerp- landsverordeningen aan de Staten het ontwerp vergezeld te doen gaan van het advies van de Raad van Advies.¹⁰⁴ Deze verplichting geldt ook voor de adviezen van de Raad over ontwerp- landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriële beschikkingen met algemene werking, alsmede over alle andere onderwerpen ten aanzien waarvan de Regering het oordeel van de Raad heeft verzocht.¹⁰⁵ 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 geschiedt steeds alvorens de Nota aan de Staten wordt aangeboden.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ Vanwege de in dit toetsingskader vervatte normen van deugdelijkheid van bestuur (zie paragraaf 4.2) moet het advies van de Raad worden aangemerkt als een belangrijke controle op de wetgevende macht.

4.4.8 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 geldelijk en materiele beheer in de ruimste zin van het woord te controleren.¹⁰⁸ In de landsverordeningen Algemene Rekenkamer

- Noot 103 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.
- Noot 104 Artikel 9, lid 2 onder a van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur Nederlandse Antillen.
- Noot 105 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.
- Noot 106 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.
- Noot 107 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 ontwerp-regelingen opgenomen voorstellen.
- Noot 108 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

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 verantwoordingen of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.¹⁰⁹

Bij het uitoefenen van haar taken heeft de Algemene Rekenkamer enkele vergaande bevoegdheden toebedeeld gekregen. 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.¹¹⁰ 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. Voorts 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.¹¹¹ 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.¹¹²

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.¹¹³ De Algemene Rekenkamers zijn voorts verplicht aan de minister-raad 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.¹¹⁴

De Rekenkamer controleert niet alleen maar wordt zelf ook gecontroleerd. De wet schrijft haar voor jaarlijks te rapporteren aan de Gouverneur en de vertegenwoordigende lichamen over de door haar verrichte werkzaamheden in het

eilandgebieden" zonder dat daar specifieke verplichtingen en bevoegdheden aan gekoppeld zijn.

Noot 109

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

Noot 110

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

Noot 111

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

Noot 112

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

Noot 113

Artikel 26 LARA en artikel 26 LARNA.

Noot 114

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

voorgaande jaar.¹¹⁵ 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.¹¹⁶

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.¹¹⁷ 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 verbonden.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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

4.4.9 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 landsaccountantdiensten, wordt uitsluitend aan hen de taak opgedragen om als interne accountant van de Regering op te treden.¹²⁰ Bovendien is op de Nederlandse Antillen bij wet bepaald dat de Algemene Rekenkamer, voor het uitoefenen van haar taken gebruik kan maken van de diensten van de SOAB.¹²¹ 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.¹²²

Noot 115 Artikel 27 LARA en artikel 39 lid 1 LARNA.

Noot 116 Artikel 29 lid 1 LARA en artikel 39 lid LARNA.

Noot 117 Artikel 3 lid 1 en 4 LARA en artikel 6 lid 1 en 3 LARNA.

Noot 118 Artikel 4 lid 1 LARA en artikel 7 lid 1 LARNA.

Noot 119 Artikel 9 lid 1 LARA en artikel 11 LARNA.

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

Noot 121 Artikel 2 lid 2 Landsverordening van de 21ste oktober 1994 tot aanwijzing van de interne accountant van de Regering van de Nederlandse Antillen.

Noot 122 Artikel 9 Comptabiliteitsverordening 1989.

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 administratie daaromtrent 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 accountantdienst de gevraagde de inlichtingen te verstrekken.¹²³

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 evenwel 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.¹²⁴ 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.'¹²⁵ De CAD kan in haar hoedanigheid van uitvoerend deskundige van de Algemene Rekenkamer beschikken over de genoemde bevoegdheden. Voor haar overige activiteiten ontleend zij haar bevoegdheden aan het Ministerie van Financiën.

4.4.10 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 genooddaakt 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.

Zowel Aruba als de Nederlandse Antillen beschikken sinds 1970 over een Sociaal Economische Raad (SER).¹²⁶ De SER adviseert de Regering op sociaal-economisch terrein. Dat kan op verzoek van één of meer Ministers of uit eigen beweging.¹²⁷ Het kan zowel op het gebied van wetgeving als op het gebied van het sociaal-economisch beleid. Er bestaat geen constitutionele verplichting van de Regering om advies van de SER in te winnen wel schrijven enkele landsverordeningen in specifieke gevallen het inwinnen van advies

Noot 123 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.

Noot 124 Artikel 24 lid 3 LARA.

Noot 125 Artikel 33 lid 1 LARA.

Noot 126 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).

Noot 127 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).

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.¹²⁸

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 Nederlandse 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.¹²⁹

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 4.5.2).

4.4.11 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,

Noot 128 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.

Noot 129 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.

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 Nederlands Antillen is het instituut Nationale ombudsfunktionaris aanwezig. Het Eilandgebied Curaçao beschikt daarentegen 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.¹³⁰ Bovendien verleent het bureau van de ombudsfunktionaris, indien de klager dit wenst, medewerking bij het op schrift stellen van zijn klacht.¹³¹ 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.¹³² Naast ingediende klachten kan de ombudsfunktionaris ook op eigen initiatief een onderzoek instellen naar gedragingen, indien hij vermoedt, dat deze gedragingen niet behoorlijk zijn.¹³³ 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.¹³⁴ 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.¹³⁵

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.¹³⁶ 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,

Noot 130 Artikel 9 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 131 Artikel 9 lid 3 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 132 Artikel 10 lid 3 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 133 Artikel 10 lid 5 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 134 Artikel 11 lid 1 onder a, b en c Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 135 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:

- a) op het moment van de indiening van de klacht een jaar is verstreken na de gedraging;
- b) de klacht niet voldoet aan de vereisten, bedoeld in artikel 9, tweede lid; (dit zijn de eisen die aan de schriftelijke klacht gesteld zijn)
- c) de klacht kennelijk ongegrond is;
- d) het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is;
- e) de klager een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden;
- f) 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;
- g) ten aanzien van de gedraging voor de klager een administratiefrechtelijke voorziening heeft opengestaan en hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt."

Noot 136 Artikel 10 lid 6 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

de gezaghebber.¹³⁷ Bovendien draagt de wet het bestuurscollege op de ombudsfunktionaris, in overeenstemming met hem, alle faciliteiten beschikbaar te stellen, die noodzakelijk zijn voor de goede en onafhankelijke uitoefening van zijn ambt.¹³⁸

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.”¹³⁹ De betrokkenen zijn in beginsel verplicht binnen een door de ombudsfunktionaris gestelde termijn te voldoen aan dit verzoek.¹⁴⁰ 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.¹⁴¹

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.¹⁴² Vervolgens wordt een definitief rapport opgesteld dat niet alleen aan de klager en de beklagde wordt verstrekt maar ook door eenieder kan worden opgevraagd.¹⁴³

Om belangenverstrengeling 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.¹⁴⁴ 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.”¹⁴⁵ De Eilandsraad is overigens gerechtigd onder voorwaarden de ombudsfunktionaris te ontslaan.¹⁴⁶ Wettelijk erkende redenen hiervoor zijn onder meer de onherroepelijke veroordeling van de functionaris wegens een misdrijf, de gijzeling van de functionaris vanwege schulden of het feit dat deze het Nederlanderschap 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.¹⁴⁷

Noot 137 Artikel 6 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 138 Artikel 4 lid 2 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 139 Artikel 13 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 140 Artikel 13 lid 2 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 141 Artikel 13 lid 3 en 4 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 142 Artikel 14 lid 1 en 2 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 143 Artikel 15 lid 1, 2 en 3 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 144 Artikel 2 lid 3 onder a en b Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 145 Artikel 2 lid 4 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 146 Artikel 3 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

Noot 147 Artikel 16 lid 1 Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao.

4.4.12 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 overheidsbemoeienis. 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 *good governance* moet echter gewezen worden op een andere taak, namelijk gevraagd én ongevraagd advies geven inzake de overheidsfinanciën.¹⁴⁸ 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.

4.4.13 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 en beleidsdoelen formuleren en achteraf vaststellen in hoeverre de doelen gerealiseerd zijn. Om die reden beschikken moderne staten altijd over één of meer organisaties die statistieken maken voor een aantal belangrijke sociaal-economische indicatoren. Deze organisaties fungeren, in het kader van *good governance*, 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.¹⁴⁹

4.4.14 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

Noot 148 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.

Noot 149 Landsbesluit organisatie en taakstelling Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Inwtr.: 1980,72

van bestuur. De Kamers zijn verplicht op Aruba 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.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

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.

4.4.15 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, die hierover waakt. 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.¹⁵² 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.¹⁵³ Met deze inspraak bevoegdheid 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.

4.5 Autonome *checks-and-balances*

De bestuurssystemen van Aruba en de Nederlandse Antillen kennen een aantal actoren die expliciet controlerende functies vervult. Daarnaast kennen beide landen ook een aantal bestuurlijke en maatschappelijk organisaties die niet expliciet bij wet zijn opgedragen een toezichthoudende taak te vervullen

Noot 150 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.

Noot 151 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.

Noot 152 Voor een beschrijving van de LMA zie paragraaf 3.3.3.

Noot 153 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, duurtoeslagregelingen, 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.

maar dat in de praktijk wel doen. De belangrijkste worden in deze paragraaf beschreven.

4.5.1 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 vernieuwd 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.¹⁵⁴

De onderwijsvernieuwing heeft betrekking op het verhogen van de scholingsgraad van de beroepsbevolking 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.

4.5.2 Kolaborativo

Kolaborativo is een Curaçaos initiatief waarin werkgevers, werknemers en overheid deelnemen. Het collectief is in 2001 door de vakcentrales van de vakbonden CGTC, SSK en KS opgericht en kent momenteel de volgende partners: Bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao, centrales van de genoemde vakbonden en de werkgeversvertegenwoordigers VBC-KvK. De Kolaborativo is een orgaan dat de overheid, het bedrijfsleven, de vakbonden, de Staten en de Eilandsraad van advies kan voorzien. Aan deze taakstelling ligt echter geen wettelijke bevoegdheid ten grondslag.

4.5.3 De Vakbonden

De vakbonden op Aruba en de Nederlandse Antillen ontlenen hun bestaansrecht aan het recht op vereniging dat in de beide staatsregelingen geregeld is.¹⁵⁵ Vakbonden hebben geen directe controlerende functie maar zorgen ervoor dat bepaalde sociale en soms ook politieke rechten bij de overheid en

Noot 154 Landsbesluit houdende Algemene Maatregelen d.d. 11 september 2002.

Noot 155 Artikel I.11 Staatsregeling Aruba en artikel 10 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

het bedrijfsleven opgeëist worden. Aruba en de Nederlandse Antillen kennen onder meer de volgende vakbonden/vakcentrales:

Aruba

- Aruban Health Care Workers Union (A.B.V),
- Aruba Police Labour Union SPA),
- Aruba Teachers' Union (SIMAR),
- Federation of Workers of Aruba (FTA), (Vakcentrale)
- Independent Oil Workers Union of Aruba (IOWUA),
- Independent Workers Union of WEB Aruba (SIWA),
- Union of Private & Public Employees of Aruba (SEPPA)

Curacao

- Central Trade Unions of Curacao (SSK), (Vakcentrale)
- Kamara Sindikal (Vakcentrale)
- Curacao Federation of Workers (CFW),
- Central General Di Trahadonan di Corsow (CGTC),

Sint Maarten

- Windward Islands Chamber of Labour Unions (WICLU)
- Windward Island Civil Servants Union,
- Windward Island Federation of Labour (WIFOL),
- Windward Islands Teachers Union (WITU),
- Windward Islands Chamber of Unions Research Center,

Bonaire

- General Federation of Bonaire Workers.

De meeste vakbonden op Aruba en de Nederlandse Antillen zijn aangesloten bij een vakcentrale.

4.5.4 De Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken

De Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken (BCZ) maakt onderdeel uit van het Ministerie van Constitutionele en Binnenlandse Zaken en oefent een aantal controleactiviteiten uit. Deze activiteiten hebben betrekking op de gebieden openbaar bestuur en constitutionele zaken.

In haar rapportage Konfiansa, dat in 1999 is verschenen is, heeft BCZ een aanzet gegeven voor het entameren van de integriteitkwestie in het overheidshandelen. In februari 2001 is de Regering akkoord gegaan met het voorstel van BCZ om de aanbevelingen uit het rapport gefaseerd uit te voeren. Samen met functionarissen van het Openbaar Ministerie, de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen, de Directie Personeel, Organisatie & ICT, Sec. RVM/RVD en de Stichting OverheidsAccountantsbureau maakt zij deel uit van de stuurgroep die invulling geeft aan de uitvoering van de aanbevelingen. Activiteiten die in dit kader zijn verricht, zijn o.a.: opstellen regelgeving registratie nevenfuncties bestuurders, opstellen regelgeving integriteitbeleid t.a.v. ambtenaren, opstellen ethische gedragsbeginselen ambtenaren, opstellen uitvoeringsplan met o.a. als activiteiten, bekendheid geven en bespreekbaar maken van integriteitkwesties, verzorgen van trainingsprogramma's, ontwikkelen en bevorderen communicatiebeleid en doorlichting organisatie op functies met verhoogd risico.

Eind 2001 is een samenwerkingsprogramma met Nederland afgesloten op het gebied van de bestuurlijke ontwikkeling. De doelstelling van dit program-

ma is om in vijf jaar tot een hoog kwalitatief bestuur bij alle overheden van de Nederlandse Antillen te geraken. BCZ vervult een coördinerende en monitorende functie binnen dit programma.

4.5.5 De Directie Wetgeving

Onder de verantwoordelijkheid van Directie Wetgeving (Aruba) en Directie Wetgeving en Juridische Zaken (NA) valt het voorbereiden, implementeren en beheren van de landelijke wet- en regelgeving, alsmede het zorg dragen voor de afkondiging en invoering van de landelijke wet en regelgeving, waaronder het opstellen van perscommuniqués en brochures inzake die wet- en regelgeving. Meer bijzonder zijn beide directies verantwoordelijk voor de coördinatie van door de ministeries voor te bereiden wet- en regelgeving ter uitvoering van internationale en regionale verdragen, de juridische advisering in het algemeen ten behoeve van de Raad van Ministers en individuele bewindspersonen en de juridische ondersteuning in ruime zin des woord van de Landsoverheid bij de uitoefening van het Bestuurlijk Toezicht.

Vanwege de adviserende taken en de ondersteuning van de Landsoverheid bij de uitoefening van het Bestuurlijk Toezicht moeten beide directies worden aangemerkt als controlemechanismen die kunnen bijdragen aan de deugdelijkheid van bestuur.

4.5.7 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 *good governance*, 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 Koninkrijksdelen 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 rechtshandhaving, de economische ontwikkeling, het onderwijs en de volksgezondheid worden overgemaakt aan ontwikkelingsfondsen. Op Aruba is dit het Fondo Desarroyo 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 *good governance* 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 instandhouden 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.

4.5.8 De Media

De media worden over het algemeen beschouwd als een belangrijke controlemechanisme binnen het systeem van *check-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.¹⁵⁶

Het mediaveld op Aruba en de Nederlandse Antillen is omvangrijk, heteroog en deels via maatschappelijke scheidslijnen verdeeld.

4.5.9 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 ver ontwikkeld. Toch zijn ook in de Caribische Koninkrijksdelen verschillende organisaties actief die maatschappelijke ontwikkeling of de verbetering van het milieu proberen te stimuleren. Een inventarisatie 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

Noot 156 Artikel 1.12 Staatsregeling Aruba en artikel 8 Staatsregeling Nederlandse Antillen.

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

Statia

- 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

4.6 Tot slot

Het systeem van *checks-and-balances* op Aruba en de Nederlandse Antillen is in verhouding tot andere Caribische entiteiten (zie hoofdstukken 5 t/m 7) zeer uitgebreid. 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 Koninkrijksdelen 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 bestuurssysteem 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 voorge-

schreven. 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 die specifiek gericht zijn 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 moeilijk 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 Landsaccountantdiensten, de Gezaghebbers en om de bepalingen in de Lar.

5 *Checks-and-balances* in de politieke praktijk van de Caraïben

Op Cuba na kennen alle bestuurlijke entiteiten in de Caraïben een samenhangend systeem van *checks-and-balances*. De systemen maken onderdeel uit van het type bestuursmodel dat in de betreffende entiteit opgeld doet. Als gevolg van het koloniale verleden en de vorm van dekolonisatie (zie BOX 5.1) verschillen de bestuursmodellen aanzienlijk. Niet alleen in het niveau van autonomie maar ook qua democratische vorm. Zo vertoont het systeem van Puerto Rico duidelijke overeenkomsten met het Amerikaanse Republikeinse model, kennen de onafhankelijke voormalige Britse koloniën en de huidige Britse *Overseas Territories* het *Westminster* model en hebben 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 aangezien deze overzeese gebieden integraal onderdeel vormen van de Franse eenheidsstaat.

Niet alleen de bestuursmodellen en daarin vervatte systemen van *checks-and-balances* verschillen ook de bestuurlijke prestaties lopen sterk uiteen. Uit tabel 5.1 blijkt dat Barbados en de Bahama's het best presteren van de Caribische regio, terwijl Cuba en Haïti het slechtste resultaat vertonen.

Tabel 5.1 *World Bank Indicators* gemiddelde score voor periode 2003-2005

	Voice and Accountability	Political Stability	Government Effectiveness	Regulatory Quality	Rule of Law	Control of Corruption	gemiddeld
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: eigen berekening op basis van de *World Bank Governance Indicator set 2006*

Om vast te stellen hoe de systemen van *checks-and-balances* in andere vergelijkbare bestuurlijke entiteiten zijn vorm gegeven, is onderzoek verricht op Barbados, Anguilla en Saint Martin. De drie eilanden zijn geselecteerd op grond van twee criteria: de mate van zelfstandigheid en feitelijke prestaties op bestuurlijk gebied. Voor wat betreft de mate van zelfstandigheid is binnen dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen volledig onafhankelijke landen, entiteiten die beperkt zelfbestuur kennen en volledig geïncorporeerde overzeese gebieden. De differentiatie naar mate van zelfstandigheid is relevant voor het Koninkrijk omdat de eilanden van de huidige Nederlandse Antillen onder het nieuwe statuut naar verwachting verschillende niveaus van autonomie zullen kennen. Voor wat betreft de feitelijke prestaties op bestuurlijk gebied zijn uitsluitend entiteiten geselecteerd die zeer goed presteren in de Caribische regio of waarvan zoals het geval is bij Saint Martin, vooralsnog weinig bekend is. In de volgende hoofdstukken wordt voor de genoemde entiteiten het systeem van *checks-and-balances* beschreven en per controle-mechanisme aangegeven hoe effectief deze in de praktijk functioneert.

BOX 5.1: Verschillende vormen van dekolonisatie

De bestuursmodellen die in de Caribische regio worden aangetroffen verschillen van elkaar in de mate van onafhankelijkheid. Of anders gezegd: de mate waarin een eventueel moederland wettelijk bevoegd is in te grijpen in de lokale democratische besluitvorming. De Caraïben kent 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 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, te kennen onderdeel te willen blijven van het Verenigd Koninkrijk. De Britten zwaaien daarom in Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands (BVI), Cayman Islands, Montserrat, The Turks & Caicos Islands (TCI) nog steeds de scepter. Hoewel deze eilanden eigen bestuur kennen zijn de Britten daar verantwoordelijk voor buitenlandse zaken, defensie, *good governance* 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 Caribische 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 Indies 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. Vanwege deze integratie van de overzeese gebieden is niet zinvol om over

een apart Caribisch bestuur te spreken. 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 U.S. Virgin Islands) 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 om in te grijpen in het lokale democratische proces zijn beperkter dan op de Britse en Franse eilanden.

Nederland is eveneens in de Caribische regio aanwezig gebleven. Hoewel haar aanvankelijk een federatie met Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen voor ogen stond zouden uiteindelijk alleen de laatste twee genoemde rijkssdelen onderdeel gaan uitmaken van het Koninkrijk. Met zijn 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 kent ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk, de VS en Frankrijk naar verhouding de minste bevoegdheden om in te grijpen in het lokale democratische proces van de Caribische Koninkrijksdelen.

6 Barbados

6.1 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 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 van Britten. 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 dat van 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 kiesrecht 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 *good governance*. 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*. Uit haar gegevens blijkt (zie tabel 5.1 vorige hoofdstuk) dat Barbados van alle Caribische entiteiten gemiddeld genomen voor de laatste drie jaar het beste presteert, 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 staatssysteem in hoofdlijnen worden geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de afzonderlijke controleorganen en voorzieningen die kunnen worden aangemerkt als *checks-and-balances*.¹⁵⁷

6.2 Het staatssysteem van Barbados in 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.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ 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 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).

Noot 157 Binnen het onderzoek hebben we ons beperkt tot uitsluitend die organen en voorzieningen die een (grond)wettelijke grondslag hebben. Media en *civil society* in het algemeen blijven zodoende buiten beschouwing.

Noot 158 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*)

Noot 159 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 centrumpartij 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).

Noot 160 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.

6.3 De *Governor-General*

De *Governor-General* is in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van Koningin Elizabeth het staatshoofd van Barbados.¹⁶¹ 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.¹⁶² In een enkel geval voert hij zijn taken uit in opdracht van het parlement¹⁶³ of Koningin Elizabeth.¹⁶⁴

De wet heeft de *Governor-General* een aantal bevoegdheden toegekend die 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, opdrachten geen uitvoering te geven¹⁶⁵ of deze ter heroverweging terug te sturen naar de opdrachtgever.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷ Dezelfde grondwet geeft hem de bevoegdheid zijn goedkeuring te onthouden aan een wetsvoorstel.¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹

- Noot 161 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.
- Noot 162 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."
- Noot 163 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."
- Noot 164 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."
- Noot 165 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."
- Noot 166 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;"
- Noot 167 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."
- Noot 168 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."
- Noot 169 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

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*.¹⁷⁰ Ook de benoeming en het ontslag van een van de leden van het Lagerhuis als *Leader of the Opposition* wordt krachtens de wet tot zijn discretionaire bevoegdheid gerekend.¹⁷¹

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.¹⁷² Namens *Her Majesty* is hij bevoegd amnestie te verlenen aan veroordeelden.¹⁷³

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 degen 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

and ought to be consulted."

Noot 170 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."

Noot 171 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 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*."

Noot 172 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."

Noot 173 Artikel 78 *Constitution of Barbados*.

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*.

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.

6.4 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.^{174 175}

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 hier deels 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 bepalen. Wanneer het moment van verkiezingen strategisch gekozen wordt kan de regerende partij extra stemmen winnen.¹⁷⁶

Noot 174 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."

Noot 175 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 het Lagerhuis. De minister-president benoemde haar vervolgens tot senator en in die hoedanigheid kreeg zij een ministerpost aangeboden.

Noot 176 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.

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 6.6). 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.¹⁷⁷ Hoewel reeds in 1979 door de *Constitutional Review Commission Cox* gezien 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).¹⁷⁸

6.5 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.¹⁷⁹ 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 gekozen¹⁸⁰ terwijl de leden van de *Senate* door de Governor-General benoemd worden, deels op voordracht van de minister-president.¹⁸¹

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 motie-recht.¹⁸² Voor wat betreft het financieel beleid van de regering kan het parlement de hulp invoeren van de *Auditor-General* en die oproepen onderzoek

- Noot 177 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."
- Noot 178 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 tevens 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.
- Noot 179 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."
- Noot 180 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."
- Noot 181 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."
- Noot 182 *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.*

in te stellen.¹⁸³ 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.¹⁸⁴

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.¹⁸⁵ 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 attributen etc.¹⁸⁶ Zo verbiedt de wet uitdrukkelijk insinuaties, verwijzingen naar personen, ongegronde beweringen en onbeschaafd gedrag:¹⁸⁷

(1) "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

Noot 183 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."

Noot 184 *Public Accounts Committee Act*.

Noot 185 Artikel 54 lid 3 en 4 *Constitution of Barbados* en artikel 63 lid 1 *House of Assembly Standing Orders* 1973.

Noot 186 "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)

Noot 187 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."

*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)*¹⁸⁸

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)*¹⁸⁹

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 stringent. 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 de wetgeving van Aruba en de Nederlandse Antillen, betrekking op bloedverwantschap.¹⁹⁰

- Noot 188 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 substantive motion moved for the purpose." (*Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados* Artikel 34).
- Noot 189 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*)
- Noot 190 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

Als onderdeel van het parlement kent het bestuursstelsel van Barbados de functie van *Leader of the Opposition*.¹⁹¹ 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”.¹⁹²

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-president¹⁹³ maar is hij tevens voorzitter van *Committee of Public Accounts*¹⁹⁴. Ook wordt 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*.¹⁹⁵

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.”

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.”

Noot 191 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.”

Noot 192 Artikel 74 lid 2 *Constitution of Barbados*.

Noot 193 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 Government Order and the *Leader of the Opposition* or the Member speaking first on behalf of the Opposition.”

Noot 194 Artikel 59 lid 1 *House of Assembly Standing Orders* 1973: “The *Leader of the Opposition* shall be Chairman of the Committee of Public Accounts.”

Noot 195 Artikel 81 lid (2), artikel 90 lid 1 en artikel 91 lid 1 *Constitution of Barbados*.

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 parlamentszittingen worden ontzegd.¹⁹⁶

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.

Het functioneren van het parlement in de praktijk

Zoals in paragraaf 6.4 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. Zoals werd aangegeven wordt de leider van de winnende politieke partij de minister-president en deze draagt ter benoeming op zijn beurt de ministers en het merendeel van de 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 er over andere onderwerpen soms stevig gedebatteerd wordt en dat ook binnen de regerende partij verschillende meningen worden geuit.

Noot 196 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."

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 parlementsleden zijn bevoegd wetsvoorstellen –zogenaamde *Private Bills*¹⁹⁷– in te dienen. In de praktijk wordt van dit initiatiefrecht nauwelijks gebruik gemaakt. De aanstelling van parlementsleden is namelijk part-time betaald. Naast de politieke verplichtingen oefenen de meesten 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 overheidswegen 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 parlementsleden 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. 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.¹⁹⁸ In haar veertigjarige bestaan is deze commissie slechts een 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.¹⁹⁹

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

Noot 197 Artikel 57 *House of Assembly Standing Orders* 1973 en artikel 75 lid 2 71 *Standing Orders Of The Honourable The Senate Of Barbados*.

Noot 198 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*).

Noot 199 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.

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 ten eerste voor gepleit een wettelijke subsidieregeling te treffen.

6.6 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 uitoefenen, 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.²⁰⁰ 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.²⁰¹

Barbados kent drie *Service Commissions*: de *Judicial and Legal Service Commission*, de *Police Commission* en de *Public Service Commission*.²⁰² (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.²⁰³ Deze wordt krachtens de grondwet namelijk door de minister-president benoemd.²⁰⁴

Noot 200 Artikel 11 *Service Commission Act*.

Noot 201 Artikel 3 lid 1 *Service Commission Act*.

Noot 202 De *Judicial and Legal Service Commission* is verantwoordelijk voor benoeming, ontslag en disciplineren in alle overheidsfuncties waarbij in de functievereisten een graad in de rechtenstude 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 gemaakte 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*).

Noot 203 Formeel wordt de benoeming wordt door de *Governor-General* gedaan. Deze volgt echter te allen tijde het bindend advies van de *Commissions* op.

Noot 204 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

Een cruciaal onderdeel van het systeem van de *Service Commissions* op Barbados is de zogenaamde *civil lists* 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.²⁰⁵ 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*.²⁰⁶ 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.²⁰⁷ 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.²⁰⁸

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.

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 instru-

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."

Noot 205

Noot 206

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."

Noot 207

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

Noot 208

Artikel 16 en 17 *Public Service Regulations 1978*.

ment 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 6.2 wordt een overzicht gegeven van het aantal beslissingen dat in de periode 1998 – 2002 door de *Public Service Commission* is genomen.

Tabel 6.2 Aantal besluiten genomen door de PSC in de periode 1998 - 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Benoemingen	283	2.476	2.012 ²⁰⁹	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)

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.²¹⁰ 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

- Noot 209 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.
- Noot 210 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.

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 uitgemond 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 wangedrag 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 procedures²¹¹, 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).

6.7 De *Audit-General* (Rekenkamer)

Barbados kent een onafhankelijke *Auditor-General* die belast is met het toezicht op het door de overheid gevoerde geldelijk en materiele beheer.²¹² De wet draagt hem op toe te zien dat alle rekenplichtigen op de juiste wijze en

Noot 211 Een van die regels is bijvoorbeeld dat voordat een onderzoek tegen een 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).

Noot 212 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."

volgens zijn aanwijzingen hun administratie voeren.²¹³ 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."²¹⁴ 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 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."²¹⁵ 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.²¹⁶

De *Auditor-General* kan naar zijn inzicht functionarissen van zijn organisatie autoriseren om in zijn naam zijn taken en bevoegdheden uit te oefenen.²¹⁷ 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.²¹⁸ 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."²¹⁹

De *Auditor-General* staat zelf onder toezicht van het parlement. Jaarlijks zal 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.²²⁰ 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.²²¹

De *Auditor-General* wordt op voordracht van de *Public Service Commission* en na consultatie van de minister-president door de *Governor-General* be-

- Noot 213 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."
- Noot 214 Artikel 26 onder c en d *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 215 Artikel 29 lid 1 onder a *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 216 Artikel 29 lid 1 onder b t/m e *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 217 Artikel 30 *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 218 Artikel 31 lid 1 en 2 *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 219 Artikel 33 *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 220 Artikel 28 lid 2 *Financial Administration and Audit Act*.
- Noot 221 Artikel 31 *Financial Administration and Audit Act*.

noemd.²²² 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

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.²²³ Deze jaarrekening geeft alle inkomsten en uitgaven weer die namens het *Consolidation Fund*²²⁴ zijn gedaan. Voorts voert de *Auditor-General* jaarlijks nog een groot aantal *audits* uit bij verschillende overheidsinstellingen.²²⁵ 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.²²⁶ 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.²²⁷

Naast het probleem dat enkele overheidsorganen geen informatie *kunnen* verschaffen doet zich op Barbados ook het probleem voor dat een aantal overheidsorganen geen informatie *hoeven* 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 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

Noot 222 Artikel 102 *Constitution of Barbados*.

Noot 223 Artikel 10 lid 2 *Financial Administration and Audit Act*.

Noot 224 Alle opbrengsten van de staat worden op Barbados gedeponneerd 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*).

Noot 225 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."

Noot 226 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 (sic) te laat was met het indienen van haar jaarrekening.

Noot 227 "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).

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).²²⁸ 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 6.5 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.

6.8 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 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.²²⁹

Krachtens de wet is de Ombudsman onafhankelijk en oefent hij naar eigen oordeel zijn taken en bevoegdheden uit.²³⁰ 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

Noot 228 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 and 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.

Noot 229 Artikel 3 lid 3 Ombudsman Act Barbados.

Noot 230 Artikel 2 lid 2 Ombudsman Act Barbados.

beginnen wanneer het publieke belang daarbij gebaat is.²³¹ 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.²³² 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.²³³

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.²³⁴

In tegenstelling tot de Curaçaose en Caribische *Commonwealth* ombudsfunktionaris mag de ombudsman van Barbados voor zijn diensten een vergoeding rekenen.²³⁵

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 bij naam kende en dat van dat percentage slechts een fractie op de hoogte was van de inhoud ervan.²³⁶ 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 6.1 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 opgedroogd.

Tabel 6.1 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)

- Noot 231 Artikel 6 lid 1 Ombudsman Act Barbados.
 Noot 232 Artikel 10 lid 1 en 2 Ombudsman Act Barbados.
 Noot 233 Artikel 13 lid 7 Ombudsman Act Barbados.
 Noot 234 Artikel 5 lid 6 Ombudsman Act Barbados.
 Noot 235 Artikel 4 lid 3 Ombudsman Act Barbados.
 Noot 236 (Clarke, 2004, p. 1).

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 not 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 door de klagende partij een rechterlijke procedure moet worden opgestart met daaraan verbonden hoge kosten. (zie paragraaf 6.9). 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.²³⁷

Noot 237 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 dras-

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.

6.9 Judicial Review (Administratief beroep)

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*.²³⁸ 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; and
- Breach of or omission to perform a duty

Noot 238

tisch 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. 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 rechtsspraak (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 aange tekend 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 prominent 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.

6.10 Tot slot

Afgaand op internationaal vergelijkend onderzoek zoals dat door organisaties als *Freedom House*, *Transparency International* en de *World Bank* wordt gepubliceerd, presteert Barbados op bestuurlijk gebied in de Caribische en Zuid-Amerikaanse regio als beste. Deze score, zo blijkt uit deze rapportage, is niet alleen gebaseerd op de wijze waarop de overheid in formeel staatsrechtelijke zin is ingericht maar ook op de wijze waarop de institutionele voorzieningen in de bestuurspraktijk worden aangewend. In haar formele opzet kent het Barbadaanse systeem van *checks-and-balances* juist een aantal tekortkomingen die de potentie hebben de deugdelijkheid van bestuur te ondermijnen.

In de eerste plaats kent de wet de uitvoerende macht en in het bijzonder de minister-president vergaande bevoegdheden toe. Zoals werd aangegeven bepaalt hij de kandidaten voor *Governor-General*, de overige ministers, de meerderheid van de 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 persoonlijkheid 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 de meerderheid van de Senaatszetels benoemd is door de minister-president kan gesteld worden dat de wetgevende

macht op Barbados binnen de invloedssfeer van de uitvoerende macht wordt getrokken.

In de tweede plaats kan gewezen worden op het feit dat de minister-president de leden van de zittende magistratuur benoemt. 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 draagt de organisatie van het parlement en daarbinnen de politieke partijen een aantal kenmerken die het de wetgevende macht bemoeilijken 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 enigszins 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 behandeld kunnen worden.

Naast risico's kent het Barbadaanse staatssysteem 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 overheidspersoneel 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 en het strenge toezicht op naleving daarvan. De regels zijn naar verhouding strikt en in de praktijk worden ze streng bewaakt door de *Speakers*. Naast de kamer-voorzitter 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 parlements lid zich naar regels te gedragen.

De effectiviteit van de wetgevende macht wordt vergroot door een ander aspect van het Barbadaanse staatssysteem dat eerder in deze paragraaf juist

werd aangehaald als een bedreiging van de deugdelijkheid van bestuur. 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 wel 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 in het parlement worden aangenomen. Geheel ongecontroleerd kan de regering dat overigens niet doen. De eerste kamer, bestaand uit benoemde deskundigen, houdt als een soort Raad van Advies 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.

Tijdens het onderzoek is van verschillende zijde naar voren gebracht dat niet 'dankzij' maar 'ondanks' het systeem van *checks-and-balances* de bestuurspraktijk van Barbados internationaal gezien zo'n goede naam draagt. De kracht van Barbados zou niet zo zeer gelegen zijn in de formele institutionele maatregelen maar in de 'rijpe' politieke cultuur van het eiland. Hoe het ook zei, Barbados heeft één van de oudste parlementen van de wereld en altijd een hoge mate van zelfbestuur gekend, ook al was dat zelfbestuur aanvankelijk voorbehouden aan de Britse kolonisten. Voorts kan worden gewezen op het feit dat de Britten Barbados als vestigingskolonie hebben benut en het staatssysteem zich vanwege de instroom van Europese Engelsen zich conform de tradities in het Verenigd Koninkrijk heeft ontwikkeld. Daarbij kan worden opgeteld dat in de Britse *West Indies* de slavernij als eerst werd afgeschaft en onder druk van de sterke emancipatiebeweging in Groot-Brittannië de Afro-Caribische bevolking direct na de afschaffing van de slavernij vrij onderwijs aangeboden heeft gekregen. Het onderwijs op Barbados staat tot de dag van vandaag zeer hoog aangeschreven in de regio en heeft ertoe geleid dat het opleidingsniveau van Barbados niet onderdoet voor het niveau in westerse landen. Dit onderwijs is op Engelse leest geschoeid en heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het internaliseren van de politieke cultuur.

7 Anguilla

7.1 Inleiding

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

In 1825 komt daar verandering in. De Britten incorporeren Anguilla in het bestuurlijke systeem van het nabijgelegen St Kitts en geven deze nieuwe entiteit de naam 'Sint Christopher and Anguilla'. In tegenstelling tot wat de benaming doet vermoeden heeft Anguilla geen zeggenschap in het gemeenschappelijk bestuur van de twee eilanden en kan alleen nog over een klein aantal interne aangelegenheden eigen bewind voeren. Wel wordt 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' mag afvaardigen en wordt deze functionaris veto-recht verleend in aangelegenheden die betrekking hebben op Anguilla. In andere aangelegenheden wordt echter geen inspraak geduld.

De verhouding tussen de twee eilanden is vanaf het prille begin problematisch. St Kitts geeft in niet verkeerd te verstane bewoording aan nooit en te nimmer enige bijdrage te zullen leveren aan de ontwikkeling van Anguilla terwijl Anguilla zelf bij herhaling haar beklag doet bij het koloniale bestuur in Londen. In een petitie van 23 augustus 1872 gericht aan de *Colonial Office* valt 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 vindt evenwel geen gehoor en in 1882 wordt door de regering van het Verenigd Koninkrijk bepaald dat het nabijgelegen Caribische eiland Nevis onderdeel gaat uitmaken van 'Sint Christopher and Anguilla'. Gelijktijdig met deze bestuurlijke verandering wordt 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 houden 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 grijpt de bevolking op 8 maart 1967 naar de wapens. Het lokale bestuursgebouw wordt in brand gestoken en de politie van het eiland verdreven. Wat volgt zijn roerige tijden waarin de Anguillanen een aanval uitvoeren

op Sint Kitts en uiteindelijk een legermacht van de Britten weer orde op zaken stelt in dat deel van hun Koninkrijk.

Het resultaat van de revolte, waarbij overigens geen doden vallen, is evenwel dat voor het eerst in de geschiedenis de Britse regering bereid blijkt te luisteren naar de grieven van de bewoners van Anguilla. In weerwil van de bezwaren die door de regering op Sint Kitts geuit worden, is men bereid mee te werken aan het verzelfstandigen van Anguilla. In 1976 vinden voor het eerst in de geschiedenis parlementaire verkiezingen plaats op Anguilla. Nadat in 1980 de regering van St Christopher and Nevis uiteindelijk toestemming verleent voor definitieve afscheiding van het eiland neemt het Britse parlement de Anguilla Act 1980 aan en is de successie een feit. Twee jaar later werd de constitutie van Anguilla door haar eigen parlement aangenomen en kan het eiland als een autonoom gebied binnen de *British Overseas Territories* worden aangemerkt (zie BOX 7.1).

BOX 7.1: Britse *Overseas Territories*

Anguilla is een van de zestien Britse *Overseas Territories*.²³⁹ 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).

Met haar ca 12.000 inwoners en een bescheiden GDP \$ 9.672,- is Anguilla geenszins een belangrijke speler op het internationale toneel.²⁴⁰ Deze relatieve betekenis komt tot uitdrukking in de zeer beperkte aandacht die in de lite-

Noot 239 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

Noot 240 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.

ratuur 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 in Caribisch perspectief bovengemiddeld presteert en Aruba en de Nederlandse Antillen duidelijk achter zich laat. Wordt slechts naar 2005 gekeken dan neemt Anguilla zelfs de eerste plaats in binnen de Caribische regio!²⁴¹

De opvallende scores van het eiland op de politieke indicatoren van de *World Bank* rechtvaardigen een nadere beschouwing van haar politieke systeem en de daarin opgenomen *checks-and-balances*.

Tabel 7.1 *World Bank Indicators* gemiddelde score voor periode 2003-2005

	Voice and Accountability	Political Stability	Government Effectiveness	Regulatory Quality	Rule of Law	Control of Corruption	gemiddeld
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
Anguilla 2005	0,81	1,20	1,56	1,09	1,67	1,25	1,26
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: eigen berekening op basis van de *World Bank Governance Indicator set 2006*

7.2 Het staatsysteem van Anguilla in hoofdlijnen

Anguilla is een *Brits Overseas Territory* en kent 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

Noot 241 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.

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 staatshoofd 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 herzien.

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.

De wetgevende macht wordt uitgeoefend door de *Governor*²⁴², Koningin Elizabeth (*de facto* de Britse regering met op de achtergrond het Britse parlement)²⁴³ 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.²⁴⁴ 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*

Noot 242 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.”

Noot 243 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.”

Noot 244 West Indies Associated States Supreme Court Order No. 223 of 1967.

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 beroepsinstantie van Anguilla de Britse *Privy Council*.²⁴⁵ In zoverre geen lokale wetgeving is opgesteld is de Engelse *Common Law* op Anguilla van toepassing.

7.3 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.²⁴⁶

In de praktijk heeft het Britse parlement zijn toezichthoudende taken deels gedelegeerd aan het kabinet en in het bijzonder aan de verantwoordelijke minister. De 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 gebieden²⁴⁷:

"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

Noot 245 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."

Noot 246 Zie ook: Anguilla (Appeals to Privy Council) Order 1983 (S.I. 1983 No.1109)
Het EVRM biedt ook in het VK aan bepaalde categorieën belanghebbenden de mogelijkheid 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.

Noot 247 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).

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 herbevestigt 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.²⁴⁸ 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.²⁴⁹ 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 mocht afscheiden van St Christopher and Nevis²⁵⁰, maar kreeg de Britse regering tevens de bevoegdheid via *Orders in Council* in te grijpen in de bestuurspraktijk van Anguilla.²⁵¹

Noot 248 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.

Noot 249 Zie bijvoorbeeld: West Indies Act 1962, West Indies Act 1967, Anguilla Act 1971 en de Anguilla Act 1980.

Noot 250 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.”

Noot 251 *Artikel 2 Anguilla Act 1980.*

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*, opgesteld door de *Foreign and Commonwealth Office*.²⁵²

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.²⁵³

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.²⁵⁴ 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.²⁵⁵ Omdat resultaat uitbleef zijn uiteindelijk *Orders in Council* opgesteld waarmee de situatie naar Brits inzicht geregeld is.²⁵⁶ 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 voor-

Noot 252 Anguilla Constitution Order 1982 en later de Constitution (Amendment) Order 1990.

Noot 253 West Indies Associated States Supreme Court Order No. 223 of 1967 en The Anguilla, Montserrat and Virgin Islands (Supreme Court) Order 2000.

Noot 254 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.

Noot 255 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.

Noot 256 The Caribbean Territories (Criminal Law) Order 2000 en de Caribbean Territories (Abolition of Death Penalty for Murder) Order 1991.

zien. 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 staffbureau 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.

7.4 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 en de Britse *Permanent Secretary of Foreign and Commonwealth Affairs*) verantwoording af te leggen.²⁵⁷

Voorts oefent hij in haar naam een aantal controlerende bevoegdheden uit die in verhouding tot Aruba en de Nederlandse Antillen verstrekend zijn.²⁵⁸ 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*.²⁵⁹ 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.²⁶⁰

- Noot 257 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; (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 [...]"
- Noot 258 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."
- Noot 259 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."
- Noot 260 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."

Drie van de zeven leden van de *Council* zijn rechtstreeks door de *Governor* benoemd.²⁶¹ Alleen de benoeming van de drie ministers geschiedt op voordracht van de minister-president.²⁶² De *Governor* is gerechtigd tijdens een kabinetsvergadering overheidsfunctionarissen op te roepen deel te nemen aan de zitting wanneer hij dat wenselijk acht.²⁶³ 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.²⁶⁴

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.²⁶⁵ 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 aan verleent.²⁶⁶ Op Anguilla is hij echter bevoegd een

- Noot 261 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."
- Noot 262 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."
- Noot 263 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."
- Noot 264 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."
- Noot 265 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 [...]."
- Noot 266 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."
- Noot 266 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."

wetsvoorstel terug te sturen naar het parlement inclusief amendementsuggesties.²⁶⁷

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.²⁶⁸ 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*.²⁶⁹ 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*²⁷⁰ en twee van de drie leden van de *Judicial Service Commission*²⁷¹. 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 ontheffen, te ontslaan of te sanctioneren is op Anguilla zelfs vrijwel onbeperkt:

- Noot 267 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."
- Noot 268 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."
- Noot 269 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."
- Noot 270 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 the Governor, acting in his discretion, and two shall be appointed by the Governor, acting after consultation with the public service staff associations."
- Noot 271 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."

"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*.²⁷²

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.²⁷³ 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.²⁷⁴

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.²⁷⁵

Hoewel de *Governor* in de praktijk, met uitzondering van het beheer van het overheidspersoneel (zie paragraaf 7.7), 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).

Noot 272 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.

Noot 273 Uitzondering hierop zijn wetten van technische aard die geen bijzondere lokale betekenis hebben. Veelal betreft dit zogenaamde post-sanctie wetgeving.

Noot 274 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 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.

Noot 275 In de wet wordt gesproken dat in de *Executive Council* bij meerderheid wordt beslist. In de praktijk is dat bij consensus.

7.5 Het parlement

De wetgevende macht wordt op Anguilla uitgeoefend door de *Governor*, Koningin Elizabeth (*de facto* de Britse regering)²⁷⁶ en ten dele het parlement van Anguilla dat slechts één kamer bestaat en de naam *House of Assembly* draagt.²⁷⁷ 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 7.2) 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.²⁷⁸

BOX 7.2 Benoemde leden in de wetgevende en uitvoerende macht

Het staatssysteem 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 parlementsitzingen. 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)

- Noot 276 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."
- Noot 277 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."
- Noot 278 Artikel 35 lid 1 t/m 3 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

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.²⁷⁹ 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.²⁸⁰ 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”.²⁸¹ In tegenstelling tot Barbados heeft de *Leader of the Opposition* geen privileges ten opzichte van de overige parlamentsleden. Ook qua wettelijke taken onderscheidt de Leader zich nauwelijks van de overige parlamentsleden. 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*.²⁸² 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.²⁸³ Zoals in paragraaf 7.4 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 parlamentsleden uit eigen middelen betaald dienen te worden.²⁸⁴

- Noot 279 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;
 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.
- Noot 280 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.”
- Noot 281 Artikel 40A lid 2 onder a en b Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.
- Noot 282 Artikel 35 lid 3 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.
- Noot 283 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*.
- Noot 284 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.²⁸⁵ 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 parlements lid ingediende schriftelijke vraag of motie kan deze aan de regering worden voorgelegd.²⁸⁶

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 inkomsten en uitgaven voor het betreffende jaar uitgesplitst naar de verschillende overheidsdiensten en instellingen.²⁸⁷ Deze begroting (*Appropriation Bill*) is pas van kracht wanneer het parlement hieraan zijn goedkeuring verleent.²⁸⁸

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

Noot 285 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."

Noot 286 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."

Noot 287 Artikel 25 lid 1 *Financial Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla*.

Noot 288 Artikel 25 lid 2 onder a *Administration and Audit Act, Revised Statutes of Anguilla*.

te stellen waarin onder meer alle inkomsten en uitgaven die namens de overheid gedaan zijn, worden weergegeven.²⁸⁹ 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.²⁹⁰

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.²⁹¹

" (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).²⁹²

Het toezicht op naleving van de orderegels is in handen van de *Speaker* van de *House of Assembly*.²⁹³ Deze is in het ultieme geval bevoegd een kamerlid de toegang tot het parlement te ontfangen:

- Noot 289 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."
- Noot 290 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."
- Noot 291 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".
- Noot 292 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 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."
- Noot 293 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."

"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 wordt²⁹⁴, 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 leden van het parlement hun 'belangen' dienen te laten registreren.²⁹⁵ Vooral nog 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.²⁹⁶

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 ad-

- Noot 294 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."
- Noot 295 Registration of interests 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."
- Noot 296 Artikel 46 *Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976*: "A member shall not vote on any subject in which he has a direct personal pecuniary interest."

judged 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 sanctiëring 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.²⁹⁷

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

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 huidige regering van 2007 zelfs vijf) tevens minister of minister-president in de *Executive Council*.²⁹⁸ Dat betekent dat zeven van de elf parlementsleden

Noot 297 Artikel 42 lid 1 en 2 *Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990*.

Noot 298 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

zowel deel uitmaken van de uitvoerende macht als van de wetgevende macht (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2 Samenstelling parlement naar politieke gezindte

Oppositiegezinde parlementsleden	Parlementsleden die tevens deel hebben aan regering
3 gekozen leden	<i>Attorney-General</i> (benoemd door <i>Governor</i>)
1 benoemd lid (op voordracht van <i>Leader of the Opposition</i>)	<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 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.²⁹⁹

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).³⁰⁰ 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 verstane bewoordingen uit over de huidige gang zaken in het parlement:

nodig onafhankelijkheid kiezen.

Noot 299 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*)

Noot 300 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).

"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)

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.³⁰¹ In het laatste geval zelfs *live*. Dit zou er volgens verschillende geïnterviewden toe bijdragen dat de regeringspartij ondanks haar numerieke overmacht in het parlement 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 per-

Noot 301 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)

ceived 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 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.

7.6 De *Chief Auditor* (Rekenkamer)

Krachtens de grondwet kent Anguilla een onafhankelijke *Chief-Auditor* die door de *Governor* naar eigen inzicht geselecteerd en benoemd wordt.³⁰² Ook de bezoldiging van deze functie wordt door de *Governor* vastgesteld.³⁰³ 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*³⁰⁴ 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.³⁰⁵ 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 *Permanent Secretary of Finance*. Overigens stelt, in

Noot 302 Artikel 62 lid 1 *Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990*.

Noot 303 Artikel 53 lid 3 *The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006*.

Noot 304 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. "

Noot 305 Artikel 79 *Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990*.

tegenstelling tot Barbados, op Anguilla de minister van Financiën de regels op voor het voeren van de boekhouding.³⁰⁶

Niet alle accounts dienen door de *Chief Auditor* onderzocht te worden. De wet mandateert de *Permanent Secretary* tot het goedkeuren van *public accounts*. Na goedkeuring is de *Chief Auditor* niet meer verplicht op het betreffende account een *audit* uit te voeren:

"(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*.³⁰⁷

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."³⁰⁸

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 that he or she may require in order to enable him or her to discharge his or her responsibilities; (f) may

Noot 306 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."

Noot 307 Artikel 62 lid 2 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

Noot 308 Artikel 62 lid 4 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

examine any person under oath with respect to any matter within his or her responsibilities and may for that purpose administer oaths.”³⁰⁹

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*.³¹⁰

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.³¹¹ 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. Daarmee is overigens niet gezegd dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

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.

7.7 De Service Commission

Net als Barbados kent Anguilla een *Public Service Commissions* en een *Judicial Service Commission*³¹². De formele betekenis van deze *Commissions* in het benoemingsproces, 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.

Noot 309 Artikel 56 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

Noot 310 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 [...]”

Noot 311 Artikel 55 lid 1 The Financial Administration And Audit (Amendment) Act, 2006.

Noot 312 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 consultatie 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.

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*.³¹³ 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*.³¹⁴ Beïnvloeding van de *Commission* is uitdrukkelijk bij wet verboden en ook het verstrekken van valse informatie aan de *Commission* is strafbaar.³¹⁵

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.³¹⁶ 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 lists* 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).³¹⁷ Ook hebben leidinggevenden binnen de overheid, net als op Barbados jaarlijks de plicht functioneringsgesprekken 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 pre-

Noot 313 Artikel 65 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

Noot 314 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."

Noot 315 Artikel 4 en 5 Public Service Commission Act, Revised Statutes of Anguilla.

Noot 316 Artikel 66 lid 1 Anguilla Constitution (Amendment) Order 1990.

Noot 317 Artikel 13 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla.

scribed 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.³¹⁸

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."³¹⁹

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:

"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.

Noot 318 Artikel 11 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla.

Noot 319 Artikel 12 lid 2 Public Service Commission Regulations, Revised Regulations of Anguilla.

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 List* 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 geworven 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 7.1 valt te zien dat de overheid van Anguilla in het totaal 949 posities telt (waarvan 194 op 30 november 2006 niet vervuld waren).

Tabel 7.1 Aantal personele mutaties binnen de overheid van Anguilla (november 2006)

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

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.³²⁰ 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 eerste plaats betreft dit de benoemingen van politiefunctionarissen.³²¹ Formeel de *Deputy Governor* maar feitelijk de Commissaris van de politie is verantwoordelijk voor de werving en selectie van geschikte kandidaten voor deze posities.³²² Ook de positie van *Permanent Secretary* (Secretaris Generaal) mag door de *Deputy Governor* naar eigen inzicht worden benoemd.³²³

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.

7.8 Judicial Review (Administratief beroep)

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 ge-

Noot 320 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.

Noot 321 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).

Noot 322 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 politiefunctionarissen worden op andere eilanden van de Caribische Commonwealth gerekruteerd.

Noot 323 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)

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

- Een publiek lichaam 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.³²⁴

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

Noot 324 Rule 56.1(3)(b) The Eastern Caribbean Civil Procedure Rules, 2000.

wordt ter beoordeling aan de rechter overgelaten. Ook beoordeelt de rechter of het beroep tijdig genoeg is ingesteld:

"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.³²⁵ 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.³²⁶ 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.³²⁷ 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 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:

Noot 325 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.

Noot 326 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.

Noot 327 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.

"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' beginsel³²⁸ werd de staat Anguilla in het ongelijk gesteld en veroordeeld tot het betalen van de proceskosten.

7.8 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 cijfers geen goede weergave zijn van de werkelijkheid. In de eerste plaats kan een kanttekening worden geplaatst bij het democratische niveau van het bestuursstelsel. De uitvoerende en wetgevende macht vallen grotendeels samen waardoor de controle op de regering niet uitgeoefend kan worden door de volksvertegenwoordiging. In de praktijk is deze verantwoordelijkheid grotendeels overgedragen aan de *Governor* en diens kabinet die in overleg met Londen het wetgevingsproces, indien nodig, bijstuurt. Het ontbreken van oppositionele krachten binnen het parlement leidt er overigens volgens sommigen wel toe dat de overheid naar verhouding zeer effectief kan opereren (Kersell, 2001, p. 223). Mogelijk dat die effectiviteit de hoge score op de *World Bank Indicator* set bepaald heeft.

In de tweede plaats blijkt dat verkiezingen op het eiland gevoelig zijn voor fraude en de recente geschiedenis heeft dan ook veel verdenkingen van stemomkoping opgeleverd. Het feit dat politieke partijen voor financiering aangewezen zijn op *private fundraising* zorgt voor het potentiële gevaar van inmenging van het bedrijfsleven in de politiek.

In de derde plaats moet gewezen worden op het ontbreken van wetgeving gericht op de waarborging van integriteit van politici. 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 integriteitkwesties 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 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

Noot 328 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."

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 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 7.7) 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 belangen verstrengeling 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) zodat een Anguilliaan doorgaans nul krijgt op zijn rekwest wanneer hij een verzoek indient.

8 Saint Martin

Het veldwerk op Saint Martin en de verslaglegging daarvan in dit hoofdstuk is verricht door:

Dr. Miguel Goede, universitair docent bestuurskunde, UNA

8.1 Inleiding

Het eiland Saint Martin werd op 11 november 1493, de naamdag van Sint Maarten, door Columbus ontdekt. De Spanjaarden maakten aanvankelijk geen gebruik van het eiland. Rond 1630 vestigden Fransen en Nederlanders zich er, vooral vanwege het voorradige zout, maar zij werden door de Spanjaarden verdreven. Pas in 1644 gaven de Spanjaarden hun rechten op. Op 23 maart 1648 tekenden Frankrijk en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden een overeenkomst (Verdrag van Concordia), waarbij het eiland gedeeld werd. In 1817 werd deze overeenkomst definitief; het eiland was toen al zo'n zestien (16) keer van eigenaar verwisseld.

Saint Martin is een onderdeel van Guadeloupe. Guadeloupe is een Frans overzees departement (*Département d'Outre Mer*). Het bestuur wordt sinds 1998 geleid door de president van de Algemene Raad (*Conseil Général*), en de president van de Regionale Raad (*Conseil Régional*). Guadeloupe heeft twee vertegenwoordigers in de Franse senaat en vier vertegenwoordigers in het Franse parlement. Binnen de Europese Unie heeft Guadeloupe de status van ultraperifere regio. De eilandengroep valt niet onder de Schengenakkoorden.

Departement Guadeloupe bestaat uit drie arrondissementen (Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Saint-Martin-Saint-Barthélemy). Arrondissement Saint-Martin-Saint-Barthélemy kent drie kantons en twee gemeenten waarvan Saint Martin één is. Het eiland telde in 2004 33.119 inwoners.

Bij referendum op 7 december 2003 hebben de bevolkingen van Saint Martin (73%) en Saint Barthélemy (94%) gekozen voor meer zelfbestuur. Begin 2007 is er door het Franse parlement een *organieke wet* aangenomen die aan deze wens invulling geeft. Medio juni 2007 zijn er nieuwe verkiezingen (Jeffry, 2006).

Hoewel weinig bekend is over het bestuurlijke functioneren van deze Caribische entiteit is de situatie van Saint Martin interessant voor het Koninkrijk. De directe relatie die het eiland tot voorkort onderhoudt met Parijs vertoont namelijk overeenkomsten met de beoogde relatie van de K3 eilanden met Nederland. In dit hoofdstuk zal zowel de oude als de nieuwe situatie worden beschreven.

8.2 Het oude staatssysteem van Saint Martin in hoofdlijnen (tot 2006)

In de oude situatie is Saint Martin een gemeente binnen de centralistische Franse republiek (Prakke, 1998). Het eiland heeft zodoende zelfbestuur voor een beperkt aantal aangelegenheden.³²⁹ Deze zijn: gezondheidscentra, primair onderwijs, sociale bijstand, gemeentelijk transport, gemeentelijk museum, gemeentelijk archief, gemeentelijke bibliotheek, gemeentelijke muziekschool, ruimtelijke planning, erfpacht, bouwvergunning, distributie van drinkwater, reinigingsdienst, gemeentelijke wegen en jachthaven voor pleziervaart. De uitvoerende macht wordt op het lokale niveau uitgeoefend door de burgemeester en zijn *assistents*, terwijl de wetgevende macht toekomt aan de, om de zes jaar, rechtstreeks gekozen *conseil municipal* (eilandsraad). In tegenstelling tot Barbados en Anguilla heeft Saint Martin geen eigen rechterlijke macht en maakt in plaats daarvan gebruik van de gerechtelijke instanties van de Franse republiek. Binnen het oude systeem van *checks-and-balances* is de *Sous-Préfet*, de ondervertegenwoordiger van de Franse president een belangrijke speler. Hij beschikt over een aantal vergaande bevoegdheden om het lokale politieke proces te monitoren en daar waar nodig te corrigeren.

8.3 De burgemeester

De positie van de burgemeester in een Franse gemeente is meer te vergelijken met die van de minister-president dan met die van een Gezaghebber. Tezamen met zijn *assistents* oefent hij *de facto* de uitvoerende macht uit.³³⁰ Tevens is hij belast met het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Binnen het systeem van *checks-and-balances* is hij daarom niet een controle-rend maar een gecontroleerd bestuursorgaan. De eilandsraad verkiest een lid uit haar midden tot burgemeester. De burgemeester is bevoegd naar eigen inzicht een of meer zogenaamde *assistents* te benoemen die hem ondersteunen in de uitoefening van zijn taken. Hij vervult de positie gedurende de zes jaar dat de eilandsraad zitting houdt.

Krachtens de *Code Général des Collectivités Territoriales* (CGTC) staat de burgemeester aan het hoofd van het lokale ambtelijke apparaat en geeft via deze uitvoering aan de besluiten van de eilandsraad.³³¹ Voorts stelt hij jaarlijks de begroting op en is verantwoordelijk voor de inkomsten, het verkopen

- Noot 329 Artikel 72 Constitution: "The territorial units of the Republic shall be the communes, the departments, the regions, the special-status areas and the overseas territories to which Artikel 74 applies. Any other territorial unit shall be established by statute, in appropriate cases in place of one or more units provided for by this paragraph. Territorial units may take decisions in all matters that are within powers that can best be exercised at their level. In the manner provided by statute, these units shall be self-governing through elected councils and have power to make regulations. In the manner provided by institutional Act, where the essential conditions for the exercise of public liberties or of a right secured by the Constitution are not affected, territorial units or associations thereof may, where provision is made by statute or regulation, as the case may be, derogate on an experimental basis for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers. No territorial unit may exercise authority over another. However, where the exercise of a power requires the combined action of several territorial units, one of those units or one of their associations may be authorized by statute to organize their joint action. In the territorial units of the Republic, the State representative, representing each of the Members of the Government, shall be responsible for national interests, administrative supervision and the observance of the law."
- Noot 330 CGCT L2122-1 Artikel: "There are, in each commune, a mayor and one or more assistants elected among the members of the town council. The municipal body of each commune is composed of the town council, the mayor and one or more assistants."
- Noot 331 (CGCC art. L2122-21)

en inhuren voor de gemeente.³³² De burgemeester kan decreten uitvaardigen. Bijvoorbeeld voor openings- en sluitingstijden van winkels.

De positie van burgemeester is goed beschermd. De eilandsraad is niet bevoegd een motie van wantrouwen in te dienen en slechts wanneer eenderde van de leden haar ontslag aanbiedt moet de burgemeester opstappen. In dat geval worden er automatisch nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Overigens is het bevoegd gezag in Frankrijk wel te allen tijde bevoegd de burgemeester uit zijn ambt te ontsetten.

Het functioneren van de burgemeester in de praktijk

Op Saint Martin kiest de burgemeester doorgaans maar liefst tien *assistents* die hem helpen in de uitvoering van het beleid. Net als hijzelf blijven de *assistents* gewoon lid van de eilandsraad waardoor een belangrijk deel van de leden van de wetgevende macht door dezelfde politici bemand wordt die de uitvoerende macht uitoefenen. Vanwege het systeem van zetelverdeling (zie paragraaf 8.4) in de eilandsraad heeft de grootste partij altijd de helft van de zetels wat betekent dat de burgemeester en zijn *assistents* in het algemeen weinig tegenwerking hoeven te verwachten in de eilandsraad. Van dualisme is op Saint Martin dan ook geen sprake.

Net als in het Nederlandse deel van Sint Maarten onder Claude Wathey kent Saint Martin een grote mate van politieke continuïteit. De huidige burgemeester is reeds dertig jaar in functie. Tijdens het onderzoek werd naar voren gebracht dat de huidige situatie clan-achtig aandoet.

8.4 De Eilandsraad

De lokale wetgevende macht wordt binnen de Franse gemeente van Saint Martin uitgeoefend door de eilandsraad. Deze bestaat uit vijfendertig leden gekozen door alle inwoners van het eiland van 18 jaar of ouder met de Franse nationaliteit of in het bezit van een Europees paspoort.

Vijftig procent van de eilandsraadszetels gaan naar de winnende partij, terwijl de overige zetels proportioneel worden verdeeld over alle partijen (waaronder de winnende) die meer dan 10% van de uitgebrachte stemmen hebben behaald. De winnende partij is hierdoor verzekerd van een stevige meerderheid.

Aan het begin van iedere nieuwe regeerperiode wordt door de eilandsraad een *reglement van orde* opgesteld waarin haar controlebevoegdheden worden opgenomen. Deze omvatten onder meer het vragenrecht, het budgetrecht, het initiatiefrecht, het amendementsrecht en het recht op informatie. Krachtens de wet hoeft zij niet vaker dan vier keer per jaar bijeen te komen.³³³

332 CGCT, L2312-1 Artikel: "The budget of the commune is proposed by the mayor and is voted by the town council. In the communes of 3 500 inhabitants and more, one debate takes place with the town council on the general orientations of the budget, within two month preceding the examination by this one and under the conditions fixed by the rules of procedure envisaged at the Artikel L. 2121-8. The provisions of this Artikel apply to the administrative publicly-owned establishments of the communes of 3 500 inhabitants and more."

Noot 333 CGTC L2121-7 Artikel: "The town council meets at least once per quarter. During the renewal general of the town councils, the first meeting is held automatically as soon as possible Friday and at the latest Sunday following the ballot the following which the council was elected complete."

Het functioneren van het parlement in de praktijk

De eilandsraad vergadert maandelijks maar is geen krachtig controlerend orgaan op Saint Martin. Het aantal aangelegenheden waarover de raad kan vergaderen is ook beperkt (zie paragraaf 8.2). Het overgrote deel van de op het eiland van toepassing zijnde wetgeving wordt tenslotte centraal in Parijs opgesteld. Hierin verschilt Saint Martin dan ook in sterke mate van het eveneens niet-onafhankelijke Anguilla. Maar ook bij die onderwerpen waarover zij wel mag beslissen controleert zij de uitvoerende macht nauwelijks. Dit gebrek aan controle wordt verklaard door het feit dat de grootste politieke partij en de regering grotendeels samenvallen waardoor de burgemeester en zijn *assistants* weinig tegenwerking ondervinden van de wetgevende macht.

Ondanks de machtsconcentratie in handen van de burgemeester en zijn winnende partij kende de politiek van Saint Martin de laatste jaren sterke oppositionele geluiden. De oppositie is evenwel niet bevoegd eigen punten te agenderen.

8.5 De *Sous-Préfet*

Het meest krachtige toezichtorgaan binnen het oude systeem van *checks-and-balances* op Saint Martin is de *Sous-Préfet*. Deze wordt benoemd door de Franse President en vertegenwoordigt de *Préfet* en daardoor de Staat in de gemeente (zie paragraaf 8.6). Met name het toezicht dat hij houdt op de besluitvorming in de eilandsraad is verstrekkend. Krachtens de wet dienen besluiten van de eilandsraad direct aan de *Sous-Préfet* voorgelegd te worden.³³⁴ Deze toetst ze op rechtmatigheid en rapporteert binnen acht dagen aan de gemeente. Pas na bericht van de *Sous-Préfet* kunnen de besluiten worden uitgevoerd. Indien de *Sous-Préfet* het niet eens is met de besluiten geeft hij dat aan. Besluiten kunnen door de gemeente nader worden toelicht of heroverwogen worden. Wanneer deze niet naar bevrediging aanpassingen verrichten wordt de *Préfet* ingeschakeld die in het uiterste geval de beslissing ter vernietiging aan de administratieve rechter kan voorleggen.

Naast zijn toezichthoudende taken vervult de *Sous-Préfet* ook een informatie-functie richting zijn *Préfet*. Hij informeert deze over het dagelijks reilen en zeilen in zijn gemeenschap met name op het gebied van economische, politieke en sociale ontwikkelingen.

De Sous-Préfet in de praktijk

In de uitoefening van zijn taak de besluiten van de burgemeester en de eilandsraad op rechtmatigheid te onderzoeken is hij redelijk soepel.

8.6 De *Préfet*

Hoewel de *Sous-Préfet* de belangrijkste controlerende instantie is op Saint Martin, speelt op de achtergrond de *Préfet* zelf ook een rol van betekenis. De rol van de *Préfet* is gedefinieerd in artikel 72 van de grondwet. Hij staat aan

Noot 334 CGCT L2131-1 Artikel: "The notes taken by the communal authorities are executory full as soon as it was proceeded to their publication or their notification to interested like in their transmission in the representative of the State in the department or in its delegate in the district. The mayor certifies, under his responsibility, the executory character of these acts. The proof of the reception of the acts by the representative of the State in the department or its delegate in the district can be brought by any means. The acknowledgement of delivery, which is immediately delivered, can be used to this end but is not a condition of the executory character of the acts."

het hoofd van de bestuurlijke structuur van een DOM en is in die hoedanigheid eindverantwoordelijke openbare orde en veiligheid. Tevens is hij eindverantwoordelijke van de centrale ambtelijke diensten in het Departement en beslist over de bestedingen van Europese hulp gelden in zijn DOM. Hij wordt benoemd door de President in Parijs en is namens deze vertegenwoordiger van de staat.

Ten aanzien van het toezicht op gemeentelijk niveau moet worden gewezen op zijn bevoegdheid de gemeente onder curatele te stellen wanneer deze een begrotingstekort heeft van meer dan 5 %. In dat geval schakelt hij de Rekenkamer (zie paragraaf 8.9) in om de jaarrekening te controleren en stelt met haar een bindend advies op voor het financieel beheer van de gemeentelijke gelden.

Daar waar de *Sous-Préfet* besluiten ter heroverweging terug kan sturen naar de eilandsraad kan de *Préfet* gemeentebesluiten aan de in 1982 ingestelde *Tribunaux administratifs* ter vernietiging voorleggen wanneer de lokale politiek niet bereid is de gewenste aanpassingen te verrichten. De tribunaux kunnen alleen besluiten van de eilandsraad vernietigen op grond van onrechtmatigheid.

De Préfet in de praktijk

De *Préfet* is van Europese origine en wordt hoofdzakelijk door ambtenaren van gelijke herkomst ondersteund. De *Préfet* is opgeleid aan de Nationale School van Administratie.

In de praktijk speelt de *Préfet* geen grote controlerende rol op Saint Martin, namens hem wordt deze rol namelijk door de *Sous-Préfet* vertolkt. In 1997 is echter door de *Préfet* besloten, na advies van zijn *Sous-Préfet* Saint Martin onder financiële curatele te stellen. De gemeentebegroting vertoonde structurele tekorten die door de lokale politiek niet adequaat konden worden weg-gewerkt.

8.7 Hoger toezicht vanuit Parijs

Rechtstreeks hoger toezicht vanuit Parijs is beperkt. Voor een belangrijk deel wordt dit verklaard door het feit dat Saint Martin ingeschakeld is in het hiërarchische systeem van de Franse eenheidsstaat en zodoende door bovenliggende bestuursniveaus reeds gecontroleerd wordt. Bovendien is automatisch alle Franse wetgeving van toepassing.³³⁵ Toch kan ook het Franse kabinet de

Noot 335 Artikel 73 Constitution: "In the overseas departments and regions, statutes and regulations shall be automatically applicable. They may be adapted in the light of the specific characteristics and constraints of those units. Those adaptations may be decided on by the units in areas in which their powers are exercised if the relevant units have been empowered to that end by statute. By way of derogation from the first paragraph and in order to take account of their specific features, units to which this article applies may be empowered by statute to determine themselves the rules applicable in their territory in a limited number of matters that fall to be determined by statute. These rules may not concern nationality, civic rights, the guarantees of public liberties, the status and capacity of persons, the organisation of justice, criminal law, criminal procedure, foreign policy, defence, public security and public order, currency, credit and exchange, or electoral law. This enumeration may be clarified and amplified by an institutional act. The two foregoing paragraphs shall not apply in the department and region of Réunion. The powers to be conferred pursuant to the second and third paragraphs shall be decided on at the request of the relevant territorial unit in the conditions and subject to the reservations provided for by an institutional act. They may not be conferred where the essential conditions for the exercise of public liberties or of a right secured by the Constitution are affected. A territorial unit taking the place of an overseas department and region or a single decision-making assembly for the two units

lokale eilandsraad ontbinden wanneer zij daar onverhoopt aanleiding toe ziet.³³⁶

De invloed van Parijs in het dagelijkse leven is daarentegen zeer groot. Veel beleid dat in Frankrijk wordt vastgesteld wordt door decentrale diensten van de verschillende departementen op Saint Martin uitgevoerd. En binnen de ministeries en hun uitvoerende diensten is altijd sprake van interdepartementale controle.

Het *Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer* (SETOM) is onderdeel van Binnenlandse Zaken in Frankrijk en ontwikkelt op hoofdlijnen beleid van de DOM. 174 ambtenaren zijn werkzaam bij SETOM Parijs. Voorts zijn in de DOM's 3.600 ambtenaren werkzaam. Als ook de ambtenaren die namens andere ministeries in de DOM's werkzaam zijn worden meegeteld bedraagt het totaal 60.000 (Unck, 2000). In Saint Martin is de Franse aanwezigheid echter minder zichtbaar dan bijvoorbeeld in Guadeloupe. Op eerst genoemde eiland zijn slechts 720 ambtenaren werkzaam en uitsluitend voor de lokale gemeentelijke organisatie. Een deel van hen is bovendien lokaal gerekruteerd.

8.8 Benoemingen binnen de overheid

In tegenstelling tot *Commonwealth* Caraïben kent Saint Martin geen Service Commissions. Het enige toezicht dat wordt uitgeoefend op de benoemingen bestaat uit de controle van de *Sous-Préfet*. De 720 ambtenaren (waaronder onderwijspersoneel) die momenteel voor de gemeente werkzaam zijn, zijn middels nationale concours gerekruteerd wat ertoe bijgedragen heeft dat de vijf topambtenaren (met een zogenaamde A status) grotendeels afkomstig zijn uit het Europese Frankrijk. Bij de hogere functies wordt gewerkt met duidelijke functieomschrijvingen, bij de lagere functies is dat niet het geval. Sinds 1997, het jaar waarin Saint Martin onder financiële curatele gesteld werd is door de *Préfet*, in samenspraak met de rekenkamer een personeelstop afgekondigd.

Vanwege het feit dat aan de bekleding van hogere functies strikte eisen gesteld worden hebben bewoners van Saint Martin veel moeite een dergelijke positie te verwerven. De eilandsraad verstrekt om die reden studiebeurzen in de hoop geschikte lokale kandidaten te kweken voor het overheidsapparaat. Jaarlijks keren 10 inwoners met een wetenschappelijke opleiding terug naar het eiland.

8.9 Regionale kamer van accountants (Rekenkamer)

De kamer van accountants controleert rekeningen opgesteld door de lokale autoriteiten³³⁷, de overheidsbedrijven en gesubsidieerde instellingen.³³⁸

may not be established by statute unless the consent of the voters registered there has first been sought as provided by the second paragraph of article 72-4."

Noot 336 L2121-6 Artikel: "A town council can be dissolved only by justified decree returned in the Council of Ministers and published in the Official Journal. If there is urgency, it can be temporarily suspended by justified decree of the representative of the State in the department. The duration of the suspension cannot exceed one month."

Noot 337 CGCT, L1617-1 Artikel: "The accountant of the commune, the department or the area is a direct accountant of the Treasury having the quality of principal accountant. He is named by the minister in charge of the budget after information preliminary, according to the case, of the mayors concerned, the president of the council general or the president of the regional council. The accountant of the area and the department cannot be in charge of the functions of accountant of the State."

Noot 338 Regional Rooms of the Accountants Act.

Bij de financiële controle speelt de *Préfet* een belangrijke rol. Hij kan de regionale rekenkamer activeren. De kamer is in het leven geroepen in 1982 in het kader van decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeenten, departementen en regio's. De hoofdtak is het achteraf controleren van het lokaal bestuur op rechtmatigheid op verzoek van de *Préfet*. Sinds een wetswijziging in 1995 kan de rekenkamer zich ook uitspreken over de doelmatigheid van het beleid. De leden van de kamer zijn voor het leven benoemd.

8.10 **Médiateur de la République (Ombudsman)**

In 1973 is de functie van *Médiateur de la République* (ombudsman van de republiek) in het leven geroepen. De ombudsman bemiddelt tussen burgers en ambtelijke en andere publieke organisaties. Hij doet ook voorstellen voor structurele verbeteringen en bewaakt de rechten van de mens.

De ombudsman wordt benoemd voor een periode van zes jaar door de President van de republiek en is niet herbenoembaar. Hij kan tussentijds niet worden ontslagen en geniet immuniteit gelijk aan die van de parlementsleden en ontvangt van niemand instructies.

Klachten worden de ombudsman voorgelegd door tussenkomst van een lid van de *Assemblée* of Senaat. Met andere woorden een burger legt een klacht voor aan een parlements lid die het op zijn buurt voor legt aan de ombudsman. Ook kan een lid op eigen initiatief een zaak voorleggen aan de ombudsman. De ombudsman kan geen bindende besluiten nemen maar doet slechts aanbevelingen. De ombudsman stelt een openbaar jaarrapport op die hij aanbiedt aan de President van het parlement.

De ombudsman heeft zijn bevoegdheden in de DOM's gelegeerd aan lokaal aangesteld ambtenaren. Inwoners van Saint Martin kunnen gebruik maken van een dergelijke ambtenaar op Guadeloupe.

Het functioneren van de Ombudsman in de praktijk

Vanwege de geografische afstand en de bureaucratie rondom het indienen van een klacht wordt er op Saint Martin vrijwel geen gebruik gemaakt van de Ombudsman (of diens vertegenwoordiger op Guadeloupe).

8.11 **Administratief beroep**

Franse burgers en dus ook inwoners van Saint Martin kunnen tegen overheidsbeslissingen in beroep gaan. Daartoe staat hen een uitgebreid systeem van administratief beroep ter beschikking. De hoogste administratieve beroepsinstantie is net als in Nederland de *Conseil d'Etat* (de Raad van State). Voorts bestaat de administratieve rechtsspraak uit zeven hoven van administratief beroep en vijfendertig administratieve tribunalen (*Qu'est-ce que la juridiction administrative?*, 2004; *Quel juge pour quoi faire ?*, 2004).

Bij geschillen van een burger met de overheid wordt in Frankrijk een speciale rechter ingeschakeld, de bestuurlijke rechter. De bestuurlijke rechter heeft de macht om overheidsregelingen terug te draaien, om ze te wijzigen en om de overheid schadevergoedingen op te leggen wanneer burgers onterecht benadeeld zijn.

Administratief beroep in de praktijk

Volgens de burgemeester van Saint Martin is er tijdens zijn dertigjarige ambtsperiode slechts eenmaal beroep aangetekend tegen een overheidsbeslissing op het eiland. Mogelijk dat het feit dat op het eiland slechts zaken afgehandeld kunnen worden met een financieel belang dat niet hoger is dan 2000 euro dit lage aantal verklaart. De geografische afstand met Guadeloupe waar de grote beroepszaken dienen te worden afgehandeld verschaft mogelijk een mentale barrière.

De geringe geneigdheid van de inwoners van Saint Martin naar de administratieve rechter te stappen staat in schril contrast met Frankrijk als geheel. De vijfendertig *Tribunaux administratifs* behandelen met hun zeshonderd magistraten ruim honderdduizend zaken per jaar. Ongeveer vijftien procent van deze zaken leidt tot een hoger beroep bij een van de zeven *Cours administratives d'appel*.

8.12 De nieuwe situatie (2007)

Het bestuurlijke systeem zoals dat beschreven is in de voorgaande paragrafen heeft over de jaren tot steeds meer onvrede geleid onder de bewoners van Saint Martin. In het bijzonder het feit dat de burgers van het eiland met vier bestuurslagen te maken hadden, maar feitelijk alleen echte invloed konden uitoefenen op het gemeenteniveau zorgde voor frustraties. Bovendien creëerde de complexiteit van het systeem geringe betrokkenheid onder de burgers bij de politiek van de bovengemeentelijke bestuurslagen.

Op 7 december 2003 heeft Saint Martin in een referendum met 76% van de stemmen gekozen voor een nieuwe structuur waarin de gemeente Saint Martin los komt te staan van Guadeloupe. Met het ondertekenen van de organieke wetten door het Franse parlement (*LOI organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* (LO)) hebben Saint Martin en Saint Barths de status van een apart *collectivité d'outre mer* (COM) gekregen die, althans op papier, autonomie gegund is binnen de Franse Republiek.³³⁹ Met de nieuwe wet krijgen de kleine Franse eilanden meer eigen verantwoordelijkheden, maar ook hechtere banden met moederland Frankrijk. Saint Martin behoudt overigens haar status van ultra perifeer gebied.

Saint Martin wordt bevoegd lokale regelgeving op te stellen ten aanzien van het heffen van leges, en andere lokale belasting. Bovendien wordt zij bevoegd te beslissen over het wegennet en de inrichting en het gebruik van al haar havens. Ook mag zij in de nieuwe situatie regelgeving opstellen ten aanzien van werkvergunningen voor buitenlanders, het toerisme en de publieke voorzieningen.³⁴⁰ Onder de nieuwe wet mag zij eveneens de wijze

Noot 339 Artikel LO 6311-1: "La République garantit l'autonomie de Saint-Martin et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques, historiques et culturelles."

Noot 340 Artikel LO 6314-3: "La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes: 1° Impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article LO 6314-4 ; cadastre ; 2° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial; immatriculation des navires; création, aménagement et exploitation des ports maritimes à l'exception du régime du travail; 3° Voirie; droit domanial et des biens de la collectivité; 4° Accès au travail des étrangers; 5° Tourisme; 6° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité."

bepalen waarop de Engelse taal in het lager onderwijs wordt aangeboden³⁴¹ en mag zij sancties vaststellen voor bepaalde categorieën overtredingen³⁴².

Na 2012 worden de bevoegdheden van het eiland uitgebreid en wordt zij ook verantwoordelijk voor stedelijke planning en de energievoorzieningen voor Saint Martin.³⁴³ Voor alle overige domeinen is in beginsel de Franse wet van toepassing³⁴⁴ en is de Franse regering te allen tijde bevoegd lokale wetgeving ter zijde te schuiven.³⁴⁵ (Om te voorkomen dat lokaal wet- en regelgeving wordt opgesteld die strijdig is met de nationale wet- en regelgeving van Frankrijk is het eilandgebied bevoegd de administratieve recht-bank te verzoeken juridisch advies uit te brengen over haar wetsontwerpen.³⁴⁶)

Opvallend aan het nieuwe systeem is de grote betekenis van directe democratie. Zowel het petitierecht³⁴⁷ als het referendum³⁴⁸ maken een integraal onderdeel uit van het bestuursstelsel van het nieuwe Saint Martin.

De bevoegdheid tot het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden, waaronder met het Nederlandse deel van Sint Maarten, is onder de nieuwe wet aanzienlijk toegenomen. Saint Martin mag, met inachtneming van de internationale verplichtingen van Frankrijk, administratieve regelingen treffen met willekeurig elk bestuur in de Caribische en Amerikaanse regio, ten einde de economische, sociale en culturele ontwikkeling van het eiland te bevorderen.³⁴⁹

Noot 341 Artikel LO 6314-9.

Noot 342 Artikel LO 6351-3. lid I: "Le conseil territorial est habilité, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques, à adopter des actes dans le domaine du droit pénal aux seules fins mentionnées à l'article LO 6314-5. Ces actes doivent respecter la classification des contraventions et délits. Les peines qu'ils instituent ne peuvent excéder le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements en vigueur."

Noot 343 Artikel LO 6314-3 lid II onder 1° en 2°.

Noot 344 Artikel LO 6313-1: "Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Martin, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité en application de l'article LO 6314-3."

Noot 345 LO 6313-1 lid I: "Toutefois, l'Etat demeure compétent pour fixer, dans les matières mentionnées aux 1° à 6°, les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales."

Noot 346 Artikel LO 6352-14: "Le président du conseil territorial peut, après délibération du conseil exécutif, saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis portant sur l'interprétation du statut de Saint-Martin ou sur l'applicabilité dans la collectivité d'un texte législatif ou réglementaire."

Noot 347 Artikel LO 6331-1: "Le conseil territorial peut être saisi, par voie de pétition, de toute question relevant de la compétence de la collectivité. La pétition peut être présentée à titre individuel ou collectif. Elle doit être établie par écrit, sous quelque forme que ce soit, rédigée dans les mêmes termes et signée par 5 % au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales à Saint-Martin. Elle doit être datée et comporter le nom, le prénom, l'adresse de chaque pétitionnaire et le numéro de son inscription sur la liste électorale. La pétition est adressée au président du conseil territorial. Le conseil exécutif se prononce sur la recevabilité de la pétition par une décision motivée, qui peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Lorsque la pétition est recevable, le président du conseil territorial en fait rapport à la plus prochaine session."

Noot 348 Artikel LO 6332-1 lid I: "Le conseil territorial peut soumettre à référendum tout projet ou proposition de délibération tendant à régler une affaire de sa compétence, à l'exception, d'une part, des avis qu'il est appelé à rendre sur les projets et propositions de loi et sur les projets d'ordonnance, d'autre part, des propositions qu'il peut adopter dans le cadre des articles LO 6351-6, LO 6351-8 et LO 6351-9 LO 6351-12, LO 6351-14 et LO 6351-15."

Noot 349 Artikel LO 6352-19: "Dans les domaines de compétence de la collectivité, le président du conseil territorial peut, après délibération du conseil exécutif, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire d'Amérique ou de la Caraïbe, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de Saint-Martin."

Door de politiek van het eiland is tijdens het onderzoek aangegeven dat Saint Martin onder de nieuwe regeling wil samenwerken met het Nederlandse deel op de volgende gebieden:

- Riolering en afwateringssysteem
- Vaste afvalstoffen
- Utiliteiten
- Het wegennet
- Openbaar vervoer

Voorts is de bevoegdheid tot het aangaan van leningen door het eilandsbestuur onder de nieuwe wet geregeld.³⁵⁰ Ook krijgt het eiland meer rechtstreekse invloed in Parijs. Inwoners van de entiteit kunnen namelijk twee leden van het Franse parlement kiezen en zodoende beter hun belangen in de Franse politiek verwoorden.

De eilandsraad (conseil territorial)

De onderdelen van het nieuwe lokale bestuur verschillen niet opvallend van het huidige systeem. Slechts de naamgeving is op een aantal plaatsen gewijzigd. In de nieuwe situatie zal Saint Martin wederom bestuurd worden door een eilandsraad (die nu de naam *conseil territorial* draagt) bestaand uit 23 leden (voorheen 35), met een zittingsduur van vijf jaar (voorheen zes).

De zittingen van de eilandsraad zijn in beginsel openbaar, maar kunnen voor publiek gesloten worden wanneer met volstrekte meerderheid van stemmen daartoe besloten wordt.³⁵¹ De eilandsraad kan pas beraadslagen wanneer 12 of meer van de 23 leden aanwezig zijn.³⁵² Om te voorkomen dat het quorum-vereiste misbruikt wordt voor politieke belangen kent de wet de bepaling dat wanneer een lid van de eilandsraad vier maal achtereenvolgend zonder wettelijk erkende reden afwezig is hij dient af te treden.³⁵³ In de nieuwe situatie is het de oppositie toegestaan onderwerpen te agenderen in de eilandsraad.

Ter controle van de uitvoerende macht beschikt de eilandsraad over de gebruikelijke bevoegdheden zoals het vragenrecht³⁵⁴ en het budgetrecht³⁵⁵. Een

- Noot 350 Artikel LO 6352-13: "Le président du conseil territorial peut, par délégation du conseil territorial : 1° Procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et passer à cet effet les actes nécessaires; 2° Réaliser des lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil territorial; 3° Prendre les décisions de déroger à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'Etat pour des fonds qui proviennent des excédents de trésorerie résultant de leur cycle d'activité. Le président informe le conseil territorial des actes pris dans le cadre de ce pouvoir délégué."
- Noot 351 LO 6321-12. - Les séances du conseil territorial sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil territorial peut décider sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos, sauf lorsqu'il est fait application des articles LO 6313-3, LO 6313-4, LO 6313-5, LO 6314-2, LO 6351-2, LO 6351-3, LO 6351-12, LO 6351-13 ou LO 6351-16.
- Noot 352 Artikel LO 6321-15: "Le conseil territorial ne peut délibérer si la majorité absolue de ses membres en exercice n'est présente."
- Noot 353 Artikel LO 6321-4: "Le conseiller territorial absent lors de quatre réunions consécutives du conseil territorial dans un délai de moins de quatre mois sans excuse légitime admise par le conseil est déclaré démissionnaire d'office par celui-ci lors de la réunion suivante."
- Noot 354 LO 6321-23: "Les conseillers territoriaux ont le droit d'exposer en séance du conseil territorial des questions orales ayant trait aux affaires de la collectivité. Le règlement intérieur en fixe la fréquence ainsi que les conditions de présentation et d'examen."
- Noot 355 Artikel LO 6361-2: "Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat a lieu au conseil territorial sur les orientations générales du budget. Le projet de budget est préparé et présenté par le président du conseil territorial, qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil territorial avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget. Le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives sont votés par le conseil territorial." En verder Artikel LO

nieuw onderdeel in het democratische bestel van Saint Martin is de zogenaamde volksraadpleging waarbij ééntiende van de stemgerechtigden naar hun mening wordt gevraagd ten aanzien van het onderwerp waarop de eilandsraad advies wil. De eilandsraad stelt zelf de regels op waarmee de wijze van volksraadpleging georganiseerd wordt.³⁵⁶

De eilandsraad is onder de nieuwe wet bevoegd moties van wantrouwen in te dienen tegen de burgemeester.³⁵⁷ Ook kan zij, op voorstel van de burgemeester een motie van wantrouwen indienen tegen de loko-burgemeester, waarop diens ontslag volgt.

De eilandsraad kan zelf door de Franse regering ontbonden worden wanneer de raad onwerkbaar blijkt. Ook is de verantwoordelijke Franse minister bevoegd de eilandsraad voor de duur van maximaal één maand op te schorten.³⁵⁸

Het bestuurscollege (conseil exécutif)

Het bestuurscollege (*conseil exécutif*) en de burgemeester (*président du conseil territorial*) worden door de eilandsraad gekozen uit haar leden.³⁵⁹ In plaats van 10 *assistants* bestaat de uitvoerende macht nu uit 8 leden waaronder de burgemeester. Dankzij het groter aantal onderwerpen waarover het eilandgebied mag beslissen heeft het bestuurscollege meer macht dan voorheen. Voorts is de betekenis van het bestuurscollege onder de nieuwe wet toegenomen vanwege het feit dat zij door de Franse minister verplicht geraadpleegd moet worden wanneer deze besluiten wil nemen ten aanzien rampencoördinatie in de regio, lucht- en zeetoegang voor het eiland, toegangscontrole voor vreemdelingen, verblijfsvergunningen, en economische steun.³⁶⁰

6361-3: "Les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil territorial en décide ainsi, par article."

- Noot 356 Artikel LO 6333-1 lid I: "Les électeurs de la collectivité peuvent être consultés sur les décisions que le conseil territorial envisage de prendre pour régler les affaires relevant de sa compétence, à l'exception des avis et propositions mentionnés au I de l'article LO 6332-1. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité. II. - Un dixième des électeurs peut saisir le conseil territorial en vue de l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de ce conseil. « Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation. III. - La décision d'organiser la consultation appartient au conseil territorial. IV. - Le conseil territorial arrête le principe et les modalités d'organisation de cette consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension."
- Noot 357 Artikel LO 6322-4: "Le conseil territorial peut mettre en cause la responsabilité de son président par le vote d'une motion de défiance. La motion de défiance mentionne, d'une part, les motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, le nom du candidat appelé à exercer la fonction de président du conseil territorial en cas d'adoption de la motion de défiance."
- Noot 358 Artikel LO 6321-5: "Lorsque le fonctionnement du conseil territorial se révèle impossible, le Gouvernement peut en prononcer la dissolution, d'office ou à la demande de son président, par décret motivé pris en Conseil des ministres. Le décret de dissolution fixe la date des nouvelles élections. Le Gouvernement en informe le Parlement dans le délai le plus bref. S'il y a urgence, le conseil territorial peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du ministre chargé de l'outre-mer. La durée de la suspension ne peut excéder un mois."
- Noot 359 Artikel LO 6322-5: "Le conseil territorial élit les membres du conseil exécutif. Le conseil exécutif est composé du président du conseil territorial, président, de quatre vice-présidents et de deux autres conseillers."
- Noot 360 Artikel LO 6353-5.

Het bestuurscollege kan net als de eilandsraad te allen tijde door de Franse regering ontbonden worden wanneer deze daartoe aanleiding ziet. De regering kan dit overigens uit eigen beweging doen of op verzoek van de eilandsraad.³⁶¹

Adviesraden

In de nieuwe situatie is voorzien in twee typen raden die het bestuur van Saint Martin van (niet bindend) advies mogen voorzien. De eerste raad is qua opzet en doelstelling vergelijkbaar met een Sociaal Economische Raad en draagt de naam *Le conseil économique, social et culturel*.³⁶² Opvallend hierbij is dat de Franse minister bepaalt welke organisaties vertegenwoordigd moeten zijn in deze SER en onder welke voorwaarden de raad functioneert.

Saint Martin is onderverdeeld in districten. Ieder district heeft onder de nieuwe wet een eigen districtsraad die de naam *conseils de quartier* draagt.³⁶³ De burgemeester en ieder ander lid van de eilandsraad mag bij deze *conseils de quartier* advies inwinnen over elk onderwerp. Voorts is de burgemeester verplicht (niet bindend) advies in te winnen bij deze organen wanneer hij voornemens is bestemmingsplannen voor het betreffende district te wijzigen, projecten wil uitvoeren die (deels) fysiek plaatsvinden in het betreffende district of besluiten moet nemen over de huisvesting van educatieve, sociale, culturele, of sportvoorzieningen.³⁶⁴

Préfet (représentant de l'Etat)

Met de komst van de nieuwe staatkundige verhoudingen komt Saint Martin direct onder het toezicht van de *représentant de l'Etat* (de *Préfet*) te staan. Hij vertegenwoordigt op het eiland de leden van de Franse regering en bewaakt daar de belangen van de Republiek. Daarbij controleert hij of de wetten worden eerbiedigt, de internationale verplichtingen van Frankrijk worden nagekomen en de openbare orde wordt gehandhaafd. Bovendien oefent hij de controle uit op de ambtelijke organisatie.³⁶⁵ De *Préfet* is bij wet opgedragen in te grijpen in het bestuur wanneer deze verzaakt de noodzakelijke beslissingen te nemen die het functioneren van de overheid van Saint Martin vereisen.³⁶⁶

Noot 361 Artikel LO 6322-16: "Lorsque le fonctionnement du conseil exécutif se révèle impossible, le Gouvernement peut, d'office ou à la demande du président du conseil territorial, en prononcer la dissolution par décret motivé pris en conseil des ministres, après avis du conseil territorial."

Noot 362 Artikel LO 6323-1: "Le conseil territorial est assisté à titre consultatif d'un conseil économique, social et culturel composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de Saint-Martin. Le nombre de représentants de chaque catégorie d'activité correspond à son importance dans la vie économique, sociale et culturelle de Saint-Martin. Un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer dresse la liste des organismes et des activités de la collectivité qui sont représentés au sein du conseil économique, social et culturel. Cet arrêté fixe également le nombre et les conditions de désignation des représentants de ces organismes et activités."

Noot 363 Artikel LO 6324-1.

Noot 364 Artikel LO 6324-1: "Le conseil de quartier est consulté par le président du conseil territorial avant toute délibération du conseil territorial portant sur : 1° L'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision du plan concerne, en tout ou partie, le périmètre du quartier; 2° Un projet d'opération d'aménagement dont la réalisation est prévue, en tout ou partie, dans le périmètre du quartier; 3° L'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui concernent le quartier."

Noot 365 Artikel LO 6312-1: "Le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, est dépositaire des pouvoirs de la République. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux de la France, de l'ordre public et du contrôle administratif"

Noot 366 Artikel LO 6321-35: "Le représentant de l'Etat veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les institutions de la collectivité. Lorsque ces institutions ont négligé de prendre les décisions qui leur incombent dans le cadre de leurs attributions, il prend, après mise en demeure, les mesu-

In het uiterste geval legt de *Préfet* beslissingen van het bestuurscollege of de eilandsraad ter vernietiging voor aan de administratieve rechter.

Comptabel beheer

Financiële problemen zijn niet voorbehouden aan Aruba en de Nederlandse Antillen. Ook Saint Martin kampt al jaren met grote tekorten. In de nieuwe wet is een aantal bepalingen opgenomen dat moet waarborgen dat de problemen hanteerbaar blijven. Zo dient jaarlijks voor het eilandgebied een jaarrekening te worden opgesteld die door de burgemeester ter goedkeuring aan de eilandsraad wordt voorgelegd.³⁶⁷ De burgemeester is eveneens verplicht voorafgaand aan het nieuwe bestuursjaar een begroting in te dienen. Deze begroting moet voldoen aan criteria die door Parijs zijn vastgesteld.³⁶⁸ Wordt de begroting niet binnen een daarvoor gestelde periode goedgekeurd dan grijpt de *Préfet* onmiddellijk in. Met behulp van de regionale rekenkamer zal hij dan de begroting sluitend en uitvoerbaar maken.³⁶⁹

Een belangrijk vereiste in de nieuwe wet is reëel begrotingsevenwicht. Wanneer de burgemeester niet in staat is dit tot stand te brengen wordt de regionale rekenkamer betrokken bij het begrotingsontwerp.³⁷⁰ Zij geeft in eerste instantie het eilandsbestuur nog een maand respijt maar wanneer deze dan niet gekomen is tot een evenwichtige begroting dan stelt de *Préfet* de begroting vast, daarbij geadviseerd door de regionale rekenkamer.³⁷¹ Ook wanneer achteraf, vanwege tegenvallende inkomsten of niet begrote uitgaven, zich een tekort voordoet dient de *Préfet* op te treden. In een dergelijke situatie legt hij aan het eilandsbestuur maatregelen op die het begrotingsevenwicht dienen te herstellen.³⁷²

res nécessaires afin de rétablir le fonctionnement normal des institutions et des services publics ou d'assurer la sécurité de la population, la sauvegarde des intérêts nationaux ou de ceux de la collectivité, ainsi que le respect des engagements internationaux de la France."

Noot 367 Artikel LO 6321-24 en artikel LO 6362-10.

Noot 368 Artikel LO 6361-1.

Noot 369 Artikel LO 6362-2: "Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement du conseil territorial, le représentant de l'Etat saisit sans délai la chambre territoriale des comptes qui, dans le mois et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat s'écarte des propositions de la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite."

Noot 370 Artikel LO 6362-3: "Le budget de la collectivité est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice."

En verder artikel LO 6362-4: "Lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel, la chambre territoriale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue à l'article LO 6341-1, le constate, propose à la collectivité, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil territorial une nouvelle délibération."

Noot 371 « Art. LO 6362-4. - Lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel, la chambre territoriale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue à l'article LO 6341-1, le constate, propose à la collectivité, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil territorial une nouvelle délibération.

Noot 372 Artikel LO 6362-12: "Lorsque l'arrêté des comptes de la collectivité fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement, la chambre territoriale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine."

9 Slotbeschouwing

"Nothing is more destructive of respect for the government and the law of the land than passing laws which cannot be enforced."

Albert Einstein

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op een aantal onderwerpen dat binnen de context van een kleinschalige jonge democratie aandacht behoeft. De beschrijving van deze onderwerpen is meer essaymatig van karakter en bedoeld ter kennisname voor diegenen die inhoudelijk betrokken zijn bij de hervorming van het Koninkrijk.

9.2 Politieke besluitvorming in ministaten

Het politieke proces van (eilandelijke) ministaten wordt vaak gekenmerkt door pragmatisme (Oostindie & Suttén, 2006). Dit lijkt evenwel minder te gelden voor Aruba en de Nederlandse Antillen waar het politieke proces, met name in laatstgenoemde entiteit, meer dan eens als stuurloos wordt getypeerd (Van Aller, 1994). Broze coalities en sterke (persoonlijke) tegenstellingen bemoeilijken de besluitvorming en zorgen ervoor dat wetsvoorstellen eindeloos blijven liggen (H. F. Munneke, 2001, p. 115).

Opvallend genoeg hebben Caribische entiteiten, die gekenmerkt worden door een hoge mate van politieke effectiviteit, een bestuursmodel waarin naar Nederlandse maatstaven de scheiding tussen uitvoerende en wetgevende macht zeer beperkt tot stand is gebracht. Vaak betreffen dit tweepartij-democratieën waarvan de ministers tevens parlementsleden zijn. Maar juist het ontbreken van dualisme zou het besluitvormingsproces in deze zogenaamde *Westminster* systemen aanzienlijk ten goede komen.

Het toezicht op de wetgevende macht, dat in de Caribische Koninkrijksdelen door de onafhankelijke Raad van Advies wordt uitgeoefend (en in Nederland door de Raad van State), maakt in dit systeem juist onderdeel ervan uit. In het *Westminster* systeem wordt net als in Nederland de wetgevende macht opgedragen aan een parlement dat twee kamers telt. De leden van de eerste kamer van het parlement zijn echter allen benoemd. Voor deze benoemde parlementsleden geldt bovendien dat zij dienen te beschikken over grote expertise op het gebied van wetgeving en, althans ten dele, niet politiek onafhankelijk zijn.

Omdat binnen dit democratische model wetgeving pas van kracht is wanneer beide kamers hebben ingestemd met een voorstel, is feitelijk de Raad van Advies geïncorporeerd in de wetgevende macht van dit systeem. Dit betekent dat de totstandkoming van alle wetgeving te allen tijde een toets van (ten dele) niet-politieke experts heeft moeten doorstaan. Een interessant gegeven voor de Caribische Koninkrijksdelen waar de wettelijke verplichting de Raad van Advies te moeten consulteren vaak slechts als een formaliteit wordt beschouwd (Amgioe, 7 december 2007).

Het Nederlandse bestuursmodel dat grotendeels in Aruba en de Nederlandse Antillen wordt toegepast beoogt een brede coalitieregering te creëren binnen een politiek duaal systeem. De Nederlandse consensuscultuur die kenmerkend is voor het Nederlandse politieke proces komt daarin overduidelijk tot uitdrukking. De vraag doet zich echter voor of het Nederlandse democratische model wel het meest ideale is om de bestuurspraktijk van Aruba en de Nederlandse Antillen te accommoderen. Het politieke proces in de Caribische Koninkrijksdelen wordt, zoals eerder aangegeven, juist gekenmerkt door een conflictcultuur en moeizame samenwerking.

9.3 Benoemingen binnen de overheid van ministaten

Ministaten, zoals Aruba en de Nederlandse Antillen worden onder meer gekenmerkt door een alomtegenwoordige overheid (Oostindie & Suttén, 2006). Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in het feit dat deze vaak de grootste werkgever is (Mol & Van Vliet, 1997, p. 8). De overheid dient evenveel taken en bevoegdheden uit te oefenen als grootschaligere staten waardoor haar behoefte aan gekwalificeerd personeel net zo groot is. De kleinschaligheid van de maatschappij beperkt evenwel de rekruteringsgrond voor het werven van goed gekwalificeerd personeel. Als gevolg daarvan worden posities vervuld door personen die in grootschaligere samenlevingen niet in aanmerking zouden komen gelet op hun kwalificaties en ervaring.

De kwaliteit van de overheid wordt in kleinschalige samenlevingen verder ondermijnd door de korte afstand tussen bestuurders en bestuurden en de overlap van sociale en professionele rollen. Als gevolg daarvan staan bestuurders vaak onder grote druk personen aan te stellen die op basis van objectieve criteria niet in aanmerking komen voor de functie.

In de staatssystemen die in deze rapportage belicht zijn, is op verschillende wijze rekening gehouden met deze problematiek. Op de Nederlandse Antillen is bijvoorbeeld de *Landsverordening organisatie landsoverheid* van kracht waarin per departement het aantal en soort formatieplaatsen is vastgesteld. Tevens kent het Antilliaanse systeem een functionerings- en beoordelingssysteem dat willekeur in promoties en ongefundeerde salarisstijging dient te voorkomen.

In de praktijk blijkt dit systeem evenwel niet sluitend. Een aantal overheidstaken is door het (ei)landsbestuur ondergebracht in stichtingen.³⁷³ Deze zijn formeel onafhankelijk en vallen zodoende niet onder de bepalingen van de *Landsverordening organisatie landsoverheid*. De hoge bezoldiging en de wijze waarop werknemers in deze stichtingen worden aangenomen staat daarom vaak ter discussie in de media (Amigoe, 8 februari 2007).

Elders in de Caribische regio wordt het probleem rondom benoemingen anders aangepakt. Op Anguilla en Barbados is eveneens het aantal formatieplaatsen door de wetgevende macht vastgesteld maar is bovendien op laatstgenoemde entiteit het totale personeelsbeleid uit handen gegeven aan een onafhankelijk staatsorgaan dat op basis van transparante regelgeving de werving, selectie, benoeming, promotie, ontslagverlening en disciplinerende

Noot 373 In verschillende gevallen is statutair bepaald dat het merendeel van de bestuursleden door de politicus wordt benoemd die de stichting in zijn portefeuille heeft. De politicus is hierdoor verzekerd van aanstuuringsmacht maar draagt niet de politieke verantwoordelijkheid aangezien formeel geen gezagsverhouding bestaat tussen haar en de betreffende stichting.

van al het overheidspersoneel voor haar rekening neemt. Tegen beslissingen van deze *Service Commissions* staat beroep open, beïnvloeding van de beslissingen is evenwel strafbaar.

Het probleem van kleinschaligheid van de rekruteringsgrond voor overheids-personeel speelt op Anguilla, Barbados en Saint Martin minder dan op Aruba en de Nederlandse Antillen. In de Franse Caraïben worden de hoge functies via *nationale concours* ingevuld waardoor in beginsel alle Fransen mee mogen dingen naar de vacante posities. (In de praktijk leidt dit er overigens wel toe dat een belangrijk deel van de kaderposities in de DOM's door Europese Fransen wordt ingevuld.) Ook op de (voormalige) Britse entiteiten is het niet ongebruikelijk personeel buiten het eigen eiland te werven (en dan met name in de *Commonwealth* Caraïben). Daarbij gaat het om zowel hoge als lage functies.

9.4 Politieke etiketten in ministaten

Het politieke proces van (eilandelijke) ministaten is vaak persoonsgericht (Oostindie & Suttén, 2006). Niet verwonderlijk dat ook op Aruba en de Nederlandse Antillen aanvallen in het politieke debat zich meer dan eens richten op de integriteit van politieke rivalen (Alofs, 1997; Van Aller, 1994). Opvallend in de Caribische Koninkrijksdelen is echter het gebruik van schuttingtaal (Amigoe, 7 december 2006) en het hoge aantal rechtszaken vanwege smaad. Het maatschappelijk vertrouwen in de politiek wordt negatief beïnvloed door deze rauwe omgangsvormen. Bovendien valt niet uit te sluiten dat de politiek hiermee een voorbeeld stelt, dat niet-integer gedrag onder gewone burgers legitimeert.

Het politiek debat op Anguilla en Barbados verloopt wat dat betreft meer gedisciplineerd en rechtszaken vanwege smaad naar aanleiding van een parlementaire zitting komen zelden tot nooit voor. Een mogelijke verklaring voor het verschil is gelegen in het feit dat de reglementen van orde van de *Commonwealth* Caraïben veel strikter zijn ten aanzien van ongewenst gedrag dan de ordereglementen van de Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen. Bovendien wordt de strakke hantering van de orderegels door de parlementsvoorzitter (de *Speaker*) op Anguilla en Barbados onvoorwaardelijk geaccepteerd door de parlementsleden. Belangrijk is daarbij op te merken dat ongewenst gedrag in het parlement doorgaans ook op sterke maatschappelijke afkeuring kan rekenen.

De strikte reglementen van orde en het nauwgezette toezicht op de naleving daarvan lijkt in kleinschalige samenlevingen een heilzame remedie tegen al te veel persoonsgerichte debatten in de politieke arena.

9.5 Verkiezingen in ministaten

De mogelijkheid verkiezingen onrechtmatig te beïnvloeden is in kleinschalige samenlevingen aanzienlijk groter dan in grootschalige samenlevingen. In die situaties waarin slechts met een beperkt aantal stemmen méér een zetel veroverd kan worden bestaat een *incentive* om burgers om te kopen. Bovendien faciliteert de korte sociale afstand tussen burgers en politici in kleinschalige samenlevingen het ontstaan van politieke patronage.

In geen van de onderzochte entiteiten zijn specifieke maatregelen getroffen tegen dit gevaar. Sterker nog, met uitzondering van Aruba, is op geen van de

onderzochte eilanden wetgeving van toepassing die de positie van politieke partijen regelt.³⁷⁴ Politieke partijen hoeven zodoende geen verantwoording af te leggen over hun inkomsten en uitgaven. De wenselijkheid daarvoor is echter groot aangezien hun bestuurlijke systemen geen voorzieningen van partij-financiering kennen. Verkiezingscampagnes en bedrijfsvoering moeten daarom privaat gefinancierd worden. Schenkingen aan politieke partijen zijn doorgaans niet belangeloos waardoor de politiek kwetsbaar wordt voor beïnvloeding van particularistische belangen.

9.6 Cultuur en democratie

Aruba en de Nederlandse Antillen zijn relatief jonge democratieën. In tegenstelling tot Nederland waar het huidige bestuurssysteem in een wisselwerking tussen maatschappij en politiek over een lange periode uit onderhandeld is, werd het bestuurssysteem in de Caribische Koninkrijksdelen *top-down* in de jaren vijftig geïmplementeerd.

Het is verdedigbaar te stellen dat in het Nederlandse bestuurssysteem, dat ook in Aruba en de Nederlandse Antillen wordt toegepast, bepaalde normen tot uitdrukking komen die in Nederland algemeen aanvaard zijn. Niet alle normen, en hun achterliggende waarden, zijn zoals in hoofdstuk 3 werd uiteengezet, universeel. De waarde 'gelijkheid' en de daaruit voortvloeiende norm 'dat iedereen zich in gelijke mate aan de wet moet houden' kunnen in Nederland op brede acceptatie rekenen. Om die reden is dan ook niet verwonderlijk dat we in ons bestuurssysteem onder meer voorzieningen hebben getroffen waarmee we politici en ambtsdragers kunnen controleren op de mate waarin zij het legaliteitsbeginsel eerbiedigen.

In de extreme situatie waarin, cultureel gezien, de waarde 'ongelijkheid' en in het verlengde daarvan de norm 'een meerdere hoeft geen verantwoording af te leggen aan zijn mindere' geaccepteerd is, is het verdedigbaar te stellen dat een samenleving minder geneigd is via de politiek wetgeving tot stand te brengen die bestuurlijke transparantie beoogt. Wordt dan van buitenaf dergelijke wetgeving toch van toepassing verklaard dan is het niet ondenkbaar dat degene die bevoegd is bestuurders te dwingen rekenschap af te leggen die mogelijkheid onbenut laat. Een dergelijke handeling zou namelijk in strijd zijn met de bovengenoemde cultureel bepaalde norm.

In hoofdstuk 3 werd aangetoond dat het ontbreken van een democratische cultuur, in die zin dat binnen een samenleving andere waarden belangrijker worden geacht dan vrijheid, gelijkheid en tolerantie voor minderheidsbelangen, een belangrijke voorspeller is voor slecht bestuur. Hoewel tot op heden geen systematisch onderzoek is verricht naar de betekenis die de Arubaanse en Antilliaanse bevolking toekent aan de verschillende democratische waarden, indiceren verschillende kwalitatieve onderzoeken dat de democratische cultuur in de Caribische Koninkrijksdelen minder ontwikkeld is dan in Nederland (Marcha & Verweel, 2003, p. 119-120; Paula, 2003).

Noot 374 Aruba kent de Landsverordening Politieke Partijen dat tot doel heeft een wettelijke eis te stellen ten aanzien van de organisatievorm van politieke partijen, alsmede wettelijke regels te stellen aangaande de financiën van politieke partijen. Deze landsverordening is weliswaar van kracht maar niet bekend bij de politieke partijen op wie deze van toepassing is, zo bleek recent (Amigoe, 10 april). Een dergelijke Landsverordening is reeds geruime tijd als concept aanwezig op de Nederlandse Antillen maar tot op heden niet vastgesteld door de Staten.

Arubaanse en Antilliaanse bestuurders dingen naar de gunst van de kiezers. Daarvoor trachten zij zo veel mogelijk datgene te verwoorden wat leeft onder de bevolking en zich te gedragen naar de normen die in het maatschappelijke verkeer algemeen aanvaard zijn. Het is daarom niet ondenkbaar dat de beperkt ontwikkelde democratische cultuur in de Caribische Koninkrijksdelen de ruimte creëert voor bestuurders oneigenlijke handelingen te verrichten (Croes, 1995, p. 31). Wanneer nu via verkiezingen politici in het zadel worden geholpen die zondigen tegen de (geest van de) wet ontstaat de paradoxale situatie dat de eerste pijler van democratie (volkssoevereiniteit) de tweede pijler (politiek liberalisme) erodeert. (zie hoofdstuk 2 en 3 voor een toelichting op deze pijlers).

Checks-and-balances die beogen de negatieve gevolgen van een onderontwikkelde democratische cultuur uit te drijven, raken het democratische model in haar fundament. De voorzieningen dienen tenslotte de ondemocratische maatschappelijke normen te verwijderen, die juist dankzij algemene en geheime verkiezingen worden ingebracht in het politieke proces. En daarmee wordt aan het beginsel van volkssoevereiniteit getornd, namelijk dat de bevolking zelf de inhoud en de totstandkoming van het beleid en wetgeving, middels een volksvertegenwoordiging, mag bepalen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de Britten en de Fransen ten behoeve van het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur in hun overzeese gebieden de volkssoevereiniteit drastisch hebben ingeperkt: de volksvertegenwoordigingen en hun wetgevende bevoegdheden staan onder voortdurend toezicht. Op Aruba en de Nederlandse Antillen is men nimmer bereid geweest die hoge prijs voor goed bestuur te betalen.

Bijlage 1 Verantwoording van onderzoeksmethode en verloop onderzoek

In deze bijlage wordt het verloop van het onderzoek en de daarin gebruikte methoden als één geheel beschreven. Binnen het onderzoek, waarvan dit rapport verslag legt, zijn twee onderzoeksvragen beantwoord:

- Welke *checks-and-balances* kent het bestuurlijke stelsel van Aruba, de Nederlandse Antillen en de daartoe behorende eilandgebieden?
- Hoe ziet het stelsel van *checks-and-balances* eruit op vergelijkbare eilanden in de Caribische regio? Wat zijn de *best practises*?

Ter beantwoording van deze vragen is gefaseerd gewerkt. Eerst is in Nederland op basis van literatuurstudie een werkdefinitie opgesteld van het begrip *checks-and-balances* (zie hoofdstuk 3). Vervolgens is met deze definitie, op basis van wederom literatuuronderzoek, een lijst van instanties, bestuurlijke organen, staatsrechtelijke voorzieningen en maatschappelijke organisaties opgesteld die ieder, krachtens de gekozen werkdefinitie aangemerkt konden worden als controlemechanisme binnen het Arubaanse en Antilliaanse staatsbestel.

Nadat de lijst door de opdrachtgever werd goedgekeurd, is in Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen een groot aantal wetteksten verzameld waarin de bevoegdheden en de procedures van de als *checks-and-balances* aangemerkte controlemechanismen worden beschreven. Deze wetteksten zijn vervolgens bestudeerd en gebruikt om de verschillende controlemechanismen in hun formele juridische hoedanigheid te beschrijven. Hoofdstuk 3 van deze rapportage is daarvan het resultaat.

Na afronding van hoofdstuk 3 werd een plan van aanpak opgesteld waarin een voorstel werd gedaan voor de opzet van het veldwerk op vergelijkbare eilanden in de Caribische regio. De keuze voor Barbados, Anguilla en Saint Martin werd gemotiveerd door het feit dat zij ieder een aparte vorm van autonomie in de Caribische regio vertegenwoordigen en op de *World Bank Governance Indicator Set* het beste scoren van de Caraïben. Wanneer zou blijken dat deze hoge score samen zou hangen met alternatieve controlemechanismen dan zou dat voor het Koninkrijk belangrijke informatie kunnen zijn.

Nadat door de opdrachtgever goedkeuring was verleend voor het plan van aanpak, werd begonnen met het verzamelen van wetteksten van Barbados. Hiervoor werd contact gelegd met de *Barbados Government Information Service*, werden online bronnen geraadpleegd en werd de bibliotheek van de UNA te Willemstad benut. Door de opdrachtgever werd in het Engels (en later ook in het Frans) een toelichtingbrief opgesteld waarin de beoogde respondenten werd opgeroepen mee te werken aan het onderzoek. Deze brief zou voorafgaand aan het interview aan de respondenten verzonden worden.

Telefonisch werd vervolgens een aantal afspraken gemaakt voor face-to-face interviews in de periode 5 december-16 december op Barbados. Één politoloog en twee staatsrechtdeskundigen van de University of the West Indies (UWI), de Nationale Ombudsman en de *Auditor General* zegden hun medewerking toe. Voor vertrek werden ook de vragenlijsten opgesteld en werd het

eerste stuk van hoofdstuk 5 –de beschrijving van het formele systeem van *checks-and-balances* op Barbados- in concept op papier gesteld.

Verder werd aan de Nederlandse Ambassade op Trinidad om bemiddeling verzocht voor het verkrijgen van toestemming voor een interview met de *Governor-General* van Barbados. Vanwege de te volgen procedure kon deze bemiddeling niet (tijdig) worden verleend en zou een interview met het staatshoofd van Barbados uiteindelijk geen onderdeel uitmaken van het onderzoek.

Op 5 december startte het veldwerk op Barbados. Op de eerste dag werden drie interviews afgenomen en aan de respondenten gevraagd een suggestie te doen voor aanvullende interviews. De onderzoeker werd deze ‘sneeuw-balmethode’ geïntroduceerd bij een aantal nieuwe respondenten die op hun beurt later weer andere kandidaten zouden aandragen. De interviews duurden gemiddeld 1,5 uur en werden ten behoeve van de verdere verwerking digitaal opgenomen. Tijdens het gesprek werd door de onderzoeker per laptop aantekeningen gemaakt. Na afloop werd een verslag opgesteld voor intern gebruik.

De (digitale) beschikbaarheid van relevante documenten was buiten het eiland uiterst summier gebleken. Zodoende werd tijdens het verblijf een aantal maal de bibliotheek van de UWI bezocht voor ontbrekende wetgeving en literatuur. Ook werden ter plaatse jaarstukken verkregen van de Ombudsman, de Rekenkamer en de *Public Service Commission*. Op 16 december werd het veldwerk afgerond. Aansluitend werd de rapportage over Barbados opgesteld en op 22 december aan de opdrachtgever voorgelegd. Deze keurde begin januari het concept goed.

Voor het veldwerk op Anguilla en Saint Martin is de hulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingeroepen. De ervaring met Barbados had geleerd dat bemiddeling van een Ambassade nuttig kan zijn maar dat daarvoor tijdig op ambtelijk niveau moest worden afgestemd. Door het *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* en het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd een notitie opgesteld waarin het onderzoek werd toegelicht. Deze notie werd aan de Nederlandse ambassadeurs in Londen en Parijs gestuurd met het verzoek aan de regering van het Verenigd Koninkrijk, respectievelijk Frankrijk, toestemming en medewerking te vragen voor het verrichten van veldwerk in Anguilla en Saint Martin. Begin januari werd door Londen groen licht gegeven voor het veldwerk en medio januari door Parijs.

Nadat goedkeuring voor het veldwerk op Anguilla was verleend, werd door de verantwoordelijke onderzoeker contact gelegd met een contactpersoon van de opdrachtgever binnen de Britse overheid in Londen. Deze bracht de onderzoeker in contact met het kabinet van de *Governor* op Anguilla en de *Attorney-General*. De *Attorney-General* stelde zich uitermate behulpzaam op en verstrekke op verzoek verschillende wetgevingsteksten. Ook de *Governor* was zeer bereid tot het verlenen van medewerking. Niet alleen zegde deze een interview toe maar deed verschillende suggesties van namen voor mogelijk andere relevante respondenten.

Voor vertrek konden alle interviewafspraken gemaakt worden en werd op basis van de toegezonden wetgeving en aanvullende literatuur het formele systeem van *checks-and-balances* op Anguilla beschreven (zie hoofdstuk 7). Ook werden de vragenlijsten, voor de te houden interviews, opgesteld.

Het veldwerk vond plaats in de periode 14 t/m 19 januari 2007. De interviews duurden gemiddeld 1,5 uur en werden ten behoeve van de verdere

verwerking digitaal opgenomen. De onderzoeker maakte per laptop aantekeningen tijdens de gesprekken. Twee van de zes interviews bestonden uit groepsinterviews. De *Governor*, de *Deputy Governor* en de directeur van het kabinet van de *Governor* werden gezamenlijk geïnterviewd evenals de medewerkers van de *audit department*. Naast de interviews werd het veldwerk benut voor het verzamelen van de nog ontbrekende wetteksten. Bij de *Attorney-General* konden fotokopieën worden gemaakt.

Na afloop van het veldwerk moest nog contact worden gelegd met de *National Audit Office* van het Verenigd Koninkrijk omdat niet voldoende duidelijk was geworden op welke wijze door de Britse rekenkamer de *audits* werden uitgevoerd. Deze correspondentie is per mail gevoerd.

Het onderzoek op Saint Martin is uitgevoerd door dr. Miguel Goede, universitair docent aan de UNA en voormalig decaan aan de sociaal economische faculteit. Ten grondslag aan zijn verslag ligt een studie die in 2000 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken was uitgevoerd.³⁷⁵ Belangrijkste doel van het onderzoek op Saint Martin was vast te stellen in hoeverre de situatie zoals die beschreven werd in de studie van 2000 veranderd was en zo ja wat voor deze veranderingen de redenen waren.

Ten behoeve van het onderzoek is contact gelegd met een contactpersoon van de opdrachtgever in Parijs. Deze heeft een telefonisch interview gegeven en is bereid gevonden te bemiddelen bij het verkrijgen van bepaalde documenten. Ook heeft zij de namen van een aantal relevante functionarissen geleverd die telefonisch (of per email) geïnterviewd zijn.

Ter voorbereiding van het veldwerk is naast de genoemde studie aanvullende literatuur en wetgeving bestudeerd. Vervolgens is in de periode van 5 t/m 9 veldwerk verricht op Saint Martin. In tegenstelling tot het onderzoek op de andere eilanden werden de interviews herhaald afgenomen. Dat wil zeggen dat met één respondent meerdere malen een interview werd afgenomen om informatie die na het eerste gesprek verzameld was te controleren. Ten behoeve van de verdere uitwerking werden aantekeningen gemaakt die vervolgens direct verwerkt zijn in het hoofdstuk.

Noot 375 Unck, M. (2000). *Vrijheid, gelijkheid en afhankelijkheid: De Franse bestuurs- en ontwikkelingsrelatie met hun Departements et Territoires d'Outre-Mer*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DGCZK/directie Koninkrijksrelaties.

Bijlage 2 Bronnen

Lijst met geïnterviewde 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

Dhr 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

Dhr Rolph O Jordan (14 december 2006, Bridgetown BB)
Voormalig Chairman van de Public Service Commission
Voormalig Staatsecretaris ministry of Home Affair
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

Dhr Leigh Trotman (6 december 2006, Bridgetown BB)
Auditor-General of Barbados

Anguilla

Don Mitchell, CBE, QC. (16 januari 2007, Rendevouz 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

Saint Martin

Myriam Aflalo (telefonisch en schriftelijk in onderzoeksperiode)
chef du département des affaires européennes
Ministère de l'outre-mer - Direction des affaires sociales, culturelles, économiques et sociales (DAESC) - Sous-direction des affaires économiques

Frédéric Potier (telefonische en schriftelijk in onderzoeksperiode)
Chef du bureau des affaires politiques et des libertés publiques Ministère de l'outre-mer - Direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) - Sous-direction des affaires politiques

Guillaume Arnell (8 maart 2007, Marigot Saint Martin)
Conseiller général de Saint-Martin

Pierre Brange (5 - 9 maart 2007, Marigot, Saint Martin)
Collaborateur de Cabinet, in Saint Martin

Dr. Wytze van der Woude (22 december 2006, Willemstad, Curaçao)
Universitair docent Staats- en Bestuursrecht Universiteit van de Nederlandse Antillen

Albert M Flemming (5 maart 2007 Marigot, Saint Martin)
Mayor of Saint-Martin,

Geraadpleegde wetten naar bestuurlijke entiteit (citeertitel)

Aruba

- Comptabiliteitsverordening 1989
- Het Statuut
- Landsverordening administratieve rechtspraak (Lob)
- Landsverordening materieel ambtenarenrecht (Lma)
- Landsverordening op de Kamer van Koophandel en Nijverheid
- Landsverordening openbaarheid van bestuur (Lol)
- Landsverordening, houdende de instelling van een vast college van advies genaamd de Sociaal-Economische Raad (Aruba)
- 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

- Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen
- Comptabiliteitslandsbesluit
- Comptabiliteitslandsverordening
- Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden
- Eilandenregeling Nederlandse Antillen
- Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao
- Het Centrale Bank-Statuut 1985 van de Nederlandse Antillen
- 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 (LOL)
- 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, Chapter H15
- Human Rights Act 1998
- Legislative Assembly (Procedure) Rules, 1976
- 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

Saint Martin

- Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)
- French Constitution of 4 October 1958, This text incorporates the constitutional statutes of 1 March 2005 which modify Title XV of the Constitution and pertain to the Charter for the Environment
- LOI organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

Geraadpleegde literatuur

- Abedin, N. (1995). The Ombudsman in a Micro State: Barbados. *Legal Studies Forum*, XIX(4), 381-394.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University press.
- Alofs, L. (1997). *Geschiedenis van de Antillen*. Zutphen: Walburg Pers.
- Anguillian. (2006). CCB Congratulated On Successes Over 30 Years. *The Anguillian*.
- Barrow-Gilles. (2004). Barbados. In A. Doig & S. McIvor (Eds.), *The National Integrity Systems Transparency International Questionnaires* (pp. 76-111). Berlin: Transparency International.
- Borman, C. (1998). *Het Statuut voor het Koninkrijk*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Carty, D. (2003). *Forum Address Deliverd by Mr David Carty*. Paper presented at the Anguilla Consitutional and Electoral Reform Forum.
- 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.
- Cotterrell, R. (1982). *The Sociology of Law: An Introduction*. London: Buttersworths.
- Croes, A. G. (1995). *Good Governement, bad politics?* Paper presented at the Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen, Koninkrijksymposium, Aruba.
- Denters, E., Donner, J., Popma, M., & Van Spijk, J. (2006). *De relatie tussen goed overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Caribisch gebied*. Amsterdam: Amsterdam Institute for International Development.
- Economist. (2004). *Country Profile Barbados 2003* London: The Economist Intelligence Unit Limited.
- Fiadjoe, A. (1996). *Caribbean Public Law*. Guildford: Biddles Ltd.
- Fisher, M. E. (Ed.). (1996). *Establishing Democracy*. Oxford: Westview Press.
- Fleming-Banks, P. (2002). *Ex-Officio Members In The Anguilla House Of Assembly*. Paper presented at the Anguilla Consitutional 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.
- Freedom-House. (2006). *Freedom in de World - Barbados (2006)*: Freedom House.
- 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.
- 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, .
- Hamilton, A. (1788). *The Federalist Papers: No. 78*.
- Hodge, T. A. (2002). *Nominated Members: to be, or not to be, that is the question!* Paper presented at the Anguilla Consitutional and Electoral Reform Forum.
- Hofstede, G. (2003). *Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* (2 ed.). Thousand Oaks, California: Sage Publications.

- 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*.
- Janga, A. M. (1997). *Het Micro -en Kleinbedrijf op Curaçao: Behoeftte aan ondersteuning en begeleiding*. Willemstad: Stimul It.
- Jeffry, D. (2006). *The status scandal in the island of Saint-Martin*. France: L'Harmattan.
- 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.
- Kamrava, M. (1998). *Democracy in the Balance; Culture and Society in the Middle East*. London: Seven Bridges Press.
- Kersell, J. E. (2001). Mini-Remnants of Three Empires: Governing West Indian Dependancies. *Public Organization Review: A Global Journal*, 1, 215-228.
- Kugler, M., & Rosenthal, H. (2000). *Checks and Balances: An Assesement of the Institutional Seperation of Political Powers in Colombia*. Unpublished manuscript, Southampton.
- Licht, A. M., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2003). Cultures Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance. *Jerusalem: Paper in submission*.
- Madison, J. (1787). *The Federalist Papers: No. 10*. Retrieved. from.
- Marcha, V., & Verweel, P. (2003). *De cultuur van angst*. Amsterdam: SWP.
- Marks, S. (2000). *The Riddle of All Constitutions; International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford: University Press.
- 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.
- Mauro, P. (1997). *Why Worry About Corruption?* Washinton DC: International Monetary Fund.
- McIntosh, S. C. R. (2006). Parliamentarism versus Presidentialism. Unpublished Paper. University of the West Indies.
- 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.
- Mol, A. P. J., & Van Vliet, B. J. J. (1997). *Tussen zandstrand en asfaltmeer: milieubeheer op Curaçao*. Utrecht: Van Arkel.
- 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. F. (2001). *Recht en samenleving in de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname; Opstellen over recht en sociale cohesie*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Office, F. C. (2006). *Active Diplomacy for a Changing World; The UK's International Priorities*. London: Foreign & Commonwealth Office.
- 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., & Suttén, P. K. (2006). *Small scale and quality of governance*. Leiden: KITLV, Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.
- Padovano, F., Sgarra, G., & Fiorino, N. (2003). Judicial Branch, Checks and Balances and Political Accountability. *Constitutional Political Economy*(14), 47-70.
- Partnership for Progress and Prosperity*. (2000).). London: Partnership for Progress and Prosperity.
- 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.
- Pinkney, R. (1993). *Democracy in the third world*. Philadelphia: Open University Press.
- Prakke, L. (1998). *Het staatrecht van de landen van de Europese Unie*. Deventer: Kluwer.
- Qu'est-ce que la juridiction administrative?* (2004). Retrieved. from.
- Quel juge pour quoi faire ?* (2004). Retrieved. from.
- Römer, R. A. (1998). *De Curaçaoese Samenleving*. Groningen: Universiteit van Groningen.
- Romondt, A. v. (Ed.). (2005). *Gedenkboek 50 jaar Statuut. Een Koninkrijksbundel*. Zutphen: Walburg Pers.
- Sartori, G. (1995). How Far Can Free Government Travel? *Journal of Democracy*, 6(3), 101-111.
- Toqueville, A. (2003). *Democracy in America* (G. Bevan, Trans. Classic Edition ed.). London: Penguin.
- Unck, M. (2000). *Vrijheid, gelijkheid en afhankelijkheid: De Franse bestuurs- en ontwikkelingsrelatie met hun Departements et Territoires d'Outre-Mer*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DGCZK/directie Koninkrijksrelaties.
- Van Aller, H. B. (1994). *Van kolonie tot koninkrijksdeel; De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vargas, J. E. (2005). *Report on Judicial Systems in the Americas 2004-2005: Barbados*. Santiago de Chile: Justice Studies Center of the Americas.
- Watkins, K. (2006). *Human Development Report 2006*. New York: United Nations Development Programme.
- 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.