

# De droom van verbroedering (1)

## Curaçao op weg naar goed bestuur

Was het hijsen van de Curaçaose vlag - in de nacht van 10 oktober 2010 - het signaal van een positieve ontwikkeling, teleurstelling alom was wat er volgde. Teleurstelling omdat Curaçao niet vooruitging, maar integendeel dreigde af te glijden naar bestuurlijke crises, economische achteruitgang en blijvende sociale ongelijkheid. Dit was de reden voor mijn besluit om onderzoek te gaan doen.

DOOR PETER VERTON

**Saamhorigheid en emancipatie**  
Dat *nation building*, natievorming, een goede zaak is die de overheid moet nastreven is de veronderstelling, die de basis vormt van dit boek. Natievorming is het proces waarin de verschillende bevolkingsgroepen in een samenleving een nationale identiteit kunnen opbouwen die hen overkoepelt en samenbindt. De overheid kan de vorming van een nationale identiteit stimuleren door een saamhorigheidsgevoel te bevorderen: verbroedering. Saamhorigheid vereist dat de sociale ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen wordt vermindert: emancipatie.

In de eerste helft van de eeuw waren het aanzetten van de misie, de olie-industrie en de dekolonisatie die tot emancipatie konden leiden. Deze aanzetten van buitenaf werkten soms ook averechts, waardoor de ongelijkheid maar ten dele of niet verdween, of zelfs toenam.

Vervolgens vond de revolutie van 30 mei 1969 plaats, waarna een front van arbeiders zitting kreeg in het centrum van de politieke macht. Echter, hoewel de Afro-Curaçaönaars nu ook toegang tot de stijgladder leken te hebben, bleef hun emancipatie aanvankelijk toch beperkt.

Curaçao kijkt in 2015 terug op een eeuw waarin olie, offshore, toerisme en drugs geld in het lafte brachten. Curaçao dreef ook mee op de golven van modernisering die de hele westerse wereld overspoelden met groei in koopkracht, televisie in elke huiskamer, anticonceptie, een hoger geboortecijfer en een hogere levensverwachting.

Toch was het niet alleen voor spoed wat de klok sloeg. Want anno 2011 (census) is er nog steeds veel ongelijkheid en armoede. De emancipatie van de Afro-achterhoede stagnert kennelijk. Nieuwe aanzetten hadden kunnen voortvloeien uit

goed bestuur, maar dat bleef uit. Het onderzoek gaat hierop in met de eerste onderzoeksvraag: 'Welke ontwikkelingen in de 20ste eeuw hebben de Curaçaose samenleving gemaakt tot wat die nu is?' Het antwoord richt zich op verlening van autonomie en invoering van de democratie.

### Autonomie ondermijnt goed bestuur

Van de Nederlandse dekolonisatie-agenda van het midden van de vorige eeuw, waarmee Den Haag streefde naar: 'Geleidelijke groei naar staatkundige zelfstandigheid van de Antillen-van-zes eilanden als gedecentraliseerde eenheidsstaat' is niets terechtgekomen. Maar de Haagse agenda heeft wel decennialang de politiek en het bestuur van de Antillen gedomineerd. Zo heeft premier Juancho Evertz (PNP) in de jaren zeventig veel bestuurskracht moeten steken in het weerstaan

van de Haagse wens - na 30 mei 1969 - tot onmiddellijke onafhankelijkheid. Don Martina (MAN) had in de jaren tachtig zijn handen vol met het afwikkelen van de afscheiding van Aruba. In de jaren negentig wilde Maria Liberia-Peters (PNP) een status aparte voor Curaçao. Miguel Pourier (PAR) probeerde het nog een keer met de Antillen-van-vijf. Emily de Jongh-Elhage (PAR) mocht meemaken dat Nederland de dekolonisatie-agenda introk. De Nederlandse Antillen met de eilandgebieden werden in 2009 opgeheven. Met de opheffing erkende Den Haag dat de overzeese eenheidswens niet was opgewassen tegen de insulaire middelpuntvliedende krachten in de Antillen.

Nederland heeft bij de dekolonisatie van de Antillen, non-interventie opgenomen in de definitie van autonomie. Nederland had de politici die onrechtmatig, niet-integer en ongeduldig bestuur uitoefenden op grond van het Statuut een halt kunnen roepen. Maar, tot een paar jaar geleden keek Den Haag weg van wat er gebeurde achter de sluis van de autonomie. Sinds 2012 is evenwel een ander inzicht doorgekomen. Curaçao kreeg dat jaar een aanwijzing van de Rijksminister-raad voor financieel wanbeheer.

In 2014 kreeg de gouverneur van Aruba instructie de begroting niet goed te keuren, waarop de premier in hongerstaking ging. In 2015 schrijft Den Haag een integriteitskamer voor aan Sint Maarten. Conclusie 1: Autonomie ondermijnt de decennialang goed bestuur.

### Democratie ondermijnt goed bestuur

De dekolonisatie bracht de parlementaire democratie van het Haagse Binnenhof naar de Antilliaanse eilanden. De kern van onze analyse is, dat dit Haagse model zich op Curaçao omvormde tot het Forti-model, genoemd naar Fort Amsterdam. We richten de aandacht nu op kiezers, gekozenen, amb-

tenaren en politieke partijen.

Als kiezers kwamen Afro-Curaçaönaars die in armoede leefden in een nieuwe afhankelijkheidsrelatie terecht, die tussen politieke leider en kiezer: politieke patronage. De bestuurders - na 30 mei 1969 waren dat overigens steeds vaker politici van Afro-Curaçaose herkomst - gaven publieke goederen en diensten in ruil voor electorale steun en vonden het verwerven en behouden van de politieke macht belangrijker dan het uitoefenen van openbaar bestuur. De ongelijkheid in macht, aanzien en inkomens tussen de (ook Afro-Curaçaose) bestuurlijke elite en de Afro-achterhoede werd door de politieke patronage niet ongedaan gemaakt, maar juist in stand gehouden.

Aanstelling en bevordering in de overheidsdienst werd één van de meest gebruikte ruimdelingen die kiezers van patroonbestuurders konden ontvangen. Deze vriendschappelijke relatie viel veel onkunde en jaloezie op de ambtelijke werkvloer. De geïn-

terpreerde bestuursorganisatie veronderstelde coördinatie van de activiteiten die de verschillende ministeries en ambtenaren uitvoeren. Om tot resultaten te komen veronderstelde deze bestuursorganisatie ook stabiliteit van openbaar bestuur en professionaliteit van ministers en ambtenaren. Echter, de intensieve samenwerking die tot coördinatie van activiteiten moet leiden, kwam binnen het door patronage ontworpen ambtenarenapparaat zelden tot stand. Evenmin waren stabiliteit en professionaliteit kenmerken van het openbaar bestuur en de ambtenarij.

In het Forti-model spelen de politieke partijen als potentiële machtsdragers de belangrijkste rol. Na verkiezingen bepaalt de partijtop met welke andere partij of partijen een coalitie wordt gesloten en wie, uit eigen kring, welke bestuursfunctie gaat vervullen. Zelden komt het voor dat individuele leden andere stemmen dan de meerderheid van hun partij. Een min of meer

strenge partijdiscipline weerhoudt hen daarvan. Die partijdiscipline is mede gebaseerd op patronageverhoudingen binnen de partijen. Door de partijtop wordt loyaliteit van de lagere geleerden verwacht. Als een gekozen handelt volgens het 'vrije mandaat en het recht op vrije partijvorming' - kenmerken van het Binnenhof-model - is dat in strijd met de loyaliteitsplicht die in het patronagesysteem van het Forti-model op een gekozen lid rust.

In het Binnenhof-model zijn de wetgevende macht, het parlement en de uitvoerende macht, de ministers, van elkaar gescheiden. Het parlement kan daardoor controle uitoefenen op de ministers: het duale systeem. In het Forti-model is het duale systeem niet tot stand gekomen. Het is de partijtop die zowel de parlementarier als de ministers van haar partij aanstuurt. De partij Pueblo Sobrano (PS) heeft sinds de geboorte van het land Curaçao vijf ministers van Onderwijs, vier mi-

nisters van Sociale Ontwikkeling en één minister-president naar huis gestuurd. Een Gevolmachtigde minister die de schijn van niet-integer handelen op zich heeft geladen mag daarentegen blijven. Het is dus niet het parlement dat controle uitoefent op de bestuurders, het is de partijtop. Het is ook de partijtop die eventueel onrechtmatig, niet-integer of ongeduldig handelt.

Conclusie 2: Democratie ondermijnt goed bestuur. Nu blijkt dat zowel autonomie, als democratie haaks staan op goed bestuur komt de tweede onderzoeksvraag op tafel: 'Wat moet worden ondernomen om de overheid van Curaçao wel goed bestuur te laten voortbrengen?' Het antwoord op deze vraag focust eerst op goed bestuurlijk handelen, daarna op een nieuw bestuursmodel. Bestuur is goed als het rechtmatig en integer, deugdelijk, burgergericht en resultaatgericht is. Hier wordt in deel 2 dieper op ingegaan.



Verton vergelijkt het Binnenhof-model met het Forti-model.



'Tot een paar jaar geleden keek Den Haag weg van wat er gebeurde achter de sluis van de autonomie. Alleen 'Steunend op eigen kracht'... en niet 'doch met de wil elkander bij te staan'?



In de eerste helft van de twintigste eeuw had volgens Verton onder andere de olie-industrie aan kunnen zetten tot emancipatie. FOTO ANTILLIAANS DAGBLAD



'Vervolgens vond de revolutie van 30 mei 1969 plaats, waarna een front van arbeiders zitting kreeg in het centrum van de politieke macht'. Op de foto aanhangers van de politieke partij Frente Obrero Liberashon 30 di mei (FOL) in hun typerende Castro-outfit. FOTO JAN SMEULDERS



Op 10 oktober 2010 was er blijdschap bij het hijsen van de Curaçaose vlag. De teleurstelling volgde. FOTO ANNEKE POLAK

# De droom van verbroedering (2)



Juancho Evertz (PNP) met Joop den Uyl. In de periode dat Singapore met één president te maken had, was Evertz een van de 10 ministers-presidenten die de Nederlandse Antillen kende.

FOTO HET GEHEUGEN VAN NEDERLAND

## Curaçao op weg naar goed bestuur

Was het hijsen van de Curaçaose vlag - in de nacht van 10 oktober 2010 - het signaal van een positieve ontwikkeling, teleurstelling alom was wat er volgde. Teleurstelling omdat Curaçao niet vooruitging, maar integendeel dreigde af te glijden naar bestuurlijke crises, economische achteruitgang en blijvende sociale ongelijkheid. Dit was de reden voor mijn besluit om onderzoek te gaan doen.

DOOR PETER VERTON

In het eerste deel van deze onderzoeksbeschrijving bleek dat zowel autonomie als democratie haaks staat op goed bestuur. In dit tweede deel wordt ingegaan op de onderzoeksverraag: 'Wat moet worden ondernomen om de overheid van Curaçao wél goed bestuur te laten voortbrengen?' Het antwoord op deze vraag focust eerst op goed bestuurlijk handelen, daarna op een nieuw bestuursmodel. Bestuur is goed als het rechtmatig en integer, deugdelijk, burgergericht en resultaatgericht is.

en/of veroordeling van een bestuurder of politicus plaatsvindt. Claude Wathey werd in 1994 in Sint Maarten veroordeeld voor meedelen. Anthony Godett werd in 2003 veroordeeld voor corruptie en fraude, zijn partijgenoot Nelson Monte werd in 2004 veroordeeld. In 2015 staat Gerrit Schotte terecht voor aannemen van misdaadgeld dat hij zou hebben witgewassen in zijn verkiezingscampagne.

### Deugdelijkheid

Bestuurders dienen de beginselen van deugdelijkheid van bestuur te eerbiedigen. Die beginselen omvatten een verbod op 'détournement de pouvoir' en op willekeur en de beginselen van zorgvuldigheid, motivering, rechtszekerheid, gelijkheid, vertrouwen, juiste grondslag en bevoegd orgaan.

Anthony Godett, leider van

Frente Obrero Liberashon 30 di mei (Frente) vormde in 2003 een regering. De minister van Justitie, Ben Komproe, schreef een 'vrijbrief' waarmee prostitutie uit Colombia en de Dominicaanse Republiek zonder visum het land konden binnenkomen: détournement de pouvoir. Hij regelde een 'sociale indicatie' voor een eerste klaskamer in het ziekenhuis voor de gevangene Nelson Monte - Frontes machtige man: schending van het beginsel van rechtsgelijkheid.

Ivar Asjes werd 30 augustus 2015 door de fractie van zijn partij Pueblo Sobrano afgezet als premier. Kort daarna trad hij aan als sectordirecteur op het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening. Wat bleek? Vier jaar geleden, tijdens het kabinet-Schotte, toen Asjes voorzitter van de Staten was, is zijn benoeming op deze positie geregeld. Vier jaar lang is de post voor hem vastgehouden. Het besluit tot aanstelling was niet gebaseerd op een juiste feitelijke grondslag. Asjes had een baan, er is sprake van ondeugdelijkheid als hij dan nogmaals wordt aangesteld en de functie niet uitoefent.

### Burgergerichtheid

Als kenmerken van 'good governance' gelden: 'responsiveness, transparency and accountability'. 'Responsiveness' betekent dat de bestuurder ontvankelijk is voor de opinie van de burger, het is de tegenpool van bestuurlijke arrogantie.

Transparantie van beleid maakt het de burger mogelijk te zien wat de autoriteiten al dan niet tot stand brengen met de overheidsmiddelen, niet één keer in de 20 veel jaar bij verkie-

zingen, maar op dagelijkse basis.

Bij het aantreden van het nieuwe Bestuurscollege in de tweede helft van 2003 werd een streep gehaald door de plannen om in een vleugel van het winkelcentrum Colón een oncologisch centrum te vestigen. Jacinta Constantia, gedeputeerde voor Volksgezondheid gaf geen enkel argument voor het afschieten van de in een vergevorderd stadium verkerende plannen. De aanvankelijk door het Nederlandse KWF Kankerbestrijding toegezegde subsidie van 1,3 miljoen gulden werd ingetrokken. Er werd niet bekendgemaakt wat er achter dit voor de bevolking nadelige besluit zat. Hier was geen sprake van transparantie, hier was sprake van ondoorzichtig bestuurlijk handelen.

Onder 'accountability' wordt verstaan dat de bestuurders verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor hun handelen. Bestuurders moeten 'bula pipa', het ontlopen van hun verantwoordelijkheid, achterwege laten.

### Resultaatgerichtheid

Of openbaar bestuur resultaatgericht is hangt af van het antwoord op de vraag of er sprake is van (a) stabiliteit in openbaar bestuur, van (b) coördinatie van activiteiten en van (c) professionaliteit onder bestuurders en ambtenaren.

In een stabiele omgeving kunnen bestuursorganen een institutioneel geheugen opbouwen dat hun capaciteit en output versterkt. Een voorbeeld uit Singapore kan dit toelichten. Lee Kwan Yee, de bij iedere verkiezing herkozen politieke leider die deze eilandstaat, was



Het Binnenhof waar de Nederlandse regering zetelt. 'Nederland is mede debet aan de onbestuurbaarheid van dit eiland en met helpen met de invoering van een nieuw bestuursmodel'.

vanaf 1965 vijftigjarige minister-president. Hij bracht continuïteit en stabiliteit in het openbaar bestuur en kon mede daardoor educatie en de economie stuwten. De Nederlandse Antillen kende in dezelfde periode tien ministers-presidenten: Efraim Jonckheer, Ciro Kroon, Corry Sprockel, Ernesto Petronia, Ronchi Isa, Juancho Evertz, Boy Rozendaal, Miguel Pourier, Don Martina en Maria Liberia-Peters. Curaçao heeft sinds 2010 met Ben Whiteman in 2015 zijn vijfde minister-president, die werd voorafgegaan door Gerrit Schotte, Stanley Betrian, Daniel Hodge en Ivar Asjes. Een bestuursmodel dat 20 veel verschillende regeringsvoorzitters brengt is niet gericht op continuïteit en stabiliteit.

Educatie omvat onder andere

de bewustwording van nieuwe burgers. Wijkopbouw maakt het mogelijk dat die nieuwe burgers kunnen inburgeren in hun samenleving. Om op de terreinen van educatie en wijkopbouw bestuurlijke resultaten te boeken is coördinatie van de activiteiten van meerdere ministeries nodig. Onderwijs voor regulier onderwijs, Gezondheidszorg voor jeugdgezondheidszorg, Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn voor familie- en jeugdzorg en Justitie voor justitiële jeugdzorg. Een goede wijkontwikkeling begint bij een buurtcentrum dat voor bewoners, jong en oud, een omnisbaar platform is voor oplossingen op wijkniveau. Echter, in het nieuwe land Curaçao, is wijkontwikkeling ondergebracht bij het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid

en Welzijn (SOAW) en buurtcentra bij het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS). Dit is vragen om problemen bij de uitvoering van wijkopbouw, aangezien er tussen beide ministeries onvoldoende samenwerking voor coördinatie tot stand is gekomen. Bij educatie en wijkopbouw is de bestuurlijke output onder de maat. Goed bestuur veronderstelt professionaliteit, bestuurders en ambtenaren die geschikt en bekwaam zijn voor hun baan en die op deskundige wijze bestuurlijke output tot stand brengen. Echter, in Curaçao keren mensen die goede bestuurlijke professionals zouden kunnen zijn de politiek vaak de rug toe. Politieke patronage betekende dat aanstelling en bevordering binnen de ministeries tot een



Fort Amsterdam, waar het bestuur van Curaçao zetelt. 'Goed bestuur betekent het Forti-model vervangen door een nieuw bestuursmodel'.

politiek instrument werd gemaakt, dat andere criteria dan geschiktheid en bekwaamheid de doorslag gaven.

Goed bestuur betekent het Forti-model vervangen door een nieuw bestuursmodel.

### Nieuw bestuursmodel

Hierboven is al gezegd dat in het Forti-model wetgeving en uitvoering door elkaar lopen omdat dezelfde partijpolitici die de coalitie vormen de lakens uitdelen binnen het parlement en binnen de ministerraad. In het nieuwe bestuursmodel wordt er nadrukkelijk een scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht aangebracht. Bovendien wordt de uitvoerende macht weggehaald uit de politiek en in handen gegeven van benoemde bestuurders.

De uitvoerende macht in han-

den van benoemde bestuurders, betekent dat de huidige gekozen parlementariërs, de coalities van partijen en de uit hun midden gekozen ministerraad een andere

taak en bevoegdheid krijgen dan de huidige. Het betekent dat zij zich uitsluitend buigen over wetgeving en beleidsvisies. Zij zijn de wetgevende macht. Uitvoering van beleid behoort niet langer tot hun taak.

Uitvoering van overheidsbeleid, waaronder ontwerp, strategie en tactiek wordt overgedragen aan een nieuw op te richten orgaan: het College goed bestuur (CGB). Dit nieuwe orgaan bestaat uit benoemde bestuurders.

### College goed bestuur

Het CGB is een Hoog College van Staat, zoals de Raad van Advies, de Rekenkamer en de ombudsman. Het CGB garandeert

stabiliteit in de uitvoering van openbaar bestuur, het staat los van het komen en gaan van regeringscoalities.

Het CGB is bevoegd aanwijzingen en aanstelling te geven aan (onderdelen van) de ministeries en aan ambtenaren. Het CGB zal zorgdragen voor coördinatie die is vereist bij het tot stand brengen van bestuurlijke output van meerdere ministeries.

Het CGB bestaat uit vijf leden, zij worden op basis van een profiel van professionaliteit aangewezen door een commissie met als leden de ondervoorzitter van de Raad van Advies, de president van het Gerechtshof en de voorzitter van de Rekenkamer. De CGB krijgt de genoemde bevoegdheden en een eigen budget in een wettelijke basis, ook in de Staatsregeling.

### Integriteitskamer

Het CGB herbergt twee Kamers. Een Integriteitskamer die erop toeziet dat onrechtmatig, niet-integer en ondeugdelijk handelen van bestuurders, politici en ambtenaren achterwege blijft. Een Kamer van Educatie en Economie zorgt dat bestuur burgergericht is resultaatgericht is, dat aanzetten tot educatie, wijkopbouw, economische vooruitgang en groei van werkgelegenheid wél tot stand komen zodat emancipatie voortgang kan vinden en nationaal verbodering, niet langer stagneert.

### Gezamenlijk initiatief

Nederland, mede debet aan de onbestuurbaarheid van dit eiland, deelt met Curaçao het initiatief tot invoering van het nieuwe bestuursmodel door instelling van het CGB.



Lee Kuan Yew was van 1959 tot 1990 premier van Singapore. Hij was de eerste premier van Singapore. Lee overleed aan de gevolgen van een longontsteking in Singapore General Hospital op 23 maart 2015.

FOTO'S ANTILLIAANS DAGBLAD



Don Martina (MAN), met Nederlandse politiek.

FOTO GA HET NA.NL



Miguel Pourier (PAR) met Hans van Mierlo. FOTO HET GEHEUGEN VAN NEDERLAND