

Waarborging van goed bestuur in de West

Voorstel voor een werkbare invulling van de waarborgfunctie in de Caribische rijkdelen

Oberon Nauta¹

De Koninkrijksregering is krachtens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden opgedragen te waarborgen dat de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur door de Caribische Landen worden verwezenlijkt. Deze taakstelling, die wordt aangeduid met de term waarborgfunctie, leidt sinds de vaststelling van het Statuut tot veel discussie maar weinig daadkracht. Ten onrechte. De redenen die Den Haag voor haar passieve opstelling aanvoert zijn niet steekhoudend. Bovendien kan de waarborgfunctie veel laagdrempeliger en efficiënter worden uitgeoefend dan tot op heden wordt gedacht. Een kijkje in de British Overseas Territories is wat dat betreft heel verhelderend.

Noodzaak tot waarborgen?

Zoveel is duidelijk: met de waarborgfunctie kan niet lichtvaardig worden omgesprongen. Uit de officiële toelichting op het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden blijkt dat deze taakstelling van de Koninkrijksregering slechts dan aan de orde is wanneer in een van de Caribische Landen geen 'redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk is'.² De vraag is nu: doen zich in de Caribische landen dergelijke ontoelaatbare toestanden voor en zo 'ja', zijn de landen niet in staat die op eigen kracht op te lossen?

Wat betreft de ontoelaatbare toestanden hoeft er weinig discussie te bestaan. Hoewel het een hachelijke onderneming is vast te stellen of een Land de *jure tekort* schiet in het 'verwezenlijken van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de rechtszekerheid' levert het begrip 'deugdelijkheid van bestuur' minder problemen op. Dat wil zeggen: alle definities van het begrip stellen dat het openbaar bestuur in ieder geval rechtmatig moet handelen wil het zich überhaupt kunnen kwalificeren als goed bestuur.³ Wordt een 'ontoelaatbare toestand' nu in enge zin opgevat als de situatie waarin het openbaar bestuur in de Caribische rijkdelen niet rechtmatig handelt, dan moet worden geconcludeerd dat daarvan met grote regelmaat sprake is. De voorbeelden die deze conclusie steunen variëren van het niet of te laat indienen van de wettelijk voorgeschreven begrotingen, via het aannemen van overheids personeel in strijd met de vigerende wet- en regelgeving tot het aangaan van contracten en het verlenen van vergunningen zonder dat de regels dat toelaten.

Maar met dergelijke 'ontoelaatbare toestanden' is de waarborgfunctie nog niet aan de orde. Doorslaggevend is het antwoord op de vraag of de entiteiten in staat zijn dergelijke toestanden zelf op te lossen. Naar het oordeel van de Nederlandse regering mag dat verwacht worden omdat de landen zouden beschikken over alle noodzakelijke democratische voorzieningen. Zo valt in haar recente visienota over de waarborgfunctie te lezen:⁴

'Er zijn ook *checks and balances*. Er is parlementaire controle op de uitvoerende organen en er is controle door de rechter op het handelen van bestuur en wetgever: het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Hoge Raad en de bijzondere rechtscolleges. Er is ook in elk der landen sprake van andere onafhankelijke instanties als een Raad van Advies, Algemene Rekenkamer en Ombudsman. Ten slotte heeft de Gouverneur in ieder van de landen een bijzondere rol met betrekking tot het waarborgen dat wetten en besluiten recht doen aan de wetten en regels van het Koninkrijk.'

De visie van de Nederlandse regering getuigt echter van een etnocentrische oriëntatie op het openbaar bestuur. Het op Nederlandse leest geschoeide institutionele stelsel van de Caribische Landen moet namelijk functioneren binnen een sterk afwijkende bestuurlijke en culturele context. Die Caribische context zorgt ervoor dat democratische voorzieningen die in het Europese deel van het Koninkrijk goed bestuur waarborgen in de overzeese gebieden vaak verworden tot tandeloze tijgers. Zo is de parlementaire controle in de Caribische rijkdelen naar

verhouding bijzonder zwak en zijn als gevolg daarvan verschillende Hoge Colleges van Staat, zoals de Rekenkamer en de Raad van Advies, niet in staat te doen waarvoor ze bedoeld zijn. Dit leidt ertoe dat de uitvoerende macht op de eilanden te veel speelruimte geniet en de kwaliteit van het openbaar bestuur wordt aangetast.⁵

Hoewel de invloed van de Caribische context op het functioneren van het openbaar bestuur al langer bekend is, werd bij de laatste herziening van de institutionele stelsels van de Landen in 2010 opnieuw grotendeels het Nederlandse voorbeeld als blauwdruk gebruikt. De mismatch tussen de Caribische context en het institutionele stelsel is zodoende blijven voortbestaan. Schendingen van het rechtmatigheidsbeginsel moeten daardoor niet worden gezien als geïsoleerde incidenten maar als structurele bijverschijnselen van het huidige institutionele stelsel. Het roept dan ook geen verwondering op dat zelfs de Nederlandse Nationale Rekenkamer tegenwoordig een actieve invulling van de waarborgfunctie bepleit.⁶

Maar is die oproep gerechtvaardigd? Het zijn tenslotte de door de bevolking gekozen politici die de beginselen van goed bestuur niet in acht nemen. Ondanks deze ogenschijnlijke legitimering van de huidige status quo valt toch veel te zeggen voor het standpunt van de Rekenkamer. En niet alleen vanuit Nederland, maar vooral ook vanuit het perspectief van de Caribische Landen.

Voor Nederland speelt vooral het economische argument een rol. In het Statuut is naast de waarborgtaak namelijk ook voorzien in de bijstandsregeling. Deze regeling – ex artikel 36 Statuut – maakt het vrijwel onbespreekbaar dat Den Haag niet bijspringt als een van de Caribische Landen in financiële problemen geraakt. De laatste grote saneringsronde leverde voor Nederland een schadepost op van bijna € 2,5 miljard en naar het zich laat aanzien zullen ook de Arubaanse overheidsfinanciën een groot financieel offer van Den Haag vergen. Situaties die hoogstwaarschijnlijk (deels) voorkomen hadden kunnen worden wanneer de Koninkrijksregering in de voorafgaande periode actief invulling had gegeven aan de waarborgfunctie.

Daarnaast levert de internationale aansprakelijkheid van Nederland voor de Caribische rijkdelen een aanvullend argument op voor een actieve invulling van

de taakstelling van de Koninkrijksregering. Dat wil zeggen: steeds vaker wordt Nederland door het buitenland aangesproken op ontoelaatbare toestanden in een of meer van de Caribische landen van het Koninkrijk.⁷

Het welzijn van de bewoners van de eilanden is echter de belangrijkste reden om een actieve invulling van de waarborgfunctie te bepleiten. Zoals bekend, is de relatie tussen goed bestuur en gezonde sociaal economische ontwikkelingen bijzonder sterk en is er geen reden om aan te nemen dat die relatie niet ook voor Aruba, Curaçao en

De visie van de Nederlandse regering getuigt van een etnocentrische oriëntatie op het openbaar bestuur

Sint Maarten geldt. Het waarborgen van goed bestuur betekent daarom direct ook het actief bijdragen aan de maatschappelijke ontwikkeling van de entiteiten. Hetgeen – afgaand op de sociaal economische indicatoren van de eilanden – geen overbodige luxe is. Bovendien is het naar het oordeel van de Verenigde Naties vrijwel onmogelijk de fundamentele menselijke rechten en vrijheden te verwezenlijken zonder goed bestuur te waarborgen.⁸

Op basis van het bovenstaande argumenten kan zodoende geconcludeerd worden dat het tolereren van slecht bestuur door de Koninkrijksregering de bevolking in de Caribische rijkdelen en de Nederlandse belastingbetaler op structurele wijze benadeelt. Daarmee wordt een sterk argument gevonden om in lijn met de visie van de Nationale Rekenkamer een actieve invulling van de waarborgfunctie voor te staan.

Paardenmiddelen

Een belangrijke reden dat de waarborgfunctie niet actief

Auteur

1. Dr. O. Nauta is als bestuurskundige werkzaam bij DSP-groep in Amsterdam. Hij doet onderzoek naar en adviseert over het openbaar bestuur in de Caribische rijkdelen en bezoekt daarvoor met enige regelmaat de eilanden.

Noten

2. Toelichting op het Statuut, Zitting 1953/54, 3517, p. 15.

3. Zie bijv.: A.M. Licht, C. Goldschmidt, & S.H. Schwartz, 'Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance', *Journal of Comparative Economics*, 2007, 35(4), p. 659-688; S.D. Sharma, 'Democracy, Good Governance, and Economic Development', *Taiwan Jour-*

nal of Democracy, 2007, 3 (1).

4. Waarborgfunctie Koninkrijk bij *Kamerstukken I* 2010/11, 32500 IV, F, bijlage 123256, p. 4.

5. In mijn boek 'Goed bestuur in de West' ga ik uitvoerig in op de (gevolgen van de) mismatch tussen de Caribische context en het op Nederlandse leest geschoede institutionele stelsel van de Caribische landen van het Koninkrijk. Zie: O. Nauta, *Goed bestuur in de West. Institutionele en maatschappelijke beperking voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen*, Oss: Boxpress 2011.

6. Algemene Rekenkamer. (2014). *Verantwoordingsonderzoek*. Verkregen via [\[www.koninkrijk.nl\]\(http://www.koninkrijk.nl\) tab2.](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/koninkrijksrelaties/bedrijfsvoering/acties-nodig-voor-de-waarborgfunctie-bin-</p></div><div data-bbox=)

7. Zie bijvoorbeeld de toelichting op de aanwijzing van de Minister van BZK aan de Gouverneur van Sint Maarten (Besluit van 30 september 2013, houdende aanwijzing aan Gouverneur van Sint Maarten tot het gelasten van onderzoek naar het functioneren van het openbaar bestuur van Sint Maarten, *Stcrt.* 2013, 27820).

8. 'Good governance and human rights are mutually reinforcing. Human rights principles provide a set of values to guide the work of governments and other political and social actors. They also provide a set of performance standards against which these actors can be held accountable. Moreover, human rights principles inform the content of good governance

efforts: they may inform the development of legislative frameworks, policies, programmes, budgetary allocations and other measures. On the other hand, without good governance, human rights cannot be respected and protected in a sustainable manner. The implementation of human rights relies on a conducive and enabling environment. This includes appropriate legal frameworks and institutions as well as political, managerial and administrative processes responsible for responding to the rights and needs of the population.' <http://www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>.



De ondertekening van het Statuut voor het Koninkrijk met de West in de Ridderzaal, 15-12-1954. © Spaarnestad Photo / Hollandse Hoogte

wordt ingevuld is het feit dat deze taakstelling doorgaans geïnterpreteerd wordt als het gebruik door de Koninkrijksregering van wetgevende en uitvoerende macht.⁹ Het geringe animo voor het toepassen van dergelijke paardenmiddelen valt natuurlijk goed te begrijpen. Een algemene maatregel van rijksbestuur om orde op zaken te stellen kan tenslotte niet anders dan leiden tot enorme

spanningen tussen de Koninkrijkspartners en zal daarom een constructieve dialoog over de ontoelaatbare toestand verder onmogelijk maken. Maar het is een misvatting te menen dat de waarborgfunctie uitsluitend via dit formeel instrumentarium kan worden ingevuld. Integendeel: de huidige postkoloniale relaties binnen het Koninkrijk bieden namelijk een elegant maar onbenut alternatief. Een alternatief waarvan de Britten bovendien hebben aangetoond dat daarmee op een laagdrempelige manier effectief invulling gegeven kan worden aan de waarborgfunctie. Deze mogelijkheid vereist slechts dat bepaalde bevoegdheden iets anders worden ingevuld. Wet- of regelgeving hoeft niet aangepast te worden. Waar gaat het om?

De huidige postkoloniale relaties binnen het Koninkrijk bieden een elegant maar onbenut alternatief

Tekenend is dat de Britten praktisch nooit gebruik maken van hun formele bevoegdheden en kunnen volstaan met de informele invulling van de waarborgfunctie

Alternatief

Net als binnen het Koninkrijk der Nederlanden vertegenwoordigt de Gouverneur in de British Overseas Territories (BOT's) de Kroon. In die hoedanigheid is hij het hoofd van de regering. Het cruciale verschil met het Koninkrijk is echter dat de Gouverneur in het Britse model daadwerkelijk die rol uitoefent en iedere vergadering van de besloten ministerraad bijwoont. Die aanwezigheid is volgens de Britten van doorslaggevend belang voor hun relatief soepele relatie met de BOT's en het hoge niveau van goed bestuur op de entiteiten. Zijn aanwezigheid creëert een situatie waarin op een laagdrempelige manier en onder de radar van de media op het hoogste bestuurlijke niveau kan worden afgestemd. Dat wil niet zeggen dat de Gouverneur of Londen zich inmengen in het lokale besluitvormingsproces. Integendeel: in lokale aangelegenheden – en dat is de overgrote meerderheid van de besluiten van de ministerraden van de BOT's – houdt de Gouverneur zich strikt afzijdig. Worden echter naar het oordeel van de kroonvertegenwoordiger de beginselen van goed bestuur door de lokale ministerraad onvoldoende in acht genomen, dan is het zijn taak zich te mengen in de discussie. Dat kan betekenen dat hij wijst op bepaalde procedurele vereisten rond het besluit, maar ook dat hij voorstelt een besluit aan te houden tot de volgende vergadering omdat hij genoodzaakt is de consequenties van de beslissing af te wegen. Die weging verricht hij vervolgens met de staf van zijn kabinet of met het Overseas Territory Department (OTD) van het Foreign and Commonwealth (FCO) Office in Londen.

Voor zover tot de conclusie gekomen wordt dat een voorgenomen besluit niet in overeenstemming is met de beginselen van goed bestuur, dan tracht hij met tact en overtuigingskracht de ministerraad te overreden het voorgenomen besluit te herzien. Niet altijd lukt dat. Maar wanneer voor Londen het onderwerp een breekpunt is, schroomt de Gouverneur niet om aan de ministerraad kenbaar te maken dat als deze toch doorzet hij door Londen gedwongen zal worden zijn formele bevoegdheden uit te oefenen. Uiteraard opereert hij in die gevallen niet langer autonoom en wordt in het uitoefenen van deze bevoegdheden volledig gesouffleerd

door FCO. Tekenend is echter dat de Britten praktisch nooit gebruik maken van hun formele bevoegdheden en kunnen volstaan met de informele invulling van de waarborgfunctie.

Naar een proactieve invulling van de waarborgfunctie

In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk wordt binnen het Koninkrijk der Nederlanden de Gouverneur uitsluitend passief ingezet.¹⁰ Daardoor is hij slechts bij uitzondering aanwezig in de ministerraadvergadering. Als gevolg daarvan wordt hij niet structureel en in een vroegtijdig stadium geïnformeerd over de voornemens van de ministerraad, laat staan dat hij in die fase van het besluitvormingsproces al de voornemens kan toetsen aan beginselen van goed bestuur. In tegenstelling tot Londen wordt Den Haag daarom vaak voor voldongen feiten geplaatst. En omdat het Land dan al een formeel besluit genomen heeft, kan de Koninkrijksregering weinig anders doen dan formele rechtsmiddelen aanwenden of te berusten in haar lot. Waarbij tot op heden – vanwege het explosieve karakter van de eerste optie – praktisch altijd voor de tweede optie wordt gekozen.

Deze situatie kan radicaal veranderen wanneer de Gouverneur gaat deelnemen aan alle beraadslagingen van de ministerraad. Daarbij gaat zijn rol natuurlijk niet verder dan het toezien op het naleven van de beginselen van goed bestuur en is inmenging in lokale aangelegenheden niet aan de orde. Maar met die aanwezigheid wordt geborgd dat, ruim voordat een formeel besluit genomen is – in de aangewezen gevallen – op een constructieve manier kan worden afgestemd over de waarborging van de beginselen van deugdelijk bestuur.¹¹

Politieke wil

De vraag is nu: kan de Gouverneur in het kader van de waarborgfunctie de voornoemde rol op zich nemen? Vanuit de rechtswetenschappelijke hoek kan tegen deze rolopvatting het bezwaar worden gemaakt dat geen eenduidige definitie bestaat voor goed bestuur¹² en dat de formele taakstelling van de Gouverneur niet compatibel is met de hier voorgestelde rol.¹³ Hier moet echter naar voren worden gebracht dat de uitleg van de waarborgfunctie – en in

9. Zie bijvoorbeeld een recente interpretatie van de Minister van BZK van de waarborgfunctie: 'Als blijkt dat de landen niet of niet voldoende voorzien in hetgeen zij op grond van het eerste artikel verplicht zijn aan de Koninkrijksregering op grond van artikel 43, tweede lid, en artikel 51 voorzieningen treffen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur.' (*Kamerstukken*

// 2013/14, 33750 IV, 5, p.).

10. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben ieder een eigen Gouverneur.

11. De recente politieke crisis op Aruba naar aanleiding van de opdracht aan de Gouverneur door de rijksministerraad om de Arubaanse begroting niet goed te keuren, illustreert hoe explosief de situatie wordt wanneer de Gouverneur zich pas mengt in

de discussie als het formele besluit al genomen is.

12. Zie voor de juridische reikwijdte van het begrip goed bestuur bijvoorbeeld: A. Bakhuis, 'Deugdelijkheid van bestuur als toetsingskader voor de kwaliteit van het openbaar bestuur', *Caribisch Juristenblad* 2013, (3) 1.

13. Zie voor de juridische duiding van de rol

van de Gouverneur bijvoorbeeld: D.J. Elzinga, 'Positie Caribische gouverneurs verzwakt', *Binnenlands Bestuur*, 2013 afl. 8, of: A. van Rijn, 'Goed voor Sint Maarten maar niet voor de gouverneur', *Antilliaans Dagblad* 5 oktober 2013.

het bijzonder deugdelijk bestuur – ten principale niet juridisch maar politiek is. Dat wil zeggen dat als de politiek vindt dat sprake is van slecht bestuur er sprake is van slecht bestuur.¹⁴ En dat als de politiek vindt dat de Gouverneur een bepaalde rolinvulling op zich moet nemen, de Gouverneur geen andere keuze heeft dan dat te doen.¹⁵ Het wettelijke kader – zoals gegeven door het Statuut, de afzonderlijke Staatregelingen en de Reglementen voor de Gouverneur – werpt overigens in dit geval ook geen juridische hobbels op voor zijn aanwezigheid bij de ministerraad en daarbinnen de uitoefening van de voorgestelde taak. De wet staat hem toe bij de vergaderingen aanwezig te zijn en daarbij is hij al opgedragen ‘toezicht te houden op de naleving van de rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur en van de verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties’. Ook geldt dat de Kroonvertegenwoordiger ‘het recht [heeft] om te worden geïnformeerd, aan te moedigen en te waarschuwen.’¹⁶ In Curaçao en Aruba blijkt bovendien dat de Gouverneur zelfs voorzitter is van de ministerraad, in het geval hij besluit daar aanwezig te zijn.¹⁷

Het Nederlandse publiek interesseert zich doorgaans weinig voor het reilen en zeilen op de eilanden. Tenzij het flink misgaat

De uitdaging binnen ons Koninkrijk is daarom niet zo zeer het beslechten van juridische hobbels maar het doorbreken van politieke tradities. Tradities die in de afgelopen zestig jaar twee constanten kenden: de Nederlandse geneigdheid koste wat kost te voorkomen dat haar neokoloniaal gedrag wordt verweten, gepaard met een laissez faire houding.

Daar waar de gevoeligheid voor de neokoloniale kaart historisch gezien goed te herleiden valt tot de pijnlijke rol van Nederland in de dekolonisatie van Nederlands-Indië¹⁸ moet de Nederlandse onverschilligheid vooral worden geweten aan politiek opportunisme. Voor Nederlandse politici valt namelijk niet te scoren op het Caribisch dossier. Dat wil zeggen: het Nederlandse publiek interesseert zich doorgaans weinig voor het reilen en zeilen op de eilanden. Tenzij het flink misgaat. Deze opstelling zorgt ervoor dat het voor Nederlandse bewindspersonen niet eerder loont echt te investeren in de Caribische rijkdelen dan wanneer sprake is van groot maatschappelijk ongenoegen in Nederland. Dat is zelden aan de orde, en doorgaans van korte duur.

Hoewel dit handelingspatroon zo oud is als het Statuut zelf, is het een misvatting te veronderstellen dat het daarom onveranderbaar is. De recente Britse postkoloniale geschiedenis laat zien dat alles aankomt op politieke wil. Ook in het Verenigd Koninkrijk was aanvankelijk weinig animo voor verandering. De opstelling van Londen liet zich het best typeren als terughoudend, gecombineerd

met een bereidheid steeds meer bevoegdheden over de dragen naar de postkoloniale entiteiten. Het achterliggende idee daarbij was de entiteiten op die manier toe te leiden naar onafhankelijkheid.

Die houding veranderde toen in 1982 de Argentijnen de Falkland Islands bezetten en enkele jaren later Turks and Caicos Islands werden geplaagd door corruptieschandalen. Nadat de Britten zich niet lang daarna – onder internationale druk – genoodzaakt voelden verschillende malafide banken op Montserrat te sluiten, herijkte Londen zijn visie op de BOT's. Het nieuwe inzicht werd dat alleen door het aanhalen van de band met de overzeese gebieden nog een zinvolle invulling gegeven kon worden aan de postkoloniale relaties. Deze opvatting resulteerde in een visiedocument van de Britse regering met de naam White Paper 1999.¹⁹ De boodschap daarvan liet aan duidelijkheid niets te wensen over: het was de vrije keuze van de entiteiten onderdeel uit te blijven maken van het Verenigd Koninkrijk, maar aan die keuze was een strenge huisregel verbonden:

*'Our objective is that those territories which choose to remain British should abide by the same basic standards of human rights, openness and good government that British people expect of their Government.'*²⁰

En om de British Overseas Territories ook in staat te stellen die huisregel na te kunnen leven werd gestart met een omvangrijk moderniseringsproces van het institutioneel kader van de postkoloniale relaties. Aanvankelijk gaven de Britten de entiteiten de gelegenheid zelf met voorstellen te komen voor hervormingen van hun institutionele stelsel. Toen echter bleek dat de politieke elite van de eilanden de vernieuwing van de postkoloniale relaties vooral aangrepen om meer bevoegdheden over te hevelen naar het eigen bestuur en het externe toezicht wensten af te bouwen, trok Londen het initiatief naar zich toe.²¹ Zij oordeelde dat ze op die manier niet in staat was de waarborgfunctie naar behoren uit te oefenen:

*'The UK Government would be left with continuing responsibilities while being denied any ability to ensure good governance, fulfill our international obligations or protect the British government and taxpayer from significant contingent liabilities should things go wrong. You will understand why this is unacceptable. It is certainly not the partnership envisaged in the 1999 White Paper.'*²²

Voor de eilanden bleven er vervolgens twee opties over: onafhankelijkheid of een blijvende band onder de conditie dat de Gouverneur zich – binnen zijn bestaande bevoegdheden – actiever zou gaan bemoeien met goed bestuur.²³ En alle felle retoriek ten spijt opteerden geen van de BOT's voor onafhankelijkheid maar aanvaardden de uitgebreide taakstelling van de Kroonvertegenwoordiger.²⁴

Tot slot

Toen in 2010 de Nederlandse Antillen werden opgeheven werd een grote kans gemist de institutionele stelsels van de Caribische Landen te enten op de eigen bestuurlijk-culturele context. Hierdoor is de vatbaarheid voor slecht bestuur onverminderd voort blijven bestaan en kan niet

verwacht worden dat de Landen in staat zijn de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur op eigen kracht te verwezenlijken. Ondanks het feit dat deze situatie al bestaat sinds het tekenen van het Statuut heeft de Koninkrijksregering nooit de bereidheid getoond een actieve invulling te geven aan de waarborgfunctie. De belangrijkste reden daarvoor was dat Den Haag altijd meende dat het uitoefenen van deze taakstelling het gebruik van draconische maatregelen behelste en de angst voor de koloniale kaart haar belette die maatregelen te treffen.

De huidige postkoloniale relaties binnen het

Koninkrijk der Nederlanden bieden echter meer mogelijkheden voor het invullen van de waarborgfunctie dan het rücksichtslos toepassen van wetgevende en uitvoerende macht. In dit artikel is op een alternatief gewezen dat zowel laagdrempelig is als bewezen effectief. Juridische hobbels zijn er niet. Wel historische. Maar in het besef dat de Koninkrijksregering niet tot doel heeft de politieke elite op de eilanden te behagen maar haar bestaansrecht ontleent aan het behartigen van het belang van de Koninkrijkburgers, moet zij bereid zijn die hobbels te nemen. •

14. Ook in het Verenigd Koninkrijk heeft uitgebreid discussie plaatsgevonden over de juridische betekenis van het begrip goed bestuur. Uiteindelijk werd daar door de rechter beslist dat deze term een politiek begrip is en de rechter niet ontvankelijk is voor zaken waarin gevraagd wordt de rechtmatigheid van een wet of regel aan dat begrip te toetsen: *'the words "peace order and good government" have never been construed as words limiting the power of a legislature. (...) The courts will not inquire into whether legislation within the territorial scope of the power was in fact for the "peace, order and good government" or otherwise for the benefit of the inhabitants of the Territory.'* (Lord Hoffman in: *R (Bancoult) vs. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* (nr. 2)). Lord Rodger geeft in hetzelfde arrest aan: *'it cannot be open to the courts to substitute their judgment for that of the Secretary of State advising Her Majesty as to what can properly be said to conduce to the peace, order and good government of BIOT. This is simply because such questions are not justiciable. The law cannot resolve them: they are for the determination of the*

responsible ministers rather than judges. In this respect, the legislation made for the colonies is in the same position as legislation made by Parliament for this country.'

15. Zie bijvoorbeeld: G.A.H. Bakhuis, 'Gouverneur Sint Maarten mist bevoegdheden om aanwijzing uit te voeren', *NJB* 2013/2462, afl. 44, p. 3079-3081.

16. *Kamerstukken II* 1999/2000, 27409, 1.

17. Staatsregeling Aruba, art. II.6: 'Indien de Gouverneur een vergadering van de ministerraad bijwoont treedt hij op als voorzitter. Hij heeft alsdan een raadgevende stem.' Art. 31 lid 5 van de Curaçaose Staatsregeling is overeenkomstig geformuleerd. Op Sint Maarten is blijkens de Staatsregeling de minister-president de voorzitter.

18. Zie voor een beschrijving van het ontstaan van deze traditie: G. Oostindie & I. Klingers, *Decolonising The Caribbean; Dutch Policies in a Comparative Perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

19. Foreign and Commonwealth Office, Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories (White Paper 1999), London 1999.

20. Ibid.

21. P. Clegg, (2013) 'The United Kingdom and its Caribbean overseas territories: Present relations and future prospects', *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 2013/11, afl. 1(2).

22. Aldus de Britse Minister van Buitenlandse Zaken in 2003 www.constitution.gov.ky/ www.constitution.gov.ky/portal/pagec9f5.html.

23. Interessant in dit kader is nog te vermelden dat de Britten zich niet gebonden voelen aanwijzingen van het VN Dekolonisatiecomité (C24) ter harte te nemen voor wat betreft de vorm van dekolonisatie. In december 2003 liet Bill Rammell, Parliamentary Under Secretary of State in the Foreign and Commonwealth Office optekenen:

'I understand that the UK Government was criticized at the UN C24 seminar on Anguilla in May (and has been since) for informing Territory governments, as part of the constitutional review process, about the options for self-determination in UN General Assembly Resolution 1541 of 1960 ie. Independence, integration and free association. The UK did not vote for Resolution 1541 and is not bound by it. Nor does the

UK Government accept that it exhausts all the options for de-listing. (...) The UK Government's position on self-determination is clear. It is for Territories to decide whether they want independence; if so, and provided that there is a broad majority in favour, we would not stand in the way. The exception to this is Gibraltar, given the terms of the Treaty of Utrecht. Integration, however, is not part of UK government policy and is not, therefore, on offer.' (www.caymanchamber.ky/reports/UNC-24presentation6-16-2004.doc).

24. In de meeste gevallen werden de formele bevoegdheden van de Gouverneur niet gewijzigd en werd alleen de rolpatting herijkt. Uitzondering daarop vormt het institutioneel kader voor de postkoloniale relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Turks and Caicoseilanden. Daar werden de bevoegdheden van de Gouverneur drastisch uitgebreid en werd een planning- en controlesysteem voor de overheidsfinanciën in het leven geroepen dat moet bijdragen aan duurzame overheidsfinanciën, (The Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011).