



De relatie tussen goed overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Caribisch gebied.

Opdrachtgever Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dr. E. Denters

Dr. J. Donner

Drs. M. Popma

Drs. J. van Spijk

Amsterdam, november 2006

Adres AIID, De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam

Telefoon +31 – (0) -20 – 598 90 90

Fax +31 – (0) -20 – 598 90 95

E-mail Info@AIID.org

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Opbouw van het document	6
1.3	Veranderende rol van overheidsbestuur	6
1.4	Veranderende omgeving in de Cariben	7
1.4.1	Problemen die uit de veranderende omgeving voortkomen	8
1.4.2	Versterking bestuursstructuren	8
1.4.3	Corruptie & Nepotisme	9
2	Goed Bestuur	10
2.1	Achtergrond	10
2.2	Betekenis goed bestuur	10
2.2.1	Internationale (financiële) Instututen	11
2.3	Vorm en Functie	12
2.4	Macro-, Meso- en Microbestuurskwesties	12
2.5	Overheidsbestuur in de Caraïben	13
2.5.1.	Depoliticering van bestuur	14
3	Sociale en economische ontwikkeling	15
3.1	Achtergrond	15
3.2	Sociaal-economische ontwikkeling in de Caraïben	16
3.3	Ontwikkeling per sector	17
4	De relatie tussen goed bestuur en socio-economische ontwikkeling	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Bestuur en ontwikkeling	19
4.2.1	Empirische onderbouwing	20
4.3	Kritiek op de <i>mainstream</i> opvatting	22
4.4	Alternatieve ontwikkelings perspectieven	23
4.4.1	Negatieve relatie	24
4.5	Afronding	24
4.5.1	Bestuurlijke interventiepunten	25
5	Conclusies en aanbevelingen	26
5.1	Kwaliteitsverbetering van het bestuur in het Caribische gebied	26
5.2	Decentralisatie	26
5.3	Bewaken autonomie	27
5.3.1	Culturele sensitiviteit	28
5.3.2	Meer regionale samenwerking	29
5.4	Aanbevelingen	30
	Bijlagen	34
	Bibliografie	38

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren heeft het concept ‘*good governance*’ een prominente positie ingenomen in het ontwikkelingsdebat. De reden voor de nadruk op het verbeteren van openbaar bestuur is het vermeende gunstig effect op de samenleving¹. Ondanks het voortdurende debat en een variëteit aan definities, bestaat er consensus over de noodzaak van goed bestuur als voorwaarde voor de bevordering van economische ontwikkeling, de bescherming van mensenrechten en vrijheden, en het behoud van sociale en politieke stabiliteit. Dit heeft geresulteerd in uitgebreid wetenschappelijk onderzoek met als doel helderheid te verkrijgen over het concept, maar ook om toepasbare strategieën te identificeren voor verschillende landen.

Het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur vormt een belangrijke prioriteit en is een terugkerend onderwerp in de overleggen tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Nederlandse Antillen en Aruba². Er is behoefte ontstaan aan een overzichtsstudie. Het Ministerie heeft besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de relatie tussen goed overheidsbestuur en economische en sociale ontwikkeling, met in het bijzonder aandacht voor het Caribische gebied³. De Terms of Reference (ToR) voor de studie definiëren de centrale vraagstellingen van dit onderzoek;

1. *Wat is de relatie tussen goed overheidsbestuur en sociale en economische ontwikkeling?*
2. *Op welke wijze kan de kwaliteit van het openbaar bestuur op lange termijn verbeterd worden?*

In dit document zal verslag gedaan worden van de uitkomsten van een literatuurstudie. Tegelijkertijd zullen aanbevelingen worden geformuleerd over de verbetering van kwaliteit van het bestuur.

¹ Chang 2006; Dollar 2000; Kaufman & Kraay 2003; Keefer 2004; Wohlmuth, Bass & Messner 1999.

² Terms of reference, onderzoek relatie goed overheidsbestuur en economische en sociale ontwikkeling, 8 juni 2006

³ In dit rapport zal het Caribisch gebied in geopolitieke zin gedefinieerd worden waarmee het verwijst naar staten en territoria grenzend aan de Caribische zee of staten en territoria met overeenkomstige culturele of demografische karakteristieken als de andere Caribische staten. Deze definitie bevat daarmee de eilandstaten en territoria van de Grote en Kleine Antillen, Mexico, Midden Amerikaanse staten, Colombia, Venezuela, Guyana, Suriname, Frans Guiana, de Bahamas en Bermuda. De Cariben kunnen op vier manier omschreven worden; allereerst als de eilandketen gesitueerd in de Caribische zee; ten tweede het is het stroomgebied van landen in en rond de Caribische zee; het is een etno-historische zone bestaande uit de eilanden en de aangrenzende populaties aan de kust van Zuid en Midden Amerika die een gelijksoortige geschiedenis, etniciteit en cultuur delen. Er wordt ook wel gezegd dat het een transnationale gemeenschap is dat ook de Caribische Diaspora in Europa en de Verenigde Staten omvat. Ross-Brewster definieert de Cariben in geografische, culturele en politieke termen. Geografisch verwijst het naar de Caribische zee van ongeveer 2.64 vierkante kilometer. Cultureel verwijst het naar de inheemse cultureel zoals ‘Carib, Arawak, Ciboney, Maya en Aztec’ welke beïnvloed werden door de cristelijke culturen van Spanje, Engeland, Frankrijk, Nederland, Denemarken, de Verenigde Staten en de Afrikaanse, Oostindische en Chinese culturen. In politiek opzicht zijn het de landen van de Caribische gemeenschap (CARICOM)³ en in de gemeenschap van Caribische Staten (ACS).

³ Citaat Terms of Reference onderzoek relatie goed overheidsbestuur en economische en sociale ontwikkeling, 8 juni 2006.

1.2 Opbouw van het document

Dit onderzoeksrapport bestaat uit verschillende onderdelen. Allereerst wordt het centrale thema van dit rapport ingeleid. Ook wordt de regionale problematiek besproken. Hoofdstuk 2 zet opvattingen over bestuursvormen in het Caribisch gebied uiteen. Het derde hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de huidige sociale en economische situatie in het Caribische gebied. Voorts wordt in hoofdstuk vier de relatie tussen goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling aan de orde gesteld. In hoofdstuk vier zal daarmee een antwoord gegeven worden op de eerste hoofdvraag. Hoofdstuk vijf geeft een samenvatting. Ook zullen concrete aanbevelingen worden geformuleerd en zal er antwoord gegeven worden op de tweede hoofdvraag.

1.3 Veranderende rol van Overheidsbestuur

Het debat dat eind jaren tachtig is gestart, leidde tot het inzicht dat markten en staten op verschillende manieren georganiseerd kunnen worden⁴. Markt en staat zijn samen verantwoordelijk voor wat een economie produceert en voor wie-wat krijgt. Over de onderlinge rolverdeling verschillen de opvattingen. Deze discussie is specifiek voor de ontwikkelingslanden gevoerd rondom het concept *good governance*.

In het algemeen zijn er twee, deels conflicterende, ideologieën te onderscheiden. Eén van deze ideologieën is sterk beïnvloed door het neoliberale denken. De neoliberalen gaan uit van een beperkte rol van de staat en meer verantwoordelijkheid voor de markt⁵. Het neoliberalisme is deels een reactie op de sterke overheden van de jaren '70 en '80. In Westerse landen namen daardoor de belastingdruk en overheidsuitgaven toe. Vanuit de neoliberale hoek zijn talloze hervormingen voorgesteld waarbij de nadruk juist op '*downsizing*' werd gelegd.

Dit marktgeoriënteerde denken werd ook weerspiegeld in het beleid van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB), beide onderdeel van de "*Washington Consensus*". Deze instellingen introduceerden hervormingen die gericht waren op het terugdringen van de rol van de staat ten gunste van de markt. Het IMF en de Wereldbank hadden hierbij vooral veel invloed op ontwikkelingslanden, zoals in de Cariben⁶. Er werden voornamelijk aanpassingsprogramma's geïmplementeerd waardoor de rol van de staat in de economische sfeer gereduceerd werd.

Hoewel de principes van het neoliberalisme nog steeds invloed hebben op hedendaagse benaderingen van bestuur, is er ook kritiek op ontstaan⁷. "Vaak gaat het om een instrumentalistische en technocratische benadering van ontwikkeling, die er op gericht is de bestuurlijke situatie in een land aan te passen aan voorgeschreven economische hervormingen"⁸. Ook de geïmplementeerde structurele aanpassingsprogramma's⁹ bleken lang niet altijd positieve sociaal-economische effecten teweeg te brengen.

⁴ Zie bijvoorbeeld Mueller, 1989.

⁵ Ramsaran, 2002 (ed.). Caribbean survival and the global challenge.

⁶ Hall & Benn 2003; Meeks & Lindahl 2001; Pantin 2005; Ramsaran 2002.

⁷ Demmers, Jilberto & Hogenboom 2004; Grindle 2004; Hout 2002; Rodrik 2002; Santiso 2001.

⁸ Demmers, Jilberto & Hogenboom 2004.

⁹ Dit zijn programma's bestaande uit voorwaarden waaraan door een land moet worden voldaan, alvorens in aanmerking te komen voor een lening van het IMF of de IBRD. De beleidsgerichte voorwaarde zijn voornamelijk gericht op het bevorderen van een vrije marktwerking. Over de jaren heen is er veel kritiek op deze programma's geweest omdat ze een negatief effect zouden hebben.

Het blinde vertrouwen in de private sector en marktwerking werd ook minder door financiële schandalen bij bedrijven zoals *Enron* en *World Com*. Er kwam aandacht voor de corporate governance van bedrijven. Het begrip governance gaat dan ook verder dan alleen het openbaar bestuur. Nu wordt gepleit voor een proactieve rol van de staat in het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen¹⁰. Publiek-private samenwerking is het nieuwe credo en er wordt niet alleen een oplossing gezocht in 'marktdenken'. Het gaat niet alleen om *downsizing*, maar ook om de organisatorische kant van het sturen van de maatschappij. De Wereldbank erkent dit: "Goed bestuur betreft niet alleen investeringen en economische ontwikkeling, maar nadrukkelijk ook sociale ontwikkeling in de vorm van goed onderwijs, een effectieve gezondheidszorg, *gender equity* en andere aspecten"¹¹.

Deze stroming, waarbij uitgegaan wordt van een 'goede bestuursagenda', wordt ook wel de *Post-Washington Consensus* genoemd. De denkers van deze stroming leggen voornamelijk de nadruk op het verbeteren en versterken van instituties. Joseph Stiglitz¹² heeft gewezen op de tekortkomingen van eerdere opvattingen, hij acht het onjuist om teveel te vertrouwen op de marktwerking als strategie om ontwikkelingsproblemen op te lossen. Volgens hem moet rekening worden gehouden met het gebrek aan ontwikkeling van de productieve sectoren in ontwikkelingseconomieën. Hij pleit voor een actievare rol van de overheid teneinde meer effectief beleid te voeren en sociale gelijkheid te bewerkstelligen.

Door deze ontwikkelingen gaat de discussie nu niet alleen over liberalisatie, privatisering en stabilisering van de markt, maar ook over de wijze waarop de overheid maatschappelijke processen aanstuurt. Hoewel sommigen beweren dat deze stroming het tegenovergestelde is van de eerdere *Washington Consensus*, is het beter om te spreken van een uitbreiding van de eerdere ideeën¹³. In het volgende hoofdstuk wordt hier specifieker op ingegaan. Eerst zet de volgende paragraaf de problematiek in de context van de Caribische regio kort uiteen.

1.4 Veranderende omgeving in de Cariben

In de literatuur wordt geconstateerd dat het gros van de Caribische landen te maken heeft met politieke instabiliteit. Volgens theoretici als Fukuyama¹⁴ heeft deze instabiliteit diepgaande sociale en politieke gevolgen waardoor bestaande politieke hiërarchieën worden bedreigd. Politieke instabiliteit wordt mede veroorzaakt door de toegankelijkheid van informatie via radio, televisie, kranten en in toenemende mate het Internet. Oude autoritaire bestuursstructuren in het Caribische gebied blijken niet langer houdbaar, maar een aantal leiders in de Cariben lijkt dat nog niet te beseffen. Gonsalves, de minister president van St. Vincent en de Grenadines verwoordt dit als volgt:

*"..the recurring problematic of the clash between an "ancient regime" and the imperatives of a new world order which have not yet come into being"*¹⁵.

¹⁰ Ginther, Denters & de Waart (1995).

¹¹ Asked whether the improvement is due primarily to international investment, Mr. Kaufman – Daniel Kaufman is the director of global governance at the World Bank Institute – replies, "That would be one of the factors, but not the only one and not always the main one. It also works through much more domestic investment to better allocation of domestic investment through much better use of the public resources at the disposal of the state and a much better use of people's human capital, which is a crucial issue. The misallocation of the education that people do have and the human capital that they have when a place is misgoverned." There are six components of good governance according to the World Bank: voice and accountability, political instability and violence, government effectiveness, regulatory burden, rule of law and control of corruption.

¹² (2002, 2006) Tevens voormalig chief economist en senior vice president van de Wereldbank.

¹³ Oomen, J. (2006), ongepubliceerd werk.

¹⁴ 2005; State-building: governance and world order in the twenty-first century

¹⁵ Gonsalves, R. New conceptions of governance in small states.

1.4.1 Problemen die uit de veranderende omgeving voortkomen

Op nationaal niveau heeft een aantal Caribische landen verschillende politieke crises ervaren. Er is een voortdurend debat over de meest geëigende constitutionele regeling voor de regio. Enerzijds stelt men dat ondanks de gesignaleerde politieke instabiliteit de politieke systemen in de regio redelijk functioneren¹⁶. Verkiezingen en algemene democratische beginselen zijn veelal geïmplementeerd en aanvaard. Volgens deze visie zijn er in de regio geen drastische veranderingen van politieke bestuursystemen nodig. Wel zijn gefaseerde veranderingen nodig om het functioneren van de bestaande processen en instituten verder te verbeteren.

Daarentegen wijzen anderen¹⁷ juist op tekortkomingen in het functioneren van Caribische bestuursystemen. Zij vragen zich af of er werkelijk sprake is van democratie. Volgens hen is de ethiek van het *Westminster*¹⁸ model, met verschillende varianten in de Cariben, gebaseerd op het principe van *'the winner takes it all'* en betreft het in werkelijkheid vaak autoritaire of patrimoniale bestuursystemen. In Blackman's woorden *"The small size of Caribbean states provides a fertile soil for the seeds of authoritarianism which are planted in our past"*¹⁹. In de ogen van Blackman zijn de karakteristieken van de politieke problematiek in de Cariben: (1) het erfgoed van Autoritarisme als gevolg van de slavernij en koloniale politiek, (2) het primaat van politiek, en (3) centralisatie. Hij stelt dat *"these mutually reinforcing pathologies are exacerbated by the small size of our territories"*. Arthur Lewis²⁰ vult aan:

*"...in a small island of 50.000 to 100.000 people, dominated by a single political party, it is very difficult to prevent political abuse. Everybody depends on the government for something, however small, so most are reluctant to offend it. The civil servants live in fear; the police avoid unpleasantness; the trade unions are tied to the party; the newspaper depends on government advertisements; and so on. This is true even if the political leaders are absolutely honest. In cases where they are also corrupt, and playing with the public funds, the situation becomes intolerable"*²¹

1.4.2 Versterking bestuursstructuren

De beschreven problematiek bepaalt het bestuursklimaat van de Caribische landen. Moeizaam was de strijd voor de democratie en vrijheid, nationaal en regionaal, de strijd tegen corruptie, de veranderingen binnen de *civil society*²² en *people-centred NGO's*; en de enorme stijging van de invloed van Caribische diaspora. Vraag is of - en zo ja, hoe? - democratie bereikt en behouden kan worden. Er bestaat een groeiende consensus dat de democratie op de tocht staat in de regio²³. Enerzijds het functioneren van een inefficiënte en corrupte overheid, anderzijds door de rol van het bedrijfsleven: *"... it is plain to see that the corporate world, in rich and poor countries alike, when allowed to self regulate, have themselves become mired in counterpart problems that leave stakeholders, the state and private citizens is destitute"*²⁴.

¹⁶ Zie oa. Ryan (2003); Grindle, (2004).

¹⁷ Hall & D.Benn (2003).

¹⁸ In het Westminster model (ontstaan in Engeland ongeveer 300 jaar geleden) ligt de macht in handen van de ministers in het kabinet met name bij de premier. Een centraal element van dit bestuursmodel is de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van ministers aan het parlement.

¹⁹ Caribbean survival and the global challenge (2002). Ramsaran, R. (ed)

²⁰ Lewis, A. 1965.

²¹ Blackman, C. 1989. Agony of the Eight Revisited. In *Caribbean Affairs* vol.2 issue 3.

²² Duncan, N. Governance in Small societies; the importance of strong democracy.

²³ *Civil society* wordt omschreven als de *"social mode of life, the customs and organization of an ordered community"*. De term verwijst ook naar het deel van *"the public realm occupying the space between the state and the individual or the family"*.
UNDP

²⁴ Idem.

²¹ Blatt, D. (2001).

²² Hall & Benn (2003).

Duidelijk is dat de positieve aspecten van Caribische overheden versterkt moeten worden. Blatt²⁵: *“we must clearly recognize those weaknesses and make democracy work in spite of those weaknesses”*. De uitdaging is daarmee om het democratische gehalte in de regio te verhogen en institutionele competenties te versterken en vernieuwen. Er is steeds meer aandacht voor de verbetering van nationale bestuursstructuren. Ook decennia na hun onafhankelijkheid wordt de regering van Caribische landen vaak nog gezien als onderdeel van een semi-koloniale regering. Dit leidt tot discussie over de noodzaak voor deze landen om interne soevereiniteit te verkrijgen door constitutionele hervormingen. Het wordt van belang geacht lokale gemeenschappen meer zeggenschap te verschaffen door decentralisering van overheidsfuncties naar lokale autoriteiten en lokale organisaties. Verschillende initiatieven in de regio zijn bekend.

1.4.3 Corruptie & Nepotisme

Corruptie en nepotisme vormen in het Caribische gebied een serieuze bedreiging van goed bestuur. Caribische burgers hebben de neiging om dit over het hoofd te zien als mogelijke oorzaak van de trage ontwikkeling in de regio. In verscheidene studies wordt aangetoond dat de effecten van corruptie en nepotisme in de regio merkbaar zijn in de economische output en de mate waarin rechtsregels gehandhaafd worden. Corruptie wordt gedefinieerd als *“misbruik van publieke macht voor persoonlijk gewin”*. Nepotisme is een vorm van corruptie waarbij de autoriteiten de eigen familieleden begunstigen door hen bijvoorbeeld in hoge functies te benoemen of door ze opdrachten te gunnen. Corruptie komt niet alleen voor in de publieke sector, maar ook in bedrijven, religieuze organisaties en de media. Om deze reden wordt in navolging van Munroe (2003) corruptie als volgt gedefinieerd: *“the use of position (whether formal office or otherwise, whether public or otherwise) for illicit benefit to secure advantage whether personally or for one’s connections (political, family business etc.)”*²⁶

De wortels van corruptie zijn vaak gelegen in de sociale en culturele geschiedenis van een land, de politieke en economische ontwikkeling, en bureaucratische tradities en beleid. Een gevolg van corruptie kan zijn dat de economische ontwikkeling en commerciële bedrijvigheid vertraagd worden²⁷. Hierdoor wordt sociaal-economische groei beperkt en de efficiency aangetast. Verscheidene (empirische) studies tonen aan dat corruptie een negatieve invloed heeft op overheidsuitgaven voor scholing en gezondheidszorg. Volgens Mauro (1998) zijn lage uitgaven te verklaren doordat deze weinig persoonlijk gewin teweeg brengen. Gupta, Davoodi en Alonsoterm²⁸ tonen aan dat corruptie tevens inkomensongelijkheid en ongelijke landverdeling bevordert. Hoge corruptieniveaus leiden tot een afname van het vertrouwen in de overheid waardoor er een stagnatie in binnen- en buitenlandse investeringen kan plaatsvinden. Toenemende inflatie en waardevermindering van de nationale munteenheid²⁹ worden ook genoemd. Bovendien kan politieke corruptie een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid wanneer er in samenwerking met transnationale organisaties, ondersteuning wordt geboden aan malafide praktijken als wapensmokkel, drugtransport, criminele organisaties en het witwassen van geld³⁰.

Deze schets toont de complexe problematiek, waarmee ook de Caribische regio te maken heeft. Hoewel externe factoren zoals de globaliseringstrend van belang zijn, hangt het succes van de Caraïben in grote mate af van intern beleid. Veel van deze bovengenoemde onderwerpen zullen dan ook in dit rapport aan de orde komen.

²³ Blatt 2001 Century Economic International Forecast. Futurecast Online Magazine, 3:1.

²⁶ Munroe (2003). Governance under threat: The impact of corruption and the fight against corruption.

²⁷ Shleifer en Vishny 1993; Tanzi en Davoodi 1997; Mauro (1998).

²⁸ IMF working paper No.116 (1998).

²⁹ Akçay, S. Corruption and Human Development (2006). In: *Cato journal*, vol.26, No.1.

³⁰ Collier (2002).

2 Goed Bestuur

2.1 Achtergrond

Goed bestuur is als thema relatief nieuw en werd voor het eerst genoemd in een rapport van de Wereldbank in 1989. In dit rapport werden de teleurstellende resultaten van de Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) in Afrika beneden de Sahara toegeschreven aan gebrek aan goed bestuur en de corruptie in ontwikkelingslanden. De Bank zette vraagtekens bij de intentie van politieke autoriteiten om te besturen in het algemeen belang. Eén van de aanbevelingen was dat de overheden moeten hervormen³¹. Er ontstond een consensus dat de *kwaliteit* van het bestuursstelsel cruciaal is voor economische en sociale ontwikkeling. Ondanks het ontbreken van eenduidig bewijs heeft goed bestuur een prominente positie ingenomen binnen het ontwikkelingsdebat: Zo staat governance centraal in de *Millennium Development Goals*³², en het is een belangrijke voorwaarde voor het toekennen van ontwikkelingsgelden.

2.2 Betekenis goed bestuur

Met het begrip "goed bestuur" is een normatief element toegevoegd aan het bestuurlijk instrumentarium. "Goed bestuur" gaat over besluitvormingsprocessen en de implementatie van genomen besluiten³³. Ondanks universele acceptatie, bestaan er duidelijke verschillen in de conceptualisatie³⁴. In dit rapport verwijzen wij naar de studies van Quibra (2006) en Demmers e.a.³⁵ die uiteenlopende opvattingen over goed bestuur vermelden.

De eerste, en dominante, benadering is technocratisch en bestuurlijk van aard. Deze benadering legt de nadruk op economisch management waarbij *accountability*, efficiency en autoriteit centraal staan. In deze opvatting is gedegen economisch management vereist, met steun van een efficiënte bureaucratie, gebaseerd op een transparant, participatief en verantwoordelijk besluitvormingsproces; verwacht wordt dat de (minimale) staat bij zal dragen aan economische ontwikkeling. Als de staat zorgt voor een goed investeringsklimaat kan de private sector zich daadwerkelijk ontwikkelen. De overheid dient hierbij vooral marktstabiliteit na te streven inclusief een gedegen monetair en fiscaal beleid.

Een andere visie op goed bestuur legt de nadruk op *politieke* regimes. Hiermee wordt verwezen naar politieke processen, politieke en civiele vrijheden en legitimiteit van de overheid. Vanuit dit perspectief bezien zijn democratie, participatie, mensenrechten, een onafhankelijk rechtssysteem, vrijheid van meningsuiting, vrije verkiezingen en meerpartijen systeem belangrijke elementen van goed bestuur. *Gender-equity* wordt in dit verband ook genoemd. Ontwikkeling bevat volgens deze omschrijving economische, socio-economische en politieke processen, welke gelijktijdig plaatsvinden.

Andere visies gaan verder. Sommigen benadrukken de kwaliteit en inhoud van *economisch* beleid; de kwaliteit van bestuur blijkt uit de capaciteit van de overheid om geschikt beleid te ontwerpen, te formuleren en te implementeren. Wat 'geschikt' beleid is hangt niet alleen af van ontwikkelingsdoelen, zoals economische groei, armoedebestrijding of minder ongelijkheid maar ook van de sociale, historische en culturele context. Uniforme oplossingen voor alle landen in verschillende ontwikkelingsstadia zijn dus niet voorhanden.

³¹ Santiso, C. (2001). Good Governance and Aid effectiveness: The World Bank and Conditionality.

³² Doel 8: "a commitment to good governance-both nationally and internationally".

³³ UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)

<http://www.unescap.org/huset/governance.html>: "Simply put "governance" means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance".

³⁴ Abdellatif, A.M. (2003). Good governance and its relationship to democracy & economic development.

³⁵ Demmers, Fernández Jilberto en Hogenboom; (2004).

Anderen zien *armoedebestrijding* als voornaamste doel en goed bestuur als de manier om dat te bereiken. De capaciteit van de publieke sector en de participatie van de lagere inkomensgroepen zijn belangrijke componenten. Ook deze meer socio-economische benadering gaat uit van een kleine staat in combinatie met neoliberaal beleid. Een laatste opvatting over “goed bestuur” wijst op de *formele* als *informele* instituties, zoals wetgeving en justitiële instituten om de relaties tussen overheid en burger, inclusief de private sector en *civil society* te reguleren. Dit omvat ook een onafhankelijke rechtshandhaving waar individuen en de overheid gelijk zijn zonder discriminatie.

“Goed bestuur” is daarmee een multidimensionaal concept. Operationele scherpste ontbreekt echter waardoor het vooralsnog een “*umbrella concept*” blijft waarbij het gaat om sterke politiek, financieel en administratief management³⁶. Waar het voorheen voornamelijk om een minimalistische, economische kijk op bestuur ging, gaat het steeds meer om goed bestuur van publieke zaken op basis van medezeggenschap, transparantie, gelijkwaardigheid en verantwoordelijkheid; veiligheid, een goede staatsinrichting en een goede rechtsbedeling voor allen; ook minderheden en een evenwichtige inkomensspreiding krijgen een duidelijke plaats. Goed bestuur is daarmee een term die de paradigmatische verschuiving symboliseert van de rol van overheden³⁷.

2.2.1 Internationale (financiële) Instituten

Aangezien bijna al de internationale (financiële) instituten goed bestuur als essentieel voor sociale en economische ontwikkeling beschouwen, is het nuttig om kort uiteen te zetten wat zij onder goed bestuur verstaan. Allereerst, de Wereldbank. Na eerst een technocratische benadering van goed bestuur te hanteren, verbreedde de Bank gaandeweg haar visie. De definitie van de Wereldbank luidt “de wijze waarop macht uitgeoefend wordt bij het managen van de economische en sociale middelen in een land voor ontwikkeling” en is dus een combinatie van genoemde visies, inclusief de politieke (democratische) benadering. De betrokkenheid van de Wereldbank bij bestuur is primair gericht op “degelijk management van ontwikkeling” – het benadrukken van hervormingen in de publieke sector, controle van publieke uitgaven, modernisering van de overheid en privatisering. Hoewel de Wereldbank voorheen stelde dat de vorm van de overheid (al dan niet democratisch) buiten hun mandaat viel, erkent de Bank in toenemende mate het belang van de Staat³⁸. Toch richt de Bank zich vooral op de economische dimensie van goed bestuur, wat gelijkgesteld wordt aan ‘degelijk management van ontwikkeling’³⁹.

Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) mikt primair op macro-economisch management. Volgens het IMF is “*Good Governance [...] primarily concerned with macro-economic stability, external viability and orderly economic growth in member countries*”. Concreet richt het IMF zich op twee kerngebieden van bestuur: het verbeteren van het management van publieke middelen door hervormingen in de publieke sector; en het bevorderen van een transparante en stabiele economische en regulatieve omgeving, ten behoeve van een efficiënt functionerende private sector.

³⁶ Ryan, S. *Democratic governance in the Anglophone Caribbean* (2001).

³⁷ Holzer, M. & Byong-Joon, K. (eds.) (2002). *Building good governance; Reforms in Seoul*.

³⁸ Dit blijkt onder meer uit de drie recente *Development reports: The State in a Changing World* (1997), *attacking Poverty* (2000a) en *Building Institutions for Markets* (2002).

³⁹ Hoewel de Wereldbank uiteindelijk de conceptualisatie van goed bestuur wel heeft uitgebreid, blijven de economische elementen prevaleren.

³⁷ Wohlmuth, K. (1998). *Good governance and economic development*.

De Verenigde Naties omschrijft goed bestuur als “*the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interest, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*”⁴⁰. Deze definitie betreft meer dan alleen de staat, de private sector en *civil society* worden ook genoemd. De Verenigde Naties gebruikt, meer dan andere internationale instellingen, een allesomvattende benadering van ontwikkeling. Zij relateren bijvoorbeeld de discussie betreffende het reguleren van financiële markten aan de kwestie van internationale ongelijkheid.

Samenvattend: de benaderingen van de internationale instellingen verschillen enigszins van elkaar, maar de neoliberale uitgangspunten prevaleren. Verscheidene deskundigen vinden de definities ‘te functionalistisch’ en hebben voor enige controverses gezorgd.

2.3 Vorm en functie

De controverse betreft onder meer het onvermogen om duidelijk onderscheid te maken tussen vorm en functie van bestuur. Uit vele ‘bestuursindexen’ blijkt dat men moeite heeft om onderscheid te maken tussen variabelen die betrekking hebben op de *vorm* van bestuur (bijv. democratisch, autoritair of totalitair) of op de *functies* ervan (bijv. respect voor privaat bezit, rechtsregels, behoud van prijsstabiliteit, bestrijding van corruptie)⁴¹. Vooral nog is er teveel nadruk op de vorm van goed bestuur geweest waarbij er weinig oog was voor institutionele diversiteit. Er wordt hierbij door critici ook wel gesproken van een *one-size-fits-all* discours waarbij de bestuursgerelateerde voorwaarden van de *Bretton Woods* Instituten en de belangen van donor landen te dominant waren.

Zo menen sommigen dat de ‘functie’ variabelen moeten prevaleren boven de ‘vorm’ variabelen. Zij stellen dat wanneer er naar de relatie tussen goed bestuur en economische ontwikkeling gekeken wordt, er ‘prestatie’ of ‘kwaliteitsmaatstaven’ gehanteerd dienen te worden (functievariabelen). Hierbij valt te denken aan ‘respect voor contracten, vertrouwen en eigendomsrecht’. Met andere woorden, de functies van instituten kunnen van groter belang zijn dan de vorm. Bovendien kunnen dezelfde functies door verschillende institutionele vormen uitgevoerd worden. Demmers (2004) merkte hierbij op dat de nadruk op functies boven vorm niet te ver doorgevoerd dient te worden. Hij toont aan dat een land niet per definitie een democratische staat nodig heeft (hoewel dit wel wenselijk is) maar een ‘*developmental state*’. Hiermee bedoelt hij een staat waarin de politieke en bureaucratie elite de oprechte intenties heeft een land te ontwikkelen, en over de capaciteit beschikt om dit beleid ook werkelijk vorm te geven. Hoewel een bepaalde bestuurlijke vorm geen garantie biedt voor een bepaalde samenstel van functies, bemoeilijkt volledige verwaarlozing van de vorm de mogelijkheid om te komen tot concrete beleidsvoorstellen. Uiteindelijk dient er een balans gevonden te worden tussen de vorm en de functies in het denken over de rol van goed bestuur bij ontwikkeling.

2.4 Macro-, meso-, en micro bestuurskwesties

Een andere controverse is dat veel internationale (financiële) instellingen “goed bestuur” te veel betrekken op macrobestuurlijke kwesties. Hoewel begrijpelijk, is het een te eenzijdige benadering in de zin dat eventuele verbeteringen op meso- en micro niveau over het hoofd kunnen worden gezien⁴². Het is duidelijk dat ook sectorale en regionale instituten of zelfs lokale instituten kunnen bijdragen aan sociaal-economische ontwikkeling ondanks een ongunstig macrobestuurlijk systeem.

⁴⁰ UNDP policy paper (1997). *Governance for sustainable Human Development*.

⁴¹ Zie: Chang, H.-J. (2006). *Understanding the Relationship between Institutions and economic development*.

⁴² Zie ook: Hall & Benn (2003). *Governance in the Age of Globalisation*.

Critici⁴³ stellen dat een belangrijke manier om het concept goed bestuur te specificeren is door te kijken naar zowel macro-, meso-, en micro bestuursniveaus. Goed bestuur op macroniveau verwijst daarbij naar de fundamentele voorwaarden voor goed bestuur, zoals participatie in de keuze van de overheid, naleving van de rechtsregels, vrijheid van meningsuiting en overkoepelende bureaucratische *accountability*. Meso- en micro bestuurskwesties hebben betrekking op de bestuurs situatie op lagere staatsniveaus (sectoraal en lokaal). Hierbij valt te denken aan de mate van doorvoering van wetgeving en informatiesystemen die bij kunnen dragen aan publieke transparantie. Uit de praktijk van- en de literatuur over de Cariben blijkt dat beleid gedragen moet worden door een effectief managementsysteem en een effectieve publieke administratie. Een dergelijk managementsysteem dient geïmplementeerd te worden op nationaal en lokaal niveau. De conclusie is dat bestuur over machtsuitoefening gaat waarbij overheid, private sector en andere belangengroepen elk belangen nastreven. Goed bestuur hangt samen met sociaal-economische ontwikkeling, structurele verandering en politieke hervorming. Een “goede” bestuursagenda vraagt veel van arme landen, die kwetsbaar zijn voor politieke instabiliteit, zoals sommige Caribische landen .

2.5 Overheidsbestuur in de Cariben

Veel onderzoek is gedaan naar de historische wortels van de huidige Caribische bestuurlijke problemen met als focus de relatieve zwakte van Caribische staten na de onafhankelijkheid. Vaak wordt daarbij gezegd dat de staat alleen gelegitimeerd was door externe soevereiniteit en niet door intern beleid, kennis of kunde. De zwakte van de Caribische staten, na een aantal decennia van onafhankelijkheid en na vele ontwikkelingsprogramma's, wordt steeds vaker in verband gebracht met de uitvoering van slecht beleid en met externe factoren zoals economische crises. In de afgelopen periode zijn *Structural Adjustment Programmes* (SAP's) uitgevoerd in de regio. In de literatuur wordt echter aangetoond dat de relatieve zwakte van het bestuur in het Caribische landen juist verergerd is door de ongunstige dynamiek van de SAPs⁴⁴. Eén van de belangrijkste punten van kritiek is dat het type en de hoeveelheid voorwaarden rondom de voorgestelde hervorming voornamelijk extern vormgegeven waren. Daardoor werd er weinig rekening gehouden met de specifieke (culturele) karakteristieken van de landen en ontbrak het aan *ownership* bij lokale bestuurders.

Een vraag die we hier bespreken is of goed bestuur hetzelfde betekent in kleine Caribische landen als in grote Westerse staten⁴⁵. Allereerst wordt ingegaan op het concept 'kleine staat', aangezien dit concept verscheidene conceptualisaties en definities kent. Sommige definities refereren aan geografisch oppervlak, andere gebruiken demografische data zoals omvang en ruimtelijke verspreiding van de bevolking, ook reikwijdte, diversiteit, complexiteit en levensvatbaarheid van de economie of de ruimtelijke verdeling van politieke machtscentra in een sociaal systeem worden als determinanten gehanteerd. Economen gebruiken geregeld de levensvatbaarheid en het nationale inkomen om landen qua omvang te classificeren. Omvang bepaalt of een economie een zekere levensstandaard kan verzekeren. Sociologen en antropologen hanteren daarbij begrippen als de aard en kwaliteit van onderlinge relaties (posities). Zij stellen dat kleine samenlevingen gekarakteriseerd worden door een meerderheid van primaire relaties. Dit betekent dat interpersoonlijke en intergroepsrelaties zo sterk zijn dat onpartijdige en anonieme relaties vrij uitzonderlijk zijn. Essentiële besluiten worden daardoor vaak genomen door een kleine elite. Waar het uiteindelijk op neerkomt is dat kleinschaligheid de sociale cohesie kán bevorderen, echter komt het ook vaak voor dat individuele en groepsrivaliteit versterkt wordt⁴⁶.

⁴³ Zoals Hintzen (2003)

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Canterbury 2005; Hall & Benn 2003; Santiso 2001; Watson 2003.

⁴⁵ Ryan 2003.

⁴⁶ Zie paragraaf 1.4.3.

Als gevolg kunnen instituten en gemeenschappen gefragmenteerd en ontwricht raken waardoor men neigt naar privatisering en verpersoonlijking. Beleidskwesties worden dan niet benaderd vanuit het algemeen belang maar in termen van de invloed op sleutelfiguren en primaire relaties. Bureaucratische instituten en wetgeving functioneren ook anders in kleine staten. De meest effectieve wijze om goed bestuur te verzekeren, en financiële betrouwbaarheid en transparantie in het algemeen, is door de wetgevers meer invloed te laten uitoefenen op het bestuur. Dit kan gedaan worden door een systeem van parlementaire comités tot stand te brengen zoals al het geval is in een aantal volgroeide democratieën.

2.5.1 Depolitiseren van bestuur

Eén van de meest zorgwekkende ontwikkelingen in de postonafhankelijke politiek van veel, zo niet alle Caribische landen, is dat nieuw verkozen overheden de neiging hebben om alle posten te vervullen door sympathisanten van de eigen partij. De regeringsleider beschouwt zichzelf vaak als de verpersoonlijking van de staat. Competitie om overheidsfuncties na de verkiezingen vindt echter niet alleen plaats in kleine of arme ontwikkelingslanden, maar bijvoorbeeld ook in de Verenigde Staten; de negatieve effecten ervan zijn echter groter in kleine staten⁴⁷. Wanneer de private sector onderontwikkeld is, en vooral de staat verantwoordelijk voor de werkgelegenheid, wordt het negatieve effect versterkt⁴⁸. Dergelijke ontwikkelingen zijn sociaal en economisch ongunstig voor een samenleving. Ten eerste betekent het dat een samenleving verdeeld kan raken in concurrerende politieke fracties die voortdurend de acties van de ander trachten te ondermijnen.

Ten tweede betekent dit dat de groep van hoogopgeleid personeel, die al beperkt is op nationaal niveau en nog beperkter op lokaal niveau, niet volledig ingezet kan worden ten gunste van de samenleving. Het resultaat is verspilling van menselijk en sociaal kapitaal. Goed bestuur kan dus betekenen dat politieke posities gedepolitiseerd moeten worden en permanent bezet door professionals, zonder politieke connotatie. Dit kan op meerdere manieren: door schaalvergroting door introductie van een regionaal bestuur, maar ook via het depolitiseren van cruciale functies. Dit impliceert overigens niet dat een professional geen politieke affiliaties mag hebben; hij dient echter wel zijn onafhankelijkheid en professionaliteit te behouden. Het probleem is dan wel het overwinnen van wederzijds wantrouwen tussen professionals en politici. Een oplossing kan zijn de introductie van mechanismen om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurders en professionals te veranderen. Dit heeft met cultuur te maken, maar ook met wet- en regelgeving. Belangrijk is ook het verminderen van het aantal politieke benoemingen. Maar er zijn meer mechanismen denkbaar in de sfeer van *checks-and-balances* waarbij de politiek minder uitsluitend is of waarbij de politiek minder directe invloed heeft op de uitvoering van regelgeving.

Het concept goed bestuur is van belang voor de ontwikkeling van democratie in de Cariben. Elementen als verantwoordelijkheid, handhaving van rechtsregels, grondrechten en vrije verkiezingen zijn essentieel. Goed bestuur is van belang voor de Caribische economische ontwikkeling, omdat institutionele instabiliteit en interne politieke onrust een belemmerende uitwerking hebben op de benodigde (inter-) nationale investeringen⁴⁹. Niet alleen de marktwerking of het falen van de staat hebben geleid tot nadruk op goed bestuur in de Cariben. Er staat meer op het spel wanneer sociaal-economische hervormingen falen: aanhoudende sociale, politieke en economische instabiliteit, een impasse van publieke en sociale instituten en het gevaar van een verdere afname van overheidslegitimiteit.

⁴⁷ Ryan (2003).

⁴⁸ Hall & Benn (2003) *Governance in the Age of Globalisation*.

⁴⁹ Collier (2002).

3 Sociale en economische ontwikkeling

3.1 Achtergrond

In de literatuur over ontwikkeling staat de verbetering van de levenskwaliteit vaak centraal. Hiervoor zijn over het algemeen hogere inkomens nodig. Verbetering van de levenskwaliteit omvat: betere scholing, voeding en gezondheid, een schone leefomgeving, gelijke kansen, meer vrijheid en cultuur⁵⁰. Een toereikende werkgelegenheid, beperkte inkomensverschillen en een zo hoog mogelijke economische participatie van individuen zijn ook belangrijk. In het eerste *Human Development Report* (1990) stond dat “mensen niet gereduceerd kunnen worden tot een enkele dimensie als economische wezens”. De voornaamste boodschap van dit rapport was dat groei in het Bruto Nationaal Product (BNP) van belang is om alle essentiële menselijke doelen te bereiken met als uiteindelijke doelstelling menselijke ontwikkeling te realiseren⁵¹. In het *World Development Report* 2003 is weer de conclusie getrokken dat “om duurzame ontwikkeling te bereiken er niet alleen aandacht geschonken moet worden aan economische groei⁵² maar ook aan het leefmilieu en sociale kwesties”⁵³. Om deze reden wordt in dit rapport gesproken over sociaal-economische ontwikkeling. Dan gaat het niet alleen om economische ontwikkeling⁵⁴ sec, maar ook over sociale ontwikkeling van individuen die daarmee gepaard dient te gaan⁵⁵. Economische ontwikkeling betekent overigens niet dat economische groei vanzelf bijdraagt aan de sociale en economische kansen in een samenleving. Hier is een actief beleid van de overheid noodzakelijk. De bijzondere taak van de overheid om economische groei ten goede te komen aan sociaal-economische ontwikkeling volgt uit de verplichtingen in mensenrechtenverdragen.

Het VN verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966)⁵⁶ stipuleert dat “each State Party undertakes to take steps (...) to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant”. Het verdrag noemt sociaal-economische mensenrechten zoals sociale zekerheid, minimum levensstandaard, recht op voedsel, arbeid, gezondheidszorg, huisvesting, scholing enz. De overheid moet volgens de termen van het verdrag het maximum van de beschikbare financiële middelen vrijmaken. Het spreekt vanzelf dat een hogere economische ontwikkeling meer mogelijkheden biedt om financiële middelen vast te stellen. Wanneer door deze sociaal-economische bril naar de Cariben gekeken wordt dan is er duidelijk sprake van een voortdurende onderontwikkeling⁵⁷ terwijl er wel degelijk sprake is geweest van economische groei in de regio.

⁵⁰ De Wereldbank (1990). *The World Development Report 1991, The challenge of development*.

⁵¹ In dit kader is er in de *Millenium Development Goals* ook een verschuiving waar te nemen. Daar wordt nu gesproken over ‘human development’ menselijke ontwikkeling in plaats van puur economische ontwikkeling, tevens wordt er aandacht geschonken aan economische gelijkheid in plaats van slechts efficiency.

⁵² Economische groei: Kwantitatieve verandering of uitbreiding in de economie van een land. Economische groei wordt over het algemeen gemeten als een procentuele toename van het Bruto Nationaal Product gedurende een jaar. Economische groei geschiedt in twee vormen; en economie kan ‘extensief’ groeien door meer middelen te gebruiken (zoals menselijk of natuurlijk kapitaal) of ‘intensief’ door hetzelfde aantal middelen op een efficiëntere wijze te gebruiken (productief). Wanneer economische groei bereikt wordt door het gebruik van meer arbeid, resulteert dat niet in stijgende inkomens per hoofd van de bevolking. Wanneer economische groei bereikt wordt door een meer productief gebruik van alle middelen, zoals arbeid, dan resulteert dit in een hoger inkomen per hoofd van de bevolking en een verbetering in de gemiddelde levensstandaard. Intensieve economische groei vergt economische ontwikkeling.

⁵³ *World Development Report* (2003).

⁵⁴ Economische ontwikkeling is gerelateerd aan de kwalitatieve verandering en herstructurering van de economie van een land, in relatie tot technologische en sociale vooruitgang. De voornaamste indicator van economische ontwikkeling is een stijging in het Bruto Nationaal Product per hoofd van de bevolking (BNP). Dit wordt gereflecteerd in een toename in de economische productiviteit en het gemiddelde materiële welzijn van de bevolking in een land. Dit concept hangt samen met economische groei maar het is geenszins hetzelfde.

⁵⁵ Denters (1995).

⁵⁶ In werking op 3 January 1976. Het verdrag telt 155 partijen. United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3.

⁵⁷ Wereldbank 2005; Hall en Benn 2003.

3.2 Sociaal-economische ontwikkeling in de Cariben

Voor de Caribische regio wordt het sociaal-economische ontwikkelingsproces steeds complexer door de toenemende competitie in de wereld en de technologische veranderingen in productieprocessen. Stappen zijn gezet in het Caribisch gebied naar regionale integratie⁵⁸. De doelstelling van deze krachtenbundeling is het beïnvloeden van het groeipotentieel van Caribische landen. Daarnaast zijn voordelen te behalen uit *economies of scale* op het gebied van gezondheid, scholing, buitenlandse zaken en meer. Voorbeelden van deze regionale organisaties zijn bijvoorbeeld de *Caribbean Community* (CARICOM)⁵⁹, de *Single Market Economy* (CSME), de *Caribbean Court of Justice* en de *Association of Caribbean States* (ACS).

Juist de beperkte omvang van de verschillende eilanden kan het streven naar regionale samenwerking stimuleren. Het is de vraag of de landen op langere termijn wel zelfstandig kunnen bestaan: er is al sprake van regionale en mondiale integratie. Sommigen betwijfelen of bestaande Caribische regionale instituties kunnen concurreren op globaal niveau⁶⁰. De kleinschaligheid van de productie in combinatie met politieke fragmentatie is een duidelijke beperking in de concurrentie op wereldschaal⁶¹. Griffiths spreekt van marginalisatie van de regio en is bezorgd over de regionale kwetsbaarheid als gevolg de globalisering⁶². Deze zorg wordt deels bevestigd door de teleurstellende sociaal-economische vooruitgang in de regio.

De Cariben steken in economisch opzicht gunstig af tegen andere ontwikkelingslanden. Louter op basis van economische cijfers heeft de regio relatief het over een lange periode goed gedaan: van 1960-2000 was de gemiddelde groei per hoofd van de bevolking van een doorsnee Caribisch land 2.8 procent. Dit is hoger dan Latijns Amerika, Afrika en ongeveer vergelijkbaar met ontwikkelde (OECD) landen maar lager dan Oost Azië. Daar tegenover staat dat de opbrengsten zeer ongelijk verdeeld zijn zowel tussen als binnen de landen⁶³. Daarnaast geven verschillende onderzoeken⁶⁴ aan dat armoede, onderontwikkeling en sociale en economische onevenwichtigheid in de regio een wijdverspreid fenomeen is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de scheve inkomensverdeling. Tevens blijkt er alleen groei in bepaalde sectoren – productie, toerisme en mijnbouw. Werkloosheid varieert tegenwoordig tussen de 12-20 procent van de beroepsbevolking en is het grootste probleem in de Caribische landen. Volgens een recent rapport van de Wereldbank leeft op dit moment 28% van de bevolking van het Caribische gebied onder de armoedegrens⁶⁵.

⁵⁸ Regionalisatie verwijst naar de processen welke de integratie van bepaalde regionale gebieden versterkt. Er zijn vele manieren om het te 'meten', de meest belangrijke zijn handel, investeringen, geld en mensen.

⁵⁹ De CARICOM lidstaten zijn Jamaica, Trinidad en Tobago, Barbados, Dominica, St.Lucia, St.Vincent en de Grenadines, Grenada, Bahamas, Haiti, Guyana, St.Kitts en Nevis, Antigua en Barbuda, Suriname, Belize en Montserrat. Deze groep van 15 landen vertegenwoordigt ongeveer 15 miljoen mensen met een aggregaat BNP van ongeveer \$ 36 miljard US Dollar. Zie voor een recent overzicht van de prestaties in de regio, Wereld Bank 2005.

⁶⁰ Bourne en Attz 2005

⁶¹ Payne, A. (2003). Governance in the context of globalization and regionalization.

⁶² Griffiths 1997, 2004

⁶³ Thomas, C.Y. (2005) *The development glass; half empty or half full: Perspective on Caribbean Development*.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Wereld Bank 2005 en Hall & Benn 2003

⁶⁵ Wereld Bank (2005). *A time to choose Caribbean development in the 21st century*. P.210

In termen van sociale ontwikkeling is sprake van een overeenkomstige trend. De regio heeft op een aantal gebieden relatief goed gepresteerd: 1) gunstige *Human Development* indicatoren, 2) een "demografische transitie" ten aanzien van levensverwachting, geboorte- en sterftcijfers, familie grootte en urbanisatie; 3) een relatieve verbetering van de gezondheid via de "gezondheidstransitie" met een toenemende levensverwachting, verbeterde voeding, minder sterfte als gevolg van besmettelijke ziekten; 4) beter openbaar onderwijs en de uitgaven daarvoor, leraar-leerling ratio etc. 5) goede vrijetijd en recreatie indicatoren; 6) verbeterde aandacht voor *gender* gelijkheid; 7) vangnetten voor bejaardenzorg, jeugdprogramma's, nationale verzekeringen en meer⁶⁶.

Maar er is ook sprake van een toename in duidelijk aanwijsbare sociale problemen, waarop vooralsnog niet adequaat gereageerd is. Dit betreft aanhoudende armoede, werkloosheid, toenemende inkomensongelijkheid, tegenslagen op het gebied van gezondheid⁶⁷; tegenslagen bij het onderwijs⁶⁸ en minder ontwikkelingsprogramma's voor lokale gemeenschappen. Een aantal factoren heeft een duidelijke impact en leidt tot de genoemde onderontwikkeling. In combinatie met het gebruik van kapitaalintensieve technologie, mechanisatie en bezuinigingen zijn er significante werkloosheidsniveaus ontstaan. Tevens is hierdoor de kloof⁶⁹ tussen arm en rijk groter geworden. Dit is mede het gevolg van het tekortschieten van de overheden om macro-economisch beleid af te stemmen op herverdeling.

3.3 Ontwikkeling per sector

Wanneer gekeken wordt naar de verschillende sectoren in de Caribische regio dan blijkt dat de binnenlandse landbouwsector (productie voor eigen markt), zich slecht heeft aangepast aan de binnenlandse vraag⁷⁰. De import van voedsel is, mede door de enorme groei van de bevolking, sterk toegenomen. Over het algemeen kreeg de ontwikkeling van de industriële en toeristische sector prioriteit boven de landbouwsector. Er is sprake van een verschuiving van het platteland naar de steden, deels veroorzaakt door de industriële productiesector en toerisme. Volgens waarnemers heeft de invloed van de media en het onderwijsstelsel deze tendens versterkt door landbouw als 'traditioneel' af te schilderen waardoor stedelijk georiënteerde waardesystemen tegenwoordig domineren⁷¹. De nieuwe mogelijkheden met betrekking tot agro-industrie in de regio zijn pas recent weer in de belangstelling komen te staan.

Hoewel toerisme in veel landen aanzienlijk bijdraagt aan het BNP wordt de werkelijke bijdrage vaak overschat. De toeristenindustrie is grotendeels in buitenlandse handen en veel van de inkomsten verdwijnen in de vorm van inkoop van goederen en diensten voor de toeristenindustrie, met name (geïmporteerd) voedsel. Maar 20-40 procent van de bruto inkomsten van toerisme blijft in een land zelf. Voorts zijn de mogelijkheden voor uitbreiding van de toeristensector beperkt en heeft de dominantie van de sector ook ongewenste sociale effecten: grote stukken land worden gereserveerd voor toeristen.

⁶⁶ C.Thomas (2003).

⁶⁷ HIV/AIDS en een toename in te voorkomen sterfte indicatoren onder jongeren zoals ongelukken, moord en zelfmoord; zwakke institutionele coördinatie, tekort aan professionele sta, weinig inspraak van de consument in de gezondheidszorg etc.

⁶⁸ Tekort aan staf, noodzaak om het curriculum te vernieuwen, gender ongelijkheid, afnemende kwaliteit etc.

⁶⁹ Canterbury 2005

⁷⁰ Wereldbank 2005

⁷¹ Thomas 2003

Consumptiegewoonten van toeristen beïnvloeden de aspiraties van de lokale bevolking. Casino's en samenhangende verlokkingen worden geïntroduceerd. Deze negatieve economische en sociale consequenties van toerisme zijn voor een groot deel te wijten aan het *soort* toerisme in de regio: luxe en (te) duur. Steeds vaker wordt erkend dat de Cariben in een benarde concurrentiepositie terecht zijn gekomen om zich daaraan te onttrekken moet de regio haar toeristenindustrie versterken door de ontwikkeling van niche producten zoals ecotoerisme⁷².

Tot slot is de economische groei zelf in veel Caribische landen beïnvloed door de nasleep van 9/11, die voor een aantal Caribische landen de ernstigste depressie sinds 1930 heeft betekend. Niet alleen worden economische sectoren bedreigd, ook het onstabiele groeipatroon wordt versterkt. De combinatie van afnemende economische groei en stijgende kosten zorgen voor druk op de betaalbaarheid van sociale diensten en het welzijn van, voornamelijk, de armen. De beschreven ontwikkelingen geven een gemengd beeld. Enerzijds bleken Caribische landen in staat zich sociaal en economisch te ontwikkelen, anderzijds komen gaandeweg meer structurele sociaal-economische beperkingen en zwakheden aan het licht. Het gaat dan om complexe combinaties van elementen zoals beperkte (afzet) markten; kleine populaties; zeer open economieën; toenemende invloed van internationale bedrijven; import afhankelijkheid, en een bovenmatige focus op export industrieën met hoge kostenstructuren; lage spaarquota; meer inkomensongelijkheid en zwakke publieke economische verdelingsmechanismen. De zwakheden zijn meerdimensionaal en sectoroverstijgend. Oplossingen zijn vooralsnog gesegmenteerd, *ad hoc* en reactief tegemoet getreden vaak door extern beleid. De vraag is hoe Caribische staten het hoofd kunnen bieden aan een verdere culturele verzwakking en hoe goed bestuur hieraan bij kan dragen.

⁷² Sutton (2005). Caribbean development; An overview. Dit is een gereviseerde versie van een presentatie die werd gegeven op een bijeenkomst van het Review Network en Development Policy over "Caribbean Development in the 21st Century." KITLV, Leiden, 12 December 2005.

4 De relatie tussen goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling

4.1 Inleiding

De relatie tussen goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling krijgt momenteel veel aandacht. Gezocht wordt naar meer inzicht in de relatie tussen bestuur en ontwikkeling om betere ontwikkelingstheorieën en beleid te kunnen formuleren. Caribische landen hebben pogingen gedaan om sneller een hoger niveau van sociaal-economische ontwikkeling te bereiken; vaak tevergeefs. Ideeën zijn ontwikkeld voor de Caribische landen om deze ontwikkeling te stimuleren. Breed gedragen is de opvatting dat Caribische landen het openbare bestuur moeten versterken om “*human development in the respective states*” te kunnen bereiken⁷³. Dit hoofdstuk bespreekt verschillende opvattingen over de rol van bestuur in ontwikkeling. Daarmee geeft het antwoord op de eerste hoofdvraag van deze studie: wat is de relatie tussen goed overheidsbestuur en sociale en economische ontwikkeling?

4.2 Bestuur en ontwikkeling

“*Democracy and transparent and accountable governance and administration in all sectors of society are indispensable foundations for the realisation of social and people-centred sustainable development*”⁷⁴.

Veel onderzoek van de laatste jaren toont aan dat bestuur van belang is voor zowel sociale als economische ontwikkeling. Recente werken⁷⁵ tonen aan dat politieke instituties (met een kleinschalige overheid) economische en sociale groei kunnen bewerkstelligen. Hall en Benn (2003) stellen dat effectief bestuur in het Caribische gebied van belang is voor de sociale en economische ontwikkeling in de regio. Zij argumenteren dat de huidige machtsconcurrentie onder politieke partijen in de Cariben destructief is. Het zou resulteren in *alienation, cynicism and marginalization*⁷⁶ en het voortbestaan van ongelijkheid en armoede. Ook werkt sterke machtsconcurrentie politieke segmentatie in de hand met als gevolg dat partijen zich meer richten op de korte termijn winsten dan op lange termijn strategische ontwikkelingsdoelen⁷⁷. Binnen deze *mainstream* opvatting wordt goed bestuur vaak genoemd als oplossing voor de politieke, sociale en economische problemen in de Cariben. Goed bestuur zou een stabiele en voorspelbare omgeving creëren waardoor huishoudens en bedrijven in staat gesteld worden hun productiviteit uit te breiden. Hierdoor stijgen inkomens, wordt armoede gereduceerd en zouden landen hoger scoren op sociale indicatoren als alfabetisme en kindersterfte⁷⁸. Om deze reden wordt de Caribische landen aanbevolen de bestuursstructuur te hervormen volgens de richtlijnen van goed bestuur.

Binnen de literatuur worden verschillende aspecten van deze positieve relatie belicht. Economen als Kaufmann en Kraay (2003) hanteren het argument dat economische hervormingen en strategieën geen stand houden zonder effectieve democratische instituties. Gevestigde democratieën zijn beter in staat om op lange termijn effectief, efficiënt en duurzaam economisch en sociaal beleid te formuleren. Hierdoor kunnen uiteenlopende belangen behartigd worden, *checks and balances* geïntroduceerd en veranderingen geïnitieerd.

⁷³ Benn & Hall 2003, Munroe 2000, Arthur 2000.

⁷⁴ UNDP; Declaration of the World Summit for Social Development, 1995.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld; Abdellatif 2003; Dollar 2000; Kaufmann & Kraay 2003; Keefer 2004; UNDP 2003; Wereldbank 2005.

⁷⁶ Benn & Hall 2003 (25).

⁷⁷ Arthur 2000.

⁷⁸ Collier (2002).

Ook Rodrik (2003) is van mening dat een democratische vorm van belang is, bijvoorbeeld voor het vermogen van een overheid om op financiële crises te reageren. In zijn onderzoek naar de reactie van Zuidoost Aziatische landen op financiële crises, toont hij aan dat landen met diepe latente sociale conflicten en zwakke instituties minder goed reageren op tegenslagen. Democratische instituties daarentegen, beschikken over mechanismen om effectief op economische crises te reageren. Daarnaast bieden verkiezingen, kenmerk van democratie, een controlemechanisme waarbij de legitimiteit en autoriteit van de overheid versterkt wordt. Dit zou de geloofwaardigheid ten goede komen waardoor eventuele economische of sociale hervormingen meer draagvlak kunnen krijgen. Dollar⁷⁹ stelt dat de relatie tussen goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling te verklaren is door de politieke stabiliteit en de naleving van rechtsregels kenmerkend voor goed bestuur. Hoewel hij van mening is dat ook andere elementen van goed bestuur positief correleren met ontwikkeling, kwamen deze kenmerken het sterkst naar voren. Volgens Dollar hangt het naleven van rechtsregels vaak samen met democratie, hoewel de relatie niet significant is:

“where they [rule of law and democracy] diverge, countries with reasonable good rule of law but lacking democracy tend to have rapid poverty reduction (China would be an example), whereas countries with democracy but weak rule of law do not do well (Nicaragua would be an example)⁸⁰.”

4.2.1 Empirische onderbouwing

Verscheidene empirische studies⁸¹ tonen dat goed bestuur samenhangt met ontwikkeling. Zo hebben Kaufman, Kraay en Mastruzzi in de afgelopen 10 jaar een indrukwekkende dataset ontwikkeld waarin de verschillende elementen van governance zijn gescoord in meer dan 200 landen. De auteurs hanteren zes dimensies om de governance te meten. Het gaat hierbij om: (1) inspraak en *accountability*, (2) politieke stabiliteit en geweld, (3) regeringseffectiviteit, (4) reguleringscapaciteit, (5) sterkte van de rechtstaat en (6) de controle op corruptie⁸². Met het oog op de vraagstelling van dit rapport zijn 37 Caribische landen in een subset geanalyseerd. Gekeken is naar de hoogte van het bruto nationaal product en de economische groei. Ook is uitgebreid naar andere indexen gekeken, echter veel van de onderzoekers laten de kleinste Caribische landen vaak buiten beschouwing waardoor het niet eenvoudig is om algemene uitspraken te doen. De kracht van het onderzoek van Kaufmann is dat het een zeer volledige dataset betreft. Alleen de allerkleinste Britse en Franse eilanden blijven buiten beschouwing.

⁷⁹ Dollar is onderzoeksmanager in de ‘Development research Group’ van de Wereldbank.

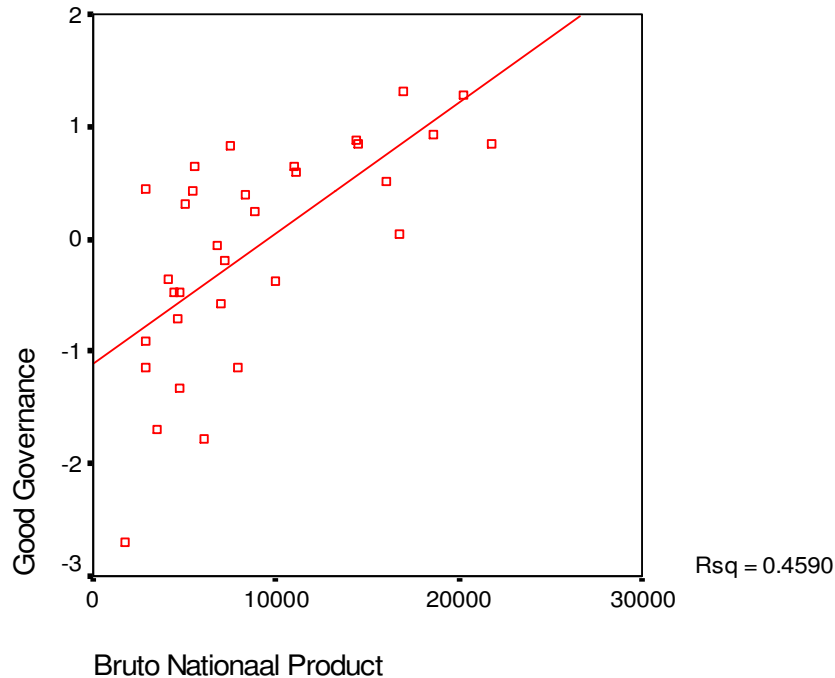
⁸⁰ D.Dollar (2000) Governance and Social Justice in Caribbean States (discussion draft).

⁸¹ Zie bijvoorbeeld; C.Saldanha; strategies for good governance in the Pacific. C.Boume & M.Attzs; Institutions in Caribbean growth and development (2005).

⁸² Inspraak en *accountability* meet politieke, civiele en mensen rechten. Politieke stabiliteit en geweld meet de mate van dreigementen van geweld, veranderingen in regering en terrorisme, regeringseffectiviteit meet de competentie van de overheid inclusief de kwaliteit van dienstverlening. Reguleringscapaciteit meet de mate van markt onvriendelijk beleid. Sterkte van de rechtstaat meet de kwaliteit van contractnaleving, the politie en de rechtbank en kijkt ook naar criminaliteit. De controle op corruptie meet de bescherming van de bevolking voor corruptie zowel op grote als kleine schaal.

Uit onderstaande figuur 1 blijkt een positieve en significante relatie tussen *Good Governance* en de hoogte van het bruto nationaal product.

Figuur 1: *Governance versus Bruto National Product Caribisch gebied*



Opmerking: De figuur laat een overzicht zien van de governance index versus het bruto nationaal product van 37 landen in het Caribisch gebied (zie bijlage 2 voor data individuele landen). De governance index is een (gelijk gewogen) gemiddelde van zes indicatoren van governance (Kaufman et al. 2006). De regressieformule is $-1,12 + 0,68\text{GDP}$. De $R^2 = 0,46$ en de coëfficiënten zijn significant onder de 1%. Twee outliers zijn buiten de tabellen geplaatst. Het gaat om Bermuda en de Kaaiman Eilanden.

Als vervolgens simpele regressie-analyses worden uitgevoerd tussen de 6 onderliggende dimensies van goed bestuur dan valt een vergelijkbaar patroon te herkennen. Landen die hoog scoren op het bruto nationaal product hebben ook een hoge score op de verschillende indexen. Alle zes regressies laten een positieve relatie zien. Inspraak en *accountability* is de onderliggende dimensie welke minder significant is. Regeringseffectiviteit, reguleringscapaciteit en de controle op corruptie laten de sterkste relaties zien. In bijlage 1 zijn de schematische figuren weergegeven.

Tabel 1. *Onderliggende relaties (zie bijlage 2 voor data individuele landen)*

	Regressie	R ²
Inspraak en accountability	$0,22 + 0,33\beta^*$	0,111
Politieke stabiliteit	$0,10 + 0,36\beta^{**}$	0,132
Regeringseffectiviteit	$-0,19 + 0,63\beta^{***}$	0,396
Reguleringscapaciteit	$-0,14 + 0,62\beta^{***}$	0,382
Sterkte van de rechtsstaat	$-0,18 + 0,52\beta^{**}$	0,266
Controle op corruptie	$-0,18 + 0,59\beta^{***}$	0,344

*** significant onder 0,01; ** significant onder 0,05; * significant onder 0,10

Ook is geanalyseerd of er verbanden bestaan tussen economische groei en goed bestuur over de laatste 10 jaar in het Caribische gebied. Een probleem hierbij is dat de data niet geheel volledig zijn, en bovendien blijken de data zich in deze groep landen vooral te beperken tot de periode na 9/11 waardoor het de vraag is of dit niet een te eenzijdig beeld laat zien. Deze uitkomsten zijn daarom verder buiten het onderzoek gelaten.

Ook andere studies bewijzen de relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling. Simon⁸³ stelt dat goed bestuur de bewegingsvrijheid van corrupte bestuursleden beperkt en technologische verandering en economische groei stimuleert. Ook Rodrik (2000) toont aan de hand van verscheidene *country case studies* aan dat landen met goed bestuur vaak beter in staat zijn om sociale conflicten te beperken en om compromissen tussen belangengroepen te bewerkstelligen. Al deze studies bevestigen dat goed bestuur leidt tot sociaal-economische ontwikkeling op basis van democratische beginselen maar ook verbetering van institutionele kwaliteit. Voor de Caribische landen zou dit betekenen dat zij hun constitutionele regelingen, politieke processen en de politieke cultuur moeten hervormen teneinde het democratisch gehalte te verhogen. Niet iedereen onderschrijft echter deze visie. Er is ook de nodige kritiek geuit welke hieronder besproken wordt.

4.3 Kritiek op de *mainstream* opvatting

Een eerste kritiekpunt is dat de nadruk op goed bestuur nauwelijks vanuit de Caribische gemeenschap zelf afkomstig is. Het is voornamelijk een internationale elite (vanuit transnationale organisaties) die het beleid opstelt. Daardoor is het beleid vaak niet representatief voor de Caribische gemeenschap. Goed bestuur binnen de neoliberale politieke ideologie heeft, volgens de critici, meer betrekking op externe en *top down* politieke controle dan op de werkelijke ontwikkeling van democratie in de regio⁸⁴.

Andere critici richten zich meer op het lineaire uitgangspunt van de *mainstream* opvatting. Volgens hen is het nagenoeg onmogelijk om te kunnen spreken over een deterministische relatie tussen goed bestuur (of democratie) en ontwikkeling. Zo stellen Chang en Deolalikar⁸⁵ bijvoorbeeld dat een bepaalde vorm van overheidsbestuur vaak meerdere functies uitvoert waardoor het vaststellen van een (causaal-) verband onmogelijk wordt. Daarnaast stelt Chang dat een institutionele samenstelling van een land, altijd bestaat uit meerdere elementen. Dit maakt het moeilijk om vast te stellen welke elementen bevorderlijk zijn voor ontwikkeling en welke elementen juist niet. Hij stelt dat; *“in this sense, explanations that rely on culture and institutions can easily degenerate into ex post justifications. The best example is Confucianism. If we highlight its emphasis on education, its notion of ‘heavenly mandate’ (...) etc., you cannot have a better culture for economic development. However, if we emphasise its hierarchical nature (...), its penchant for bureaucracy, its despise for craftsmen and merchants, you cannot have a worse culture for economic development”* (9).

Een andere beperking die wordt genoemd is dat de *mainstream* opvatting de (institutionele-) cultuur van een land buiten beschouwing laat. Critici pleiten juist voor minder uniforme of deductieve institutionele voorschriften. Vooral voor de Caribische regio waar historische categorieën als klasse, etniciteit en cultuur invloed hebben op de verhoudingen tussen de staat en de samenleving is dit problematisch gebleken⁸⁶. Door meer vanuit het actor perspectief, de Caribische identiteit en de ideologische en culturele vormen te beredeneren zou er een realistische vorm van goed bestuur ontwikkeld kunnen worden.

⁸³ Simon 2003. Developed Countries, the ‘three drivers’ and instruments to promote development.

⁸⁴ Canterbury, (2005).

⁸⁵ Chang (2006).

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld Steward 2003; Watson 2003

Dit vergt betrokkenheid met de aard van de sociale processen in een land. Verwacht wordt dat deze pragmatische, *bottom up*, benadering meer adequate informatie verschaft voor de opbouw van een Caribische ideologie en een regionaal ontwikkelingsproces. De achterliggende gedachte is dat culturele, institutionele veranderingen en economische ontwikkelingen elkaar beïnvloeden, waarbij er sprake is van complexe causale relaties. Het is deze complexe causaliteit welke het moeilijk maakt om over een directe, lineaire relatie tussen goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling te spreken. Chang zegt: *“It is impossible to come up with a single list of functions and forms of institutions that are desirable, not to speak of essential, for economic development. This, in turn, makes the exploration of the relationship between institutions and economic development extremely complicated”*.

4.4 Alternatieve ontwikkelingsperspectieven

Naast de *mainstream* opvatting en de kritiek daarop zijn er ook andere perspectieven ten aanzien van de relatie tussen goed bestuur en economische ontwikkeling. Binnen één van deze alternatieve perspectieven wordt er vanuit gegaan dat er eerst een bepaald niveau van sociaal-economische ontwikkeling moet plaatsvinden in een land alvorens er gewerkt kan worden aan goed bestuur. De gedachte hierachter is dat rijkere landen beter in staat zijn te voorzien in de kosten die samenhangen met het totstandbrengen en in stand houden van een competente overheidsbureaucratie, een deugdelijk rechtsstelsel en een milieu waarin corruptie niet toegestaan wordt⁸⁷.

Glaeser ea.⁸⁸ tonen aan dat het niet de politieke instituten zijn die groei stimuleren maar menselijk kapitaal. Zij tonen aan dat een toename in inkomens en in menselijk kapitaal institutionele vooruitgang stimuleert. Zo zijn opgeleide mensen vaker geneigd conflicten op te lossen door middel van onderhandelingen in plaats van gewelddadige conflicten. Ook zou onderwijs van belang zijn voor het functioneren van rechtbanken en zou het burgers motiveren zich te betrekken bij overheidsinstituten. Bovendien tonen zij aan dat alfabetisme de verspreiding van kennis over het (dis-) functioneren van de overheid bevordert. Waar het op neerkomt, is dat het ontwikkelen van het democratisch gehalte in het Caribische gebied pas kan geschieden nadat er sprake is van een toename in sociaal en economisch kapitaal.⁸⁹ In onder meer het werk van Przeworski (2003) en Barro (1999) wordt dit beaamd. Zij tonen aan dat er een bepaalde hoeveelheid menselijk kapitaal nodig is om het democratisch gehalte in een land te bevorderen. Ter illustratie wordt regelmatig gerefereerd naar de ervaringen in Zuid Korea, Taiwan en China. Er was sprake van enorme groei onder dictatorschap; de eerste twee landen transformeerden zich later in een democratie .

Stiglitz, heeft een andere invalshoek, hij is van mening dat het succes van Oost Aziatische *“miracle”* economieën voornamelijk politiek van aard is en niet economisch. De karakteristiek die alle politieke regimes van de *“miracle”* economieën gemeenschappelijk had was hun autoritaire aard. Wanneer de situatie van deze landen vergeleken wordt met de situatie in India dan blijkt dat deze democratie trager was in het bereiken van economische groei dan de autoritaire regimes die spectaculaire successen wisten te boeken. Hij maakt daarmee duidelijk dat politieke vrijheid niet per definitie de drijfveer hoeft te zijn achter sociaal-economische ontwikkeling maar dat dit ook politieke stabiliteit kan zijn. Met bovenstaande voorbeelden wordt aangetoond dat het mogelijk is voor een land om zich te ontwikkelen zonder politieke transformaties te ondergaan. Met andere woorden: *“stated loosely, successful countries retain their political strategies”*⁹⁰.

⁸⁷ Alvarez (2000)

⁸⁸ Onder meer: Djankov, Simeon, R. La Porta, F.Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (2003).

⁸⁹ E.L.Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer (2004). Do institutions cause growth?

⁹⁰ Hannan en Glenn (2000)

4.4.1 Negatieve relatie

Andere theoretici gaan een stap verder door uit te gaan van een negatieve relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling. Volgens deze opvatting leidt democratie tot een toename van belangengroepen die alle lobbyen voor macht. Dit proces kan leiden tot stagnatie in beleidsvorming, waardoor doorslaggevende besluiten, niet tot stand komen⁹¹. In het verlengde hiervan stelt Keefer (2004), dat sociaal-economische ontwikkeling niet zozeer beïnvloed wordt door de constitutionele vorm, zoals presidentieel of parlementair noch het al dan niet houden van verkiezingen. Hij wijst op het belang van voldoende politieke capaciteit teneinde de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te benutten in het bereiken van groei en ontwikkeling. Ook Przeworski⁹² toont aan dat er geen correlatie bestaat tussen democratie en ontwikkeling. Hij stelt dat *“Between 1951 and 1999, total GDP grew at an annual rate of 4.40 percent under dictatorships and at a rate of 3.69 percent under democracies”* (44). In het verlengde daarvan heeft Quibria (2006) onderzocht welke karakteristieken van politieke regimes het sterkst bijdragen aan economische ontwikkeling. Hieruit blijkt dat sterk en autocratisch leiderschap zoals in de Aziatische landen heeft gezorgd voor snelle economische groei, zoals in Korea, Taipei, China, Thailand en Indonesië.

Deze argumenten richten zich niet tegen goed bestuur of democratie en zijn geen argument voor dictatuur, maar zijn kritisch over de neoliberale ideologie. Er is vooral kritiek dat goed bestuur over het algemeen extern opgedragen wordt door NGO's en donoren. Niet ontkend wordt dat democratie in het Caribische gebied bevorderlijk kan zijn voor de constructie van participatieve bestuursystemen, echter men uit kritiek op het gegeven dat de institutionele vormen vaak afgeleid zijn van de specifieke sociale structuren en de historische dominantie van Westerse staten. Premdas⁹³ verwoordt dit als volgt:

*“ In the debate, it is important to remember that “ Western Democracy” has flowered and flourished on the soil of relatively integrated societies where many of the fundamental issues of the social order have been settled and embedded in indigenous cultural habits and practices. In the typical Third World environment, however, multiple fundamental fissures exist along the axes of race, religion, language, region, values etc. so that the state is only a legal artifact under which resides a multiplicity of sociological nations each with its own institutions. How to discover and adapt democratic principles and institutions to these environments is the most challenging problem of governance today.”*⁹⁴

4.5 Afronding

In dit hoofdstuk zijn de voornaamste theorieën geschetst om meer inzicht te verschaffen in de relatie tussen instituties en sociale en economische ontwikkeling. Veel auteurs vinden onderzoek naar de (causale) relatie tussen overheidsfunctioneren en sociale en economische ontwikkeling erg moeilijk. Het is niet mogelijk een eenduidige relatie aan te tonen. Enerzijds blijkt dat goed bestuur een gunstig milieu creëert voor investeringen, inclusief investeringen in mensen. Goed bestuur leidt tot hogere inkomsten, minder armoede en betere sociale indicatoren⁹⁵. Anderzijds blijkt dat een aantal factoren een negatieve invloed heeft op bestuur. Zo leiden armoede, ongelijkheid en een tekort aan onderwijs tot slecht bestuur.

⁹¹ Abdellatif (2003).

⁹² A. Przeworski (2003) States and Markets; A primer in political Economy.

⁹³ Ralph Premdas is professor in Publiek Beleid bij de faculteit gedragswetenschappen aan de University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago. Hij heeft zeer veel geschreven over sociale kwesties in het Caribisch gebied en heeft daarvoor ook een aantal prijzen mogen ontvangen.

⁹⁴ R.Premdas (2003). Multi-ethnics divisions and governance: the problem of institutional reform and adaptation.

⁹⁵ Cameron (2000).

Een conclusie kan zijn dat sprake is van circulaire causaliteit tussen sociaal-economische ontwikkeling en goed bestuur. Deze circulaire causaliteit kan daarmee voor een land een opwaartse maar ook een neerwaartse spiraal betekenen, of zoals Dollar het verwoordt; *“This circular causality leads to virtuous circles or vicious circles. In virtuous circles good governance supports education, jobs, and a reduction of poverty, which in turn reinforces good governance. In the vicious circles, weak governance leads to poverty, inequality and lack of education, which in turn perpetuate the poor governance”* ⁹⁶

4.5.1 Bestuurlijke interventiepunten

In dit licht kunnen de Caribische overheden besluiten tot selectieve interventies, die tezamen een strategie vormen gericht op het verbeteren van de rechtsregels en het algehele klimaat voor investeringen, groei en armoedebestrijding. Op basis van onderzoeken naar de determinanten van goed bestuur kunnen voor Caribische landen enkele belangrijke interventiepunten worden aangewezen die het mechanisme van *virtuous circles* kunnen initiëren. Zo zouden Caribische overheden zich moeten richten op het bestrijden van armoede, ongelijkheid en werkloosheid, vooral onder gemarginaliseerde groepen. Verscheidene studies tonen aan dat armoede, ongelijkheid en werkloosheid in een land bijdragen aan de afbraak van de prevalentie van de rechtsregel op verschillende aspecten; het verhoogt de kans op conflicten en politiek geweld evenals op *‘common crime’*. Dit vergt het opstellen van sociale vangnetten voor (achtergestelde-) burgers op gebieden als basisonderwijs, gezondheid, betaalbare huisvesting en sociale bijstandsdiensten⁹⁷.

Hiermee hangt samen, dat overheden in het Caribische gebied meer aandacht moeten schenken aan de perifere gebieden. Wanneer het beleid van de overheid voornamelijk gericht is op steden en stedelijke ontwikkeling dan raken rurale gebieden achtergesteld. Dit creëert een groep van onopgeleide, armen die als het ware naar de steden gedreven worden op zoek naar betere faciliteiten en mogelijkheden. In veel Caribische landen is bijgevolg sprake van een stijging van stedelijke werkloosheid gevolgd door toenemende wetteloosheid.

Voor overheden in de Cariben ook van belang voor het initiëren of behouden van een *virtuous circle* is het versterken van de kennis en kunde van de bevolking. Belangrijk middel daartoe is het verbeteren van educatie- of trainingsinstituten en het stimuleren van onderzoek. Onderwijs blijkt een positieve uitwerking te hebben op de naleving van de rechtsregels en daarmee op goed bestuur. Vitaal is dan echter ook het handhaven van de kwaliteit van dat onderwijs op internationaal niveau.

Dit zijn slechts een aantal voorbeelden van interventiepunten die Caribische overheden zelf op nationaal niveau kunnen uitvoeren. Uiteraard variëren deze interventiemechanismen om goed bestuur te bevorderen per land. Het volgende hoofdstuk doet algemene, bestuurlijke aanbevelingen aan Caribische overheden of externe (donor) partijen die hierbij willen assisteren of faciliteren.

⁹⁶ Dollar (2000)

⁹⁷ Nettleford (2003). Governance in the contemporary Caribbean: the way forward-towards a political culture of partnership.

5 Conclusies en Aanbevelingen

“Caribbean countries cannot change their size, location, resources, endowments, or the fact that transporting goods and people in and out (...) can only be done by air or sea. Nor can they quickly change their levels of income”⁹⁸

5.1 Kwaliteitsverbetering van het bestuur in het Caribische gebied

Dit rapport geeft een aantal definities van goed bestuur, biedt een kort overzicht van de sociaal-economische ontwikkeling in het Caribische gebied en geeft inzicht in de relatie tussen goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling. Duidelijk is dat democratie en sociaal-economische ontwikkeling centrale doelen zijn. Deze doelen kunnen niet bereikt worden zonder bevordering van goed bestuur. Ondanks verschillende opvattingen over de reikwijdte van goed bestuur en de relatie met sociaal-economische ontwikkeling, is duidelijk: goed bestuur betekent het opbouwen van instituties met voldoende legitimiteit.

Alleen in onderlinge samenwerking en met anderen zullen de Caribische overheden in staat blijken om in te spelen op de steeds complexere internationale omgeving. Het bestuursstelsel zou daarom moeten bestaan uit een creatieve en effectieve samenstelling en samenwerking van de staat, interstatelijke verbanden, de private sector, de *civil society* en externe (donor-) partijen. Hoewel de private sector en de markt een belangrijke positie innemen in het sociaal-economische ontwikkelingsproces, zal in onze optiek de staat een strategische rol moeten blijven spelen in het bestuursproces. Dit is vooral van belang in de Caribische context waar er sprake is van relatief lage ontwikkelingsniveaus en onderontwikkelde, weinig diverse productiestructuren⁹⁹. Zoals Stiglitz ook al constateerde, *“positive development outcomes in the developing countries often require strategic actions on the part of the state in such countries”¹⁰⁰*. Marktliberalisme gaat niet per definitie gepaard met een kleinere overheid.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe instituties kunnen worden verbeterd. Daarmee geeft het antwoord op de tweede hoofdvraag; *“Op welke wijze kan de kwaliteit van het openbaar bestuur op lange termijn verbeterd worden?”*

5.2 Decentralisatie

De aantasting en afbraak van politieke systemen in de Cariben is een voortdurende bedreiging van de stabiliteit in de regio. Omwille van de bestuurlijke kwaliteit behoeven de landen heldere en eenduidige bestuursmodellen. Het gaat om drie elementen. In de eerste plaats moeten complexe bestuurslagen waar mogelijk worden vereenvoudigd. Dit punt speelt zowel in de Nederlandse als in de lokale context. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden met daar onder de staatsregeling van de Nederlandse Antillen, de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Staatsregeling van Aruba is de afgelopen decennia complexer geworden. Dit is de bestuurbaarheid niet ten goede gekomen. Het vereenvoudigen van de regelgeving zoals nu ook is afgesproken met Bonaire, Sint Eustatius en Saba komt de bestuurbaarheid van het eilandenrijk ten goede. Voor deze eilanden is een constructie opgesteld waarin deze eilanden de positie van gemeente binnen het Nederlands Staatsbestel krijgen. Curaçao en St. Maarten worden in navolging van Aruba landen. De lokale verwevenheid tussen de 5 eilanden met elk ook een eilandbestuur wordt beëindigd.

⁹⁸ Wereldbank 2005

⁹⁹ Idem

¹⁰⁰ Stiglitz 2002

Een tweede element van dit punt is dat goed bestuur in het Caribische gebied ook kan worden versterkt op lokaal niveau. Voorwaarde is wel dat de bestaande bestuursstructuur niet onnodig complexer wordt gemaakt. Het gaat er vooral om dat de verdeling van middelen op een lager niveau plaatsvindt met als voornaamste doel het ownership van lokale ontwikkeling te verdelen. In het Caribische gebied zijn vele achtergestelde gebieden op de eilanden aan te wijzen waar niemand zich verantwoordelijk lijkt te voelen voor de economische ontwikkeling. Dit wordt bevestigd door de literatuur die stellen dat de Caribische landen gekenmerkt worden door een sterk gecentraliseerde overheid. Via decentralisatie van centrale overheidsfuncties kunnen lokale gemeenschappen verder worden versterkt. Hiervoor zouden lokale bestuursystemen geïntroduceerd kunnen worden waarbij de lokale gemeenschap in staat gesteld wordt actief en effectief te participeren in het formuleren en implementeren van ontwikkelingsplannen. Uiteraard dienen daarbij wel adequate middelen beschikbaar worden gesteld zodat de projecten die door, en voor, hen van belang geacht worden ook werkelijk gefinancierd kunnen worden¹⁰¹.

Een derde element dat van belang is voor decentralisatie in de Caribische regio is dat een aantal politieke (lokale-) functies gedepolitiseerd wordt. Op deze manier kan er een einde gemaakt worden aan de Caribische overheersende meerderheidsetiek en de constant concurrerende fracties. Teneinde een optimaal bestuurklimaat te bereiken zou een meer omvattende politieke cultuur bevorderd moeten worden, oftewel een *'culture of inclusion in the political system'*¹⁰².

5.3 Bewaken autonomie

Bij het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur moet een balans bestaan tussen lokale en internationale actoren. Externe assistentie kan wenselijk zijn maar voorkomen moet worden dat de politieke verantwoordelijkheid (extern) gemonopoliseerd wordt of dat afhankelijkheid van de internationale gemeenschap in de hand wordt gewerkt. Zo goed als elders moeten ook in het Caribische gebied bestuurlijke hervormingen door de bevolking van het land zelf gedragen worden. Alleen zo komt er lokale betrokkenheid en draagvlak bij het opbouwen of hervormen van staatsinstituties¹⁰³. Draagvlak en *ownership*¹⁰⁴ zijn *conditio sine qua non* van bestuurshervormingen ook in de Caribische context.

Ownership betekent dat een land vrijwillig moet kiezen voor een bepaalde beleidskoers. Condities voor hervormingen, afgedwongen door multilaterale instellingen en andere donoren moeten voldoende legitimiteit hebben voor succesvolle toepassing. Ook het IMF erkent dit: *'National ownership of sound economic and financial policies and an adequate administrative capacity are crucial for successful implementation of Fund-supported programs (...)*¹⁰⁵. Dienovereenkomstig dragen landen primaire verantwoordelijkheid voor de selectie, het ontwerp en de uitvoering van hervormingsprogramma's. Dit impliceert dat Caribische landen eigen keuzes moeten maken, zelf beleid en plannen implementeren met ondersteuning van international donoren.

¹⁰¹ Hall & Benn (2003).

¹⁰² Hall & Benn (2003).

¹⁰³ Chesterman, Ignatieff, Thakur (2005).

¹⁰⁴ Het concept *ownership* impliceert dat goed beleid geen ontwikkeling kan genereren wanneer een land zelf niet vrijwillig heeft gekozen voor een bepaalde beleidskoers, of als het zelf geen invloed heeft op de implementatie van het beleid.

¹⁰⁵ IMF Guidelines on Conditionality (September 25, 2002), Principle 2.

Een uniforme, *'one size fits all'* bestuursagenda voor de Cariben miskent de verscheidenheid binnen en tussen Caribische samenlevingen¹⁰⁶. Hoewel een aantal aspecten van goed bestuur universeel geaccepteerd kunnen worden, is het belangrijk dat een model van goed bestuur ontwikkeld wordt dat recht doet aan de lokale omstandigheden, sociale attitudes en de lokale cultuur¹⁰⁷. Bonaire, Saba en St. Eustatius zullen ook als Nederlandse gemeenten een bijzondere plaats en bestuurscultuur blijken te hebben en – al was het maar door het ontbreken van de tussenlaag van het provinciaal bestuur – bijzondere aandacht blijven behoeven. Algemeen geldende uitgangspunten, zoals gemeentelijke schaalvergroting zijn niet toepasbaar.

Dit vergt enerzijds erkenning voor de complexiteit van de Caribische cultuur (waarden, attitudes) en instituties. Anderzijds betekent dit het belang van *human agency* bij institutionele verandering te erkennen. Tevens betekent dit dat de *trade-offs* en prioriteiten geëxpliciteerd moeten worden. Via een getrapte benadering met respect voor de autonomie van het land kunnen goede analyses worden gemaakt waarin wordt aangegeven welke elementen, in welk stadium, van belang zijn. Als gezegd kunnen op basis daarvan specifieke *interventie-punten* worden geïdentificeerd, die passen in een eenduidige strategie¹⁰⁸. Volgens Rodrik¹⁰⁹ is het ontwikkelen van een lokale strategie zowel makkelijker als moeilijker dan het implementeren van het algemeen beleid: *"It is harder because the binding constraints on growth are usually country specific and do not respond well to standardized recipes. But it is easier because once those constraints are targeted, relatively simple policy changes can yield enormous economic payoffs and start a virtuous cycle of growth and additional reform."*

5.3.1 Culturele sensitiviteit

Bij het verbeteren van het bestuur in een regio worden de specifieke contextuele kenmerken¹¹⁰ in acht genomen. Dit vergt culturele sensitiviteit met mogelijk – gelet op de bestuurlijke kleinschaligheid – eigen checks and balances. Mogelijk behoeft de Nederlandse wetgeving aanpassing aan de lokale realiteit van de Antilliaanse eilanden. De gezondheid en stabiliteit van een openbaar bestuursstelsel is immers niet alleen afhankelijk van de levensvatbaarheid van de politieke instituties en de capaciteit om beleid te implementeren (de hardware van het stelsel). Attitudes en de houding van de burgers zijn net zo belangrijk¹¹¹. Als het algemene publiek of een significant deel daarvan het gevoel heeft zich niet in het stelsel te kunnen vinden, of het gevoel heeft er geen invloed op te hebben, dan is het onwaarschijnlijk dat het stelsel de loyaliteit aantrekt die nodig is voor haar voortbestaan. Een politieke commentator verwoordt dit argument als volgt: *"The integrity of a democratic political system depends on the desire of its citizens to participate in the political process in order to promote the public good and hold political authorities accountable; their willingness to show self-restraint and exercise personal responsibilities in their economic demands, and in personal choices which affect their health and the environment; and their sense of justice and commitment to a fair distribution of resources. Without citizens who possess these qualities, the ability of liberal societies to function successfully progressively diminishes"*¹¹²

¹⁰⁶ Grindle (2004).

¹⁰⁷ Chang, H-J. 2006

¹⁰⁸ Dollar (2000)

¹⁰⁹ Professor Internationale Politieke Economie aan de Universiteit van Harvard, John F. Kennedy school of Government. Dit artikel is gebaseerd op samenwerking met Hausmann en Mukand

¹¹⁰ Zoals; cultuur, religie, etnische compositie en structuren, inheemse waarden, uitoefenen van rechtsregels, netwerken en kennis, de economie; financiële afhankelijkheid van externe middelen, inclusief hulpverlening en schulden; en mate van integratie in de wereldeconomie, socio-economische indicatoren als educatie, toegang tot basisbehoeften en de rol van vrouwen in de maatschappij en *civil society* inclusief NGO's.

¹¹¹ Hiermee wordt de affectie voor het stelsel en de besluitvormingsprocedures bedoeld en het aanzien wat zij hebben voor de centrale besluitvormers.

¹¹² Kimlicka In: Ryan 2001.

Alleen culturele sensitiviteit leidt tot politieke legitimiteit en draagvlak onder de bevolking. In veel Caribische landen is er op dit gebied reden tot zorg. Veel burgers in de Cariben nemen afstand van een overheid, die zich niet voldoende committeert aan de burgers. Eén van de taken van Caribische overheden is het vergroten van de participatie van burgers in het politieke systeem.

5.3.2 Meer regionale samenwerking

“The current moves towards regionalisation are, by and large, efforts to fill the functional needs of international trade and investment and the requirements of international governance and cooperation to which globalisation gives rise”

Regionaal bestuur is een cruciaal onderwerp voor landen in het algemeen, en voor de Caribische landen in het bijzonder. Regionalisatie heeft een aantal voordelen. In de eerste plaats stelt samenwerking de overwegend kleine Caribische staten in staat meer invloed uit te oefenen op mondiaal niveau. Daarnaast stellen theoretici¹¹³ dat het integratieproces binnen de *Caribbean Community* kan bijdragen aan economische en sociale ontwikkeling, mits er een nieuwe aanpak voor de regionale integratie doorgevoerd zou worden¹¹⁴. Binnen deze nieuwe aanpak zou gezocht moeten worden naar nieuwe vormen en alternatieve constructies van regionalisatie om de competitiviteit te optimaliseren. In de derde plaats heeft regionalisatie als voordeel dat aldus professionalisering kan plaatsvinden. Dit geldt niet alleen voor het Caribische gebied, maar is feitelijk een mondiale ontwikkeling: de complexere wordende realiteit vraagt meer specifieke expertise op het gebied van bijvoorbeeld de politieke, economische en juridische aansturing van de samenwerking. Via schaalvergroting kan deze expertise in huis worden gehaald. Ook kan schaalvergroting tot kostenbesparingen leiden en heeft regionale besturing als voordeel dat de afstand tussen de bestuurslagen groter wordt. Binnen de CARICOM zijn bijvoorbeeld de Centrale Bank en het hoge gerechtshof transnationaal boven de individuele eilanden geplaatst, zodat de politieke beïnvloeding en belangenverstrengeling kleiner wordt.

De belangrijkste regionale bestuursorganen in het Caribisch gebied zijn CARICOM en *Association of Caribbean States*, ACS¹¹⁵. Er zijn discussies gaande over de positionering van de Caribische landen in een wereld, gedomineerd door handelsblokken. Zowel de *Caribbean Community* als de ACS willen meer invloed, maar blijken vooralsnog vooral een ‘verzameling van losse staten’¹¹⁶. Echter om het functioneren te optimaliseren en bij te kunnen dragen aan het maximaliseren van de ontwikkelingsmogelijkheden zou er nagedacht moeten worden over formules voor regionaal bestuur. Zo zou meer samenwerking op het gebied van service voorzieningen en regulering kunnen bijdragen aan het beperken van de hoge kosten van het openbaar bestuur. Ook zou er aandacht geschonken kunnen worden aan de ‘industriële complementariteit’ binnen de regio. De relatie van de 6 eilanden met Nederland maakt het hen niet gemakkelijk om binnen ACS of CARICOM goed te functioneren.

Opdracht voor de autonome nationale entiteiten met elk een eigen cultuur is om te zoeken naar een regionale ontwikkelingsstrategie waarbij men collectief de krachten binnen de regio bundelt. Binnen een dergelijke strategie worden activiteiten op nationaal niveau aangevuld met activiteiten op regionaal niveau waarbij de baten eerlijk verdeeld worden over de landen

¹¹³ O.a. Bourne & Attzs (2005); Mills (2003); Northover & Crichlow (2005).

¹¹⁴ The view is held that the original goal of economic integration pursued by CARICOM has been surpassed by powerful new forces such as globalization and the formation of new trading blocs in the Western Hemisphere that shape global economic relations” Nogueira 1997.

¹¹⁵ De ACS was opgericht in 1994 als antwoord van de Caribische regio op globalisering.

¹¹⁶ Givan 2003.

in de regio. Dit vereist *'integrated regional governance'*¹¹⁷ waarmee verwezen wordt naar het creëren van meer eenheid op het gebied van regionaal bestuur.

Ook organisaties als de *World Trade Organization* (WTO) spelen een steeds belangrijkere rol als forum voor de onderhandelingen van internationale handelsovereenkomsten. Daarom is het voor de Caribische landen cruciaal, voor het welzijn op de lange termijn, om als blok een effectieve participatie binnen deze organisatie te bewerkstelligen. Participatie kan worden verbeterd door versterking van de onderhandelingscapaciteit, bijvoorbeeld door het bieden van speciale trainingen aan vertegenwoordigers van de Caribische landen. De landen kunnen dan wellicht meer grip krijgen op de implementatie van de bestaande overeenkomsten en de mogelijke aanpassingen die dit tot effect heeft. Tevens is het nodig om hier de eigen sociaal-economische belangen te verdedigen. Zo zouden de landen bijvoorbeeld kunnen pleiten voor het toekennen van een speciale behandeling of van concessies voor kleine economieën zodat er niet alleen vrije handel maar ook eerlijke handel gestimuleerd wordt. Petras stelt in dit kader: *"while the Caribbean region is urged to deepen free market economic reforms to strategically insert itself into the global capitalist system, increasingly Washington is moving toward import controls, quotas and tariffs to protect non-competitive local industries, from steel to shrimp."*¹¹⁸

Duidelijk is dat de bescherming van de politieke en sociaal-economische belangen van de Cariben voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van multilaterale diplomatieke allianties. De Caribische landen moeten zoeken naar de meest geschikte structuur van regionaal bestuur. Tevens zouden de relaties met andere groepen zoals CARIFORUM, de ACS aangehaald moeten worden, maar zeker ook met de *Non-Aligned Movement* and the *Group of 77 (ACP)* welke fungeren als belangrijke mechanismen in het promoten van de belangen van ontwikkelingslanden. Daarom moeten de Caribische landen een actieve rol aannemen in het versterken van deze groeperingen en bij het steunen van de implementatie van maatregelen ten behoeve van de belangen van ontwikkelingslanden op internationaal niveau.

Deze beschouwingen tonen aan dat de verbetering van het openbaar bestuur kan geschieden op lokaal, nationaal, regionaal en bovenregionaal niveau. Dit vergt een gecoördineerde en coherente aanpak ten aanzien van het bestuur, gestuurd door een democratisch ethos waarbij landen en groepen landen in staat gesteld worden om op gelijke basis te participeren bij besluiten van belang voor hun welzijn. Of zoals de UNDP het verwoordt: *"The challenge of globalisation in the new century is not to stop the expansion of global markets. The challenge is to find the rules and institutions for stronger governance – local, national, regional and global – to preserve the advantages of global markets and competition, but also provide enough space for human, community and environmental resources to ensure that globalization works for people not just for profits. Globalisation with: Ethics...Equity...Inclusion...Stabilisation for Human Security...for Sustainability...for Development"*¹¹⁹.

5.4 Aanbevelingen

A. Aanbevelingen ter verbetering van het Openbaar Bestuur

1. Het ontwikkelen van sterke mechanismen ten behoeve van formele politieke participatie en representatie door politieke partijen en verkiezingsstelsels¹²⁰ waarbij minder wordt uitgegaan van het principe van de *winner-takes-all*. Feitelijk wordt

¹¹⁷ Hall & Benn 2003.

¹¹⁸ Petras, J. (2003). *The new Development Politics. The Age of Empire Building and New Social Movements*. UK. Ashgate Publishing LTD.

¹¹⁹ Human Development Report

¹²⁰ Governance for Sustainable Development; een UNDP beleidsdocument. Hoofdstuk 3; implementatie van bestuursprogramma's.

voorgesteld om het introduceren en bewaken van evenwichtigheid in de politieke vertegenwoordiging ten behoeve van de versterking van de wetgeving en het verdelen van de macht. Tevens zou meer evenredige vertegenwoordiging bij kunnen dragen aan het beperken van misstanden tijdens verkiezingen. Dit kan door:

- I. Hervormen van politieke instituties inclusief het verkiezingsstelsel;
 - II. Het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur binnen politieke partijen;
 - III. Het bevorderen van de participatie van minderheden en vrouwen;
 - IV. Het beperken van de versturende invloed van geld in de politiek.
2. Het intensiveren van de betrokkenheid van burgers. Dit kan via de eerder genoemde decentralisatie waarbij het lokale bestuur wordt versterkt, maar ook door andere participatie-instrumenten. Dit kan bijvoorbeeld ook via het houden van referenda zodat burgers direct over beleidskwesties kunnen stemmen.
 3. Het versterken van de (lokale) wetgeving en comités. Een dergelijke aanbeveling impliceert een toename in de beschikbare middelen voor de wetgevende macht, waarvan een deel besteed zou moeten worden aan de salarissen van parlementariërs zodat er een meer constructief en toegewijd parlement ontstaat. Het geheel van wetgeving dient op een toegankelijke wijze beschikbaar gesteld te worden op het Internet.
 4. *Gender-gelijkheid*; een interessante bevinding vanuit de literatuur is dat de participatie van vrouwen in het bestuur leidt tot meer efficiency en lagere corruptie niveaus. Een concrete activiteit bij deze aanbeveling kan het opbouwen van de sociale gemeenschap zijn, met daarin substantiële participatie van vrouwen en de jeugd. Beleid gericht op vrouwen en jongeren moet hen aanmoedigen om deel te nemen in (naschoolse) activiteiten waarbij er gewerkt wordt aan maatschappelijk bewustzijn en competenties.
- B. Aanbevelingen voor het versterken van de integratie van de burgergemeenschap in het constitutionele hervormingsproces**

Deze aanbevelingen zijn gericht op het versterken van de capaciteiten van de burgergemeenschap zodat zij meer invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, beter toezicht hebben op de overheid, en zij kunnen bijdragen aan meer consensusgerichte politiek.

1. Het vergroten van het aantal onafhankelijke organen welke de burgergemeenschap vertegenwoordigen en mogelijkheden vergroten om wetgeving te beïnvloeden.
2. Het verbeteren en ontwikkelen van de informatica en onderwijssectoren. Onderwijs is cruciaal in het socialiseren van mensen naar de regels en normen van een samenleving. Tevens is onderwijs een randvoorwaarde voor participatie binnen de economie en de politiek. Door het stimuleren van het gebruik van nieuwe technologieën kan de onderlinge communicatie, maar ook met overheidsinstanties, uitgebreid worden. De efficiëntie van overheidsuitgaven aan onderwijs zijn daarbij net zo belangrijk als het bedrag wat er aan uit wordt gegeven¹²¹.

¹²¹ UNDP

3. Het versterken van de wetgeving ten aanzien van de toegankelijkheid van informatie, in het bijzonder van officiële bronnen. Wetgeving dient op een toegankelijke wijze beschikbaar gesteld te worden op het Internet. Daarnaast moeten er duidelijke rechtsmiddelen beschikbaar zijn die burgers kunnen aanwenden om zich tegen overheidsbesluiten te verzetten.
4. Het ontwikkelen van een vrije en onafhankelijke media. Hierbij dient er voldoende ruimte te zijn voor de programmering van de publieke omroep zodat er discussies gestimuleerd kunnen worden ten aanzien van onderwerpen als constitutionele hervorming.
5. Middels nationale wetgeving, de *Charter of Civil Society* implementeren, opgesteld door CARICOM. Deze wet streeft naar het versterken van het respect voor politieke rechten en civiele vrijheden, evenals sociale, economische en culturele rechten. Tevens streeft deze wet naar meer transparantie en verantwoording in de publieke sfeer.

C. Aanbevelingen ten aanzien van lokale overheid

1. Het implementeren van lokale overheidsmechanismen, zelfs in de kleinste eilandstaten. Volgens theoretici¹²² verhoogt de lokale overheid de effectiviteit van bestuur en kan het mogelijkheden creëren ten aanzien van de participatie van burgers. Hoewel Caribische landen over het algemeen klein zijn blijkt ook hier dat voor veel publieke diensten (onderwijs, lokale wegen) decentralisatie effectiever is in het bewerkstelligen van het meest efficiënte bestuur. Door enige macht van de centrale overheid te verplaatsen naar dorpen en provincies (zoals Saba ed.) kunnen lokale democratische instituten en praktijken versterkt worden.
2. Het beschikbaar stellen van constitutionele voorzieningen teneinde adequate middelen voor de lokale overheid te verzekeren. Lokale overheidsorganen zouden meer autonomie moeten krijgen en meer financiële middelen om activiteiten ten gunste van de gemeenschap te kunnen ondernemen. Tevens is er een adequate personeelsvoorziening nodig om deze middelen effectief te kunnen managen. In samenhang hiermee dient onafhankelijk toezicht op de besteding van lokale middelen versterkt te worden. Verantwoording kan plaatsvinden door periodieke rapportages aan de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA), de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen (ARNA).
3. Het depolitiseren van lokaal bestuur. Door ervoor te zorgen dat politieke partijen niet hoeven te concurreren om lokale departementen.
4. Het heroverwegen van soevereiniteit en het exploreren van alternatieve vormen van de gemeenschap zullen uiteindelijk de regionalisatie van de Cariben versterken, zowel binnen CARICOM als in de rest van de regio. Dit kan bijdragen aan en ontwikkelen en het toepassen van concepties van regionaal bestuur, in plaats van de huidige beperkte regionale bestuursmechanismen.

¹²² Arthur, 2003; Munroe 2000; Ryan 2000; Premdas 2000.

E. Aanbevelingen ten aanzien van regionale integratie

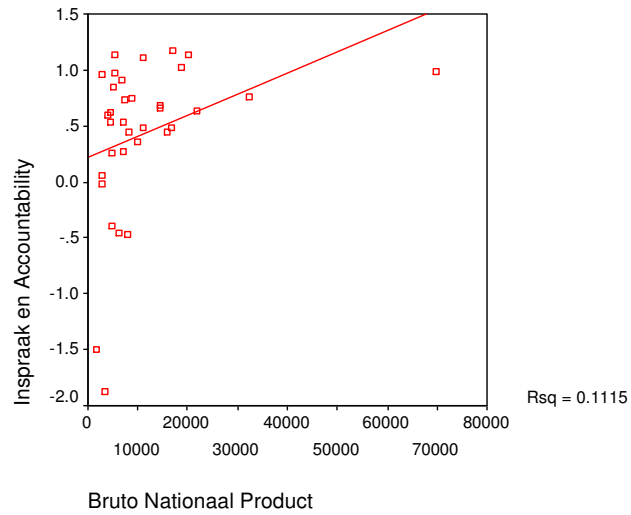
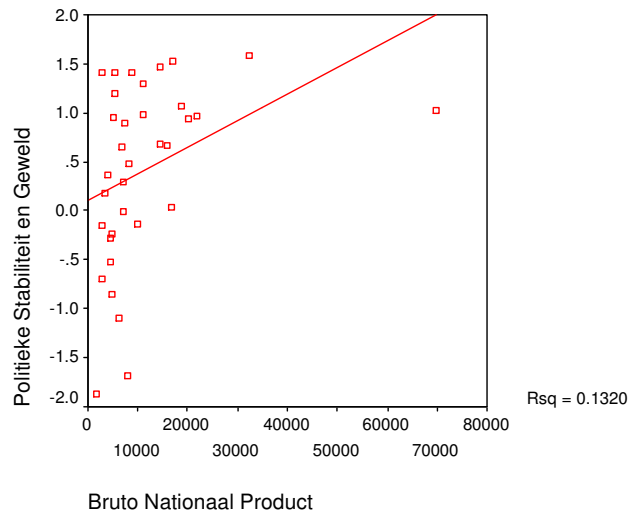
1. Het vaststellen van de *Caribbean Court of Justice* als hooggerechtshof en het toedelen van rechtsbevoegdheid voor het beslechten van (handels)conflicten tussen CARICOM landen.
2. Het herstellen en uitbreiden van CARICOM organen en instituten zodat er meer en betere regionale integratie kan plaatsvinden. Het integratiemodel van de EU kan daartoe als inspiratie dienen.
3. Het creëren van een meer effectief politiek en diplomatiek raamwerk waarbinnen de regionale en internationale betrekkingen versterkt kunnen worden.

F. Aanbevelingen ten aanzien van de internationale gemeenschap

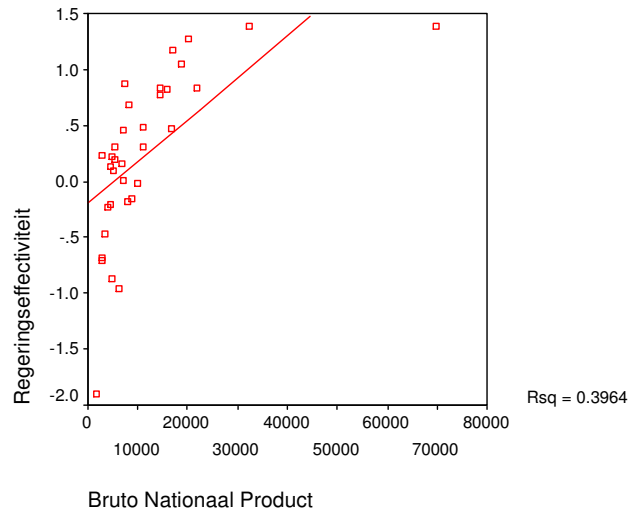
1. Het bevorderen van uitwisseling en samenwerking tussen Caribische staten en territoria, evenals met andere landen, buiten de regio.
2. De capaciteit voor internationale handelsonderhandelingen dienen versterkt te worden, de CARICOM *Single Market* moet versterkt worden.¹²³ De onderhandelingscapaciteit van de landen in internationale fora dient te worden versterkt door trainingen, bijvoorbeeld cursussen op het terrein van het wereldhandelssysteem en de positie van regionale economische organisaties daarin.
3. De relatie met de Caribische diaspora gemeenschap dient versterkt te worden. De diaspora kan meer betrokken worden bij de gebeurtenissen in de regio en menselijk en economisch kapitaal kan effectiever ingezet worden. Zulke transnationale verbindingen kunnen Caribische staten in staat stellen om meer politieke en economische invloed te verkrijgen in de metropolische landen in Europa en Noord Amerika, voornamelijk waar de diaspora gemeenschappen gevestigd zijn.
4. Export diversificatie¹²⁴: Dit zou betekenen dat er niet langer vanuit moet worden gegaan dat Caribische landen niet kunnen concurreren op de internationale markt. De Caribische regio heeft de capaciteit om buitenlandse investeringen aan te trekken, dit zal in de toekomst van belang zijn om veranderingen door te voeren in het huidige economische ontwikkelingsmodel.

¹²³ Ryan 2003

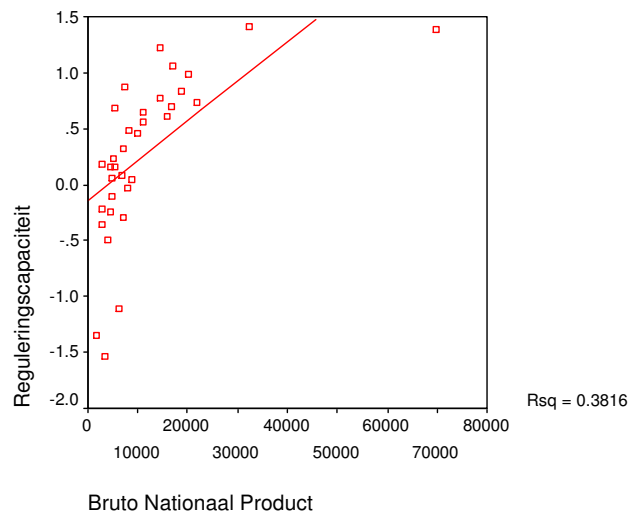
¹²⁴ Nogueira in Canterbury (2005). “*rely less on commodity based exports and more on products/services that enhance their comparative advantage and increase value added*”

Bijlage 1: Overzichten zes onderliggende dimensies van Good Governance*Figuur 1 Relatie Bruto Nationaal Product versus Inspraak en Accountability**Figuur 2 Relatie Bruto Nationaal Product versus Politieke stabiliteit en geweld*

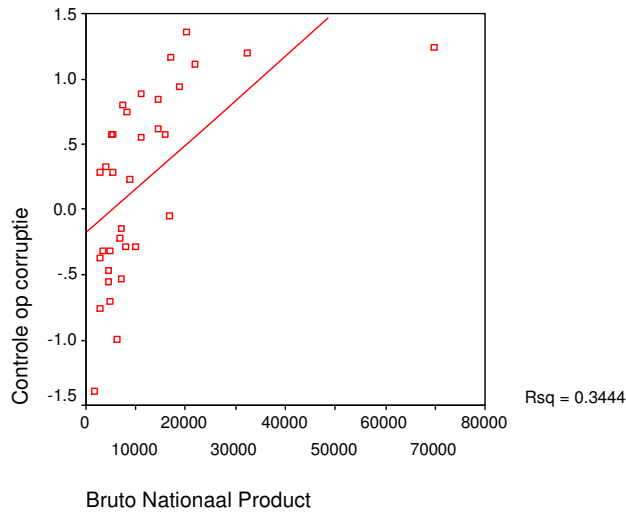
Figuur 3 Relatie Bruto Nationaal Product versus Regeringseffectiviteit



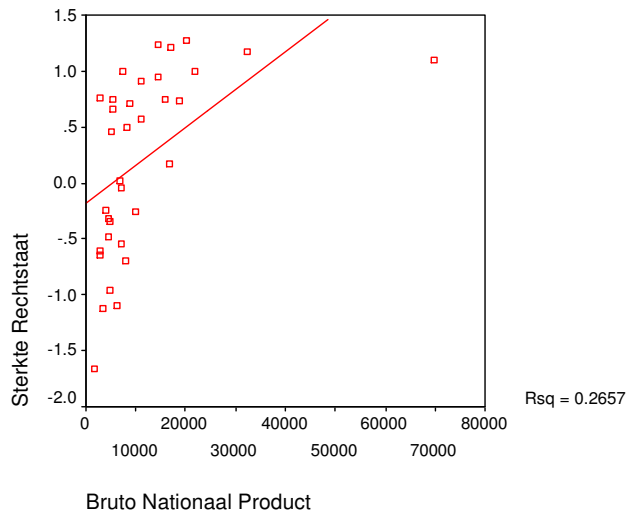
Figuur 4 Relatie Bruto Nationaal Product versus Reguleringscapaciteit



Figuur 5 Relatie Bruto Nationaal Product versus Sterkte van de rechtstaat



Figuur 6 Relatie Bruto Nationaal Product versus De controle op corruptie



Bijlage 2

	<i>Populatie</i>	<i>Bruto Nationaal Produkt</i>	<i>Sterkte Rechtsstaat</i>	<i>Regerings effectiviteit</i>	<i>Politieke Stabiliteit</i>	<i>Accountability</i>	<i>Regulerings capaciteit</i>	<i>Controle Corruptie</i>	<i>Good Governance</i>
Antigua Barbuda	69108	\$11.000	0,91	0,31	1,30	0,48	0,65	0,89	0,64
Aruba	71.891	\$21.800	1,00	0,84	0,97	0,64	0,73	1,11	0,85
De Bahamas	303.770	\$20.200	1,28	1,27	0,94	1,14	0,99	1,36	1,27
Barbados	279.912	\$17.000	1,21	1,18	1,52	1,17	1,06	1,17	1,32
Belize	287.730	\$6.800	0,02	0,16	0,65	0,91	0,08	-0,22	-0,06
Anguilla	13.477	\$7.500	1,00	0,87	0,90	0,74	0,87	0,80	0,83
Bermuda	65.773	\$69.900	1,10	1,39	1,02	0,99	1,39	1,24	1,31
British Virgin Islands	23.098	\$38.500	-	-	-	-	-	-	-
Cayman Islands	45.436	\$32.300	1,17	1,39	1,58	0,76	1,41	1,20	1,37
Montserrat	9.439	\$3.400	-	-	-	-	-	-	-
Turks & Caicos Islands	21.152	\$11.500	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	43.593.035	\$7.900	-0,70	-0,18	-1,69	-0,47	-0,03	-0,28	-1,14
Costa Rica	4.075.251	\$11.100	0,57	0,49	0,98	1,11	0,56	0,55	0,59
Cuba	11.382.820	\$3.500	-1,12	-0,47	0,18	-1,88	-1,53	-0,32	-1,69
Dominica	69.910	\$5.500	0,66	0,31	1,19	1,13	0,68	0,57	0,65
Dominicaanse Republic	9.138.984	\$7.000	-0,54	0,46	-0,01	0,27	-0,30	-0,53	-0,57
El Salvador	6.822.378	\$4.700	-0,34	0,22	-0,23	0,26	0,06	-0,32	-0,48
Frans Guyana	199.509	\$8.300	0,50	0,68	0,48	0,44	0,49	0,75	0,40
Guadeloupe / St. Martin	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Martinique	436.131	\$14.400	0,95	0,84	1,47	0,68	0,77	0,84	0,89
Grenada	89.703	\$5.000	0,46	0,10	0,95	0,85	0,23	0,57	0,32
Guatemala	12.293.545	\$4.700	-0,96	-0,87	-0,85	-0,39	-0,11	-0,70	-1,32
Guyana	767.245	\$4.600	-0,48	-0,20	-0,53	0,62	-0,25	-0,47	-0,71
Haiti	8.308.504	\$1.700	-1,66	-1,90	-1,87	-1,50	-1,35	-1,39	-2,70
Honduras	7.326.496	\$2.900	-0,61	-0,68	-0,69	-0,02	-0,36	-0,76	-1,15
Jamaica	2.758.124	\$4.400	-0,32	0,13	-0,28	0,54	0,16	-0,55	-0,48
Mexico	107.449.525	\$10.000	-0,26	-0,02	-0,13	0,36	0,46	-0,28	-0,37
Dutch Antilles	221.736	\$16.000	0,75	0,82	0,66	0,44	0,61	0,57	0,51
Nicaragua	5.570.129	\$2.900	-0,65	-0,71	-0,15	0,06	-0,22	-0,37	-0,91
Panama	3.191.319	\$7.200	-0,04	0,01	0,29	0,54	0,32	-0,15	-0,19
Saint Kitts & Nevis	39.129	\$8.800	0,71	-0,16	1,41	0,75	0,05	0,23	0,24
Saint Lucia	168.458	\$5.400	0,75	0,19	1,41	0,97	0,16	0,28	0,43
Saint Vincent/Grenadines	117.848	\$2.900	0,76	0,23	1,41	0,96	0,18	0,28	0,45
Suriname	439.117	\$4.100	-0,25	-0,23	0,36	0,60	-0,49	0,33	-0,35
Trinidad & Tobago	1.065.842	\$16.700	0,17	0,47	0,04	0,49	0,70	-0,05	0,04
Venezuela	25.730.435	\$6.100	-1,10	-0,96	-1,10	-0,46	-1,11	-1,00	-1,78
Puerto Rico	3.927.188	\$18.600	0,74	1,05	1,07	1,02	0,83	0,94	0,94
US Virgin Islands	108.605	\$14.500	1,24	0,77	0,68	0,66	1,22	0,62	0,84

Bronnen: Kaufmann, D. & Kraay, A. (2006) en diverse data Wereldbank (2006)

Bibliografie

Abdellatif, A.M. (2003).

Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development. A paper presented at: *Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. Seoul: UNDP.

Acemoglu, D., Johnson, S., & J. A. Robinson (2001).

The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. In: *American Economic Review*, 91(5), pp. 1369-401.

Akçay, S. (2006).

Corruption and Human Development. In: *Cato Journal*, vol. 26 (1), pp.29-48.

Barro, R.J. (1996).

Democracy and Growth. In: *Journal of Economic Growth*. 1.

Barro, R. J. (1999).

Determinants of Democracy. In: *Journal of Political Economy* 107(6-2), pp.158-183.

Bourne, C. & M. Attzs (2005).

Institutions in Caribbean Economic Growth and Development. In: *Social and Economic Studies*, vol. 54 (3), pp. 26-49.

Chang, H-J. (2006).

Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development; Some Theoretical Issues. Discussion paper No. 2006/05. UNU-WIDER: United Nations University.

Chesterman, S., Ignatieff, M. & Thakur, R. C. (2005)

Making States Work: State Failure And The Crisis Of Governance. UK: Brookings

Claessens, S. & Underhill, G. (2005).

The Need for Institutional Changes in the Global Financial System. In: *Protecting the Poor: Global Financial Institutions and the Vulnerability of Low-Income Countries*. Den Haag: FONDAD

Collier, M.W. (2002).

The Effects of Political Corruption on Caribbean Development. A paper prepared for: *The Caribbean Studies Association*, annual conference in Nassau, Bahamas.

Dollar, D. (2000).

Governance and Social Justice in Caribbean States. Raport nr. 20449-LAC. Development Research Group, World Bank.

Easterly, W. & Levine, R. (2003).

Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. In: *Journal of Monetary Economics* 50(1), pp. 3-39.

Fukuyama, F. (2005).

State-building : governance and world order in the twenty-first century. London : Profile

Ginter, K., E.Denters & P.J.I.M. de Waart (1995) (eds.).

Sustainable Development and Good Governance. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Glaeser, E.L., La Porta, R, Lopez-de-Silanes, F. & A. Shleifer (2004).

Do institutions cause growth? NBER Working Paper No. 10568.

- Gonsalves, R. (2003).**
New Conceptions of governance in Small States. In: Hall & Benn (2003).
Governance in the Age of Globalisation; Caribbean Perspectives. Kingston: Ian Randle Publishers
- Grindle, M.S. (2004).**
Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. In:
Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 17 (4), pp. 525-548.
- Hall, K.O. & Benn, D. (2003) (eds.).**
Governance in the Age of Globalization: Caribbean Perspectives. Kingston: Ian Randle Publishers
- Hout, W. (2002).**
Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development assistance. In: *Development and Change*, vol. 33 (3), pp. 511-528.
- Human Development Report (1990).**
Oxford University Press
- Huque, A.S. & Zafarullah, H. (2006) (eds.)**
International Development Governance. Florida: Taylor & Francis Group.
- Hyden, G., Court, J. & K. Mease (2004).**
Making sense of Governance: Empirical evidence from 16 Developing Countries.
UK: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & P. Zoido-Lobaton (1999).**
Aggregating Governance Indicators. *World Bank policy Research Working Paper 2195*.
Washington, DC: World Bank.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. (2003).**
Governance and Growth: Causality which way? –Evidence for the World, in brief. Washington: World Bank
- Kaufmann, D. & Kraay, A and M. Mastruzzi (2006).**
Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005. Washington: World Bank
- Keefer, P. (2004).**
What does political economy tell us about economic development – and vice versa?
World Bank Policy Research Working Paper 3250.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995).**
Institutions and Economic Performance: Cross-Tests Using Alternative Measures.
In: *Economics and Politics* 7(3), pp. 207-27.
- Lewis, A. (1965)**
Politics in West Africa. Oxford; Oxford University Press. In: *Caribbean survival and the global challenge* (2002). Ramsaran, R. (ed): Jamaica; Ian Randle Publishers. pp. 238.
- Mauro, P. (1995).**
Corruption and Growth. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.10 (3), pp. 681-712.
- Mueller, D. C. (1989).**
Public Choice II.
Cambridge: Cambridge University Press

- Munroe, T. (2002).**
Voice, Participation and Governance in a Changing Environment. The Case of Jamaica. University of the West Indies.
- Nafziger, E.W. (2006).**
Economic Development. Fourth edition. New York: Cambridge University Press.
- Nettleford, R. (2003).**
 Governance in the Contemporary Caribbean: The Way Forward – Towards a Political Culture of Partnership. In: Hall, K.O. & Benn, D. (2003) (eds.). *Governance in the Age of Globalization: Caribbean Perspectives.* Kingston: Ian Randle Publishers
- Northover, P. & M.A. Crichlow (2005).**
 Beyond Survival: Rethinking Strategies for 'Sustainable economic growth in the Caribbean'. In: *Social and Economic Studies*, vol. 54 (3), pp. 247-274.
- Oomen, J. (2006).**
 Ongepubliceerd werk
- Pantin, D. (2005) (ed.).**
The Caribbean Economy: A Reader. Ian Randle Publishers.
- Petras, J. (2003).**
The new Development Politics. The Age of Empire Building and New Social Movements. UK. Ashgate Publishing LTD.
- Przeworski, A. (2003).**
States and Markets: A Primer in Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quibria, M.G. (2006).**
 Does Governance Matter? Yes, No or Maybe: Some evidence from Developing Asia. In: *KYKLOS*, vol. 59 (1), pp. 99-114.
- Rodrik, D. (1997)**
Democracy and Economic Performance. Cambridge, Massachusetts: Jonh. F. Kennedy School of Government.
- Rodrik, D. (2003) (ed.).**
In search of prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Ryan, S. (1996).**
 Democratic Governance and the Social Condition in the Anglophone Caribbean. In: *Governance and Democratoc Development in Latin America and the Caribbean.* New York: United Nations Development Programme.
- Ryan, S. (1999).**
Winner Takes Al: the Westminster Experience in the Caribbean. Trinidad: ISER, University of the West Indies.
- Ryan, S. (2002) (ed).**
 Good Governance in the Caribbean: The Way Forward. In: *Caribbean Dialogue*, Vol.6, nrs. 3 &4.
- Payne, A.J. (2000).**
 Rethinking US-Caribbean Relations: Toward a New Mode of Transterritorial Governance. In: *Review of International Studies*, 26 (1),pp. 69-82.

Santiso, C. (2001).

Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and and Conditionality. In: *The Georgetown Public Policy Review*, Vol. 7 (1), pp.1-22.

Simon, D.J. (2003).

Developed Countries, the 'Three Drivers,' and Instruments to promote development. Background paper for the *Development Effectiveness Report* for the United Nations Development Program Evaluations Office.

Stiglitz (2000).

Globalisation and Its Discontents. New York: W.W. Norton & Company

Stiglitz (2006)

Making Globalisation Work. London : Allen Lane

Sutton, P. (2002).

Backwaters, Currents and the 'Competitive State' in the Caribbean: The imperative of Public Sector Reform. Paper for the conference on *Towards a New Political Economy of Development*. University of Sheffield.

Sutton (2005).

Caribbean development; An overview. Dit is een gereviseerde versie van een presentatie die werd gegeven op een bijeenkomst van het Review Network en Development Policy over "*Caribbean Development in the 21st Century*." KITLV, Leiden.

Sen, A. (2000).

Development as Freedom. New York: Alfred A. Knopf.

UNDP (1997).

Governance for Sustainable Human Development. New York. UNDP

Wohlmuth, K., Bass, H. & Messner, F. (1999).

Good Governance and Economic Development. Transaction Pub

Internetbronnen:**Caribbean Development Bank**

<http://www.caribank.org/>

Caricom

<http://www.caricom.org/>

Transparency International Corruption Perceptions Index. 2006

<http://www.transparency.org>

UNDP

<http://magnet.undp.org/policy/chapter2.htm>

Wereldbank

<http://www.worldbank.com>