

# NABIJHEID OF DISTANTIE, EEN WERELD VAN VERSCHIL

Sint Eustatius, altijd al een stiefkind geweest

Heeft u vragen over dit rapport, kunt u ons gedurende 3 maanden na publicatie van dit rapport bereiken via dit mailadres: [commissie.wijzen@gmail.com](mailto:commissie.wijzen@gmail.com)

©2018 | 107954 Rapport

# **NABIJHEID OF DISTANTIE, EEN WERELD VAN VERSCHIL**

Sint Eustatius, altijd al een stiefkind geweest



# Verantwoording

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Commissie van Wijzen ingesteld. In de instellingsbrief van 28 juni 2017 aan de leden van de Commissie luidt de opdracht:

“Uw commissie wordt gevraagd een rapportage uit te brengen over de huidige bestuurskracht van het openbaar lichaam Sint Eustatius en over de wijze waarop die op een vereist niveau moet worden gebracht.

Daarbij worden alle aspecten van de besturing van het openbaar lichaam (bestuurscollege, eilandsraad, management) betrokken. Dit betreft zowel voorbereiding en vaststelling van beleid, als de uitvoering, evaluatie en bijsturing daarvan. Bij de uitvoering gaat het om de uitvoering van wettelijke taken, om de dienstverlening aan de burgers en bedrijven en om het personele, financiële en materiële beheer.

Ook overheids-nv's en stichtingen die overheidstaken uitvoeren worden betrokken in het onderzoek. Het gaat daarbij zowel om de taakuitvoering als zodanig als de wijze waarop de relatie met het openbaar lichaam is vormgegeven.

De toepassing van de eilandelijke, nationale en internationale wet- en regelgeving wordt nadrukkelijk in het onderzoek betrokken.

De rapportage moet tevens ingaan op de mate waarin de Europees Nederlandse Rijksoverheid, de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht aan haar verantwoordelijkheden invulling geeft.”

Wij zijn in juli 2017 gestart met onze werkzaamheden. Daartoe hebben wij een documentatie-onderzoek ingesteld naar rapporten, verslagen, besluiten en brieven en hebben wij interviews gehouden. Wij zijn dank verschuldigd aan de velen die bereid zijn geweest hun beelden en ervaringen onverbloemd en onverhuld met de commissie te delen.

Drie van de vijf eilandsraadsleden, de twee gedeputeerden van het eiland en de voormalige eilandsecretaris hebben geweigerd met ons als commissie te spreken. De ambtenaren van het openbaar lichaam hebben per e-mail opdracht gekregen van de eilandsecretaris om niet met de commissie te spreken.<sup>1</sup> Deze houding heeft ook anderen weerhouden om op uitnodigingen in te gaan, waaronder een adviseur<sup>2</sup> en de directeurs van de overheids-nv's.

Aan de instelling van de commissie zijn misverstanden en toezeggingen voorafgegaan. Die hebben geleid tot het besluit om niet met de commissie te spreken, waarmee het eilandsbestuur tevens zichzelf de gelegenheid heeft ontnomen haar ervaringen en opvattingen aan de commissie kenbaar te maken.

Anderen hebben pogingen ondernomen die houding te doorbreken. Dat is niet gelukt, getuige de brief<sup>3</sup> van de fractievoorzitter van de PLP en de e-mail van het onafhankelijke lid.<sup>4</sup> Wij onderkennen de bestuurlijke teleurstelling, maar betreuren deze houding, waarmee het bestuur zichzelf en anderen in onze ogen tekortdoet.

Niettemin heeft een aantal ambtenaren wel gehoor gegeven aan de uitnodiging en hebben andere ambtenaren verzocht om door de commissie gehoord te worden. Deze gesprekken hebben buiten werktijd plaatsgevonden. De commissie is onder de indruk van hun moed, omdat zij zich hebben blootgesteld aan mogelijke repercussies voor hun werkverband.

1 Bijlage 1, brief eilandsecretaris, 29 juni 2017

2 Bijlage 2, brief Versant Resource Center, Hyden Gittens, 4 juli 2017

3 Bijlage 3, brief Clyde I. van Putten, 19 juli 2017

4 Bijlage 4, e-mail Reuben Merkman, 18 juli 2017

Bij ons tweede bezoek aan Sint Eustatius heeft ook de (voormalige) eilandsecretaris verzocht om een gesprek als burger, zodat wij uiteindelijk ook in directe zin kennis hebben kunnen nemen van zijn opvattingen die tevens een inkijkje bieden op het gedachtegoed van het eilandsbestuur.

De opstelling van het eilandsbestuur heeft ons ook belemmerd in het zelfstandig onderzoeken van administraties en de relatie met overheids-nv's. Gelet op de slechte kwaliteit van de financiële en bevolkingsadministratie – daarover is voldoende documentatie – en de ervaringen van ondernemers, burgers en ambtenaren, bestaat het vermoeden dat alle administraties zeker verbetering behoeven.

De relatie tussen het bestuurscollege en de overheids-nv's heeft geen deel kunnen uitmaken van het onderzoek door de weigering van de gedeputeerden en de directeuren van de nv's om met de commissie te spreken.

Alle verslagen van de gesprekken zijn vertrouwelijk, teneinde te waarborgen dat de geïnterviewden vrijuit konden spreken.

Tijdens ons tweede bezoek raasde in de nacht van 5 op 6 september de orkaan Irma over een aantal Caribische eilanden. De verwoestende effecten op Sint Maarten, Saint Martin, St. Barthélemy en Barbuda hebben ons diep geraakt. Tienduizenden mensen zijn hun zicht op de toekomst voorlopig kwijtgeraakt. Wij kunnen nauwelijks bevatten wat dat voor hen betekent. Op Sint Eustatius en Saba was vooral sprake van een grote ravage. Zo'n 60 a 70 huizen zijn getroffen, meer dan 200 bomen zijn geveld, het klif is verder aangetast en palen van het elektriciteitsnet zijn omgewaaid. Maar al na enkele dagen is veel opgeruimd, is de watervoorziening voor 100% en de stroomvoorziening voor 99% op orde en is de telecommunicatie een aardig eind op streek. De vrijwilligers, de (hulp)diensten van het eiland en de Nederlandse mariniers verdienen hiervoor alle lof.

Persoonlijk zijn wij onder de indruk van de doortastende en grondige wijze waarop de uitbaters van ons hotel onze veiligheid hebben gewaarborgd.

Op 19 september volgt een tweede orkaan, Maria, die Dominica, St. Croix en een groot deel van Puerto Rico verwoest en ook Sint Eustatius aandoet. Deze Caribische regio is zwaar getroffen.

Tot slot willen wij al degenen bedanken die ons hebben ondersteund bij onze werkzaamheden. Wij zijn dankbaar voor hun niet aflatende inzet om ons onderzoek tot een goed einde te brengen en ons te voorzien van alle benodigde documentatie en informatie.

F.J. Refunjol

J. Franssen

# Inhoud

	Verantwoording	3
<b>1</b>	<b>De context</b>	<b>7</b>
	1.1 Sint Eustatius	7
	1.2 Het bestuur vanuit historisch perspectief	7
	1.3 Voorzieningen ten behoeve van goed bestuur	9
<b>2</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>11</b>
	2.1 Bestuurlijk verloop tussen oktober 2010 en oktober 2017	11
	2.1.1 Het feitelijk handelen van de besturen van Sint Eustatius en Nederland	11
	2.1.2 De autonomiediscussie	18
	2.1.3 De bevolking	20
	2.1.4 Andere geluiden	21
	2.2 Ervaringen en beelden van de geïnterviewden	21
	2.2.1 De opvattingen op Sint Eustatius	21
	2.2.2 De opvattingen van het huidige bestuur	25
	2.2.3 De opvattingen van het bestuur in Nederland	26
	2.3 Bestuurlijke identiteit van Sint Eustatius	29
	2.3.1 Streven naar meer autonomie	29
	2.3.2 Asymmetrische verwachtingen	30
	2.3.3 Meerderheidspolitiek en personenpolitiek	31
	2.3.4 Gewoontes en gebruiken	31
<b>3</b>	<b>Bestuurlijke vergelijkingen</b>	<b>33</b>
	3.1 De Caribische regio	33
	3.2 Cook Islands, Niue en Tokelau	34
	3.3 Bestuurlijke ingrepen	35
	3.3.1 Opsterland en Weststellingwerf	35
	3.3.2 Beerta	35
	3.3.3 Opsterland	36
	3.3.4 Finsterwolde	36
	3.3.5 Het Koninkrijk	36
	3.3.6 Caribische regio	37
<b>4</b>	<b>Waarnemingen en bevindingen</b>	<b>39</b>
	4.1 Sint Eustatius	39
	4.2 Het bestuur op Sint Eustatius	39
	4.2.1 Het huidige Statiaanse bestuur	40
	4.3 Het bestuur van Nederland	42
	4.3.1 De inzet van Nederland	42
	4.3.2 De sturing na 10-10-10	43
	4.3.3 (De opmaat naar) de huidige relatie met Sint Eustatius	44
	4.4 Het autonomiedebat	45
<b>5</b>	<b>Slotconclusies</b>	<b>47</b>

<b>6</b>	Aanbevelingen	49
	6.1 Ingrijpen	49
	6.2 De vorm van een ingreep	50
	6.3 Flankerend beleid	51
	6.3.1 Ontwikkeling ambtenaren en bestuurders	51
	6.3.2 Economische stimulans	52
	6.3.3 Het autonomiedebat	53
	6.3.4 Bestuurlijke heroverwegingen	53
	6.3.5 Saba en Bonaire	55
<b>7</b>	Afkortingen	57
<b>8</b>	Gesproken met	59
<b>9</b>	Geraadpleegd	61
<b>10</b>	Bijlagen	63

# 1 De context

## 1.1 Sint Eustatius

Sint Eustatius is een eiland van ongeveer 21 km<sup>2</sup>. Het ligt in de nabijheid van de eilanden Saba en St. Kitts and Nevis. Iets verder weg, maar soms zichtbaar, liggen de eilanden Sint Maarten en St. Barthélemy. Er wonen ongeveer 3200 Statianen. De enige reguliere verbinding met de buitenwereld bestaat uit vier vluchten per dag tussen Sint Eustatius en Sint Maarten. De orkanen Irma en Maria hebben deze verbinding verbroken, waardoor de bereikbaarheid tijdelijk verder is verminderd.

De Statianen zijn trots op hun eiland en hun Statiaanse identiteit. Sommigen, veelal de oudere generatie, zijn ook trots op hun Nederlandschap. Zij zijn warm, gastvrij en vriendelijk van aard. Zij groeten elkaar op straat, ook als zij automobilist zijn.

De meerderheid is laag- of middelbaar opgeleid. Het scholingsaanbod op het eiland reikt niet verder dan mbo en havo. De eindexamenklassen havo bestaan gemiddeld uit vier à vijf leerlingen. Voor hoger onderwijs moeten leerlingen naar andere eilanden, Nederland of de Verenigde Staten. Meestal betekent dat een blijvend afscheid van het eiland, slechts een enkeling keert terug.

De steunpilaren in hun leven bestaan uit sterke familieverbanden, uit een basaal vertrouwen in de overheid – ‘de overheid zorgt voor mij’ – en uit een van de vele kerkgenootschappen. Ruim driekwart van de bevolking is katholiek, protestant of zevendedagsadventist, of belijdt een ander geloof.

Het eiland kampt met vraagstukken als armoede, werkloosheid, gebrek aan economische ontwikkeling, jeugd- en gezinsproblemen, erosie, onvoldoende afvalverwerking, achterstallig onderhoud aan wegen en woningen, een groot aantal loslopende geiten en koeien en een alles overwoekerende plant, de Coralita.

De verwaarlozing van de fysieke leefomgeving – wrakken, wegen en verkrotting – doet afbreuk aan de ongereptheid van het eiland, aan de schoonheid van de Northern Hills en van de Quill met in de vulkaan een tropisch regenwoud en ook aan (de restanten van) de rijke historie, zoals forten, pakhuizen, gebedshuizen en andere oudere gebouwen.

Want Sint Eustatius is een prachtig eiland, niet alleen voor de bewoners, maar ook voor degenen die op zoek zijn naar rust en stilte, naar de luister van de onderwaterwereld met koralen en zeeschildpadden, naar de roemrijke geschiedenis van een klein Caribisch eiland.

Als achtergrond moge in bijlage 5 een aantal kerncijfers dienen, afkomstig van twee CBS-publicaties: ‘Trends in the Caribbean Netherlands 2016’ en ‘The Caribbean Netherlands in figures 2013’.

## 1.2 Het bestuur vanuit historisch perspectief

De oudst bekende bewoners van Sint Eustatius zijn *Cariben*, een van de indianenstammen op het Amerikaanse continent. De eerste Zeeuwen die begin 1636 op het eiland landen, treffen echter een onbewoond eiland aan. Zeer waarschijnlijk hebben de Spanjaarden hier de hand in gehad, maar het precieze lot van deze Cariben is onbekend, opgegaan in de nevels van de geschiedenis.

### 1636 - 1815

Tussen 24 april 1636 en 1 februari 1816 wordt het eiland afwisselend bestuurd door Holland (in feite tot 1792 door de West-Indische Compagnie, die in dat jaar faillieert), Frankrijk en Engeland, steeds voor perioden van een paar jaar. Een uitzondering op die kortdurende periodiciteit vormt het Hollandse bestuur tussen 1696 en 1781.



### *1815 - 1845 - 1954*

In 1815 ontstaat het Koninkrijk der Nederlanden. De koning bepaalt het opperbeestuur over de koloniën en bezittingen van de staat in andere werelddelen. Hij stelt gouverneurs aan die hem vertegenwoordigen in overzeese gebieden.

Tussen 1815 (*de facto 1 februari 1816*) en 1828 zijn er 'in de West' drie gouverneurs: een voor Suriname, een voor Curaçao en de onderhorigheden Aruba en Bonaire en een voor Sint Eustatius en de onderhorigheden Saba en Sint Maarten.

Van 1828 tot 1845 is er een gouverneur voor Suriname en de zes Caribische eilanden. Deze bestuursvorm wordt in 1845 verlaten. Tot 1954 zijn er twee gouverneurs, een voor Suriname en een voor Curaçao en de vijf onderhorigheden.

In 1848 wordt het Koninkrijk der Nederlanden een constitutionele monarchie. De gouverneurs leggen niet langer verantwoording af aan de koning, maar aan de Kroon. In de praktijk is de Kroon de verantwoordelijke minister.

De gouverneurs worden bijgestaan door raden, waarvan de leden worden benoemd. In 1937 worden er voor het eerst verkiezingen gehouden. Van de volwassen bevolking is op basis van het census- en capaciteitenkiesrecht 6% stemgerechtigd. De eerste Staten bestaan uit zes vertegenwoordigers voor Curaçao, twee voor Aruba en een voor elk van de vier andere eilanden. Zij worden aangevuld met vijf door de gouverneur aangewezen Statenleden. Na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1948 worden in 1949 alle Statenleden gekozen: acht voor Curaçao, acht voor Aruba, twee voor Bonaire en een voor Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten samen.

### *1954 - 2010*

Na jaren gesteggel tussen de Staten en Nederland over verzelfstandiging van de Antillen en de eilanden ontstaat op grond van een Interimregeling (1950), een Eilandenregeling (1951) en uiteindelijk het Statuut (1954) het land Nederlandse Antillen met zes eilandgebieden.

De rol van de gouverneur van de Nederlandse Antillen verschuift naar een meer hybride vorm. Enerzijds is hij als landsorgaan onschendbaar hoofd van de Antilliaanse regering, anderzijds is hij als koninkrijksorgaan de vertegenwoordiger van de Kroon.

De Nederlandse Antillen worden op 10 oktober 2010 ontmanteld. Er zijn dan drie landen: Curaçao, Aruba (dat al een status aparte had sinds 1986) en Sint Maarten en drie openbare lichamen van het land Nederland: Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Voor Sint Eustatius is dit geen eerste keuze geweest. In een referendum kiest de bevolking voor het land Nederlandse Antillen. Door de keuzes van de andere eilanden zou dat betekenen dat het land Nederlandse Antillen in feite zou bestaan uit het eiland Sint Eustatius. Er is in de aanloop naar 10-10-10 geen tweede referendum gekomen. De politieke meerderheid van het eiland kiest uiteindelijk voor de status van openbaar lichaam.

### *De vraagstukken tussen 1815 en 2010*

Door de eeuwen heen worstelen de gouverneurs en hun raden en later de regeringen en de eilandsbesturen met telkens terugkerende vraagstukken. De overheidsfinanciën zijn zelden op orde. Alleen ten tijde van de fosfaatwinning en 'de olie' op Aruba en Curaçao gaat het beter. 'Den Haag' en vanaf het Statuut van 1954 voor de eilanden 'Willemstad' zijn de verbeelding van voortdurende bezuinigingen.

Economische ontwikkeling is een permanent vraagstuk en als gevolg daarvan ook de armoedebestrijding en de werkloosheid. Ambtelijke diensten als politie en belastingkantoren presteren niet altijd naar behoren, stelselvernieuwingen op het terrein van belastingen en onderwijs volgen elkaar op. Pogingen om landbouw, veeteelt en visserij van de grond te krijgen stranden keer op keer op droogte, orkaangeweld, gebrek aan geld en inzichten en op scepsis. De kwaliteit van de infrastructuur, van het woningbestand en van overheidsgebouwen is veelal slecht.

De steeds zorgelijke begrotingssituaties laten gouverneurs, en later de Antilliaanse regering en eilandsbesturen, weinig ruimte om verbeteringen aan te brengen. In de ogen van de bestuurders zou het 'rijke Den Haag' meer middelen ter beschikking kunnen stellen en zou 'Willemstad' te veel focus hebben op Curaçao.

Hoe het ook zij, de vraagstukken zijn die van kleine, insulaire economieën waarin de mogelijkheden om zelf te produceren gering zijn.

Aandacht voor *deugdelijk bestuur* is er nauwelijks. Pas in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw wordt dit in enige mate een agendapunt, net als overigens in Nederland zelf. Natuurlijk worden er wel gouverneurs, raadsleden of andere functionarissen uit hun ambt ontheven, meestal op elegante wijze. Soms door Nederland zelf als het de gouverneur betreft, soms door de gouverneur. Deze is verantwoordelijk voor de interne aangelegenheden, al zijn er wel contacten met de minister.

Na 1954 stelt Nederland zich even terughoudend op als in de eeuwen daarvoor. Het interveniëren in vraagstukken van goed bestuur wordt niet gepast geacht, het betreft nu zelfs interne aangelegenheden van een ander land. Niettemin treft het Koninkrijk naar aanleiding van de staat van de bestuurlijke en financiële huishouding in 1993<sup>5</sup> een Algemene Maatregel van Rijksbestuur voor Sint Maarten. De gouverneur toetst op basis van preventief toezicht vooraf alle besluiten van het bestuur van Sint Maarten op rechtmatigheid en doelmatigheid. In 1994 neemt de regering Pourier van de Nederlandse Antillen het toezicht over, wat beter past in de bestuurlijke orde.

Het instrument van vernietiging van besluiten door de Kroon wordt overigens, net als in Nederland, ook voor de Nederlandse Antillen gehanteerd.

### 1.3 Voorzieningen ten behoeve van goed bestuur

De status van de openbare lichamen in Caribisch Nederland per 10-10-10 is vormgegeven door wetgeving op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen, de WolBES<sup>6</sup> en op het gebied van de financiële verhoudingen, de FinBES.<sup>7</sup> Als modellen zijn de Gemeentewet en de Wet financiële verhoudingen gebruikt. Op deelreinen zijn BES-wetten vormgegeven of is Nederlandse wetgeving aangepast met specifieke BES-bepalingen. Per 10-10-10 is ook een lijst van verdeling van de taken tussen Europees en Caribisch Nederland opgesteld. Van oudsher gelden landelijke taken als defensie, justitie, belastingen en buitenlands beleid ook voor de verhouding tussen land en de openbare lichamen. De taken van Nederlandse rijksinspecties omvatten ook Caribisch Nederland. Om de communicatie tussen de openbare lichamen en Europees Nederland te vergemakkelijken zijn door sommige departementen liaisons aangewezen.

Nederlandse uitvoerende diensten zijn ondergebracht in de Rijksdienst Caribisch Nederland. Deze dienst omvat ook een facilitaire en communicatieafdeling, alsmede een aantal medewerkers die voor de departementen projecten begeleiden.

Bij de vorming van de openbare lichamen heeft Nederland de ogen niet gesloten voor de bestaande bestuurscultuur op de eilanden. Om de kans op *ordentelijk financieel- en begrotingsbeheer* te vergroten, is in de FinBES het College financieel toezicht BES (Cft) aangewezen als adviseur van het lokale bestuur en van de minister met een aantal specifieke bevoegdheden<sup>8</sup> om bij onvolkomen financieel beheer verbeteringen tot stand te doen brengen. Artikel 31 lid 2 geeft daarbij het Cft een indringende bevoegdheid: 'Het College financieel toezicht kan een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek onderzoek laten doen naar *de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur*.' Niet minder van belang is artikel 34 lid 3: 'Het College financieel toezicht kan te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in het eerste lid.' Tevens is de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister geregeld.<sup>9</sup> Daarnaast is een bepaling<sup>10</sup> opgenomen waarin de financiële functionaris van het openbaar lichaam de plicht heeft de minister, via het Cft, te informeren over niet-conform handelen van het bestuurscollege. Ook daarbij is de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister geregeld. Vooraf-

5 Staatsblad, 1993, no. 72

6 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

7 Wet financiële openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

8 Art. 31, lid 2; art. 33, lid 2; art. 34, lid 3 FinBES

9 Art. 33, lid 6; art. 34, lid 5 FinBES

10 Art. 35, lid 2 en lid 3 FinBES

gaande schriftelijke toestemming<sup>11</sup> is nodig van het Cft voor het doen van contante betalingen en voor het gebruik van elektronische betaalwijzen.

Tot slot heeft de minister de bevoegdheid om voorafgaand toezicht in te stellen<sup>12</sup> en bij gebreke aan een goedgekeurde begroting het bestuurscollege op te dragen vooraf toestemming aan de minister te vragen voor het aangaan van (bepaalde) verplichtingen<sup>13</sup>. De wet kent daarnaast een bepaling om in de plaats te treden<sup>14</sup> van de bestuursorganen, waarbij de begroting door de minister wordt vastgesteld.

Ter waarborging van *goed bestuur* is, naast de functie van de gezaghebber en de rol van de eilandsraad in de WolBES, de functie van Rijksvertegenwoordiger ingesteld. Zijn taken zijn beschreven in artikel 204.

Om bij personele beslissingen door het bestuurscollege willekeur en nepotisme te voorkomen (in het Engels treffend samengevat in ‘family, friends en favors’) moet de Rijksvertegenwoordiger *alle* personeelsbeslissingen beoordelen<sup>15</sup>, inclusief overeenkomsten van opdracht. De Rijksvertegenwoordiger kan zijn goedkeuring onthouden<sup>16</sup> wegens strijd met het recht of met het algemeen belang.

De toetsing vindt plaats aan de hand van formele vereisten: het opstellen van een mediaplan, het openstellen van de vacature, het instellen van een selectiecommissie, het opstellen van een rapport van de kandidaat waaruit het voldoen aan de functievereisten blijkt.

De procedure sluit niet uit dat er familieleden of vrienden worden benoemd. Dat zou, gelet op het aantal inwoners en de vervlochten familierelaties, ook niet goed mogelijk zijn. De procedure beoogt een transparant en zorgvuldig wervings- en selectieproces te waarborgen.

De Rijksvertegenwoordiger heeft daarnaast de bevoegdheid om besluiten voor te dragen voor schorsing en vernietiging door de Kroon<sup>17</sup> en om in de plaats te treden<sup>18</sup> indien het bestuurscollege of de gezaghebber in gebreke blijven bij het uitvoeren van hun taken, anders dan in de WolBES en FinBES genoemd.

De minister heeft de bevoegdheid om de Rijksvertegenwoordiger een aanwijzing te geven.<sup>19</sup> Bij grove taakverwaarlozing, kunnen bij wet voorzieningen worden getroffen<sup>20</sup> om in het bestuur te voorzien, bijvoorbeeld door de bestuursorganen van hun taken te ontheffen en alle bestuursbevoegdheden in één hand te leggen.

De WolBES kent tot slot de mogelijkheid om een rekenkamer in te stellen<sup>21</sup> voor Caribisch Nederland. Tot nu toe is er geen rekenkamer ingesteld.

11 Art. 36, lid 8 FinBES

12 Art. 35, lid 5 FinBES

13 Art. 24, lid 1 en lid 5 FinBES

14 Art. 20, lid 2 FinBES

15 Art. 204, lid 1b WolBES

16 Art. 168, lid 3 WolBES

17 Art. 222, lid 1 WolBES

18 Art. 231b, lid 1 WolBES

19 Art. 204, lid 1, onder i en art. 205, lid 2 WolBES

20 Art. 232 WolBES

21 Art. 95 tot en met 105 WolBES

## 2 Het onderzoek

Het onderzoek van de commissie heeft zich met name gericht op de huidige situatie en de aanleidingen daartoe. Om een en ander in context en perspectief te kunnen plaatsen, hebben de rapporten van IdeeVersa<sup>22</sup>, van de Commissie 'Kleine evaluatie Caribisch Nederland'<sup>23</sup> en van de Commissie Spies<sup>24</sup> als leidraad gediend.

Dit hoofdstuk beschrijft het verloop van de bestuurlijke omgang tussen Sint Eustatius en Nederland vanaf 10-10-10 tot half oktober 2017 op basis van documenten, gevolgd door de weergave van de gesprekken die de commissie op Sint Eustatius en in Nederland heeft gevoerd. Tot slot volgt een beschrijving van de bestuurlijke identiteit van Sint Eustatius.

### 2.1 Bestuurlijk verloop tussen oktober 2010 en oktober 2017

#### 2.1.1 Het feitelijk handelen van de besturen van Sint Eustatius en Nederland

##### *2010 - 2014*

Al vrij snel na 10-10-10 ziet de minister aanleiding een van de toezichtinstrumenten in te zetten. In 2011 dient het bestuurscollege een niet-dekkende begrotingswijziging in. Daarop stelt de minister in november 2011 voorafgaand toezicht in, met als voorwaarde dat Sint Eustatius zorg draagt voor:

- Een goedgekeurde sluitende begrotingswijziging 2012;
- Een door de eilandsraad tijdig vastgestelde sluitende begroting 2013;
- Een tijdig ingediende, door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening over 2011;
- Een plan van aanpak ter verbetering van het financieel beheer in 2013.

In december 2012 trekt de minister het voorafgaand toezicht in, omdat aan de voorwaarden is voldaan.

In de jaren 2012, 2013 en 2014 constateren het Cft en de controlerend accountant een aantal verbeterpunten in het financieel beheer, zij het dat er in 2014 door de accountant meerdere malen is vastgesteld dat er onrechtmatige verplichtingen zijn aangegaan.

##### *2015 - 2016*

##### *Verscherpt toezicht, aanwijzingen, voorafgaand toezicht*

Naar aanleiding van de eerste uitvoeringsrapportage 2015 constateert het Cft dat de financiële situatie opnieuw zorgwekkend is. Zo meldt het Cft dat de jaarrekening 2014 waarschijnlijk een tekort zal laten zien van circa \$ 1 miljoen en die voor 2015 een tekort van circa \$ 900.000. Daarnaast bestaat het voornemen de ambtenarensalarissen van het openbaar lichaam te harmoniseren met die van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), waardoor de tekorten verder zouden oplopen met \$ 2 miljoen. Het beloofde verbeterplan uit 2016 blijft uit en al ongeveer een jaar worden er geen verbeterpunten meer gerealiseerd.

Ook op bestuurlijk niveau is er reden tot bezorgdheid. Er is niet alleen sprake van financieel slecht beheer en de daaruit voortvloeiende financiële risico's, maar het bestuurscollege neemt ook wet- en regelgeving niet in acht. Zo worden niet alle personele beslissingen ter goedkeuring voorgelegd aan de Rijksvertegenwoordiger. Ook besluiten met financiële gevolgen worden niet altijd voorgelegd aan de eilandsraad, waardoor het budgetrecht wordt gefrustreerd.

22 Referentiekader Caribisch Nederland, 20 februari 2012 – IdeeVersa  
Onderzoek onderhoud BES-fonds, 28 februari 2015 - IdeeVersa

23 Commissie Kleine evaluatie Caribisch Nederland, Rijkscoördinatie Caribisch Nederland, 12 maart 2014

24 Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Nederland; rapport van de commissie evaluatie en uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Caribisch Nederland, 12 oktober 2015

In de loop van 2015 treden twee medewerkers van de unit Financiën uit dienst, waardoor de unit verder verzwakt.

De minister besluit op 10 juni 2015 Sint Eustatius een *aanwijzing* te geven teneinde het financieel beheer te verbeteren.

De aanwijzing bevat drie elementen:

- Het voor 18 juni 2015 opvolging geven aan de adviezen van het Cft over de begroting en het financieel beheer;
- Het per direct geen enkele nieuwe verplichting aangaan;
- Het opstellen van een verbeterplan financieel beheer in samenwerking met het College financieel toezicht en in nauwe samenwerking met de stuurgroep die door de Rijksvertegenwoordiger wordt ingesteld.

De minister geeft een tweede *aanwijzing* per 11 juni 2015. Deze richt zich tot de Rijksvertegenwoordiger met de opdracht om een stuurgroep in te richten. Deze stuurgroep moet uiterlijk op 1 september 2015 een plan van aanpak hebben opgesteld. De stuurgroep moet in ieder geval bestaan uit het voltallige bestuurscollege en de eilandsecretaris. Het voorzitterschap berust bij de Rijksvertegenwoordiger.

Het plan van aanpak beoogt:

- De versterking van behoorlijk bestuur, zoals collegiaal bestuur, dualisme en bouwstenen voor bestuurlijke processen;
- Het verbeteren van de bedrijfsvoering van het openbaar lichaam, zoals het invullen van sleutelposities, het van ambtelijke adviezen voorzien van voorgenomen besluiten, adequate technische voorzieningen (ICT) en bouwstenen ambtelijke processen;
- Het duurzaam onder controle krijgen van de financiële situatie en de financiële beheerssystemen, zoals kostenbeheer, het instellen van een expertgroep financiën en bouwstenen financieel beheer.

Het plan van aanpak moet uiterlijk op 31 december 2017 zijn uitgevoerd. De Rijksvertegenwoordiger rapporteert maandelijks aan de minister over de voortgang.

Zowel de Rijksvertegenwoordiger als het bestuurscollege benoemen een procesmanager.

Teneinde perspectief te bieden aan Sint Eustatius formuleert de minister als algemene doelstelling:

*“Het niveau van de te nemen maatregelen moet leiden tot een effectieve en efficiënte overheid. Een overheid die betrouwbaar en transparant is en die haar dienstverlening op orde heeft. Inwoners, maar ook de ambtenaren van Sint Eustatius moeten trots kunnen zijn op hun overheid en tevreden zijn over de dienstverlening. Ambtenaren moeten zich gewaardeerd voelen.”*

Het bestuurscollege gaat tegen de aanwijzing van 10 juni 2015 in bezwaar. Zolang het bezwaar loopt, weigeren de twee gedeputeerden iedere medewerking, ook aan het opstellen van het plan van aanpak. De gezaghebber en de eilandsecretaris zijn wel bereid mee te werken. Op advies van de bezwaarcommissie verklaart de minister het bezwaar op 6 november 2015 ongegrond. Op 24 november 2015 bevestigt het bestuurscollege uiteindelijk haar medewerking aan beide aanwijzingen.

Niettemin verlopen de verbeteringen op financieel gebied zo traag dat de minister zich begin 2016 genoodzaakt ziet om weer maatregelen te nemen.

Op 15 januari 2016 zet hij de verplichtingstop uit de aanwijzing van 10 juni 2015 om in voorafgaand toezicht.

Om de voortgang te bevorderen spreekt de minister met de gedeputeerde Financiën af om KPMG in te schakelen bij het op orde brengen van de unit Financiën, waar inmiddels een interim-hoofd is aangetreden, en ook bijstand te laten verlenen aan de afwerking van de jaarrekening 2015. De minister neemt de betaling van KPMG voor zijn rekening. Volgens de eilandsraad had dit besluit moeten leiden tot een begrotingswijziging en daarom moeten worden voorgelegd aan de eilandsraad. Dat is niet gebeurd. De gedeputeerde Financiën, het interim-hoofd Financiën en KPMG maken in de loop van 2016 goede voortgang. Uiteindelijk

stokt dat proces aan het eind van 2016, omdat het bestuurscollege, met een nieuwe gedeputeerde Financiën, een aantal besluiten dat voor de afwikkeling nodig is niet neemt en er een aantal gegevens niet aangeleverd wordt.

Op 30 november 2016 wordt de gedeputeerde Financiën, vanwege de samenwerking met Nederland, door de twee coalitiepartijen naar huis gestuurd. Op 1 december 2016 treedt een nieuwe gedeputeerde aan. Deze maakt meteen dezelfde dag aan het interim-hoofd Financiën duidelijk dat iedere samenwerking met Nederland uit den boze is. Er mag niet worden samengewerkt met BZK, de Rijksvertegenwoordiger, het Cft en KPMG. Zijn opdrachten ontvangt hij van de politiek adviseur en/of de eilandsecretaris. Daarop besluit het interim-hoofd onmiddellijk op te stappen, omdat hij met deze werkwijze zijn verantwoordelijkheden niet kan waarmaken.

Om het bestuurscollege alle gelegenheid te geven zich aan het plan van aanpak en vooral de financiële situatie te wijden, geeft de minister in november 2016 te kennen dat ambtelijke delegaties uit Nederland zich terughoudend moeten opstellen met betrekking tot reizen naar Sint Eustatius. Indien echt noodzakelijk worden zij verzocht om instemming te vragen van de Rijksvertegenwoordiger.

### *De voortgang in 2015 en 2016 op bestuurlijk gebied*

Al in de eerste rapportages door de Rijksvertegenwoordiger over de voortgang van het bestuurlijk toezicht en het Plan van Aanpak tekent zich een *patroon* af, dat zich gestaag voortzet.

Op 18 juni 2015 laat de fractievoorzitter van de PLP aan de Rijksvertegenwoordiger weten 'zijn gedeputeerden' opdracht te hebben gegeven nergens aan mee te werken. Hij verwijt Nederland koloniaal gedrag en spreekt over 'civil war' en over 'bloed dat zal vloeien door de straten van Statia'. Op de tv herhaalt hij zijn boodschap aan de bevolking, behalve de uitspraken over 'war' en 'blood'.

De gedeputeerden verschijnen inderdaad niet op vergaderingen, pas na 24 november 2015. Zij stellen een eigen financiële commissie in, buiten de ambtenaren en de Rijksvertegenwoordiger om.

Onwelgevallige personen, zoals de vorige gezaghebber en de vorige eilandsecretaris, worden genegeerd en niet serieus genomen. De eilandsecretaris wordt door het bestuurscollege op 1 oktober 2015 ontslagen. Ondanks het feit dat de Rijksvertegenwoordiger zijn goedkeuring onthoudt, leidt de situatie toch tot zijn vertrek.

In oktober 2015 zegt de eilandsraad het vertrouwen in de gezaghebber op, maar bij brief van 27 oktober 2015 geeft de minister hem alle steun. Dat mag niet baten; wanneer zijn ambtsperiode per 1 april 2016 afloopt, wil de eilandsraad zijn termijn niet verlengen. Hoewel de eilandsraad geen instemmingsrecht heeft, voegt de Rijksvertegenwoordiger zich naar de wens van de eilandsraad. De gezaghebber vertrekt.

Op 31 augustus 2016 zegt de eilandsraad het vertrouwen in de griffier op. Zijn contract verloopt per 1 september en wordt niet verlengd, hoewel dat aanvankelijk lijkt te zijn toegezegd.<sup>25</sup> De drie coalitieleden nemen een advocaat in de arm om hem te sommeren te vertrekken. Ook de griffier vertrekt.

Nieuwe ambtelijke medewerkers of adviseurs worden aangetrokken uit de kring van de fractievoorzitter van de PLP (vrienden uit eigen kring), aldus de Rijksvertegenwoordiger. Dat lukt alleen niet met de nieuwe wvd. gezaghebber, die door de minister wordt benoemd. Hem valt daarmee hetzelfde lot ten deel als zijn voorganger: hij wordt genegeerd, niet tot nauwelijks bij besluitvorming betrokken, niet serieus genomen, beledigd en beschimpt.

In het bestuurscollege, noch in de eilandsraad, worden de reguliere besluitvormingsprocessen gevolgd. De gedeputeerden tekenen stukken buiten de vergadering om, ambtelijke adviezen ontbreken en alle besluiten van het bestuurscollege worden pas na overleg met de fractievoor-

zitter van de PLP genomen. Het voorafgaand toezicht op de begroting wordt merendeels genegeerd.

In de eilandsraad negeert de coalitie de oppositie volledig en in vergaderingen wordt met dedain en voorbij de fatsoensnormen gesproken over en tegen de oppositie en de voorzitter. De eilandsraad neemt besluiten over verordeningen, zoals de Havenverordening, zonder onderliggend BC-besluit of voorbereidingen door de Centrale Commissie van de eilandsraad.

Ter illustratie van het handelen van de coalitie en de twee gedeputeerden moge een aantal passages uit de voortgangsrapportages van de Rijksvertegenwoordiger dienen.<sup>26</sup>

## 2017

### *Ontbreken begroting*

Het jaar 2017 begint met een door de minister in december 2016 niet-goedgekeurde begroting 2017. Dat betekent dat conform de FinBES alle uitgaven vooraf door de minister moeten worden getoetst. Zonder goedkeuring kan het openbaar lichaam geen uitgaven doen en geen rekeningen betalen.

In de loop van 2017 komt daarbij het bezwaar dat de inkomsten die het eilandsbestuur begroot op basis van een overeenkomst met NuStar (nog) niet zijn gedekt. De overeenkomst is niet rechtmatig getekend (door een van de gedeputeerden en niet door de gezaghebber). Ook bevat het passages die juridisch niet juist zijn, bijvoorbeeld een toezegging over de Algemene Bestedingsbelasting (ABB). De ABB is evenwel een rijksbelasting, waarover het bestuurscollege geen beslissingen kan nemen.

De overeenkomst wordt in handen gegeven van de landsadvocaat, de advocaat van NuStar en een juridisch adviseur van het openbaar lichaam.

De totstandkoming van de begroting 2017 wordt vertraagd, omdat het eilandsbestuur geen stappen zet om de eenvoudige weg te bewandelen: een begroting opstellen zonder de effecten van de NuStar-overeenkomst.

Uiteindelijk stelt de eilandsraad op 29 juni 2017 de begroting vast, inclusief de NuStar-inkomsten, zij het op onjuiste gronden. De gedeputeerde Financiën geeft aan dat 'today learns that the landsadvocaat is in agreement with the NuStar contract'.<sup>27</sup>

Dat is niet zo.

De minister keurt de begroting goed op 14 augustus 2017, nadat de NuStar-overeenkomst wel juridisch bevredigend is afgerond en is getekend door de wnd. gezaghebber, maar stelt tegelijkertijd voorafgaand toezicht in conform art. 35, lid 5 van de FinBES.

Op 31 augustus 2017 ontvangt de minister een pro-formabezwaarschrift tegen het besluit om voorafgaand toezicht in te stellen, gevolgd door een volledig bezwaarschrift op 2 oktober 2017.<sup>28</sup> Het bezwaar wordt gebaseerd op de opvatting dat artikel 35, lid 5 van de FinBES strijdt met een aantal internationale wetgevingscomplexen. Het bezwaar wordt door een advocaat verzonden, *namens Statia*. Met deze naamswijziging zet het eilandsbestuur een volgende stap in het zonder overleg verkrijgen van meer autonomie.

In de tussentijd vraagt het bestuurscollege voor een enkele uitgave toestemming aan de minister, waarbij het college zich vervolgens niet stoort aan het onthouden van goedkeuring. Later wordt er in het geheel geen toestemming meer gevraagd.

De minister geeft aan<sup>29</sup> dat 'indien voor het einde van de maand mei geen verbetering zichtbaar is, ik mijn voornemen de uitbetaling van de vrije uitkering op te schorten, in praktijk zal brengen'. Ondanks gebrek aan verbetering gaat de minister daar niet toe over teneinde het werk van de commissie niet te bemoeilijken.

Op 23 oktober 2017 ontvangt het Cft de jaarrekening 2015, vijftien maanden na de wettelijke deadline en niet geheel compleet. In een reactie (6 november 2017), schrijft het Cft het volgende:

<sup>26</sup> Bijlage 6, voortgangsrapportages van de Rijksvertegenwoordiger

<sup>27</sup> Verslag eilandsraad 29 juni 2017

<sup>28</sup> Bijlage 7, brief van 2 oktober 2017 van AT Lawyers, pagina 1

<sup>29</sup> Brief 26 april 2017 aan bestuurscollege

*“Op basis van het accountantsverslag moet worden geconcludeerd dat er onzekerheid bestaat over bijna alle bedragen die op de balans per ultimo december 2015 zijn verantwoord. Wat betreft de baten en lasten bestaat er onzekerheid over de volledigheid van bijna alle eigen inkomsten en onzekerheid over de juistheid en volledigheid van het voornaamste deel van de lasten.”*

Op 1 november 2017 ontvangt de staatssecretaris van het Cft het eerste voortgangsbericht voorafgaand toezicht op de begroting 2017. Hieruit blijkt dat in de periode 14 augustus tot en met 31 oktober betalingen hebben plaatsgevonden en verplichtingen zijn aangegaan zonder voorafgaande instemming van het Cft. Het gaat om een totaalbedrag van bijna een half miljoen USD, waarbij onduidelijk is welk deel van de betalingen daadwerkelijk is verricht. Het Cft constateert dat door het bestuurscollege tot op heden niet, of maar zeer beperkt invulling is gegeven aan het meewerken aan de uitvoering van het voorafgaand toezicht.

### *Voortzetting van het patroon in 2017*

Op bestuurlijk niveau zet het patroon van gedragingen, zoals gestart in 2015, zich in 2017 voort. Personeelsbeslissingen worden nauwelijks, en later helemaal niet meer, ter goedkeuring voorgelegd aan de Rijksvertegenwoordiger. De voorgenomen benoeming van de directeur Publiekszaken en Ondersteuning is nog wel voorgelegd. De Rijksvertegenwoordiger onthoudt echter zijn goedkeuring wegens strijd met het recht.<sup>30</sup> Niettemin stelt het bestuurscollege contra legem de directeur aan. Ambtelijk verzet tegen de salarisbetaling van de directeur, gesteund door de wnd. gezaghebber, mag niet baten: het salaris wordt uitbetaald.<sup>31</sup> Op 15 mei 2017 stuurt de eilandsecretaris een e-mail rond met zeven nieuwe benoemingen, waaronder die van bovengenoemde directeur. Slechts een van deze benoemingen is goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger.

Ook de eilandsecretaris, wiens tijdelijke benoeming per 1 augustus 2017 afloopt, wordt aangesteld, zonder enige vorm van de vereiste procedure. Het bestuurscollege besluit op 25 juli 2017 dat, nu er alsnog een beoordeling is opgemaakt over het functioneren, de permanente benoeming een feit is.<sup>32</sup> Op 31 juli 2017 onthoudt de Rijksvertegenwoordiger zijn goedkeuring. De bezwaarprocedure loopt nog.

Ook in 2017 worden bestuurlijke besluitvormingsprocedures lang niet altijd gevolgd. Zo wordt na een openbare aanbesteding voor de uitvoering van ‘waste-management’ op 31 januari 2017 besloten een contract<sup>33</sup> aan te gaan met een bedrijf dat geen partij was bij de aanbesteding.

### *Motie 9 mei 2017*

Met een motie van 9 mei 2017<sup>34</sup> doet de eilandsraad, althans de coalitie, de WolBES en de FinBES in de ban, voor zover deze wetten strijdig zijn met het recht van Sint Eustatius op volledige zelfbeschikking.

In de praktijk lijken dat vrijwel alle als bevoogdend ervaren artikelen te zijn, maar de bepaling in de WolBES dat de gezaghebber verplicht besluiten van het bestuurscollege te ondertekenen, wordt wel erkend als geldend recht.

Op 1 juni 2017 dient daarover een kort geding, waarin de twee gedeputeerden (niet in die hoedanigheid, maar als privépersoon) eisen dat de wnd. gezaghebber *op basis van de WolBES* alsnog drie BC-besluiten en twee brieven aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tekent. Op 15 juni 2017 wijst de rechter de eis toe voor twee besluiten en de twee brieven. De wnd. gezaghebber is inmiddels in hoger beroep gegaan, maar heeft het vonnis uitgevoerd.

Het beroep van de minister op het bestuurscollege om de kwesties bestuurlijk op te lossen en niet via de rechter<sup>35</sup> wordt niet gehonoreerd.

30 Besluit 26 april 2017, Rv/2017/pb/057

31 E-mails 20, 21 en 22 juni 2017 van directeur, gedeputeerde, wnd. gezaghebber en ambtenaren

32 Bijlage 8, brief 22 mei 2017, Rv/2017u/068 en brief 31 juli 2017, RV/2017pb/099

33 Bijlage 9, BC-besluit 31 januari 2017

34 Bijlage 10, motie 111/17 ER, eilandsraad 9 mei 2017

35 Bijlage 11, brief ongedateerd, maar verstuurd op 31 mei 2017



Met de motie van 9 mei 2017 van de eilandsraad wordt met name zichtbaar dat de drijfveer van de drie coalitieleden en de twee gedeputeerden – met de eilandsecretaris en de directeur Publiekszaken en Ondersteuning als belangrijkste ambtelijke adviseurs – allesoverheersend bestaat uit de wens om Sint Eustatius een autonoom eiland te laten worden.

De motie, en ook andere die in dit kader passen, moet dan ook ter kennis worden gebracht van organisaties die deze wens steunen, of zouden kunnen steunen, zoals Pro Statia, Brighter Path Foundation, the United Nations, the Netherlands Institute for Human Rights en dr. Carlyle Corbin (lobbyist bij de Verenigde Naties en ingehuurd door de gedeputeerden).

Om dat streven verder invulling te geven besluit het bestuurscollege, zonder instemming van de wnd. gezaghebber, op 27 juli 2017 juridische (proces)bijstand in te huren om een procedure te voeren tegen Nederland. Het doel is het aanvechten van de verbindendheid van het wettelijk toezicht door Nederland. De offerte bedraagt tussen de \$ 50.000 en \$ 75.000<sup>36</sup>, als eerste stap.

Op 11 mei 2017<sup>37</sup> tekent een van de gedeputeerden een volmacht waarmee hij de andere gedeputeerde machtigt 'to act in the broadest sense of the word, including signing and voting' voor een BC-vergadering op 17 mei 2017. Hij deed dat al eerder op 22 februari 2017. Nog afgezien van het feit dat een Reglement van Orde niet in een dergelijke handelwijze kan voorzien, sluit collegiaal bestuur deze op voorhand uit.<sup>38</sup> Ook de waarnemend gezaghebber merkt dit op, maar dat heeft geen effect.

Op 19 mei 2017 neemt de eilandsraad het besluit om 1 juli als officiële feestdag uit te roepen, zonder voorafgaand BC-besluit of initiatiefvoorstel van de raad. Het besluit wordt geschorst door de Kroon.<sup>39</sup>

Een wijziging van de Marien-milieuverordening voldoet niet aan de internationale regels van het SPAW-protocol (Specially Protected Areas and Wildlife Protocol) en niet aan het kenbaarheidsvereiste. De officiële rol die de minister van Economische Zaken hierin speelt, wordt niet erkend. Uiteindelijk vindt er een aantal aanpassingen plaats, maar de vaststelling door de eilandsraad op 24 mei 2017 vindt plaats zonder voorafgaand BC-besluit of initiatiefvoorstel van de raad. Het ministerie van EZ steekt daarbij ook de hand in eigen boezem.<sup>40</sup>

Tussen het bestuurscollege en de secretaris-generaal van Economische Zaken is op 14 maart 2017 een afspraak gemaakt over de benoeming van een lid van de Board of Supervisory Directors van Stuco, het water- en elektriciteitsbedrijf op Sint Eustatius. De afspraak betreft het voordragen van een waterdeskundige, gelet op het feit dat het voorzieningenniveau van drinkwater nog niet voldoende is. Er wordt toch een ander benoemd en de eilandsraad neemt een motie<sup>41</sup> aan dat de bemoeienis van Nederland strijdig is met de eerder genoemde VN-resoluties.

In diezelfde eilandsraad - 29 juni 2017 - neemt de eilandsraad een motie aan<sup>42</sup> om zich het beheer van het Government Guesthouse toe te eigenen. Dit gebouw is eigendom van de Nederlandse Staat en wordt op dit moment op rijkskosten gerenoveerd.

Op 30 juni 2017 wordt een besluit genomen door het bestuurscollege om een delegatie naar Cuba te sturen, waaronder een van de eilandsraadsleden. De BC-vergadering is evenwel diezelfde dag afgeblazen, zodat het besluit 'op stuk' is genomen, overigens zonder mandaat van het bestuurscollege. De wnd. gezaghebber wil het agendapunt officieel agenderen voor de volgende BC-vergadering, omdat het niet gebruikelijk is dat een bestuurscollege besluit over dienstreizen van eilandsraadsleden. Dat wordt geweigerd. Eerder, op 28 juni, heeft een van de

36 Bijlage 12, agenda bestuurscollege, 27 juli 2017 en brief AT Lawyers, 25 juli 2017

37 Bijlage 13, volmacht 22 februari 2017 en 11 mei 2017

38 Art. 67 WolBES

39 Bijlage 14, besluit 16 juni 2017, nr. 2017000984

40 Bijlage 15, relaas minister van Economische Zaken, juni 2017

41 Bijlage 16, brief sg EZ aan BC, ongedateerd en motie eilandsraad, 29 juni 2017

42 Bijlage 17, motie eilandsraad, 29 juni 2017

gedeputeerden al aan een ambtenaar laten weten dat het besluit genomen is. De delegatie vertrekt conform het niet-genomen besluit<sup>43</sup>, althans niet conform de WolBES.

Op een congres van de beweging *Kòrsou Fuerte i Outónome* treedt de fractievoorzitter van de PLP op 9 oktober 2017 als gastspreker op<sup>44</sup>, waarbij hij zich kennelijk als minister-president presenteert. Hij zegt daar de minister van BZK te hebben aangesproken - hetgeen de minister overigens ontkent - op de aanwezigheid van Nederlandse militairen op Sint Eustatius met de woorden: 'We will kill them and we will burn them in the streets of Statia.'

Zijn coalitiegenoot neemt afstand van deze uitspraak<sup>45</sup> en vanuit de bevolking volgt een initiatief<sup>46</sup> om handtekeningen te verzamelen ten behoeve van een petitie tegen de uitspraak. De minister heeft aangifte gedaan.

Daarna biedt de fractievoorzitter van de PLP op Radio Statia aan de bevolking zijn excuses aan, met de kanttekening dat de uitspraak uit zijn context is gehaald. Hij noemt zichzelf de *leider van dit prachtige land*.<sup>47</sup>

Op 17 oktober 2017 nemen ook de twee gedeputeerden afstand van de uitspraak.<sup>48</sup>

Op 1 november besluit het Openbaar Ministerie niet over te gaan tot vervolging. Vervolging zal 'ten onrechte de aandacht vestigen op de uitlating die inmiddels achterhaald is', aldus het OM in een verklaring.

Op 10 oktober 2017 neemt het bestuurscollege twee personele besluiten die, zoals inmiddels gebruikelijk, niet worden voorgelegd aan de Rijksvertegenwoordiger. Nieuw is de bepaling in de arbeidsovereenkomst<sup>49</sup>: 'Deze overeenkomst komt rechtsgeldig tot stand niet anders dan door de goedkeuring van het Bestuurscollege van Sint Eustatius daaraan op grond van besluit 111/17 ER van de Eilandsraad, gedateerd 09 mei 2017.' Hiermee geeft het bestuurscollege te kennen dat de WolBES wat betreft de goedkeuringsprocedure bij de Rijksvertegenwoordiger niet meer bestaat voor Sint Eustatius. Een van de besluiten betreft een benoeming die op basis van projectgeld van het ministerie van VWS wordt gefinancierd. In het advies van Personeelszaken staat daarover het volgende: 'Deze benoeming moest eigenlijk nu plaatsvinden maar gezien de begrotingswijziging die alle restant geld heeft meegenomen, moeten wij onze benoeming verschuiven tot 1 januari 2020. Deze benoeming is in tijdelijke dienst voor 2 jaren of bij staking van het projectgeld.' Niet is aangegeven of het ministerie van VWS hiervan op de hoogte is gesteld.

Op 10 oktober 2017 bezoeken de fractievoorzitter van de PLP en een directeur van het openbaar lichaam Trinidad en Tobago<sup>50</sup> voor een handelsmissie. Voor deze missie is geen overleg gevoerd met het ministerie van Buitenlandse Zaken, wat wel had moeten conform de afspraken in de taakverdeling.

### *Na de orkaan*

Na de orkaan Irma vormt de wnd. gezaghebber een crisisteam, ondersteund door het militaire gezag. De gedeputeerden nemen geen deel aan het overleg, zij ervaren de komst van het Korps Mariniers als een Nederlandse bezettingsmacht.

De havenmeesters van de lucht- en de zeehaven maken evenmin deel uit van het crisisteam; één van hen neemt alleen opdrachten aan van zijn gedeputeerde. Voor de crisiscoördinator is deze situatie een vuurdoop, maar met de ervaring van de mariniers gaat het goed.

Door de samenwerking van vrijwilligers, ambtenaren, hulpdiensten, Stuco (water en elektriciteit), Eutel (telecommunicatie) en de mariniers is de meeste ravage relatief snel hersteld, behalve de kapotte huizen. Die moeten wachten op de aanvoer van bouw materiaal. Alleen de communicatie met de bevolking komt maar langzaam op gang.

43 Bijlage 18, e-mailwisseling gedeputeerde-ambtenaar en besluitenlijst BC-vergadering 30 juni 2017 'op stuk'

44 Bijlage 19, Transcriptie Vigilante, 11 oktober 2017, Antilliaans Dagblad, 14 oktober 2017, en Telegraaf, 13 oktober 2017

45 Bijlage 20, brief Reuben Merkman aan minister van BZK, 13 oktober 2017

46 Bijlage 21, Antilliaans Dagblad, 16 oktober 2017

47 Bijlage 22, Antilliaans Dagblad, 18 oktober 2017

48 Bijlage 23, memo from the Desk of Commissioners Derrick Simmons and Charles Woodley, 17 oktober 2017

49 Bijlage 24, artikel 7, lid 1 overeenkomst, anoniem gemaakt

50 Bijlage 25, Digital Guardian, 10 oktober 2017

Een van de gedeputeerden kiest een eigen weg. Zo wil hij Stataanse nierdialysepatiënten met een privévliegtuig van Sint Maarten naar het ziekenhuis in St. Kitts laten vervoeren, zonder medische begeleiding. Er is nog geen burgerluchtvaart op Sint Maarten mogelijk en op St. Kitts is er geen dialyse-apparatuur. De poging wordt tijdig verijdeld.

Dezelfde gedeputeerde organiseert later met twee ambtenaren<sup>51</sup> een aantal vluchten van Sint Maarten naar Sint Eustatius om Stataanse verwanten (ongeveer 80, waarvan 46 kinderen) over te brengen.

De wnd. gezaghebber, noch het militaire gezag is hierbij betrokken, evenmin als andere diensten zoals de politie, de immigratie, de Voogdijraad, Jeugd en Gezin, de SZW-unit en de scholen. De aankomst verloopt chaotisch, de diensten moeten achteraf alles alsnog regelen. De bevolking waardeert de actie.

Na de tweede orkaan Maria vormt de wnd. gezaghebber opnieuw een crisisteam. Alle noodzakelijke functionarissen, behalve de gedeputeerden, nemen deel, een enkeling onder enige druk. De communicatie verloopt nu via de website en Facebook op een goede manier.

Het crisisteam heeft aangegeven welke materialen nodig zijn om de schade aan woningen te herstellen. De goederen zullen door Nederland worden geleverd. De fractievoorzitter van de PLP grijpt een en ander aan om desinformatie te verspreiden. Hij vertelt de slachtoffers dat Nederland geen hulp zal geven, maar dat hij voor hen zal zorgen.<sup>52</sup>

### 2.1.2 De autonomiediscussie

De aanvankelijk sluimerende wens tot meer autonomie wordt gaandeweg de belangrijkste drijfveer van het huidige bestuur. De interim-benoeming van de eilandsecretaris per 1 augustus 2016 past in deze overtuiging: hij is een van de drijvende krachten in de Brighter Path Foundation op Sint Eustatius. Ook het aantrekken van een nieuwe procesmanager Plan van Aanpak, later politiek adviseur en daarna directeur Publiekszaken en Ondersteuning, is kenmerkend: hij wordt beschouwd als een deskundige op het terrein van de Verenigde Naties als het om zelfbeschikking gaat. In een eerder ambtelijk bestaan heeft hij een gedeputeerde van Saba vergezeld bij gesprekken over verdergaande autonomie.

Na de wisseling van gedeputeerden op 1 december 2016 wordt de koers al snel duidelijk. Het gesprek tussen de nieuwe gedeputeerde en het interim-unithoofd Financiën is meer dan helder; de gedeputeerde wil alle (functionele) banden met Nederland verbreken.

Op 27 december 2016 besluit het bestuurscollege dr. Carlyle Corbin als adviseur in te huren op het terrein van 'full measure of self-government', waarbij de gedeputeerde Constitutionele Zaken de overeenkomst<sup>53</sup> tekent, hoewel alleen de wnd. gezaghebber tekenbevoegdheid heeft. Onduidelijk is wie zijn kosten betaalt, omdat daarover (nog) niets is terug te vinden op de betalingsoverzichten van het openbaar lichaam.

Op 4 januari 2017 stuurt het bestuurscollege een brief<sup>54</sup> naar de minister-president van Nederland, waarin de motie van de eilandsraad van 30 november 2016 over het onderwerp nader wordt toegelicht. Daarbij wordt het Nederlandse handelen strijdig geacht met VN-resoluties en het Handvest van de Verenigde Naties. Ook wordt een beroep gedaan op de uitkomst van het referendum op 17 december 2014. (Vanwege het opkomstpercentage van 45,2 is het referendum niet geldig; de eilandsraad had een minimum opkomst van 60% gesteld.<sup>55</sup>) Een tweede brief volgt op 14 februari 2017<sup>56</sup> aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

51 Bijlage 26, Facebookoproepen

52 Bijlage 27, e-mail ondersteuner gezaghebber, anoniem gemaakt, 9 oktober 2017

53 Bijlage 28, overeenkomst tussen gedeputeerden en dr. Corbin

54 Bijlage 29, brief bestuurscollege, 4 januari 2017, ref. 0001/17

55 UN Expert monitoring mission report, 14 januari 2015

56 Bijlage 30, brief bestuurscollege, 14 februari 2017, ref. 069/17

Er volgen twee bezoeken van de secretaris-generaal van het ministerie van BZK, op 16 en 17 februari en op 3 maart 2017. Tijdens deze gesprekken wordt gesproken over het al dan niet aanblijven van de wnd. gezaghebber (hij blijft aan met Nederlandse ambtelijke ondersteuning) en over het organiseren van een dialoog over verdergaande autonomie. Op 3 maart wordt ook een afspraak gemaakt over de instelling van een onafhankelijke Commissie van Wijzen. De secretaris-generaal had vooraf aangegeven dat Statianen, ook ambtenaren, met hem in gesprek konden gaan over de situatie op Sint Eustatius. De eilandsecretaris laat het ambtelijk apparaat weten dat ambtenaren daarvoor toestemming moeten krijgen van het bestuurscollege. Overtreding van deze instructie leidt tot disciplinaire actie.<sup>57</sup> De minister informeert de Tweede Kamer over de afspraken van 16 en 17 februari met een brief van 27 februari 2017.<sup>58</sup>

Inmiddels heeft de coalitie in maart 2017 een White Paper opgesteld en de oppositie een eigen document. Het White Paper dient voortaan ter onderbouwing van de wens om 'volledig' autonoom te worden: in moties van de eilandsraad, in brieven aan Nederland en in de talloze praatjes op de lokale radio en tv door eilandsraadsleden en gedeputeerden. Na een e-mailwisseling tussen de secretaris-generaal van BZK en de fractievoorzitter van de PLP over de voortgang van onder meer het autonomiedebat, laat de laatste weten dat hij zich 'genoodzaakt ziet om het ingezette traject via de Verenigde Naties versneld voort te zetten'<sup>59</sup>. De volgende dag wendt hij zich met een uitgebreide brief nogmaals tot de minister-president<sup>60</sup>, nog een keer herhaald op 17 april 2017.<sup>61</sup>

Ambtelijk worden er voorbereidingen getroffen om de medewerkers van het openbaar lichaam gereed te maken voor 'a full measure of self-government for Sint Eustatius'.<sup>62</sup>

Op 11 mei 2017<sup>63</sup> informeert de minister de Tweede Kamer over een werkbezoek van een ambtelijke BZK-delegatie aan, onder meer, de Verenigde Naties. Op 12 mei 2017<sup>64</sup> reageert de minister op de brief van 4 januari 2017 en impliciet op die van de fractievoorzitter van de PLP van 9 en 17 april 2017. Hij geeft aan de keuze voor een autonoom land zonder begrotingssteun voor Sint Eustatius 'niet-realistisch te vinden'. Over de inmiddels aangenomen motie om de WolBES en FinBES (deels) buiten werking te verklaren merkt hij op: 'Binnen het Koninkrijk is er geen enkele ruimte voor de opvatting dat wet- en regelgeving op deze wijze wordt genegeerd.' Hij sluit af met de woorden: 'Ook de eilandsraad van Sint Eustatius staat niet boven de wet.'

Na een brief van het bestuurscollege van 20 juni 2017 reageert de minister op 5 juli 2017<sup>65</sup> op het autonomievraagstuk: 'Ik zie uw wens om te spreken over meer autonomie niet los van de uitkomsten van de werkzaamheden van de Commissie van Wijzen.' Tevens scherpt hij zijn standpunt aan over meer autonomie: 'Gelet op de kleinschaligheid van Sint Eustatius en de huidige staat van het bestuur van het openbaar lichaam is de status van autonoom land binnen het Koninkrijk niet realistisch.'

Het bestuurscollege reageert bij brief van 18 juli 2017<sup>66</sup>, slechts ondertekend door een van de gedeputeerden. In de brief wordt aangegeven dat de 'Nederlandse regering geen gesprekspartner van Sint Eustatius is, waar het de full measure of self-government aangaat'. De brief sluit af met de woorden: 'Sint Eustatius zal zich derhalve, conform resolutie 945, uitsluitend tot de Algemene Vergadering blijven richten waar het de 'full measure of self-government en daaraan gerelateerde kwesties betreft'. In de brief geeft de gedeputeerde aan dat er 'derhalve geen plaats is binnen de rechtsorde voor een staat, laat staan een staat die een zetel in de

57 Bijlage 31, e-mail eilandsecretaris, 16 februari 2017

58 Brief aan TK, 27 februari 2017; 2017-0000109389

59 Bijlage 32, e-mail 8 april 2017

60 Bijlage 33, brief 9 april 2017

61 Bijlage 34, brief 17 april 2017

62 Bijlage 35, e-mail eilandsecretaris aan directeuren, diensthoofden en unitmanagers, 26 april 2017

63 Brief aan TK, 11 mei 2017; 2017-0000230204

64 Bijlage 36, brief 12 mei 2017

65 Bijlage 37, brief 5 juli 2017, 2017-0000318708

66 Bijlage 38, brief 18 juli 2017, 069/17

Veiligheidsraad ambieert, die weigert aan de dominante verplichtingen, krachtens het Handvest te voldoen’.

Het eigen pad dat het bestuur heeft gekozen, materialiseert zich op 22 november 2017 in The Daily Herald in drie personeelsadvertenties.<sup>67</sup> Daarin geeft het openbaar lichaam aan dat er voorbereidingen worden getroffen op een constitutionele verandering binnen het Koninkrijk der Nederlanden, namelijk het realiseren van een *autonome status*. Ook wordt gesproken over het ontwikkelen van een *landstatus*.

Op 20 december jl. ontvangt de staatssecretaris van BZK via een Amerikaanse advocaat een brief namens ‘de regering van Sint Eustatius’. In deze brief wordt de Nederlandse staat opgedragen mee te werken aan de onafhankelijkheid van Sint Eustatius. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen om namens ‘de regering van Sint Eustatius’ een formele klacht in te dienen bij de VN jegens Nederland. Aan het einde van de brief wordt ook de VN gevraagd om ‘de regering van Sint Eustatius’ te helpen in haar zelfbeschikkingsrecht.<sup>68</sup>

### 2.1.3 De bevolking

De rol van de bevolking in het autonomiedebat is meer dan van belang. Het is immers de bevolking die daarin de bepalende stem heeft.

Het is niet echt duidelijk hoe de bevolking over de verschillende varianten denkt. Bij het laatste referendum in 2014 was de opkomst te laag om daaraan conclusies te verbinden.

De claim van de huidige coalitie dat zij, ook in het autonomiedebat, de meerderheid van de bevolking representeert, is, gelet op de verkiezingsuitslag van 2015, voor twijfel vatbaar. De uitslag was:

	aantal	percentage	zetels
PLP (Progressive Labour Party)	481	30,5	2
DP (Democratic Party)	476	30,0	2
UPC (United People’s Coalition)*	242	15,3	1
Nameless List of Glenville Schmidt	182	11,5	-
STEP (St. Eustatius Empowerment Party)	133	8,4	-
SLAM (Sint Eustatius Liberal Action Movement)	66	4,2	-

\* De UPC is uit de aanvankelijk gevormde coalitie verdwenen. De ene zetel behoort nu aan de Onafhankelijke Partij Merkman (afkomstig uit de UPC en daarvoor uit de DP).

De huidige coalitie heeft wel de meerderheid in de eilandsraad, maar representeert niet de meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

In een recent gepubliceerd onderzoek<sup>69</sup> van Veenendaal en Oostindie is de bevolking niet gecharmeerd van ‘Dutch administrative supervision’. Slechts 31,1% vindt in 2015 dat toezicht goed of zeer goed. In 1998 was nog 75,8% van de bevolking van mening dat Nederland niet te veel intervenueerde.

67 Bijlage 39, Daily Herald, personeelsadvertenties – 22 november 2017

68 Bijlage 40, brief namens openbaar lichaam Sint Eustatius, 20 december 2017

69 Wouter Veenendaal & Gert Oostindie: Head versus heart: The ambiguities of non-sovereignty in the Dutch Caribbean -30/08/2017

### 2.1.4 Andere geluiden

De twee *gezaghebbers* in de periode 2015-2017 pogen de gedeputeerden en de eilandsraad telkenmale binnen de grenzen van goed bestuur te brengen. Zij worden niet serieus genomen, genegeerd en beledigd. De huidige wnd. gezaghebber wordt ook beticht van het voeren van partijpolitiek, omdat hij voorheen DP-politicus is geweest.

De wnd. gezaghebber tracht, door uiteindelijk besluiten van het bestuurscollege niet te tekenen, de in zijn ogen ergste gevallen van onrechtmatigheid tegen te houden.

De rechter beslist dat hij altijd moet tekenen en dat hem altijd het instrument van voordragen voor vernietiging ter beschikking staat.

De wnd. gezaghebber richt zich per brief<sup>70</sup> tot de minister met het verzoek om voortgang te maken met een aantal toezeggingen. Uit zijn brief blijkt dat hij zich ernstig in zijn taakuitoefening belemmerd voelt waar het goed bestuur betreft.

Op 1 augustus 2017 maakt de wnd. gezaghebber zijn positie duidelijk: hij ontzegt de per die datum niet meer reglementair benoemde eilandsecretaris de toegang tot (zijn kamer in) het bestuurskantoor, waarbij hij als ondersteuning politie inzet.

De eilandsecretaris neemt zijn toevlucht tot het zogeheten Godethuis, waar de twee gedeputeerden hun werkzaamheden verrichten. Ook daar wordt hij gesommeerd te vertrekken, evenals de gedeputeerden worden gesommeerd hem geen werkzaamheden meer op te dragen.<sup>71</sup>

Ook *politici* laten van zich horen. Zij schrijven brieven aan de Rijksvertegenwoordiger, de wnd. gezaghebber en de secretaris-generaal van BZK en in de krant, waarbij zij de noodklok luiden. Gewend aan de meerderheidspolitiek is de situatie voor zowel de oppositie (DP) als de voormalige coalitiegenoot (UPC) nu kennelijk het gebruikelijke in het concept van de meerderheidspolitiek voorbij. Op 4 juni 2017 verzoekt een van de eilandsraadsleden van de DP zelfs om een gesprek met de minister. Van dat gesprek komt het niet, in verband met het instellen van de Commissie van Wijzen. In bijlage 42 is een en ander gebundeld.<sup>72</sup>

Ook een van de *ambtenaren* schrijft e-mails<sup>73</sup>, een aan de Rijksvertegenwoordiger en een aan de wnd. gezaghebber. Betrokkene maakt zich met name zorgen over collega's die niet conform de regels benoemd zijn maar wel leidinggevende posities bekleden.

## 2.2 Ervaringen en beelden van de geïnterviewden

Deze paragraaf bevat een weergave van de gesprekken die met de commissie zijn gevoerd. De aangereikte beelden en ervaringen zijn die van de geïnterviewden, niet die van de commissie.

### 2.2.1 De opvattingen op Sint Eustatius

#### *Ondernemers*

De eigen ervaringen van *ondernemers* met het bestuur van Sint Eustatius zijn terug te voeren op een niet-gunstig ondernemers- en investeringsklimaat met elementen van willekeur.

De vergunningverlening en andere procedures kennen een lange doorlooptijd, vaak van jaren, en kennen soms een discriminatoire uitkomst: [...] of leaseland preferable to locals.<sup>74</sup>

In correspondentie met een potentiële Europese investeerder meldt de adviseur van een van de gedeputeerden: 'I have a meeting with the other commissioner this morning. He seems to be the sceptical person.'

Lokale belastingen worden wel geheven, maar bij het uitblijven van betalingen, niet altijd geïnd, bijvoorbeeld de logeerbelasting. Degenen die wel betalen, overwegen om dat ook niet langer te doen.

70 Bijlage 41, brief 12 mei 2017 – 478/GEZ

71 Bijlage 42, brieven van 1 augustus 2017, 10 augustus 2017 (aan eilandsecretaris) en 10 augustus 2017 (aan gedeputeerden)

72 Bijlage 43, UPC 04-12-2016/08-04-2017/18-05-2017, DP 03-05-2017/06-05-2017/08-05-2017/28-05-2017

73 Bijlage 44, e-mails 5 mei 2017 en 1 juni 2017

74 Bijlage 45, brief van bestuurscollege, anoniem gemaakt

Toezicht en handhaving worden, voor zover daar sprake van is, selectief toegepast. Er worden voorbeelden genoemd van supermarkten die worden gesloten, terwijl andere in dezelfde omstandigheden ongemoeid worden gelaten. Hetzelfde geldt voor het toezicht op waterkwaliteit. Het ene bedrijf moet maatregelen treffen, een ander kan doorgaan met het lozen van verontreinigd afvalwater op zee.

Tarieven waarvoor het beginsel van kostendekkendheid geldt, worden niet conform dat principe vastgesteld en 'zo maar' verhoogd, bijvoorbeeld de werkvergunning van \$ 300 naar \$ 5000 en havengeld voor duikers van \$ 7000 naar bijna \$ 50.000<sup>75</sup> per jaar. Havengeld wordt niet geïnd bij lokale vissers.

Boten die illegaal staan opgeslagen zouden worden verwijderd, maar ze liggen er nog. Er is maar één bank op het eiland en die is niet echt bereid om ondernemers te helpen investeren. 'Als ondernemer moet je stapelgek en koppig zijn om hier een bedrijf te willen opbouwen.'

Een aantal ondernemers zou zich wel willen verenigen om zo een betere gesprekspartner voor de overheid te kunnen zijn. Maar enerzijds zou dat zinloos zijn, omdat het bestuur niet competent genoeg is, anderzijds bestaat er ook een zekere vrees voor repercussies. Om diezelfde reden gaan ondernemers niet altijd in bezwaar ('je moet toch verder'), behalve NuStar. NuStar is een grote, belangrijke werkgever op het eiland maar maakt onomwonden aan het bestuur duidelijk: 'NuStar is not a public entity': Het bestuur doet te gemakkelijk een beroep op NuStar (brandstof, water e.d.).

De niet-Statiaanse ondernemers hebben bewust gekozen voor Sint Eustatius vanwege de ongereptheid en de historie. Zij houden van het eiland, maar zien ook de keerzijde. Zoals een van hen verwoordt: 'Statia wordt kunstmatig door Nederland in leven gehouden.' Het beeld over Nederland is eenduidig. Nederland accepteert te veel en doet te weinig om het beter te maken op het eiland. Verder zien de ondernemers weinig heil in volledige autonomie. Het eiland is te klein en heeft een te geringe eigen economie. Er is evenmin sprake van duurzaam goed bestuur.

### *Burgers*

De *burgers* die met de commissie spreken zijn betrokken bij de samenleving van Sint Eustatius en volgen het bestuur op Facebook of door het bijhouden van eilandsraadsvergaderingen of via de lokale radio en tv. Zij geven aan dat politici en bestuurders 'are buying support' door middel van beloftes, het vergeven van banen en het zwartmaken van Nederland. Politici beloven dat alles beter wordt als Sint Eustatius baas in eigen land zou zijn. Zij vertellen niet wat Nederland bekostigt of verdraaien de waarheid door bijvoorbeeld te stellen dat het volledige zorgsysteem wordt gedekt door de premies die Statianen betalen. Bestuurders zijn veel op reis, maar resultaten daarvan zijn niet zichtbaar.

Het dienstverleningsniveau van de overheid kenmerkt zich volgens hen door gedrag dat kan worden samengevat met: 'ik bepaal' of 'I do'. (Deze opvatting wordt overigens ook gedeeld door de ondernemers.) Zowel gedeputeerden als ambtenaren, ook van Nederlandse diensten, maken zich daar schuldig aan. Naar hun overtuiging leidt die houding tot gevoelens van intimidatie, onmacht en willekeur.

Velen maken zich zorgen over de verwaarloosde staat van het eiland: de wegen, de erosie, loslopend vee, de (auto)wrakken, het (niet) ophalen van vuilnis en het (niet) verwerken van afval.

De docenten onder hen vragen zich zonder uitzondering af of het bestuur ooit de pensioenproblematiek zal aanpakken. Bij de overgang van pensioenfonds (van APNA naar PCN) per 10-10-10 bleek dat de pensioenpremies van ambtenaren, waaronder docenten, verkeerd zijn geadministreerd of wel zijn ingehouden, maar niet zijn afgedragen aan het pensioenfonds. In die gevallen is er nog steeds sprake van een pensioentekort.

Alle burgers die met de commissie spreken hebben kritiek op het lokale bestuur. Een van hen verwoordt het zo: 'Ik heb niets tegen een eigen mening, maar dit is destructief.' Het gedrag van het huidige bestuur wordt ervaren als 'erger dan ooit'.

Er is ook kritiek op Nederland: Nederland denkt kennelijk dat het lokale bestuur het zelf wel kan, Nederland praat en schrijft brieven, maar doet niets en de Rijksvertegenwoordiger zegt dat hij niets kan doen. In hun ogen zijn Nederland en Sint Eustatius vooral politiek aan het bedrijven maar doen zij niets voor de gemeenschap. Kort samengevat is de uitspraak: 'I'm totally disappointed in the Netherlands.'

### *Ambtenaren en instituties*

De *ambtenaren* die met de commissie hebben gesproken werken bij het openbaar lichaam (in stafdiensten, in uitvoerende diensten) of bij het RCN.

Alle ambtenaren geven aan dat het werken bij het openbaar lichaam op dit moment gepaard gaat met intimidatie en angst. Als iemand niet loyaal alles uitvoert, wordt deze uit de informatiekring gehaald, niet of nauwelijks meer werk gegeven of zelfs overgeplaatst. De ambtenaren hebben de opdracht gekregen om personele beslissingen niet naar de Rijksvertegenwoordiger te sturen en om de regels uit de FinBES te negeren. 'Met de dagen wordt het erger', vat een ambtenaar het samen. Er is geen sprake van reguliere adviestrajecten en van dualisme: de fractievoorzitter van de PLP overlegt vrijwel iedere dag met de directeur Publiekszaken en Ondersteuning en met de gedeputeerden. Hij is bij veel vergaderingen aanwezig, 'hij is gewoon in zijn eentje het BC'. Aangegeven wordt dat binnen Eutel opdracht is gegeven om telefoons af te luisteren, maar dat daar geen gehoor aan is gegeven. Nu wordt met ontslag bedreigd. Met de vakbond mogen zij alleen buiten werktijd praten. Het eiland wil alles zelf (gaan) doen, maar naar de opvatting van de ambtenaren zijn de bestuurders daarvoor niet voldoende toegerust.

Een van hen geeft aan dat stemmen met een volmacht betekent dat politici bij het stembureau aan familie en vrienden een van de, soms afgedwongen, verzamelde volmachten meegeven. Een ander geeft aan dat er wordt gesjoemeld met volmachten; openlijk, waar betrokkene bij was. De eilandsraad is niet geïnteresseerd in het dagelijkse, bestuurlijke leven, zoals bijvoorbeeld informatie over de overheids-nv's of over misdrijven en andere politiezaken. De voorbeeldfunctie die het bestuur heeft, resulteert erin dat mensen, vooral de jeugd, zich ook niet meer aan regels houden.

Kritiek op Nederland is er ook: Nederland weet kennelijk onvoldoende hoe het er hier aan toe gaat, anders was er al lang ingegrepen. Eén verwoordt het helder: 'Show that you are responsible.'

De *instituties* zijn evenmin te spreken over het bestuur. Het bestuur is niet geïnteresseerd in natuur, cultuur of economische ontwikkeling. Geldstromen blijven uit, zowel de lokale subsidies als de bijzondere uitkeringen. Zij zien een tendens waarin het bestuur de uitbestede taken in eigen beheer wil nemen, zonder daarvoor toegerust te zijn of te weten wat dat dan betekent aan werkzaamheden. Eén van hen verwijt het bestuur 'institutionele zwakte'. Door Nederland voelen ze zich niet gesteund: 'Waarom moeten wij het hier helemaal in ons eentje doen?' Met name Stenapa voelt zich een roepende in de woestijn over de zorg voor het mariene milieu. Dat dreigt te worden overheerst door economische belangen in de haven.

### *(Oud-)bestuurders en -politici*

Het streven naar (meer) autonomie wordt door alle (oud-)bestuurders, -eilandsraadsleden, -gezaghebbers en andere (oud)politici herkend en erkend, zij het niet in die mate en vorm die het huidige bestuur voor ogen staat en niet op dit moment. Veruit de meesten ambiëren het verkrijgen van meer autonome taken, sommigen willen 'op voet van gelijkheid' worden behandeld, als ware Sint Eustatius een land, een enkeling denkt dat uiteindelijk volledige autonomie mogelijk is.

Iedereen geeft aan dat het bestuur op Sint Eustatius er nu niet klaar voor is, ook niet voor meer autonome taakuitvoering. De situatie waarin Sint Eustatius nu verkeert, wordt zowel geweten aan het eiland zelf als aan Nederland. Over de rol daarin van de bevolking geeft een van de geïnterviewden aan dat deze de situatie aanvaardt zoals die is. Of wellicht beter, over zich heen laat komen, omdat terugpraten toch niet helpt of omdat er onvoldoende kennis is van



wat beter kan. Er bestaat de vaste overtuiging dat als het echt te erg wordt, Nederland wel zal ingrijpen. Anderen voegen daaraan toe dat Statianen niet van het verzet zijn, óf omdat zij bang zijn voor hun baan óf omdat trots en familieverbanden mensen belemmeren om publiekelijk voor hun mening uit te komen, óf omdat ze het leven accepteren zoals het is.

De uitkomsten van de gesprekken met deze groep levert het volgende beeld op.

De basis voor de huidige situatie is, volgens sommigen, gelegd op 10-10-10 met de komst van Nederland als landelijk bestuur en de keuze voor een – in eerste instantie niet-gewilde – status van Sint Eustatius als openbaar lichaam. Sint Eustatius werd geen eigen land en ook geen Nederlandse gemeente en tegen de achtergrond 'dat Statia altijd al een stiefkind is geweest' wordt deze bijzondere status ervaren als een nieuwe vorm van afhankelijkheid. De WolBES en de FinBES bevatten te veel bevoogdende elementen en het eiland wordt geconfronteerd met nieuwe regelgeving en ambtelijke, Nederlandse diensten, inclusief een RCN. Dat geheel zorgt ervoor dat bestuurders zich overvallen voelen, waardoor sluimerende gevoelens van meer autonomie bij politici een voedingsbodem vinden.

Een van de oud-bestuurders geeft aan dat bestuurders in Nederland die van Sint Eustatius niet begrijpen. De meerderheids- en personenpolitiek werkt niet zoals de politiek in Nederland. Argumenteren, overleggen en het sluiten van compromissen zijn Nederlandse vormen van politiek bedrijven, geen Stataanse.

Gaandeweg ontstaat er na 10-10-10 een politieke cultuur, waarbij Nederlanders (tijdelijk) op ambtelijke posities binnen het openbaar lichaam niet welkom zijn ('wij hebben onze eigen deskundigen' en 'we don't need the Dutch'), de Nederlandse regels worden genegeerd en er onvrede ontstaat over het feit dat ongewenste medische-ethische regelgeving wordt geïntroduceerd maar verbeteringen op het sociale en fysieke domein uitblijven. Deze cultuur wordt meer dan manifest na de verkiezingen van 2015. De geïnterviewden geven allen aan dat met de komst van de huidige fractievoorzitter van de PLP de weg is ingeslagen om, met alle middelen, volledige autonomie van Sint Eustatius te bevechten. Hoewel meer autonomie een breed gevoelde wens is, keuren de meesten de wijze waarop hij dat wil bereiken, af.

De meerderheidspolitiek was er altijd al, maar deze wordt nu op meer radicale wijze beleden en toegepast. Zo is er geen sprake van dualisme, worden agendapunten toegevoegd zonder stukken, worden agendapunten van de oppositie niet gehonoreerd en wordt de voorzittersrol overgenomen door 'de leider van de regering'. Op (schriftelijke) vragen van de oppositie wordt geen of een denigrerend antwoord gegeven. Er zijn meer spoed- dan reguliere vergaderingen. Er wordt veel geschreeuwd en gescholden op Nederland, de oppositie en de voorzitter en dat gedrag wordt voortgezet op radio en tv. De oppositie krijgt nauwelijks radio- en tv-tijd, een van de tv-zenders is in handen van een aanhanger van het bestuur, die tevens directeur is van een overheids-nv. Besluiten worden genomen zonder voorbereidingen door het bestuurscollege of de Centrale Commissie. Een van de geïnterviewden noemt de besluiten 'roekeloos', omdat 'er vaak weinig idee is van de impact en de effecten'.

Het bestuurscollege wordt in feite aangestuurd door de fractievoorzitter van de PLP – en een enkele keer door de onafhankelijke partij Merkmán – en als de gedeputeerden niet luisteren, worden ze naar huis gestuurd. Eerst een UPC-gedeputeerde, later een PLP-gedeputeerde. In vergaderingen van het bestuurscollege worden de gezaghebbers genegeerd, zij 'zijn alleen goed om te tekenen bij het kruisje'.

Nederlandse eilandsecretarissen worden weggestuurd en na het tot niet-geldend verklaren van de WolBES en de FinBES voor Sint Eustatius worden personele en financiële regels niet meer toegepast. Ambtelijk en in de overheids-nv's worden 'vrienden en gelijkgestemden' benoemd.

Een van de geïnterviewden formuleert het zo: 'Iedere dag sta je weer voor nieuwe verrassingen, hoeveel erger moet het worden?'

Er is ook veel kritiek op *Nederland*. Deze groep geïnterviewden benoemt het oud zeer van de niet nagekomen beloften: de rapporten van IdeeVersa en de twee vorige commissies liggen in een la. Er is nog steeds geen niveau vastgesteld voor de sociale voorzieningen, de vrije uitkering is nog steeds niet aangepast, de wegen worden nog steeds niet gerenoveerd en het Meerjarenplan wordt niet uitgevoerd. De evaluatie van de WolBES en de FinBES is niet uitgevoerd, zoals beloofd. In dat verband wordt de bevoogding van deze wetgeving gememoreerd.

Al vanaf het begin hebben bestuurders zich hier tegen verzet.

Het dualisme is wel ingevoerd, maar er is geen bijstand verleend om daarmee vakbekwaam om te leren gaan. Anderen achten het dualisme niet geschikt voor het lokale bestuur, net zo min als het stemmen bij volmacht. Beide geven de verkeerde impulsen aan niet goedwillende politici.

Sommigen hekelen de 'bureaucratie', doelend op de rollen van het Cft en de Rijksvertegenwoordiger, die evenzeer als bevoogdend worden ervaren. Anderen hebben kritiek op de Rijksvertegenwoordiger – geen autoriteit, pakt niet door – en het Cft (te slap). Maar ook op de minister van BZK. Hij wordt ervaren als een 'papieren tijger' en 'zo kan de fractievoorzitter van de PLP z'n gang gaan, de minister doet toch niks'. Een van de oud-bestuurders is van opvatting dat de Haagse departementen niet kunnen omgaan met kleine gemeenschappen met 3200 of 1500 (Saba) inwoners.

Bij de meesten leeft het gevoel dat Nederland niet is geïnteresseerd in wat er op Sint Eustatius gebeurt en dat Nederland niet de wil heeft om het eiland te helpen om meer de eigen broek op te houden. Zij voelen zich in de steek gelaten en 'welk voorbeeld geven we dan aan onze mensen?'

De afstand tussen Sint Eustatius en Nederland is niet alleen fysiek groot, de politici willen meer rechtstreekse invloed kunnen uitoefenen. Daarom bepleiten sommigen de vorming van een BES-huis in Den Haag, à la de 'huizen' van de drie Caribische landen in het Koninkrijk. Anderen bepleiten juist meer eigenheid: geen Cft, geen Rijksvertegenwoordiger, maar een onafhankelijke gezaghebber met meer bevoegdheden.

### *Way-out?*

Alle geïnterviewden, op een enkeling na, zijn van mening dat de huidige problematiek alleen kan worden opgelost door ingrijpen van Nederland. De meesten voegen daaraan toe dat Nederland dan ook werk moet maken van de verwaarlozing van het eiland. Enkeligen geven aan dat er tegelijkertijd voorzieningen moeten worden getroffen om tot duurzame 'good governance' te komen op Sint Eustatius.

Velen geven daarbij aan dat Nederland zonder twijfel zal worden beticht van neokoloniaal gedrag en/of van nieuwe slavernij. Dat moet Nederland dan maar voor lief nemen. De meerderheid is ervan overtuigd dat de bevolking ingrijpen zal toejuichen.

Een aantal lijkt het beter dat Nederland Sint Eustatius helpt om op weg te gaan naar meer autonomie. Daarbij zou Nederland niet steeds repressief, maar meer ondersteunend moeten optreden.

Vrijwel alle geïnterviewden geven ook aan dat de hoofdrolspelers in de huidige coalitie niet werkelijk uit zijn op volledige autonomie – getuige het feit dat het White Paper uitgaat van begrotingssteun van Nederland – maar op persoonlijke macht. Het debat over verdergaande autonomie moet in hun ogen met spoed worden gevoerd, waarbij alle aspecten breed met de bevolking moeten worden gedeeld, zodat mensen zich een eigen oordeel kunnen vormen. Nu vormen de mensen zich een oordeel op basis van de, vrijwel dagelijkse, optredens van het huidige bestuur, dat niet altijd objectieve informatie verstrekt.

## **2.2.2 De opvattingen van het huidige bestuur**

Het bestuur heeft, zoals eerder vermeld, haar opvattingen niet met de commissie willen delen. Uit de vele brieven die naar Nederland zijn verstuurd, uit een transcriptie<sup>76</sup> van een radio-uitzending waarin het bestuur – twee gedeputeerden en drie eilandsraadsleden – gedurende 2½ uur de bevolking informeert en uit het gesprek met de laatste eilandsecretaris valt wel een beeld te schetsen.

<sup>76</sup> Bijlage 47, verslag radio uitzending Coalitie PLP/Merkman, Ontwikkeling Eiland Secretaris, 1 augustus 2017

Het bestuur streeft een beter Sint Eustatius na. Het eiland moet op Caribische wijze worden opgebouwd, zonder inmenging van anderen. Daartoe is het noodzakelijk dat het eilandsbestuur volledige autonomie verkrijgt. De macht moet terug naar het eilandsbestuur, dat zelf de controle moet hebben en zelf kunnen bepalen wat goed is voor het eiland. Dat houdt ook in dat het bestuur zelf over alle financiële middelen moet kunnen beschikken zonder afhankelijkheid van Nederlandse departementale begrotingen. En ook zonder afhankelijkheid van Nederlandse, bevoogdende wetten. Zowel de wetgevende als de uitvoerende macht behoren het eilandsbestuur toe. Bijstand, begeleiding of hulp is niet nodig: 'Wij bedelen niet om hulp, wij doen het zelf'.

Het bestuur ervaart op dit moment Nederland als een tegenstander die het eilandsbestuur niet respecteert. Nederland wil het bestuur dwingen de Nederlandse agenda uit te voeren en wil niet luisteren. Er is geen transparantie, het bestuur heeft geen zicht op de belastinginkomsten voor Nederland die van het eiland komen.

Er wordt vooral ingezet op economische ontwikkeling, waarbij andere aspecten, bijvoorbeeld het mariene milieu, ondergeschikt zijn: 'Wij doen alles voor de economie. Waarom moeten wij rekening houden met de natuur in onze haven?'. Het is ook belangrijk om het financiële beheer te verbeteren, omdat 'besturen zonder goed inzicht in de financiën niet goed mogelijk is'. Dit probleem speelt al decennialang, 'het moet een keer goed worden aangepakt en met Versant als financieel adviseur voor het openbaar lichaam gaat dat ook gebeuren'. Door het toezicht van BZK vanaf juni 2015 was het nauwelijks mogelijk om er wat aan te doen. Dat toezicht zou in 2013 en 2014 ook nodig zijn geweest, maar is niet ingesteld.

De WolBES en de FinBES zijn Nederlandse wetten die in strijd zijn met VN-resoluties. Daarom gelden zij – grotendeels – niet voor Sint Eustatius. Deze twee wetten ontkennen de eigen autoriteit van het eiland. Nederland heeft zich hiermee te veel gemengd in interne aangelegenheden. Met deze wetten is het bijna praktisch onmogelijk om te besturen, omdat er steeds, soms wekenlang, op goedkeuring van derden moet worden gewacht.

Het vertrouwen in Nederland is helemaal weg. Er zijn te veel beschuldigingen van *bad governance* geuit en er is te veel op een negatieve manier gekeken. Nederland heeft niet in oplossingen gedacht, maar in repressieve maatregelen. Het eilandsbestuur moet doen wat Nederland vindt en de aanpassingen moeten steeds alleen van Statia komen.

#### *Way-out?*

Nederland moet met dit bestuur om de tafel gaan zitten. Daar moet bepaald worden wie wat doet, inclusief de bijbehorende budgetten. Daarbij is het White Paper het uitgangspunt. Het recht op volledige zelfbeschikking staat voorop en hoe dat moet worden vormgegeven, staat daarin volledig beschreven.

### **2.2.3 De opvattingen van het bestuur in Nederland**

#### *De departementen*

Over de *relatie met het eilandsbestuur* van Sint Eustatius bestaan verschillende beelden. De ministeries die hun taken vrijwel zelfstandig kunnen uitvoeren, hebben relatief positieve ervaringen of kwalificeren de verhouding als 'vreedzame co-existentie'. Andere ministeries proberen zo veel mogelijk het bestuurlijke contact te vermijden door op ambtelijk niveau samen te werken. Er is ook begrip voor het bestuur: 'Besturen daar is niet makkelijk met weinig geld en weinig ervaring', maar dat maakt overleg ook lastig: 'Ik heb nog nooit gemerkt dat we een inhoudelijk debat hebben gehad.' Er wordt een professionaliteitsverschil gesignaleerd in de beleidsvorming, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Omdat de eilandsbesturen vaak 'alleen beslissen wat er nu langs komt, is er ook geen beleid nodig'.

Het bieden van technische bijstand of het tijdelijk overnemen van taken wordt soms wel geapprecieerd, zoals bijvoorbeeld bij Census office (burgerzaken), soms ook niet. Het aanbod van de Nederlandse woningcorporatie Woonlinie om honderd woningen in deplorabele toestand voor eigen rekening op te knappen en de Statiaanse Housing Foundation te helpen ontwikkelen, wordt van de hand gewezen. Hetzelfde geldt voor een samenwerkingsverband tussen Eutel en KPN om de telecommunicatie te verbeteren.

Opgemerkt wordt dat het eilandsbestuur, ondanks juist verkregen informatie, hardnekkig kan vasthouden aan de eigen beelden. Zo kan de gewenste ID-kaart pas komen wanneer het Personen Informatiesysteem voor de Antillen (PIVA) op orde is. Zo is er voor het lokale ziekenhuis geen eigen dialyseapparatuur mogelijk- ook een veelgehoorde wens- omdat er onvolgende schoon water is en te veel uitval van elektriciteit. In beide voorbeelden wordt Nederland als 'onwillig' geframed.

Over de *eigen rol* bestaat een eenduidige opvatting over het beleidsmatige handelen. Ieder departement werkt vanuit zijn eigen visie. Een gedeelde, beredeneerde opvatting over het Koninkrijk én over de relatie met de openbare lichamen ontbreekt. De politieke interesse daarvoor is er niet of nauwelijks en dat geldt ook voor een gezamenlijk handelingsplan. Het Meerjarenplan is een verzameling projecten en intenties. De versnipperde Haagse aanpak werkt in Nederland door de schaalgrootte, maar is voor de eilanden funest: met een klein bestuur moet met de grote departementen worden gewerkt, inclusief het RCN en de liaisons. Aan de tafel Caribisch Nederland (CN-tafel) wordt een zeker ongemak ervaren, omdat 'we wel veel doen, maar we toch dezelfde vraagstukken blijven houden'. Sommige ministeries zijn zich zeer bewust van achterstanden en pogen daar met financiering uit onderuitputting iets aan te doen.

Specifiek met betrekking tot het PIVA wordt aangegeven dat er geen sprake is van enige vorm van eigenaarschap van het probleem. Niet van het eilandsbestuur, niet van de beleidskant van de ministeries. Terwijl het PIVA de bron is voor reisdocumenten, de belastingen, de sociale zekerheid, het onderwijs, de zorg, de immigratie e.d. En ook voor het kiesregister, en dat is extra zorgelijk omdat 'spookstemmers' door de kleinschaligheid veel impact hebben op de verkiezingsuitslagen. Er is nu wel het Plan van Aanpak. Als dat niet werkt, wordt overwogen de backofficetaken in Nederland uit te gaan voeren.

Met betrekking tot het vaststellen van een sociaal minimum geeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat er bereidheid bestaat om dat vast te stellen, maar dat het geen eenvoudige zaak is.

Een aantal ministeries zoekt op het jeugdterrein de samenwerking op, maar loopt daarbij aan tegen het feit dat nog niet ieder departement wil participeren.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol. Na 10-10-10 is de coördinatie ten behoeve van de drie openbare lichamen aanvankelijk gelegd bij de toenmalige directie Openbaar Bestuur en Democratie, omdat deze toch min of meer als gemeenten werden beschouwd: 'Je maakt een openbaar lichaam, maar benadert het als een gemeente, dat werkt dus niet'. Al snel is de coördinatie weer bij de directie Koninkrijksrelaties gelegd.

Een coördinerende taak zonder een onderliggende gedeelde visie is niet gemakkelijk uit te voeren. De andere ministeries gaan hun eigen gang of leggen hun problemen neer bij BZK als het hen uitkomt. Sommige geven aan dat ze geen last van BZK hebben, maar ook geen gemak. Een ander duidt de positie als 'BZK heeft geen rol en geen opvatting'. De zorg voor goed bestuur wordt door de andere departementen als een vraagstuk voor BZK gezien, daar hebben zij geen aandeel in.

De directie Koninkrijksrelaties tracht met programma's het bestuurlijk vermogen bij de openbare lichamen te ontwikkelen, maar heeft inmiddels met Sint Eustatius geen goede verhouding. De interventies hebben de relatie aangetast. 'Eerst is er te lang gewacht en toen er maatregelen werden genomen, ging het meteen te hard. De interventies in 2015 waren te weinig doordacht en te weinig transparant.'

### *De Rijksvertegenwoordiger*

Sommige ambtenaren zien de Rijksvertegenwoordiger functioneren als een autonoom orgaan, maar met een beperkt mandaat, hoewel anderen vinden dat hij op Sint Eustatius meer had moeten doorpakken. Daartegenover staat dat sommigen van mening zijn dat de departementen meer gebruik moeten maken van de Rijksvertegenwoordiger, zodat hij beter in positie komt.

Een van de geïnterviewden acht zijn positie onmogelijk, omdat hij wel moet coördineren, maar dat niet mag van de departementen. Daarbij zijn ook de liaisons niet altijd even behulpzaam. De Rijksvertegenwoordiger zegt daar inderdaad tegen aan te lopen en soms ook lang te moeten wachten op uitsluitel van beleidsmakers vanwege het vraagstuk 'wat vindt mijn

minister hier van'. Hij kwalificeert zijn positie als hybride, 'iets tussen een ambtenaar en een bestuurder in', met een mandaat dat hem weinig ruimte geeft om afdoende te interveniëren in omstandigheden zoals die zich voordoen op Sint Eustatius.

Al voor zijn aantreden nam de eilandsraad een motie van wantrouwen aan over zijn benoeming. Het Plan van Aanpak was bijna onmogelijk uit te voeren. Het Stataanse bestuur wilde dat van de aanvang af helemaal zelf doen, met eigen mensen.

Ten aanzien van verkiezingen roept hij op om het stemmen bij volmacht af te schaffen; dat werkt chantage in de hand en daarmee afgedwongen verkiezingsuitslagen.

Met betrekking tot het sociaal stelsel is zijn observatie dat de openbare lichamen wel het stelsel hebben gekregen, maar niet de maatstaven, terwijl het bestaansminimum schrijnend laag is.

De Rijksvertegenwoordiger ervaart zijn positie als een speelbal. 'Den Haag' ziet hem als belangbehartiger, voor de openbare lichamen is hij de lastige man van Den Haag. Omdat het ministerie van BZK in Den Haag geen positie heeft en geen sterke regiefunctie, is ook zijn positie zwak. Nederland heeft de figuur van Rijksvertegenwoordiger niet verinnerlijkt, de eilanden hebben hem niet aanvaard.

Daarnaast ziet hij dat het insulaire karakter van de openbare lichamen dwingt om anders te reageren dan in Nederland bij een vergelijkbaar vraagstuk. Die opvatting is in Den Haag niet altijd gemeengoed.

#### *Het College financieel toezicht*

Het College financieel toezicht (Cft) geeft aan dat het vanaf het begin het meest heeft moeten interveniëren op Sint Eustatius. De buitenwereld acht die interventies soms te weinig krachtig, maar verliest uit het oog dat het Cft geen rechtmatigheidsonderzoek doet en ook geen fraudeonderzoeken.

Als beleidslijn hanteert het bestuur van Cft het uitgangspunt dat er in beginsel vertrouwen moet zijn in het lokale bestuur, omdat anders economische groei niet tot stand komt. En hoewel de informatie vanuit het openbaar lichaam Sint Eustatius soms belabberd is, de procedures voortdurend vertraagd worden en de kwaliteit van de ambtenaren bij Financiën verder ontwikkeld moet worden, is er altijd uiteindelijk sprake van een sluitende begroting en van compensatie van begrotingstekorten. Het bestuur van Cft ziet dat de bestuurskracht niet groot is, maar dat ook de vrije uitkering te laag is. Zij is blij met de komst van Versant, daarmee moet de financiële functie echt beter worden. Aan de andere kant is een eilandsbestuur met dictatoriale neigingen niet aanvaardbaar en moet Nederland haar historische verantwoordelijkheid nemen.

#### *De VNG*

Het beeld van de bestuurders van Sint Eustatius is bij de VNG beperkt. Voor zover wel merkbaar in de contacten, is de observatie van de VNG dat er geen sprake is van verinnerlijking van de principes van de democratische rechtsstaat. Bestuurders ervaren hun mandaat als een persoonlijk mandaat. Tegen die achtergrond is het een complexe opgave om de voorwaarden te scheppen om tot bestuurlijke ontwikkeling te komen.

De VNG wil daarin graag investeren, zodat er een aanvaardbaar bestuurlijk niveau ontstaat.

#### *Way-out?*

Alle geïnterviewden zijn, zonder uitzondering, van mening dat er zo spoedig mogelijk een visie op het koninkrijk en daarbinnen op de openbare lichamen moet komen. Er wordt nu te veel uitgegaan van de veronderstelling dat er een vanzelfsprekende gedeelde opvatting bestaat.

Er is ook in zekere zin een gedeeld besef dat Nederland te veel met de Nederlandse bril kijkt en het tekort aan implementatiekracht op de eilanden of niet ziet, of voor lief neemt. Ook over 'goed bestuur' is een eenduidige visie nodig.

Een beperkt aantal geïnterviewden ziet de departementale versnippering en verkokering als een te grote belemmering voor de ontwikkeling van de eilanden. Zij stellen dat het tijd wordt dat de minister van BZK ook de volledige ministeriële (beleidsmatig en budgettair) verantwoordelijkheid krijgt voor de openbare lichamen.

Over een mogelijke bestuurlijke ingreep door Nederland zijn de meningen verdeeld.

Sommigen spreken van een evidente onafwendbaarheid om het wel te doen, gelet op de vele democratische inbreuken en de effecten daarvan voor de bevolking. Anderen zijn daar terughoudender over, sommigen omdat alleen ingrijpen nog geen duurzaam goed bestuur gaat

waarborgen; anderen omdat zij escalatie een onverstandige lijn vinden die ook niet past in de eigen departementale filosofie; of omdat zij vrezen dat daardoor de energie van de medewerkers ter plaatse verloren zal gaan. Weer anderen zien meer heil in een aanpak waarin Nederland de rol van leraar op zich neemt, omdat ingrijpen zelden een werkzaam perspectief biedt. Een enkeling veronderstelt dat een nieuwe minister van BZK wellicht de relatie weer kan verbeteren, waardoor ingrijpen overbodig zou zijn.

Met name het ministerie van BZK spreekt uit dat Nederland niet alleen moet investeren in de verbetering van het bestuur, maar ook in oplossingen die de openbare lichamen meer autonomie geven.

## 2.3 Bestuurlijke identiteit van Sint Eustatius

### 2.3.1 Streven naar meer autonomie

De eerste commandeur op Sint Eustatius, Pieter van Corselles, en zijn medebestuurders zullen in 1636 geen gevoelens van afhankelijkheid hebben gekend ten opzichte van hun moederland. Het zijn immers juist de West-Indische Compagnie en de Kamer van Zeeland die hen toestaan in 1636 een nieuwe kolonie te stichten. Zij voelen zich Zeeuw of Hollander en nog geen Stataan, maar vooral pionierende handelaren.

Naast Zeeuwen en Hollanders komen er door de bestuurlijke wisselingen ook Fransen, Engelsen, Ieren en Schotten op het eiland. De Afrikaanse slaven die worden verkocht aan eilandelijke huishoudingen krijgen ook nakomelingen.

De meeste huidige inwoners voelen zich, bijna 400 jaar later, in de eerste plaats Stataan en in de tweede plaats, en ook niet iedereen, Nederlander. Er bestaan nog steeds familieverbanden waarin stambomen teruggaan naar de eerste bewoners na de Indiaanse Cariben, waarbij een verband aanwezig is met de slavernij, hetzij als handelaar en/of slavenhouder, hetzij als slaaf.

Euwenlang, tussen 1636 en 1954, is er geen sprake geweest van zelfbestuur, maar van bestuur door overheersers: de West-Indische Compagnie, Holland, Frankrijk en Engeland en vanaf 1816 gouverneurs namens het Koninkrijk der Nederlanden. Pas in 1954 is er voor het eerst sprake van een eigen eilandsbestuur. De regering van de Nederlandse Antillen zetelt evenwel in Willemstad, de koninkrijksregering in Den Haag. Stataanse politici maken wel deel uit van de Staten van de Nederlandse Antillen en soms van de kabinetten in Willemstad. De twee regeringen bekommeren zich nauwelijks om de eilandelijke besturen en wellicht het minst om Saba en Sint Eustatius. Dat geeft enerzijds de eilandsbestuurders ruimte om hun eigen koers te varen. Anderzijds blijft er een gevoel van overheersing bestaan, omdat Sint Eustatius afhankelijk is van de geldstromen van de twee regeringen, met name van de Nederlandse Antillen, ook al maken Stataanse politici daar deel van uit.

Bijna 60 jaar eilandsbestuur in relatieve vrijheid, ook al werd die niet zozeer bewust gegund, maar verkregen door gebrek aan belangstelling, laat evenzeer sporen na.

Een historie van langdurige kolonisatie en slavernij – door Nederland pas in 1863 afgeschaft – en van regeringen die fysiek ver weg gezeteld zijn, laat zich niet zomaar tot geschiedenis en een (ver) verleden verklaren. Gevoelens van overheersing en afhankelijkheid kunnen wel een voedingsbodem zijn voor de wens om meer autonomie te verkrijgen. Op Sint Eustatius is dat in ieder geval zo. Alle politieke partijen streven een grotere autonomie na, zij het in verschillende mate.

Van de drie grootste partijen wensen de Democratic Party (DP)<sup>77</sup> en de United People's Coalition (UPC) meer taken in autonomie uit te voeren. De Progressive Labour Party (PLP)<sup>78</sup> streeft naar de status van een autonoom land binnen koninkrijksverband. Maar dan met begrotingssteun à la een openbaar lichaam en met een gouverneur en een rijksministerraad zonder bevoegdheden. Deze vorm van *vrije associatie* wordt onderbouwd door een beroep op de VN-resoluties 942, 945 en 1514 en op het VN Handvest, artikelen 73 en 103.

<sup>77</sup> Wellbeing of the People comes First!

<sup>78</sup> White Paper: On the road to Autonomy, where there is a will, there is a way, maart 2017

### 2.3.2 Asymmetrische verwachtingen

De BES-wetgeving is gebaseerd op de uitgangspunten 'Antilliaanse wetgeving tenzij' en op legislatieve terughoudendheid gedurende de eerste jaren na 10-10-10. De onderliggende beleidskeuzes richten zich op fasering in de uitvoering en het toezicht om de eilanden de tijd te geven nieuwe regels te absorberen en op de (concurrentie)positie van de eilanden in het Caribisch gebied. Op sociaal gebied richt het beleid zich op het terugdringen van de werkloosheid en het beteugelen van immigratie van buitenlandse (tijdelijke) werknemers.

Sinds 10-10-10 heeft Europees Nederland geïnvesteerd in het zorgstelsel, het onderwijs en de veiligheid, in de inrichting van Europees-Nederlandse ambtelijke diensten als politie, belastingdienst, douane en immigratiedienst, maar ook in diensten van het openbaar lichaam, zoals Census en het Kadaster. Projectinvesteringen zijn gedaan in onder meer afvalverwerking, energie, drinkwater, jeugd- en gezinsvoorzieningen, sport, schoolgebouwen, overheidsgebouwen en het financieel beheer van het openbaar lichaam. De justitiële keten is vormgegeven. Ter illustratie: de rijksuitgaven voor Sint Eustatius bedragen over 2015 € 60,5 miljoen.<sup>79</sup> De rijksbelastingopbrengsten voor 2016 zijn begroot op € 15,7 miljoen.<sup>80</sup>

De begroting van Sint Eustatius zelf over 2016 sluit op een bedrag van \$ 15,5 miljoen. Daarvan is \$ 1,7 miljoen afkomstig uit lokale belastingen, heffingen en leges, \$ 10,8 miljoen uit het Nederlandse BES-fonds, de zogeheten vrije uitkering en \$ 2,2 miljoen uit bijzondere uitkeringen. Het ministerie van BZK voegt daar nog specifiek voor dit jaar \$ 0,8 miljoen aan toe voor de betaling van KPMG ten behoeve van de verbetering van het financieel beheer.

Met een terughoudende opstelling in wetgevend, uitvoerend en handhavend opzicht en door middel van investeringen heeft Nederland, meer dan voorheen, nabijheid in de vorm van begrip willen creëren en tegelijkertijd een zekere distantie willen houden tot het lokale bestuur, om dat bestuur in de gelegenheid te stellen de nieuwe bestuurlijke rol te ontwikkelen.

In Caribisch Nederland, ook op Sint Eustatius, bestaat tevredenheid over de aanzienlijke verbeteringen in de zorg en het onderwijs. Dat hebben eerdere commissies al vastgesteld. Ook de teleurstellingen zijn helder beschreven, met name door de Commissie Spies. Die betreffen vooral het fysieke en sociale domein, waarin de uitkeringen aanmerkelijk lager liggen dan in Nederland. Daardoor is er bij velen het gevoel ontstaan dat Statianen tweederangsburgers zijn. Op basis van de rapporten van IdeeVersa leefde ook de verwachting dat de vrije uitkering zou worden verhoogd, omdat de onderzoeken onder meer laten zien dat er onvoldoende middelen zijn om nieuwe investeringen en achterstallig onderhoud te plegen. De onvrede over het uitblijven daarvan wordt met name geprojecteerd op de staat van de wegen.

In 2013 maken de drie openbare lichamen ontwikkelplannen, die uiteindelijk resulteren in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018. Saba en Bonaire tekenen het MJP in juni 2015, Sint Eustatius in februari 2016. De eigen plannen zijn ambitieuzer dan het Meerjarenprogramma, wat tot een nieuwe teleurstelling leidt. De trage uitvoering belemmert vervolgens de voortgang.

Niet alleen bestuurders en politici, maar ook de bevolking, koesteren de diepe wens om het vliegverkeer betaalbaar te maken en/of een goedkope veerdienst te krijgen. Het Nederlands bestuur ziet deze verbindingen echter niet als openbaar vervoer en wil daarom het reizen niet subsidiëren. Voor velen is de huidige bereikbaarheid onvoldoende.

De verwachtingen worden vanuit Sint Eustatius bij bezoeken van en naar Europees Nederland expliciet gemaakt, maar de standpunten van Nederland blijven naar het Stataanse gevoel hangen in vage bewoordingen en onduidelijke toekomstperspectieven. Deze asymmetrie zorgt voor (bestuurlijke) onvrede op het eiland.

79 Realisatie begroting 2015

80 Begroting 2016

### 2.3.3 Meerderheidspolitiek en personenpolitiek

In een ontwikkelde democratie zijn politieke partijprogramma's gebaseerd op ideologieën, idealen en ambities om 'de wereld te verbeteren'. Een geïnternaliseerd democratisch beginsel is respect voor de minderheid en voor andere bestuurslagen. Dat respect zorgt ervoor dat er uiteindelijk compromissen worden gesloten: tussen coalitiepartijen, tussen coalitie en oppositie, tussen de verschillende bestuurslagen, tussen bestuurders en gekozen vertegenwoordigende organen.

De vorming van een democratisch stelsel is een proces van vallen en opstaan, waarin de mondigheid van de bevolking ook een rol speelt.

Nederland is dit proces ingegaan in 1848, waarbij pas na de Tweede Wereldoorlog deugdelijk bestuur meer expliciet op de bestuurlijke agenda komt.

De weg naar een democratisch stelsel heeft Sint Eustatius pas in 1954 kunnen inslaan. Die weg kenmerkt zich door eenzaamheid. De regering van de Nederlandse Antillen, noch de koninkrijksregering, bekommert zich over de nieuwe bestuurders en de nieuwe eilandsraden. De bevolking is relatief laagopgeleid en relatief arm en niet gewend aan mondigheid. Ook andere spiegels worden niet voorgehouden, zoals in Nederland door andere gemeenten of provincies of door media die het bestuur kritisch volgen. Daardoor heeft een coalitie op Sint Eustatius niet alleen de meerderheid, maar ook een monopolistische macht.

Door de kleinschaligheid en de sterke familieverbanden stemmen de kiezers niet zozeer op een partij, als wel op een persoon. Er zijn geen partijbureaus die de politieke partijen ondersteunen in de ontwikkeling van ideologieën en partijprogramma's.

Er waren ook geen opleidingen en trainingen voor gedeputeerden, eilandsraadsleden of gezaghebbers, zoals Nederland die kent voor wethouders, raadsleden en burgemeesters. Pas na 10-10-10 kunnen Stataanse politici deelnemen aan trainingen. Het zijn van politicus in actieve dienst vereist immers gevormd vakmanschap, niet alleen (persoonlijke) ambities of (eigen) idealen.

### 2.3.4 Gewoontes en gebruiken

In kleine gemeenschappen kennen de mensen elkaar en is de afstand tussen kiezers en politici klein. Voordeel is dat mensen weten op wie ze stemmen en dat bestuurders toegankelijk zijn.

Maar een geringe afstand kan ook leiden tot wederzijdse afhankelijkheid. Politici zijn afhankelijk van hun kiezers en in een niet-anonieme en kleine gemeenschap eerder geneigd om gunsten te verlenen, waaronder het geven van banen.

In een omgeving van relatieve armoede, zoals op Sint Eustatius, wordt dat patroon versterkt omdat burgers voor een beter bestaan op hun beurt afhankelijk zijn van bestuurders. In ruil voor het ontvangen van een gunst – of een toezegging daarvoor – krijgt de bestuurder hun stem. Cliëntelisme – of spiegelbeeldig patronage – is op Sint Eustatius een gangbare norm.

Een ander aspect is dat politici geneigd zijn om zo veel mogelijk te handelen vanuit het perspectief van de samenleving omdat daarmee hun herverkiezing meer in zicht komt. De Stataanse gemeenschap lijkt kenmerken te hebben die duiden op wat in de literatuur een *high-power society* wordt genoemd. In zo'n gemeenschap wordt machtsongelijkheid als een gegeven geaccepteerd. Daarmee krijgen politieke ambtsdragers een mandaat om hun rol naar eigen inzichten in te vullen. Dat kan ook inhouden dat er regels worden overtreden, wanneer de overtuiging bestaat dat daarmee een belang wordt gediend.

Machtsongelijkheid staat niet gemakkelijk toe dat mensen elkaar aanspreken of ter verantwoording roepen. Op Sint Eustatius is dat aspect terug te zien in de verhoudingen tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat en tussen het bestuurscollege en de eilandsraad.

De fysieke afstand tussen Willemstad en Sint Eustatius was groot, die tussen Sint Eustatius en Den Haag is nog veel groter. Die fysieke afstand, inmiddels enigszins gemitigeerd door de digitale communicatiemiddelen, maakt het niet gemakkelijk om elkaars opvattingen over



deugdelijk bestuur te kunnen plaatsen en begrijpen. De nog bestaande 'meerderheid-is-machtpolitiek' en de personenpolitiek op Sint Eustatius moeten wellicht een grotere afstand afleggen naar de Nederlandse 'respect-voor-de-minderheidpolitiek' en de partijpolitiek en vice versa dan de bijna 9000 km die Oranjestad scheidt van Den Haag.

Het doorbreken van patronen die voor beide partijen al heel lang als vanzelfsprekend gelden, is niet eenvoudig. Daarvoor is een perspectiefverschuiving aan beide zijden nodig en niet alleen nieuwe, Nederlandse wetten, zoals de WolBES en de FinBES.

# 3 Bestuurlijke vergelijkingen

Sint Eustatius is niet alleen onderdeel van Nederland, maar ook van de Caribische regio, bestaande uit 31 eilandgebieden met eenzelfde koloniaal verleden.

Om perspectivische vertekening te voorkomen, is de ontwikkeling van deze Caribische eilandgebieden nader beschouwd, op basis van twee studies die het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren.<sup>81</sup> en van een aantal gegevens van Wikipedia. De gegevens op Wikipedia zijn niet voor 100% betrouwbaar, maar zijn wel als indicatief te beschouwen.

Het huidige bestuur heeft het White Paper gebaseerd op de relatie van Nieuw-Zeeland met de Cook Islands, Niue en Tokelau.<sup>82</sup> De relatie met de Cook Islands, vertoont veel overeenkomsten met het White Paper. Daarom is deze relatie kort beschreven, evenals die met Tokelau.

Omdat vrijwel alle geïnterviewden op Sint Eustatius aangeven dat Nederland bestuurlijk moet ingrijpen, zijn de vergelijkbare ingrepen in Nederland en in de Caribische regio eveneens in dit hoofdstuk opgenomen.

## 3.1 De Caribische regio

Van de 31 eilandgebieden zijn er drie volledig onafhankelijk, zonder banden met een ander land: Haïti sinds 1825, de Dominicaanse Republiek sinds 1844 en Cuba sinds 1902.

De *Verenigde Staten van Amerika* kennen twee soevereine staten, Puerto Rico en de US Virgin Islands in een verband dat met 'US insular area' wordt aangeduid. Het staatshoofd van deze staten is de president van de USA, voor wiens verkiezing de bevolking niet stemgerechtigd is. De president wordt vertegenwoordigd door een gekozen gouverneur.

Puerto Rico heeft een eigen grondwet, de US Virgin Islands (nog) niet.

De Verenigde Naties bepleiten verdergaande onafhankelijkheid; in een volksraadpleging op Puerto Rico in 2012 stemde 54% van de kiezers voor onafhankelijkheid.

Tot het *Gemenebest van het VK* behoren tien soevereine Caribische landen. Er zijn twee republieken, Dominica (1978) en Trinidad and Tobago (1962) met een gekozen president. De overige acht staten hebben de koningin van het VK als staatshoofd (deze staten worden 'realm' genoemd), met een governor-general als vertegenwoordiger van de koningin. Het betreft Jamaica (1962), de Bahama's (1973), Barbados (1966), Saint Lucia (1979), Saint Vincent and the Grenadines (1969/1979), Grenada (1974), Antigua and Barbuda (1981) en Saint Kitts and Nevis (1983).

Deze landen kennen een parlement met gekozen en benoemde leden. De benoemingen zijn voorbehouden aan de gouverneur, meestal op advies van de premier en/of de oppositie.

Het *Verenigd Koninkrijk* kent zes British overseas territories: Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Montserrat en de Turks and Caicos Islands. De eilandgebieden zijn bevoegd om voor 'domestic affairs' maatregelen te treffen en te besturen. Het lokale bestuur bestaat uit een governor-general, een premier en een aantal kabinetsleden, de parlementen kennen een Kamer. Soms zijn de leden gekozen, soms ook door de gouverneur, al dan niet op advies, benoemd.

In het VK is sprake van een gevolmachtigd minister per eilandgebied.

81 Postkoloniale relaties in internationaal perspectief – oktober 2013  
Deelstudie: Franse overzeese gebiedsdelen – dr. O. Nauta

Deelstudie: Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland – dr. O. Nauta en prof. A.H.A. Soons

82 Bijlage 48, uitnodiging voor een Town Hall meeting op 5 september 2017; niet doorgegaan vanwege de orkaan Irma

*Frankrijk* kent in de Caribische regio vier 'départements de France Outre-Mer': Guadeloupe, Martinique, Saint Martin en Saint Barthélemy. De eilanden kennen eigen volksvertegenwoordigende organen, variërend van 19 leden (St. Barthélemy) tot 45 leden (Martinique). Vertegenwoordigers van de eilanden maken deel uit van het Franse parlement.

Het *Koninkrijk der Nederlanden* bestaat uit vier soevereine staten: Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De eilanden Saba, Sint Eustatius en Bonaire behoren als openbaar lichaam tot Nederland.

De drie Caribische landen hebben een gevolmachtigd minister in de Rijksministerraad.

Van de vijftien eilandgebieden met minder dan 100.000 inwoners zijn er vier een soevereine staat. De elf andere zijn, als 'overzees' gebied, onderdeel van Frankrijk, het VK en Nederland. De negen kleinste, qua inwonersaantal, eilandgebieden zijn alle niet volledig onafhankelijk.

Volgens de Human Development Index (HDI) van de VN in 2016 zijn er vier eilandgebieden, waaronder Aruba, zeer hoog ontwikkeld, zeventien hoog ontwikkeld, één (Montserrat) medium ontwikkeld en één (Haïti) niet ontwikkeld. De status van zeven eilandgebieden is onbekend, waaronder die van Curaçao en Sint Maarten en de drie Nederlandse openbare lichamen.

Van de drie Europese landen investeert Frankrijk relatief het meest in de eilandgebieden en het VK relatief het minst. Een (toenemend) aantal eilandgebieden kent investeerders uit China en Taiwan.

Qua Purchasing Power Parity based (PPP – GDP per capita) bevindt Sint Eustatius zich met acht eilandgebieden min of meer in de middenmoot. Twaalf eilandgebieden kennen een (veel) lager PPP dan Sint Eustatius, waarvan Haïti en Jamaica veruit de twee laagste PPP's kennen.

Qua bestuur heeft *Frankrijk* een relatie met de eilanden op basis van *integratie*, waarbij alle inwoners in beginsel over hetzelfde voorzieningenniveau beschikken. In de praktijk werkt dat soms anders uit, bijvoorbeeld door de verschillende prijsniveaus. Het waarborgen van goed bestuur is wel een aandachtspunt, maar door het vrijwel ontbreken van mogelijkheden om hoger toezicht uit te oefenen, minder dominant dan in Nederland.

Het Britse bestuur heeft het vraagstuk van autonomie ondergeschikt gemaakt aan goed bestuur. Goed bestuur is voorwaardelijk voor meer autonomie. De *governor* heeft de bevoegdheid om zelf besluiten te nemen, ook al is het lokale bestuur het daar niet mee eens. In de praktijk gebeurt dat niet vaak, er vindt veel informeel verkeer plaats tussen de *governor*, het eilandsbestuur en 'Londen' om good governance te waarborgen. De *governor* moet ook met ieder lokaal wetsvoorstel instemmen. Ook op dat vlak is er sprake van informele afstemming met 'Londen'. Indien een wetsvoorstel strijdig is met de grondwet of een andere wettelijke regeling hoeft de *governor* niet te ondertekenen.

Caribisch-Britse ambtenaren worden voorgedragen door een onafhankelijke, politiek neutrale commissie en benoemd door de governor. Caribisch-Franse ambtenaren worden benoemd nadat zij zijn geslaagd voor een concours. Geen enkele Franse (Europees noch Caribisch) concoursdeelnemer heeft een garantie op tewerkstelling in de plaats van herkomst.

## 3.2 Cook Islands, Niue en Tokelau

De Cook Islands bestaan uit 15 eilanden in de Stille Oceaan met een oppervlakte van 240 km<sup>2</sup>. Er wonen rond de 12.000 mensen. Zo'n 58.000 Cook Islanders wonen in Nieuw-Zeeland. De eilanden kennen een vrije associatie met Nieuw-Zeeland, waarbij zij over een eigen grondwet beschikken en volledige autonomie kennen waar het de wetgevende en uitvoerende macht betreft. Nieuw-Zeeland heeft een formele verantwoordelijkheid voor defensie en Buitenlandse Zaken, hoewel wordt toegestaan dat de Cook Islands internationaal een eigen koers varen. De eilanden ontvangen nog steeds subsidies van Nieuw-Zeeland; in 2011 is er een overeenkomst getekend waarbij Nieuw-Zeeland fors investeert in afval- en waterverwerking, duurzame energie, onderwijs en publiek financieel management. De economie van de

eilanden is stevig vervlochten met die van Nieuw-Zeeland en is daar sterk afhankelijk van. De Cook Islands hebben dezelfde munt en hetzelfde fiscale en monetaire stelsel als Nieuw-Zeeland. De inwoners kunnen vrij de Nieuw-Zeelandse arbeidsmarkt betreden.

Nieuw-Zeeland is niet verantwoordelijk voor goed bestuur op de Cook Islands en een zekere mate van slecht bestuur wordt geaccepteerd. Voor zover er invloed wordt uitgeoefend op het bestuur, gebeurt dat door middel van diplomatie en de omvang van de financiële steun.

Met Niue, 15.000 inwoners, heeft Nieuw-Zeeland eenzelfde relatie als met de Cook Islands.

Met Tokelau - 17.000 inwoners, oppervlakte van 12,2 km<sup>2</sup> - ligt de relatie een fractie anders. Tokelau kent geen eigen grondwet, maar wel eigen wetgevende en uitvoerende macht. De Gouverneur-Generaal van Nieuw-Zeeland is ook die van Tokelau. Hij heeft een ceremoniële functie. Onder de Gouverneur-Generaal staat de minister van Buitenlandse Zaken en Handel en daaronder de Bestuurder. Deze is de hoogste uitvoerende macht op Tokelau, maar heeft zijn bevoegdheden gedelegeerd aan bestuursorganen op Tokelau. Zelf is de bestuurder gezeteld in Wellington.

### 3.3 Bestuurlijke ingrepen

In *Nederland* is er sinds 1848 vijf keer met een speciale wet ingegrepen in gemeentelijk bestuur. In 1895 in zowel de gemeente Opsterland<sup>83</sup> als de gemeente Weststellingwerf<sup>84</sup>, in 1933 in de gemeente Beerta<sup>85</sup>, in 1946 in de gemeente Opsterland<sup>86</sup> en in 1951 in de gemeente Finsterwolde.<sup>87</sup>

In alle gevallen betreft het grove taakverwaarlozing, waardoor de regering het noodzakelijk acht om in het bestuur van de gemeente te voorzien op basis van een artikel in de Grondwet, vergelijkbaar met het huidige artikel 132, lid 5 van de Grondwet.

#### 3.3.1 Opsterland en Weststellingwerf

In 1893 wordt in de gemeente Opsterland de burgemeester, met uitsluiting van de raad en de wethouders, bevoegd verklaard om de begroting 1894 vast te stellen.

In Weststellingwerf betreft het een soortgelijke situatie met eenzelfde uitkomst.

#### 3.3.2 Beerta

In 1933 worden in de gemeente Beerta de raad en het college van burgemeesters en wethouders alle bevoegdheden ontnomen en wordt uitsluitend de burgemeester bevoegd verklaard. Na eerdere weigeringen van de raad om wijzigingen door Gedeputeerde Staten van Groningen te verwerken in de begrotingen van 1930, 1931 en 1932, besluit de regering uiteindelijk in te grijpen. De terughoudendheid om tot zo'n ingreep over te gaan, blijkt uit de Memorie van Toelichting: 'Deden de gereleveerde feiten ondergetekende den *schroom* overwinnen toepassing te bevorderen van een grondwettelijke bepaling, waarvan slechts tweemaal, nl. in 1895, gebruik is gemaakt [...].'

83 De ingrepen worden genoemd in het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en in Organische bijstand van prof. dr. F. Fleurke, januari 2008

84 De ingrepen worden genoemd in het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en in Organische bijstand van prof. dr. F. Fleurke, januari 2008

85 Wet van 29 december 1933 (Stb. 770)

86 Wet van 23 november 1946 (Stb. G 327)

87 Wet van 20 juli 1951 (Stb. 308)

### 3.3.3 Opsterland

In 1946 legt de raad van de gemeente Opsterland haar werkzaamheden neer vanwege haar opvattingen over het tijdelijk aanblijven van de burgemeester. Het verschil van opvatting tussen de raad en de regering betreft de houding van de burgemeester gedurende de bezetting.

Ook hier laat de Memorie van Toelichting zien dat een ingreep geen sinecure is: 'Hoezeer de ondergetekende het dan ook *betreurt* dat de noodzaak bestaat de medewerking van de Staten-Generaal in te roepen voor het treffen van een maatregel [...].'

Niettemin wordt ingrijpen noodzakelijk geacht: '[...] hij vertrouwt dat de Staten-Generaal met hem van oordeel zullen zijn dat de regering haar taak zou misverstaan, indien zij, na hetgeen geschied is, het hoofd in den schoot zou leggen.'

In de wet wordt een regeringscommissaris aangewezen om de taken van de raad en het college van burgemeester en wethouders uit te oefenen.

### 3.3.4 Finsterwolde

De laatste ingreep dateert uit 1951 in de gemeente Finsterwolde. De meerderheid van de raad en van het college is, na aanvankelijk nog tot enig overleg bereid te zijn, een eigen koers gaan varen. De Memorie van Toelichting beschrijft het aldus: '[...] is de houding van deze leden allengs zodanig gewijzigd, dat van een normaal overleg of van een redelijke behartiging van deze belangen niet meer kan worden gesproken en dat geleidelijk de plaats van de gemeente als onderdeel van onze staatsorde uit het oog is verloren. Zij schromen niet bij de uitoefening van hun functie een politiek te volgen, welke duidelijk aantoonde dat zij zich van de Nederlandse opvattingen hebben losgemaakt en kennelijk beogen het wettig gezag en het gezag der wet te ondermijnen.'

In de Memorie van Toelichting wordt een aantal voorbeelden genoemd van deze politiek. Zo wordt de voorzitter van de raad aangezegd dat 'met personen van zijn slag zal worden afgerekend', worden leden van de woonruimtecommissie vervangen door gelijkgestemden en wordt bij fraude met sociale uitkeringen niet opgetreden tegen de fraudeurs, maar wordt – ondanks felle protesten van de minderheid van de raad – de controleur ontslagen. De Kroon schorst en vernietigt een aantal malen besluiten van de gemeente, maar bestuur en raad negeren die besluiten.

De Memorie van Toelichting vat een en ander kort samen: 'Het is niet te verwonderen, dat op deze wijze en in zulk een sfeer bij het getroffen deel der bevolking der gemeente het gevoel heerst van te leven in een staat van volslagen rechteloosheid.'

Ook in deze casus wordt de vraag opgeworpen of 'grovelijke verwaarlozing van de [...] als omschreven in artikel 146, vierde lid der Grondwet' aan de orde is: 'De regering heeft zich nauwkeurig rekenschap gegeven van de vraag of genoemde bepaling, waar een situatie als zich te Finsterwolde voordoet, de grondwetgever in 1887 uiteraard niet voor ogen stond, een ingrijpen als voorgesteld toelaat.' De regering concludeert dat 'hier inderdaad aanleiding tot ingrijpen bestaat en langer stilzitten niet verantwoord is. Gebruik van dit middel acht de regering hier onvermijdelijk'.

De wet wordt aangenomen, waarbij de burgemeester bevoegd wordt alle taken van de raad en het college uit te oefenen.

### 3.3.5 Het Koninkrijk

Ook in *koninkrijksverband* is eerder ingegrepen. In 1960 op Curaçao (AmvRB 30 januari 1960, nr. 1), in 1993 op Sint Maarten (Stbl. 1993, no. 172) en in 2017 (Stbl. 2017, no 138) op Curaçao teneinde de verkiezingen veilig te stellen. De ingreep in 1960 vond plaats op verzoek van de regering van de Nederlandse Antillen. In deze casus verwierp de eilandsraad stelselmatig alle besluiten die afkomstig waren van het bestuurscollege.

Aan de ingreep op Sint Maarten is in 1991 een onderzoek van de commissie Pourier voorafgegaan. De commissie stelt vast dat er sprake is van een financiële crisis, dat een klein aantal

bestuurders en politieke leiders de eilandelijke politiek beheerst en dat de democratische regels met voeten worden getreden. Er is meer sprake van eigen belang dan van eilandelijk belang en de eindconclusie is dat het bestuur niet meer bestuurt.

Na een jaar is het Koninkrijk terug getreden en heeft de regering van de Nederlandse Antillen het toezicht overgenomen (Stb. 1994, nr. 701 en PB 1994, nr. 109).

### 3.3.6 Caribische regio

Tot slot een ingreep van de regering van het Verenigd Koninkrijk in het bestuur van de Turks and Caicos Islands in 2009.<sup>88</sup> Eerder was al tussen 1984 en 1986 ingegrepen.

Na een routinereview door het Britse parlement en het instellen van een 'Commission of Enquiry into corruption' door de gouverneur, besluit de Britse regering uiteindelijk in te grijpen vanwege de mate waarin sprake was van corruptie, zelfverrijking en misbruik van publiek geld.

Ook de Britten gaan niet 'zo maar' over tot een ingreep, getuige de uitspraak van een Britse bewindspersoon: 'This is a serious constitutional step which the UK Government has not taken lightly but these measures are essential in order to restore good governance and sound financial management.'

De gouverneur krijgt alle bestuurlijke bevoegdheden van de raad van ministers en het parlement. Het parlement wordt buiten werking gesteld, maar de gouverneur wordt bijgestaan door een 'Advisory Council' en daarnaast door een 'Consultative Forum'.

Deze bestuurlijke ingreep geldt voor twee jaar.

De bevolking wordt breed en intensief geïnformeerd over de achtergrond en de noodzaak van de ingreep.

De zittende politici zijn niet te spreken over de ingreep. 'To remove the territory's sovereignty is a tantamount to being re-colonised. It is a backwards step completely contrary to the whole movement of history,' zegt de een.

Een ander spreekt van een coup en: 'Our country is being invaded and re-colonised by the United Kingdom, dismantling a duly elected government and legislature and replacing it with a one-man dictatorship, akin to that of the old Red China, all in the name of good governance.'

Tijdens de bestuurlijke overname is er voor \$ 500 miljoen aan nieuwe investeringen aange-trokken. Investeerders veronderstelden dat contracten met dit bestuur meer zekerheid zouden bieden. Het is nog onbekend, althans niet terug te vinden, of dit ook bewaarheid is.

88 Tekst is gebaseerd op een rapport van de DSP-groep: Postkoloniale relaties in internationaal perspectief, en op Wikipedia



# 4 Waarnemingen en bevindingen

## 4.1 Sint Eustatius

In het noorden van de Caribische regio liggen de Windward Islands. Twee van die eilanden, Saba en Sint Eustatius, zijn sinds 10-10-10 als openbaar lichaam onderdeel van Nederland. Een daarvan, Sint Eustatius, vormt het onderwerp van ons onderzoek.

Wij hebben kennis gemaakt met een klein eiland met grote authenticiteit. Het is niet aangehaakt door massatoerisme met internationale hotelketens en grote cruiseschepen, op veel plaatsen is de natuur onaangetast door mensenhanden en de historie laat zich aflezen aan de vele overblijfselen van pakhuizen, forten en gebedshuizen uit een ver, zij het woelig, verleden. 'Het is een 'echt' eiland, geen nep, zoals veel eilanden met zon, zee en zand', heeft een van de geïnterviewden ons toevertrouwd. Een ander memoreert de toegevoegde waarde voor Europees Nederland: Sint Eustatius heeft een interessante flora en fauna, ook onder water, het zou een prachtige vakantiebestemming zijn voor mensen die van natuur en cultuur houden en de voertaal is Engels, maar velen spreken ook Nederlands. Een eiland om trots op te zijn.

De schaduwzijde van deze ongereptheid is er ook. Er is nauwelijks sprake van economische ontwikkeling, waardoor werkloosheid en armoede prangende vraagstukken blijven. Het aandeel van het toerisme in de economie is gering, terwijl het op veel Caribische eilanden een belangrijke factor is. De sociale structuur is zwak, er is weinig perspectief en relatief veel jeugd- en gezinsproblematiek. Het onderhoud van het eiland is ronduit slecht. De toenemende erosie maakt het eiland onveilig, zeer stoffig en bij tropische regenbuien gevoelig voor wateroverlast. Woningen zijn verkrot of niet afgebouwd. De wegen vertonen grote gaten en scheuren of zijn halfverharde zandpaden met brokken steen. In tijden van veel regen veranderen zij in rivieren. Vee loopt los en richt veel schade aan, het verwerken van afval is een probleem met zichtbaar honderden wrakken van auto's, boten en tractoren. De voortwoekerende Coralita bedekt grote delen van het eiland en verstikt de natuurlijke flora.

De twee orkanen in september 2017 leggen de kwetsbaarheden van het eiland bloot. De erosie aan de klifwand in Lower Town kent nog grotere risico's. Het strand dat er was is weggespoeld door de zee. Het bovengrondse elektriciteitsnet is niet orkaanbestendig, de opbouw van het mobiele telefoonverkeer en internet verloopt traag. Slechte woningen hebben de meeste schade. Door het uitvallen van de reguliere vliegverbinding is het toerisme volledig weggevallen.

Sint Eustatius is in onze ogen een prachtig eiland met potentie, maar is ook sterk verwaarloosd en geïsoleerd, omdat de prijs van een vliegticket de financiële draagkracht van veel inwoners te boven gaat en er nauwelijks andere verbindingen aanwezig zijn.

## 4.2 Het bestuur op Sint Eustatius

De Commissie Spies concludeert in 2015 dat er sprake is van kwetsbaar en instabiel bestuur op Sint Eustatius, al voor 10-10-10 en ook daarna.

Het is goed te beseffen dat het handelen van het huidige Statiaanse bestuur mede is gevormd door een lang verleden waarin eilandsbesturen vrijwel zonder ondersteuning hun eiland moesten (leren) besturen. Het is ook goed te beseffen dat de in die situatie ontstane gevoelens van ruimte, vrijheid en eigenheid in bestuurlijke zin, per 10-10-10 zijn ingekaderd. De gevoelens van beperking, bevoogding en bemoeizucht hebben eveneens bijgedragen aan de opstelling van het huidige bestuur.



### 4.2.1 Het huidige Statiaanse bestuur

Wij zijn ons onderzoek gestart met de overtuiging dat de controverse tussen de Nederlandse regering en het huidige bestuur – eilandsraad en bestuurscollege – op zijn minst bespreekbaar zou zijn en wellicht door middel van bemiddeling tot meer wederzijds begrip zou leiden. Al snel bleek dat het bestuur van *Sint Eustatius* niet met ons in gesprek wilde komen, ondanks onze eigen pogingen en die van een aantal bemiddelaars. Ook de persoonlijke oproep van de minister van BZK op 14 augustus 2017 op Sint Eustatius en zijn latere brief<sup>89</sup> heeft de impasse niet doorbroken. Wij zijn niet verder gekomen dan een telefoongesprek tussen de fractievoorzitter van de PLP en een van ons. Wij begrijpen dat de aanleiding daarvoor terug te voeren is tot de samenstelling van onze commissie en met het bestuur zijn wij van oordeel dat het traject rommelig is verlopen. Wij begrijpen minder goed dat het bestuur zichzelf en anderen daardoor heeft uitgesloten om ervaringen en opvattingen met ons te delen. Wij betreuren die opstelling.

Zoals wij het ook betreuren dat het de ambtenaren, onder dreiging van disciplinaire maatregelen verboden werd met ons te spreken.

Het huidige bestuur van Sint Eustatius wordt voortgedreven door een groot verlangen naar zo veel mogelijk autonomie van het eilandsbestuur, waarbij de Nederlandse bemoeienis niet meer aan de orde is.

Vanuit dat verlangen wordt het eiland bestuurd als ware er al sprake van meer autonomie. De in haar ogen meest knellende en bevoogdende wetgevingscomplexen, de WolBES en de FinBES, worden - bij motie - in beginsel niet langer van toepassing verklaard voor Sint Eustatius. De onderliggende verklaring is de opvatting dat VN-resoluties en het Handvest van de Verenigde Naties dit type wetgeving niet toestaat.

In het verlengde van deze opvatting worden adviezen van het Cft traag uitgevoerd of genegeerd, hoewel er halverwege 2017 nog steeds geen jaarrekeningen over 2015 en 2016 beschikbaar zijn.

Ook goedkeuringsprocedures die uit de wetten voortvloeien, zowel op personeel als op financieel terrein, worden aanvankelijk mondjesmaat gevolgd, maar later structureel ter zijde geschoven, ook in officiële stukken.

Niet alleen worden opvattingen van anderen niet geaccepteerd, ook gezag van anderen, zoals ministers, de Rijksvertegenwoordiger en het Cft, van de (wnd.) gezaghebber, de oppositie of de eigen ambtenaren, wordt niet aanvaard, ook niet in een crisissituatie na een orkaan.

Bestuurlijke vraagstukken worden niet bestuurlijk opgelost, maar via de rechter, zoals de relatie met de wnd. gezaghebber en die met Nederland.

Inmiddels lijkt het erop dat ook de naam van het eiland op eigen gezag is gewijzigd van *Sint Eustatius* in *Statia*, en lijkt het er ook op dat de fractievoorzitter van de PLP zich extern als minister-president laat aanspreken of als leider van het land.

Het bestuur neemt woorden als 'macht' en 'controle' vaak in de mond en handelt daarnaar. Het dualisme, een waarborg voor het evenwicht tussen macht en tegenmacht, is niet aan de orde. Wij hebben vastgesteld dat de fractievoorzitter van de PLP uiteindelijk als enige bepaalt wat er wel en niet gebeurt. Hij stuurt rechtstreeks de twee bestuurders en ambtenaren aan. Als zaken te lang duren, neemt de eilandsraad besluiten, soms per motie, zonder ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding of zonder voorbereiding door de Centrale Commissie. In feite controleert de eilandsraad niet, maar is deze vervloeid met het bestuurscollege, waarbij in de praktijk één man de dienst uitmaakt.

Controle wordt uitgeoefend door personen die trachten besluiten te laten vaststellen op rechtmatige gronden of via wettelijke procedures, ter zijde te schuiven en te vervangen door personen uit de vriendenkring van het bestuur. Zo moesten een gezaghebber, twee gedeputeerden, een griffier en een eilandsecretaris het veld ruimen. Ambtenaren zijn overgeplaatst en op bestuursfuncties van de overheids-nv's worden eveneens bevriende relaties geplaatst. Niet alle nieuwe functionarissen beschikken over de vereiste competenties.

Tijdens onze gesprekken met personen die op Sint Eustatius wonen en werken, is een beeld van de handelwijze van het bestuur naar voren gekomen. Dat beeld wordt bevestigd in verslagen van de eilandsraad, in transcripties van radiopraatjes en op Facebookpagina's. De handelwijze bestaat uit intimidatie, pressie en dreiging en uit het zwartmaken, beledigen en beschimpen van andersdenkenden. Andersdenkend is iedereen die als vijand wordt gezien: het Nederlandse bestuur, Nederlanders op het eiland, de oppositie, de wnd. gezaghebber, tegensprekende ambtenaren en politici en inwoners met een andere politieke kleur. Ons is gemeld dat medewerkers van Eutel telefoons moesten afluisteren, maar dat hebben wij niet kunnen verifiëren. Dat zou wel passen in het beeld om controle uit te oefenen.

Het is voor ons niet goed vast te stellen welke resultaten dit bestuur daadwerkelijk heeft behaald in de afgelopen tweeënhalve jaar. Wij begrijpen dat het bestuur prioriteit wil geven aan economische ontwikkeling en het beheersen van de financiën. Dat laatste is in ieder geval – deels – zichtbaar in de aanlevering van de eerste uitvoeringsrapportage over 2017 aan het Cft.

De economische ontwikkeling is voor ons en onze Statiaanse gesprekspartners, minder zichtbaar. Nederlandse ondernemers op het eiland worden ontmoedigd door langdurige overheidstrajecten en discriminatie. De Housing Foundation heeft niet zichtbaar in bestaande of nieuwe woningen geïnvesteerd. Voor zover er wel is geïnvesteerd, is dat voornamelijk gedaan door NuStar en de Nederlandse overheid: de luchthaven, het Kadaster, het Government Guesthouse, de huisvesting van scholen en de afvalverwerking.

Wat ons zorgen baart is de opvatting van het bestuur dat het milieu, met name het mariene milieu, ondergeschikt is aan economische ontwikkeling.<sup>90</sup> Daarmee zou een zeldzaam gebied worden opgeofferd, dat wel van belang is voor de natuur en de toeristische sector.

Wij maken ons ook zorgen over het feit dat het bestuur geen hulp of bijstand van Nederland wil accepteren. Wij kunnen ons voorstellen dat eigenheid en trots het bestuur motiveren, maar de kleinschaligheid van het eiland en van de begroting en de kwaliteit van het ambtenarenapparaat zouden toch aanleiding kunnen vormen om hulp te aanvaarden, vooral als de bevolking daar baat bij heeft. Dat geldt bijvoorbeeld voor de watervoorziening die nog niet adequaat is, maar waarbij het eilandsbestuur expliciet Nederlandse deskundigheid afwijst. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de sociale woningbouw. De expertise en de investeringen van een Nederlandse woningcorporatie (renoveren van 100 bestaande woningen) worden geweigerd.

Het is voor ons evenmin goed vast te stellen hoe de bevolking over dit bestuur denkt. Wij zien de kritiek op Facebook, van de oppositie in eilandsraadsverslagen en in *The Daily Herald*. Wij zien het ook in het initiatief van een burger die een petitie wil aanbieden over de uitspraken van de fractievoorzitter van de PLP op Curaçao op 9 oktober 2017. Wij hebben gesproken met oud-gezagdragers, ambtenaren, ondernemers en inwoners. Slechts een enkeling daarvan onderschrijft de koers van het bestuur.

Dat zegt wellicht veel, maar wellicht ook te weinig. Het zou goed kunnen zijn dat inwoners zich bepalen tot hun eigen bestaan, hun familie, hun kerk, hun vrienden en het bestuur als een gegeven beschouwen. Geaccepteerde machtsongelijkheid laat wellicht verbazing of ergernis of welk oordeel dan ook, niet toe. Het zou ook zo kunnen zijn dat de familieverbanden en voor sommigen de afhankelijkheid van de overheid mensen tot stilzwijgendheid brengt.

Wij weten het niet, maar de laatste verkiezingsuitslagen en het referendum in 2014 kunnen signalen zijn dat niet een overgrote meerderheid achter dit bestuur en haar opvattingen over autonomie staat.

Wij kunnen wel concluderen dat de handelwijze van het huidige bestuur niet meer te kwalificeren valt als de gebruikelijke meerderheids- en personenpolitiek, maar meer lijkt te worden gevoed door een streven naar macht en controle. Wij gaan ervan uit dat het bestuur oprecht het beste voor de Statiaanse bevolking wil. De wijze waarop dit bestuur dat wil bereiken, achten wij evenwel niet constructief, omdat iedere poging tot overleg en argumentatie en

iedere vorm van kritiek wordt gesmoord. Daarbij worden zwartmaken, desinformatie en fictie niet geschuwd. Veel publieke uitlatingen van het bestuur kunnen niet dienen als voorbeeld voor de bevolking. Niet als fatsoensnormen en ook niet als voorbeeld voor het naleven van regels.

Het bestuur werkt vanuit het perspectief 'we are the majority and we run this island'; in dit geval is dat ver voorbij de gebruikelijke oneliner, want zonder begrip of luisterend oor voor andersdenkenden en zonder respect voor andere gezagsdragers of voor de wet.

Wij constateren dat dit bestuur, anders dan voorgaande besturen, een eigen interpretatie heeft gegeven aan de invulling van de staatsorde, de rechtsorde en aan democratische beginselen, die verre van passend is in de Nederlandse bestuurscultuur. Het verlangen naar meer autonomie is te rechtvaardigen, maar de invulling daarvan behoort de uitkomst van een debat te zijn en niet het eenzijdige dictaat van een eilandsbestuur.

## 4.3 Het bestuur van Nederland

### 4.3.1 De inzet van Nederland

In de voorbereidingen op 10-10-10 is Nederland zich bewust geweest van de verschillen in bestuurscultuur tussen de te vormen openbare lichamen en de bestaande Nederlandse gemeenten. Vanuit de optiek dat de bestuurscultuur op de eilanden risicovol zou kunnen zijn op financieel en bestuurlijk terrein, kennen de WolBES en de FinBES extra waarborgen om die risico's in te dammen. Vanaf het begin hebben de eilandelijke besturen, en zeker ook de Stataanse, zich verzet tegen deze in hun ogen bevoogdende bepalingen. Zij zijn er uiteindelijk mee akkoord gegaan door de toezegging dat de twee wetten na vijf jaar zouden worden geëvalueerd. Tegelijkertijd zijn, naar Nederlandse snit, het dualisme en het stemmen bij volmacht geïntroduceerd, voor de openbare lichamen tot dan toe niet bestaande bestuurlijke fenomenen.

Na 10-10-10 worden de openbare lichamen *beleidsmatig* ondergebracht bij de directie Openbaar Bestuur en Democratie en daarmee qua aandacht als gemeenten beschouwd. Dat heeft tot gevolg dat de eilandelijke besturen qua ontwikkeling nauwelijks aandacht krijgen en in een zeker bestuurlijk vacuüm terecht komen.

De beleidsmatige verantwoordelijkheid wordt al snel weer verschoven naar de directie Koninkrijksrelaties, nadat de minister van BZK zich in november 2011 op Sint Eustatius genoodzaakt zag om voorafgaand toezicht in te stellen.

Met de ogen van nu moet worden geconstateerd dat Nederland te weinig aandacht heeft gehad voor het feit dat bijna 60 jaar niet verder ontwikkelde bestuursculturen op de eilanden niet alleen door het opstellen van waarborgbepalingen een andere invulling krijgen. Het lijkt zo te zijn dat er enerzijds te veel vertrouwen bestond in de waarborgbepalingen en anderzijds te veel (eeuwenoude) terughoudendheid om op een andere wijze in lokale besturen te interverniëren. Het ware beter geweest te onderkennen dat goed bestuur niet vanzelf tot stand komt, zeker niet als er geen corrigerende mechanismes bestaan als buurgemeenten, provinciale besturen, regiovorming, ontwikkelde politieke partijen, kritische media en mondige burgers. Ook het ontbreken van een goed ontwikkeld ambtenarenapparaat werkt bestuurlijke ontwikkeling niet in de hand.

De bestuurlijke reflex om bij het eerste bestuurlijke falen op financieel terrein een repressieve maatregel te nemen, heeft, achteraf beschouwd, meer bijgedragen aan de gevoelens van bevoogding bij het Stataanse bestuur dan als prikkel voor goed bestuur gediend.

Het is, met de trots van Stataanse bestuurders voor ogen, nog maar de vraag of langdurige bijstand van Nederland om de financiële situatie, inclusief de begeleiding van ambtenaren, op orde te krijgen, door het Stataanse bestuur zou zijn aanvaard. Het ware wel beter geweest om die mogelijkheid eerst te onderzoeken.

Nederland is zich ook bewust geweest van het feit dat er op vrijwel alle bestuurlijke domeinen grote achterstanden bestonden op de drie eilanden.

Het is absoluut waar dat er grote inspanningen zijn geleverd op de terreinen van het onderwijs, de zorg, de veiligheid en het rechts- en belastingsysteem. Ook op projectbasis zijn tal van investeringen gedaan. Een aantal daarvan is verzand in het sluiten van de bestuurlijke

ogen voor de kosten van het bijbehorende onderhoud en voor de geringe bestuurskracht om de exploitatie te organiseren.

Op het sociaaleconomisch terrein is er evenwel nauwelijks vooruitgang geboekt. Nog steeds liggen de twee rapporten van IdeeVersa (sociaal minimum vaststellen en het verhogen van de vrije uitkering) op een vervolg te wachten. Het is voor het eilandsbestuur volkomen onbegrijpelijk dat er verwachtingen worden gewekt, maar dat daar langdurig geen invulling aan wordt gegeven. De Commissie Spies typeerde deze situatie al: 'Er is sprake van discongruentie van belangen; voor de eilanden is de relatie met Nederland van levensbelang, het omgekeerde is niet het geval. In de Europees Nederlandse politiek speelt de relatie met de eilanden geen rol van betekenis. Dit plaatst de eilanden in een afhankelijke positie'.

Zo voelt voor het Statiaanse bestuur - nu en hiervoor - ook de door de Commissie Spies verrichte evaluatie van de WolBES en de FinBES als een verbroken belofte. Men is ervan uitgegaan dat (juist) deze evaluatie ook gericht zou worden op het afschaffen van de bevoogdende bepalingen. De constatering van de Commissie Spies dat 'de bijzondere voorzieningen in de WolBES niet hebben bijgedragen aan wezenlijke veranderingen van de eilandelijke bestuurspraktijken' voelt voor zowel de huidige als voormalige bestuurders op Sint Eustatius als een extra bevoogdende conclusie, niet als de uitkomst van een gezamenlijke evaluatie.

### 4.3.2 De sturing na 10-10-10

De sturing na 10-10-10 kent geen achterliggende filosofie, anders dan de bestuurlijke filosofie die voor Nederlandse gemeenten geldt. De openbare lichamen moeten daarom zaken doen met alle departementen. Ieder departement vult de omgang met de eilandsbesturen op een eigen wijze in, waarbij van het ministerie van BZK en de Rijksvertegenwoordiger verwacht wordt dat zij coördineren, hetgeen overigens vervolgens nauwelijks wordt toegestaan. Met de komst van de CN-tafel ontstaat er wel een meer gezamenlijke aanpak, maar blijft het ontbreken aan een gezamenlijke, gedeelde visie.

Door de taakverdeling is er voor de openbare lichamen een complexe bestuurlijke relatie met Nederland ontstaan. Sommige departementen kennen eigen diensten op de eilanden, andere werken met 'eigen' individuele RCN'ers. Sommige maken gebruik van liaisons, andere proberen de Rijksvertegenwoordiger meer in positie te brengen. Het ene departement heeft (hoog)ambtelijk veel contacten met de eilandsbesturen en/of de ambtenaren van de openbare lichamen, het andere niet of nauwelijks en er zijn ook departementen die 'om de besturen heen werken'.

De wisselende intensiteit van de omgang met de eilandsbesturen leidt, zo hebben wij uit de gesprekken met de departementen vastgesteld, er ook toe dat er geen sprake is van een eenduidig, gedeeld beeld van de bestuurlijke situatie ter plaatse. Bestuurlijke vraagstukken worden tot het domein van het ministerie van BZK gerekend, slechts een enkele topambtenaar van een ander departement voelt zich medeverantwoordelijk.

Het verschil in verwachtingen tussen de eilanden en Nederland wordt wel gesignaleerd, maar tegelijkertijd óf als lastig op te lossen beschouwd in verband met de politieke desinteresse óf als vraagstuk bij BZK neergelegd.

Binnen de kaders van de eigen gevoelde verantwoordelijkheid trachten (onderdelen van) departementen wel het goede te doen. Bijvoorbeeld door met onderuitputtingsgelden projecten te financieren, door met kennis en technische bijstand ondersteuning en hulp te bieden, of door met de inzet van rijksinspecties verbeteringen tot stand te brengen.

Op Sint Eustatius wordt ondersteuning door de ene bestuurder aanvaard, door de andere niet. Het huidige Statiaanse bestuur wijst inmiddels (vrijwel) alle hulp af (we don't need the Dutch).

Wij stellen vast dat de gezamenlijke visie op de omgang met de openbare lichamen, waaronder een gedeelde besturingsfilosofie ontbreekt. Daardoor worden de eilandsbesturen op verschillende wijzen betrokken en voert ieder departement een eigen beleid in het omgaan met de besturen.

Wij stellen ook vast dat voor de kleine eilandsbesturen Nederland zich in vele bestuurlijke gedaanten manifesteert: departementale ambtenaren (soms een minister of staatssecretaris), RCN-ambtenaren, de Rijksvertegenwoordiger, het Cft, liaisons, eigen Nederlandse diensten. Deze complexiteit vergroot een adequate onderlinge bestuurlijke verhouding niet, vooral niet nu er geen eenduidig optreden is vanuit Nederland. Voor de departementen wordt, aan de andere kant, het handelingsperspectief beperkt door de politieke desinteresse voor de drie openbare lichamen. Gelet op de hoogambtelijke samenstelling van de CN-tafel, zouden wij wel verwacht hebben dat sprake zou zijn geweest van meer eenduidig ambtelijk handelen en van ten minste een poging om een gezamenlijke visie op te stellen. De Nederlandse opvatting is dat het eilandsbestuur niet steunt op een systeem, maar leunt op individuen met een persoonlijk mandaat. Wij zien in zekere zin hetzelfde bij het Nederlandse bestuur. Dat steunt niet op een gemeenschappelijke beleidsvisie, maar leunt op persoonlijke opvattingen van Nederlandse ambtenaren.

### 4.3.3 (De opmaat naar) de huidige relatie met Sint Eustatius

Al in 2011 ziet de minister van BZK zich genooddaakt op financieel terrein voorafgaand toezicht in te stellen, dat eind 2012 wordt ingetrokken.

Uit de adviezen van het Cft over de jaren 2013 en 2014 aan de minister blijkt dat het beter lijkt te gaan, maar de adviezen versluieren in zekere mate dat het de Stataanse bestuurders en ambtenaren veel moeite kost om aan de eisen te voldoen. Het Cft kiest voor een beleid waarbij de verbinding in stand blijft en voor duidelijke, ook meer economisch getinte adviezen aan het openbaar lichaam, waarbij het in de relatie met het eilandsbestuur de 'randen van het mandaat' opzoekt.

Wij kunnen ons deze opstelling voorstellen, maar wel met de kanttekening dat het ministerie van BZK en het Cft meer een gezamenlijke strategie hadden moeten bepalen.

Het Cft handelt in deze rol niet als onafhankelijke toezichthouder, maar als adviseur. Door de aanpak niet op elkaar af te stemmen, zien wij dat er tegelijkertijd een meer repressieve lijn als een meer begripvolle lijn is ontstaan. Dat wekt bij het Stataanse bestuur wellicht verwarring, maar biedt ook ruimte om een eigen koers te varen.

De aanwijzingen van de minister aan zowel het bestuur als aan de Rijksvertegenwoordiger bevatten zowel ontwikkelmaatregelen (Plan van Aanpak) als repressieve maatregelen. Omdat het net gekozen nieuwe bestuur aangeeft dat er op geen enkele wijze met Nederland zal worden samengewerkt, wordt de uitvoering ervan vrijwel een Nederlandse aangelegenheid. Alleen ten tijde van de inzet van een van de gedeputeerden is er sprake van ontwikkeling op het financiële terrein. Deze gedeputeerde wordt vanwege die samenwerking weggestuurd. De Rijksvertegenwoordiger heeft door het gebrek aan samenwerking het Plan van Aanpak opgesteld en getracht uit te voeren. Die aanpak heeft voeding gegeven aan de opvatting van het bestuur dat Nederland de agenda wil bepalen. Uiteindelijk heeft de Rijksvertegenwoordiger de moed verloren.

Wat wij, zij het achteraf en dus met meer kennis, zien zijn goedbedoelde, maar ineffectieve maatregelen van Nederlandse zijde. Een aanwijzing aan de Rijksvertegenwoordiger om een verbeterplan op te stellen, is wat ons betreft verkeerd geadresseerd. Daarbij komt dat aan de twee aanwijzingen niet tot nauwelijks gesprekken met het eilandsbestuur zijn voorafgegaan. Deze onverhoedse aanpak heeft het Stataanse bestuur het alibi gegeven om zelf ook de confrontatie aan te gaan met Nederland, in plaats van te zoeken naar bestuurlijke oplossingen. Het Plan van Aanpak was als ondersteuning bedoeld, maar is door het ontbreken van vooraf gevoerd overleg als bemoeizucht ervaren. Vervolgens accepteren de minister van BZK en de CN-tafel dat, ondanks de rapportages van de Rijksvertegenwoordiger, het bestuur steeds meer en vaker en uiteindelijk structureel de toezichteisen, goedkeuringsprocedures en wettelijke bepalingen de rug toe keert. De pogingen om door middel van brieven dit tij te keren, lopen op niets uit.

Uit ons onderzoek blijkt dat velen van mening zijn dat de wetgeving te weinig mogelijkheden biedt om bij stelselmatig bestuurlijk falen goed bestuur af te dwingen. De wetgever heeft wellicht te weinig voorzien dat een bestuur structureel geen gevolg geeft aan goedkeuringsprocedures of voorgeschreven proceshandelingen, maar meer samenwerking in de keten

Rijksvertegenwoordiger-Cft- BZK zou zeker meer mogelijkheden hebben geboden. Zo zou bijvoorbeeld de Rijksvertegenwoordiger, al dan niet via BZK, het Cft hebben kunnen verzoeken om gebruik te maken van artikel 31 lid 2 FinBES om een onderzoek te laten instellen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besluiten van het bestuurscollege. Het Cft had dan de minister meer precies kunnen adviseren. Ook meer nabijheid van de Rijksvertegenwoordiger bij het eilandsbestuur had een aantal onrechtmatige besluiten wellicht eerder kunnen keren.

Datzelfde geldt voor de mogelijkheid voor het Cft om een onderzoek in te stellen naar het financieel beheer. In alle jaren na 10-10-10 was daar voldoende aanleiding voor. Wij hebben van het Cft begrepen dat de aandacht vooral is uitgegaan naar sluitende begrotingen. Het ware beter geweest om vroegtijdig ook de kwaliteit van het beheer te onderzoeken.

Het is ons opgevallen dat er niet altijd sprake is geweest van doelmatigheid van de maatregelen. Na het niet-goedkeuren door de minister van de begroting 2017 in 2016, heeft het nog een half jaar geduurd voordat de begroting is vastgesteld. We kunnen ons voorstellen dat de minister duidelijke termijnen zou hebben gesteld om de begroting aan te passen, waarbij bij niet-nakoming daarvan de minister zelf de begroting had kunnen vaststellen. Nu heeft het Stataanse bestuur de situatie aangegrepen om Nederland te betichten van bemoeizucht met iedere uitgave en de kaart gespeeld van de 'onderdrukte'. Dat het bestuur feitelijk een groot aantal uitgaven deed zonder goedkeuring, doet daar niets aan af, hoe afkeurenswaardig dit ook is.

Eenzijds is er sprake geweest van een aanpak die wellicht te veel op repressie heeft geleund en te weinig op intensief overleg. Anderzijds zouden door een beter samenspel tussen de Rijksvertegenwoordiger, het Cft en de minister van BZK de maatregelen efficiënter en effectiever hebben kunnen zijn. Hoe het ook zij, maatregelen noch overleg zullen het Stataanse bestuur tot ander gedrag brengen, omdat het eigenmachtig de weg van autonomie is ingeslagen. Daarmee is de interventieladder tot de laatste trede gekomen.

Nederland is, naar onze overtuiging te lang op afstand gebleven, terwijl meer nabijheid nodig was. Als zowel in 2011 als in 2015 meer gesprekken zouden zijn aangegaan over wat Nederland verlangde in het kader van goed bestuur en dit had verbonden aan het expliciet bieden van ondersteuning, zou de ontwikkeling wellicht een andere loop hebben gekend. In combinatie met de politieke desinteresse voor de problematiek op de sociaaleconomische en fysieke domeinen, is onze conclusie dat Nederland haar zorgplicht ten opzichte van Sint Eustatius te veel heeft verzaakt.

Het bestuur van Sint Eustatius mag dan, evenals indertijd de gemeente Finsterwolde, 'geleidelijk de plaats van het openbaar lichaam als onderdeel van onze staatsorde uit het oog hebben verloren', Nederland heeft met haar lankmoedige, niet-geïnteresseerde en afstandelijke houding een beeld opgeroepen van een *vergeten* eiland.

## 4.4 Het autonomiedebat

Het streven naar meer autonomie is op Sint Eustatius meer virulent dan Nederland aanvaardbaar heeft willen of kunnen onderkennen. Niet alleen het huidige bestuur, maar alle (oud) politici hebben dat streven bij ons op tafel gelegd.

Het lijkt erop dat dit verlangen, in zekere zin al geuit bij de komst van de WolBES en FinBES, rond

10-10-10 te weinig in verband is gebracht met de relatieve vrijheid en ruimte van de besturen sinds 1954, noch met de historie van kolonisatie en slavernij.

Alle (oud)politici hebben opvattingen over meer autonomie; het huidige bestuur heeft haar opvatting het meest uitgewerkt. In haar White Paper schetst zij een relatie met Nederland, c.q. het Koninkrijk, die is gebaseerd op de relatie van Nieuw-Zeeland met de Cook Islands, Niue en Tokelau. Nederland heeft geen expliciete visie, maar doet in brieven wel uitspraken.

Met de ogen van nu zien wij een aantal momenten waarop Nederland zich had kunnen realiseren dat een visie op wel of niet meer autonomie ontwikkeld had moeten worden, zodat een debat met Sint Eustatius (en de andere eilanden) vorm had kunnen krijgen. Het eerste moment

ligt rond 10-10-10, het tweede rond de aanwijzingen in 2015 en het derde rond de motie van de eilandsraad op 30 november 2016. Ook de voortgangsverslagen van de Rijksvertegenwoordiger hadden Nederland kunnen alarmeren.

Pas in maart 2017 zegt de secretaris-generaal van BZK een debat toe, maar later laat de minister weten dat hij eerst de uitkomsten van onze commissie wil afwachten.

Door de keuze van het Stataanse bestuur om al zonder debat te kiezen voor meer autonoom handelen en het uitstellen van het debat door Nederland, is het vraagstuk van meer autonomie een splijtend element geworden in de verhouding tussen Sint Eustatius en Nederland.

Daar komt bij dat, ten tijde van het bestaan van het land Nederlandse Antillen, Stataanse bestuurders deel uitmaakten van de Antilliaanse Staten en van kabinetten. Hoewel het theoretisch mogelijk is om in het Nederlandse parlement gekozen te worden en deel uit te maken van een Nederlands kabinet, is de reële mogelijkheid gering. Om die reden zoeken (oud) politici naar andere mogelijkheden om invloed te kunnen uitoefenen in het Nederlandse parlement, zoals de oprichting van een BES-huis.

Wij stellen vast dat het ontbreken van een Nederlandse visie op meer autonomie, het laatsttijdig onderkennen van de gevoelens van te grote afhankelijkheid bij de Stataanse bestuurders en het uitstellen van het debat daarover de bestuurlijke verhoudingen vertroebelen. Wij vermoeden dat het normaliseren van verhoudingen en het op orde krijgen van het inmiddels buitenproportioneel wanordelijk bestuur op Sint Eustatius daardoor niet gemakkelijk en soepel zullen verlopen. Wij sluiten niet uit dat het uitblijven van een visie en een debat verder kunnen reiken dan Sint Eustatius, getuige het bezoek van de minister van BZK aan Bonaire op 16 augustus 2017.

Dat daarbij ook het koloniale verleden, inclusief de slavernij, als een niet vergeten historie door het huidige bestuur wordt ingezet om het optreden van Nederland nu ook als zodanig te 'framen', doet ons vermoeden dat dit framework voorshands een blijvend karakter heeft. Dat had wellicht niet zo hoeven zijn.

## 5 Slotconclusies

Wij hebben Sint Eustatius tweemaal een week bezocht en zijn tijdens die bezoeken gecharmeerd geraakt van de schoonheid en potentie van het eiland, terwijl wij tegelijkertijd zijn geschrokken van de verwaarlozing van het eiland op sociaaleconomisch en fysiek terrein. Wij hadden beide aspecten niet op voorhand verwacht.

Wij zijn, met onze bestuurlijke ervaringen op Aruba en in Nederland, het onderzoek gestart in de overtuiging dat normalisering van de bestuurlijke verhoudingen, wellicht moeizaam, tot de mogelijkheden zou behoren. Wij hebben moeten vaststellen dat deze overtuiging al snel werd gelogenstraft door de opstelling van het huidige bestuur.

Het feit dat twee bestuurders hun kennis van het eiland en hun overtuiging dat bestuurlijke verhoudingen met bestuurlijke oplossingen uiteindelijk genormaliseerd kunnen worden, zo snel hebben moeten bijstellen, staat wat ons betreft symbool voor het Nederlandse aandeel in de bestuurlijke wanorde waarin Sint Eustatius terecht is gekomen. Wij moesten immers nabij komen om de werkelijkheid te kunnen zien.

Het optreden en handelen van het huidige Statiaanse bestuur achten wij onacceptabel. Wetteloosheid, vriendjespolitiek in meer dan te verwachten zin, het negeren van andere gezagsstructuren, het min of meer monopoliseren van radio- en tv-zendtijd voor eigen politieke doeleinden, het willen controleren van de ambtelijke organisatie en overheids-nv's, intimidatie, dreiging, pressie en belediging, het zijn alle meer klassieke verschijningsvormen van een dictatuur en het streven naar persoonlijke macht dan van uitingen van goed bestuur. Het zich zonder debat toe-eigenen van meer autonomie zien wij als constitutioneel onduidelijk. Daarmee worden zowel de rechtsorde als de staatsorde ondermijnd. Het streven naar meer autonomie is gerechtvaardigd, maar kan en mag nooit leiden tot het verwerpen van de fundamentele van ons staatsbestel en daarmee van onze democratische beginselen. Dat het handelen ook oprecht zou zijn gericht op 'het beste voor de bevolking', doet aan onze conclusies niets af.

De situatie heeft bijna trekken van een staatsgreep, waardoor het bestuur van Sint Eustatius bewust heeft gekozen voor een grote afstandelijkheid tot Nederland en daarmee feitelijk de banden met Nederland heeft verbroken.

Nederland is zich rond 10-10-10 terdege bewust geweest van de bestuurlijke kwaliteiten op Sint Eustatius en van de achterstanden die in de loop der tijden op vrijwel elk bestuurlijk terrein zijn ontstaan. Bestuurlijke wetgeving met extra waarborgen en de investeringen getuigen daarvan. Nederland had zich wel eerder bewust kunnen zijn van gevoelens die leven bij Statiaanse politici over het verlies van bestuurlijke ruimte en vrijheid en van bestuurlijke invloed op landsniveau. Die gevoelens van bevoogding en bemoeizucht en het bijbehorende verlangen naar meer autonomie zijn, naar onze opvattingen, te laat onderkend. De ontmanteling van het land Nederlandse Antillen en de vorming van drie openbare lichamen en twee nieuwe landen hebben in Nederland niet geleid tot verinnerlijking van het besef wat het betekent om deel uit te maken van een koninkrijk op verschillende continenten.

Wij waarderen de inspanningen van Nederland maar nemen ook waar dat het Statiaanse gevoel is dat er te veel wordt geteerd op de successen in de zorg en het onderwijs. We constateren dat de bestuurlijke desinteresse en het bestuurlijk nalaten om de problematiek op Sint Eustatius serieus te nemen, mede ten grondslag liggen aan de groeiende onvrede op het eiland. Het niet nakomen van beloftes wordt in de ogen van het huidige bestuur ultiem verbeeld door het uitstellen van het autonomiedebat. In een context van radicaliserende politici geeft een uitwisseling van standpunten op papier en op afstand alleen maar voeding aan die radicalisering. Het ware beter geweest deze angel uit de bestuurlijke verhoudingen te halen door in ieder geval zo spoedig mogelijk na de toezegging op 3 maart 2017 een eerste debat te voeren. Nu infecteert deze angel de verhoudingen alleen maar verder.



Het bestuur op Sint Eustatius heeft een grote afstand tot Nederland genomen door op eigen gezag meer autonomie te nemen. Het Nederlandse bestuur is te lang op afstand gebleven van de gevoelens op Sint Eustatius.

Het is nu zaak om beide distanties weer om te vormen tot bestuurlijke nabijheid van elkaar. Distantie of nabijheid, het is een wereld van verschil. Dat geldt niet alleen voor ons als commissie, dat geldt ook voor Sint Eustatius en Nederland.

# 6 Aanbevelingen

De bestuurlijke condities waaronder het eilandsbestuur op Sint Eustatius haar taakopvatting uitoefent, zijn zodanig onhoudbaar geworden dat het laten voortbestaan hiervan tot aan de volgende verkiezingen in 2019 ontoelaatbaar is. Dat zou funest zijn voor de bevolking en de staat van het eiland en voorbijgaan aan de vrijwel eenduidige oproep van de geïnterviewden op Sint Eustatius. Het zou Nederland onwaardig zijn, gelet op de historische opdracht met betrekking tot haar inwoners van Caribisch Nederland en haar verantwoordelijkheid voor goed bestuur op alle bestuurlijke niveaus.

## 6.1 Ingrijpen

Het Stataanse bestuur heeft zich afgewend van de bestaande rechts- en staatsorde en is niet meer bereid de eigenmachtig toegeëigende autonomie weer los te laten. Het bestuur is met de rug naar Nederland gaan staan en, hoezeer Nederland daar ook een aandeel in heeft gehad, er is sprake van grove taakverwaarlozing. Dat kan maar tot één maatregel leiden: bestuurlijk ingrijpen door Nederland op basis van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet.<sup>91</sup> Om te voorkomen dat het van kwaad tot nog erger wordt, benadrukken wij dat een spoedbehandeling van de daarvoor benodigde wetgeving meer dan aan de orde is. Wij kunnen als verantwoordelijk land voor goed bestuur immers niet langer toestaan dat er een plaats is binnen Nederland waar bewoners die zich, om welke reden dan ook, moeten verstaan met het openbaar lichaam, blootstaan aan wetteloosheid, willekeur en discriminatie; waar ambtenaren moeten werken in een sfeer van intimidatie, bedreigingen en angst; waar in feite één man alle macht naar zich heeft toetrokken; en waar zonder overleg, op eigen gezag stap voor stap ander gezag wordt genegeerd.

Wij kunnen evenmin toelaten dat de financiële administratie, noch de besluitvorming op financieel terrein niet tot nauwelijks voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld; dat ook andere administratieve processen en bestanden de werkelijkheid niet of onvoldoende weerspiegelen, waardoor onder meer het risico op spookstemmen aanwezig is.

De Stataanse bevolking heeft net zo veel recht op goed bestuur als de bevolking in Nederland. Nederland zou haar rechtsstatelijk karakter verloochenen wanneer zij deze wanorde nog veel langer laat voortduren.

Wij zijn ons bewust dat een ingreep in beginsel een laatste redmiddel is, waarin grote terughoudendheid en een zorgvuldige afweging passend zijn.

Het zou zeker onze voorkeur hebben gehad als wij hadden kunnen adviseren de bestuurlijke verhoudingen in goed overleg te herstellen. Wij zien daartoe evenwel geen mogelijkheden omdat het Stataanse bestuur die weg definitief heeft afgesloten, tenzij Nederland (en de drie andere landen in het koninkrijk) zonder meer zou instemmen met het gedachtegoed in het White Paper van dit bestuur. Wij zijn er zeker van dat daarmee de bestuurscultuur ongewijzigd blijft en dat daarmee de Nederlandse opvattingen over goed bestuur meer dan getart worden. Het zonder meer instemmen is voor Nederland geen begaanbare weg. Nog meer repressie zal evenmin baten. De maatregelen die Nederland heeft genomen, hebben niet geleid tot ander bestuurlijk gedrag en zullen dat ook niet doen. Daarmee is feitelijk de laatste trede van de interventieladder bereikt.

Gelet op de sinds 10-10-10 instabiele en steeds verslechterende bestuurscultuur op het eiland achten wij de belangen van de bevolking en de ambtenaren groter dan die van het continueren van een eigen bestuur. Daar komt nog bij dat het democratisch gehalte van het eilands-

<sup>91</sup> Tot 17 november 2017 was artikel 232 van de WolBES de basis voor bestuurlijk ingrijpen in het geval van grove taakverwaarlozing. Met de inwerkingtreding van de wijziging van de Grondwet op 17 november 2017, waarmee een constitutionele basis is opgenomen voor de openbare lichamen, is artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet ook van toepassing op de openbare lichamen en biedt dat artikel de basis voor ingrijpen.

bestuur volledig is uitgehold. Oppositie en het Nederlands gezag worden niet alleen genegeerd, maar ook permanent aan de schandpaal genageld. Zoals een van de geïnterviewden terecht opmerkt: 'En welk voorbeeld geven wij dan aan de bevolking?' Nederland heeft, naar onze vaste overtuiging, te lang aan de kant gestaan en getracht met andere middelen de situatie te verbeteren. Het is de hoogste tijd dat Nederland erkent dat haar aanpak geen effect heeft (gehad) en ook niet zal krijgen. Er bestaat onzerzijds geen twijfel dat het huidige bestuur en diens aanhang op en buiten het eiland Nederland zal betichten van neokolonialisme en nieuwe slavernij. De Britse ingreep op de Turks and Caicos Islands laat immers een zelfde reactie zien. Het zij zo, het merendeel van de bevolking en de ambtenaren zal dat anders zien.

## 6.2 De vorm van een ingreep

De vijf Nederlandse ingrepen en die van het Verenigd Koninkrijk op de Turks and Caicos Islands kenmerken zich door het neerleggen van alle bestuurlijke bevoegdheden in één hand. Gekozen leden van het bestuurscollege worden uit hun functie ontheven, het recht om te vergaderen wordt de raad ontnomen. De raad kan ook ontbonden worden. Een gelijklopende aanpak is onvermijdelijk nu op Sint Eustatius sprake is van bestuurlijk falen in de volle breedte. Ondanks pogingen van de wnd. gezaghebber om tot goed bestuur te komen, zijn het bestuurscollege en de eilandsraad in gezamenlijkheid de weg ingeslagen om de rechtsorde en de staatsorde te ondermijnen. Tegen deze achtergrond betekent bestuurlijk ingrijpen door Nederland dat de eilandsraad het recht tot vergadering wordt ontzegd danwel wordt ontbonden, dat de gekozen bestuurders in het bestuurscollege uit hun functie worden ontheven en dat de tijdelijke benoeming van de wnd. gezaghebber wordt beëindigd. Er wordt een rijkscommissaris benoemd die de taken van beide bestuursorganen uitoefent. Ook de taken van de Rijksvertegenwoordiger worden (grotendeels) opgeschort en in dezelfde hand gelegd. Daarbij bevelen wij aan te kiezen voor een ervaren bestuurder die niet van Sint Eustatius afkomstig is. De kleinschaligheid en de vervlochten familierelaties zouden zijn functioneren te veel belemmeren. Het zou verstandiger zijn deze rijkscommissaris te zoeken onder (oud-)bestuurders in het koninkrijk, waarbij bestuurlijke ervaring, doortastendheid en verbindende kwaliteiten voor ons belangrijke competenties zijn.

In dit specifieke geval zou het aangewezen zijn om de rijkscommissaris te laten ondersteunen door een tijdelijke eilandsecretaris met bewezen kwaliteiten als manager in een overheidsorganisatie van enige omvang.

Om de ontwikkeling van bestuurskwaliteit te bevorderen zou de rijkscommissaris twee lokale bestuurders kunnen aanwijzen om samen een bestuurscollege te vormen, waarbij dan wel alle bevoegdheden bij de rijkscommissaris berusten. Wij hebben op Sint Eustatius zeker potentieel gezien.

Om de verbinding met de bevolking te houden, achten wij het raadzaam de rijkscommissaris te laten bijstaan door een Maatschappelijke Raad van Advies. Deze raad heeft geen eigen bevoegdheden, maar zou wel een oor- en oogfunctie kunnen vervullen voor zowel de rijkscommissaris als voor de samenleving.

Verbinding met de samenleving en de cultuur is voor een externe bestuurder van groot belang, terwijl tegelijkertijd transparantie van het bestuur van belang is voor de samenleving.

Gezien de omvang van de problematiek, is het aan te bevelen deze bestuursvorm voor *ten minste* twee jaar te laten bestaan, gevolgd door het inrichten van nieuwe verkiezingen. Wij kunnen ons voorstellen dat het oordeel van de rijkscommissaris daarbij een belangrijke rol speelt.

Wij hebben aangegeven dat het laten voortbestaan van de huidige situatie tot aan de verkiezingen in 2019 ontoelaatbaar is. Wij hebben overwogen te adviseren om een ingreep niet langer te laten voortduren dan tot aan die verkiezingen. Wij hebben echter geconstateerd dat het huidige bestuur weliswaar de stap heeft gezet om zonder samenspraak 'een eigen land te beginnen', maar ook dat al kort na 10-10-10 de minister van BZK zich genoodzaakt zag een

bestuurlijke maatregel te nemen. De opvolgende bestuurders hebben qua financieel beheer en goed bestuur evenmin laten zien dat er sprake was van een betekenisvolle voorwaartse ontwikkeling. Feitelijk zijn al vanaf 10-10-10 vele processen en administraties niet op orde. Ook is er onvoldoende geïnvesteerd in de ontwikkeling van de ambtelijke staf en de ambtelijke diensten. En ook vorige bestuurders handelden niet altijd in lijn van de WolBES, de FinBES en andere wetgevingscomplexen. Wij zijn ervan overtuigd dat een tijdelijk bestuur ook zichtbaar en merkbaar veranderingen moet laten zien. Zo'n omslag kost op zijn minst twee jaar. Daarbij komt dat wij er niet gerust op zijn dat de verkiezingen in 2019 een bestuur brengen dat de vele uitdagingen adequaat ter hand kan nemen. Wij zien speculeren op een bepaalde uitkomst als een bestuurlijke loterij, maar nog belangrijker is dat welk Stataans bestuur dan ook, op dit moment te weinig bestuurlijk relevante ervaring heeft om het patroon van de Stataanse cultuur te doorbreken. De bestuurscultuur van Sint Eustatius als high-power society is een van de grootste belemmeringen om tot goed bestuur te komen. Daarnaast bestaat het risico van instabiliteit van het bestuur, zoals zich de afgelopen jaren al telkenmale heeft voorgedaan en zoals ook al langere tijd op Bonaire zichtbaar is. Permanente bestuurlijke wisselingen vormen geen stabiel klimaat om de absoluut noodzakelijke veranderingen tot stand te brengen.

Wij merken op dat in de wet wellicht een specifieke bepaling moet worden opgenomen voor de verkiezingen van het kiescollege, indien de Uitvoeringswet Kiescolleges BES wordt aanvaard. Daarin is voorzien dat deze verkiezingen samenlopen met de eilandsraadsverkiezingen.

Wij willen benadrukken dat het van groot belang is om de bevolking uitvoerig te informeren over het hoe en waarom van een ingreep. Radio en tv zijn op Sint Eustatius belangrijke communicatiekanalen, evenals Facebook en town hall meetings. Laat de Britse aanpak bij de tweede ingreep op de Turks and Caicos Islands Nederland tot leidraad dienen.

## 6.3 Flankerend beleid

Een, hoewel onafwendbare, bestuurlijke ingreep zal niet automatisch leiden tot duurzaam Stataans goed bestuur. Daar is meer voor nodig, zowel op politiek-bestuurlijk en ambtelijk niveau als op economisch niveau. Ook het autonomievraagstuk ligt prominent op tafel. Wij zien de eerste drie maatregelen als meer dan noodzakelijk om een ingreep betekenisvoller te laten zijn dan alleen de ingreep zelf.

De passage in het regeerakkoord van oktober 2017 over de relatie tussen goed bestuur en extra investeringen versterkt die noodzaak: 'Het kabinet is bereid extra te investeren in de eilanden (Bonaire, Saba, Sint Eustatius) onder de voorwaarde dat goed bestuur en financiële verantwoording op een afdoende niveau is geborgd.'

Door aan een ingreep zichtbare investeringen te verbinden, laat Nederland zien dat goed bestuur verbeteringen met zich meebrengt. Door aan een ingreep een langdurig opleidings-traject te verbinden, laat Nederland zien dat het haar ernst is met het stimuleren van goed bestuur voor de toekomst. En door het autonomievraagstuk adequaat op te pakken, laat Nederland zien dat zij de ingreep niet als enige oplossing ziet, maar als een fase in een proces waarin goed bestuur en meer autonomie in evenwicht worden gebracht.

Onze aanbeveling tot bestuurlijke heroverwegingen staat los van de ingreep, maar vereist wel aandacht teneinde te voorkomen dat een aantal aspecten dat op Sint Eustatius mede heeft geleid tot de huidige situatie, meer risico's oplevert.

### 6.3.1 Ontwikkeling ambtenaren en bestuurders

Het is niet verbazingwekkend dat de kwaliteit van bestuurders en ambtenaren nog altijd niet in evenwicht is met de ambtelijke/bestuurlijke opdrachten waar zij voor staan. In Nederland bestaat er een breed aanbod aan opleidingen, trainingen, cursussen, coaching en bedrijfsmaatschappelijke ondersteuning. Op Sint Eustatius zelf is dat aanbod niet voorhanden.

Het is, wat ons betreft, meer dan noodzakelijk om op dit vlak de helpende hand te bieden door de komende jaren voor een reeks van vele jaren een mobiel opleidings- en trainingscentrum in te richten op het eiland. Ook degenen die (nog) niet werken voor of bij het openbaar lichaam zouden daar gebruik van kunnen maken. Wellicht kunnen het ministerie van OCW en de VNG daarbij het voortouw nemen. Het perspectief zou wel gericht moeten zijn op het op enig moment overnemen door óf het openbaar lichaam óf de markt. De voorziening moet wel blijvend zijn. Deze zou ook voor Saba, en mogelijk Sint Maarten, een oplossing kunnen bieden.

Mobiliteit is binnen de Nederlandse overheid eveneens een instrument voor persoonlijke ontwikkeling. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het overstappen naar een ander departement of naar een andere bestuurslaag nog niet altijd vanzelfsprekend is. Zowel leidinggevenden als medewerkers kiezen nog vaak voor bekenden en gelijkgestemdheid. Het werven en selecteren 'uit eigen kring' is meer universeel dan wij geneigd zijn te denken. Dat is lang niet altijd een probleem, maar wel als gezagdragers die keuze maken om gunsten te verlenen of de omgeving te willen controleren, terwijl tegelijkertijd de vereiste competenties niet aanwezig zijn. Mobiliteit is op Sint Eustatius nauwelijks een mogelijkheid, maar het voorkomen van onwenselijke benoemingen zou wel anders kunnen worden ingericht dan nu. We kunnen ons voorstellen dat de Britse aanpak, of een variant daar op, wordt nagevolgd. Door het werven en selecteren van ambtenaren over te laten aan een onafhankelijke commissie en de benoeming aan de gezaghebber zou de kans op begunstiging, controle en incompetentie af kunnen nemen. Deze commissie zou wel van het eiland afkomstig moeten zijn, met wellicht een (extern) lid met specifieke deskundigheid op personeel terrein.

### 6.3.2 Economische stimulans

Wij begrijpen goed dat de (financiële) aandacht en energie vanuit Nederland op dit moment vooral is gericht op de wederopbouw van Sint Maarten. Niettemin hebben de twee orkanen ook een effect op Sint Eustatius (en Saba). De, toch al kwetsbare, toeristensector is abrupt gestopt door het wegvallen van verbindingen. Goederen moeten langs andere aanvoerlijnen geleverd worden en dat heeft impact op de supermarktsector die nieuwe kanalen moet zoeken en geconfronteerd wordt met hogere prijzen. Beide situaties zijn tijdelijk, maar kunnen wel degelijk tot faillissementen leiden.

De orkanen hebben de kwetsbaarheid van het bovengrondse elektriciteitsnet en van de telecomkwaliteit blootgelegd; ook is de erosie van de klif in Lower Town nu meer dan pregnant en zeer risicovol.

Nederland is voornemens om onder meer te investeren in de wegen, het bestuurskantoor, herstel van de klif, een cellencomplex en de gezondheidszorg.

Wij bevelen aan om op de bovengenoemde aspecten versneld te investeren, zowel op wat al is toegezegd als op wat de orkanen duidelijk hebben gemaakt: de erosie, de kwetsbaarheid van het bovengrondse elektriciteitsnet, van de telecomcommunicatie en van de watervoorziening. Daarmee geeft Nederland een economische impuls die in ieder geval ter overbrugging van de economische dip kan dienen.

Het kan niet anders zijn dan dat Nederland nu ook vaart gaat zetten achter het realiseren van het vaststellen van de juiste hoogte van de vrije uitkering en het daadwerkelijk uitvoeren daarvan, alsmede van het vaststellen van een sociaal minimum. Wat dat laatste betreft, signaleren wij een zekere verkramptheid, maar wij gaan ervan uit dat het ministerie van SZW de handreiking die het in het gesprek met ons heeft gedaan, ten uitvoer brengt. Het geven van een daadwerkelijk vervolg aan de IdeeVersa-rapporten moet in zekere mate bijdragen aan het herstel van vertrouwen, zeker tegen de achtergrond van de bestuurlijke ingreep. Zo'n vervolg zou in ieder geval de geloofwaardigheid vergroten van Nederland.

### 6.3.3 Het autonomiedebat

Het is dringend noodzakelijk om op Sint Eustatius het autonomiedebat te starten, zodat het huidige bestuur noch anderen kunnen gaan denken dat het Stataanse handelen de standaard zou zijn of worden.

Daaraan voorafgaand zal Nederland wel een visie moeten ontwikkelen op Caribisch Nederland. Nu ontbreekt die, terwijl op Sint Eustatius daar uitgesproken opvattingen over bestaan, ook bij andere politici dan het huidige bestuur.

Als oud-bestuurders vinden wij het van belang dat tussen goed bestuur en verdergaande autonomie verbondenheid bestaat. We vinden het evenzeer van belang dat een gezamenlijk streven naar meer autonomie wel het uitgangspunt zou moeten zijn. Dat Nederland het bewandelen van het pad moet ondersteunen en begeleiden, staat voor ons vast. Het is een moeizaam en complex traject, zeker voor een eiland met een kleine gemeenschap en een kwetsbare economie.

Daarvoor zijn geen eenvoudige oplossingen. Zelfs het ondersteunen en begeleiden is geen eenvoudige opgave, omdat niet alle Stataanse politici hulp en bijstand op prijs stellen.

Het autonomiedebat moet niet alleen gevoerd worden met politici, maar ook met de bevolking, waarmee een groot deel historisch verbonden is met Nederland. Mocht het tot referenda komen, dan moet de bevolking in staat zijn om alle aspecten op basis van eigen kennis en wetenschap te kunnen beoordelen.

### 6.3.4 Bestuurlijke heroverwegingen

De vele gedaanten waarin de Nederlandse overheid zich op de eilanden laat zien, bevorderen een verhouding die gelijkwaardigheid zou moeten uitstralen, niet. We kunnen ons goed voorstellen dat een van de mogelijkheden om het aantal verschijningsvormen te beperken, bestaat uit de keuze om alle ministeriële verantwoordelijkheden, zowel beleidsinhoudelijk als budgettair, te beleggen bij de minister van BZK. Daarmee wordt ook betekenis gegeven aan het regeerakkoord van oktober 2017: 'Het ministerie van BZK krijgt een sterkere coördinerende taak inclusief bijbehorend budget.' We beseffen terdege dat deze gedachte een grote institutionele verandering betreft. Wij zijn er wel van overtuigd dat het elkaar aanspreken op verwachtingen, beloftes en prestaties wordt vergemakkelijkt indien er ook aan Nederlandse zijde sprake is van een bestuur in één hand. De huidige fragmentatie schept alleen maar verwarring, irritatie en een zekere bestuurlijke wanhoop.

Daarmee zou ook de bestuurlijke desinteresse van (sommige) departementen voor Caribisch Nederland minder bezwaarlijk worden.

Los van het voorgaande is het voor ons de vraag of de bestaande vormgeving van procedures om goed bestuur te waarborgen wel de juiste en meest effectieve is. Zo kunnen wij ons indenken dat de functies van de Rijksvertegenwoordiger en het Cft dichter bij het lokale bestuur worden gebracht. De aangereikte suggestie om een meer onafhankelijke gezaghebber met specifieke bevoegdheden te benoemen, valt zeker te overwegen. Die bevoegdheden zouden kunnen zien op benoemingen en de rechtmatigheid van besluiten. Ook het instellen van een lokale rekenkamer met meer bevoegdheden dan de Algemene Rekenkamer in Nederland zou een goede mogelijkheid zijn.

Nabijheid geeft immers meer gevoel voor eigenheid dan instituties op afstand. Na eeuwen van overheersing en decennia van afhankelijkheid begrijpen wij de wens om meer eigenheid te verkrijgen heel goed. Tegelijkertijd kan het niet zo zijn dat waarborgen voor goed bestuur ter zijde worden geschoven omdat deze als bevoeggend worden ervaren.

Wij willen nadrukkelijk aangeven dat een andere vormgeving de reguliere bestuurlijke bevoegdheden van de minister of regering, zoals het geven van een aanwijzing, het in de plaats treden of ingrijpen niet hoeven aan te tasten. Dat is immers in Nederland ook niet zo.

Velen hebben ons de gedachte meegegeven om het aantal leden in de eilandsraad uit te breiden om op die wijze het dominante meerderheidsdenken te beteugelen.

Wij zijn van oordeel dat het (meer rabiate) meerderheidsdenken meer een houdings- en

gedragsvraagstuk is dan een kwestie van omvang. Aan de andere kant is een raad van vijf leden wel erg klein, waardoor uitwassen zich eerder kunnen voordoen. Bij uitbreiding van de raad zou het zeker interessant zijn om de Britse bestuurlijke varianten te overwegen. De raden van de British overseas territories bestaan naast gekozen leden uit door de governor aangewezen leden. Deze leden hebben geen achterban en kunnen op basis van deskundigheid en/of ervaring meer stabiliteit brengen in het hart van de democratie. Zo'n toekomstige keuze zou permanent kunnen zijn, maar ook voorlopig. Hij zou ook tijdelijk kunnen zijn als onderdeel van een bestuurlijke maatregel die minder ver reikt dan een bestuurlijke ingreep.

Door eilandelijke politici wordt het verlies van de mogelijkheid om direct betrokken te zijn bij de landelijke politiek - als Statenlid of bewindspersoon in de Nederlandse Antillen - nog steeds ervaren als een teleurstelling. De mogelijkheid bestaat in theorie, maar de kans is klein. Het Franse parlement kent vertegenwoordigers in het parlement van haar départements d'outre-mer. Dat is een charmante oplossing, maar wordt in Frankrijk mogelijk gemaakt door het departementale kiesstelsel, dat Nederland niet kent. De openbare lichamen hebben, in tegenstelling tot de Nederlandse gemeenten, de mogelijkheid om door middel van schriftelijke consultatierondes hun opvattingen mee te geven bij nieuwe - of aanpassing van wetgeving.

Wij begrijpen dat in de Caribische bestuurlijke omgeving, waar posities en functies van groot belang zijn, wellicht meer nodig is dan de al unieke mogelijkheid om geconsulteerd worden. Wellicht zou een aanvulling daarop - of een vervanging daarvan - door middel van een recht van inspreken tijdens de parlementaire behandeling en/of in het adviestraject van de Raad van State aan deze gevoelens tegemoet komen.

Nabijheid van het Nederlandse parlement heeft waarde. Sommige Stataiaanse (oud)politici hebben de wens geuit om in Den Haag een BES-huis te vormen, maar kunnen niet goed aanreiken wat dat dan zou moeten doen. Bij het formuleren van een insprekrecht zou een BES-huis wel een invulling kunnen krijgen. De drie Caribische landenhuizen kunnen niet als voorbeeld dienen, omdat deze ter ondersteuning dienen van de drie gevlmachtigde ministers. Sint Eustatius is geen land en kent geen gevlmachtigde minister. Wij realiseren ons dat zo'n mogelijkheid ver reikt, maar het zou wel kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van goed bestuur.

Door een aantal Stataiaanse gesprekspartners is ons meegegeven dat het dualisme en het stemmen bij volmacht niet goed passen in de Stataiaanse bestuurscultuur.

Wij hebben veel aarzelingen om die suggesties om te zetten in aanbevelingen.

Wij zien dat het dualisme nu niet wordt toegepast. De fractievoorzitter van de PLP noemt zich 'the leader of the government' en wordt ook zo aangesproken. Hij stuurt de twee gekozen gedeputeerden en ambtenaren rechtstreeks aan en ook de twee andere eilandsleden in de coalitie. Van macht en tegenmacht is geen sprake. Dat wil niet zeggen dat het monisme beter zou werken. Ook in een monistische bestuurscultuur zouden de drie eilandsraadsleden en de twee gedeputeerden hetzelfde gedrag vertonen. Veeleer is een ontwikkeltraject aan de orde.

Het stemrecht is een fel bevochten recht en een van de fundamenteën in een democratie. Stemmen bij volmacht is bedoeld om mensen die, om welke reden dan ook, niet persoonlijk in staat zijn om hun stem uit te brengen, het stemrecht toch te laten uitoefenen. Het sjoemelen met volmachten, het chanteren van kiezers om volmachten te geven of welke vorm van verkiezingsfraude dan ook; in onze ogen hoeft het volmachtstemmen niet meteen weer te stoppen. Wij bevelen aan om eerst naar andere mogelijkheden te zoeken om volmachtfraude te bestrijden.

### 6.3.5 Saba en Bonaire

De flankerende beleidsmaatregelen die wij aanreiken om onze aanbeveling om in te grijpen te ondersteunen, zouden tot asymmetrie kunnen leiden tussen de verhouding Sint Eustatius en Nederland enerzijds en die van Saba, Bonaire en Nederland anderzijds.

Differentiatie tussen eilanden onderling is mogelijk en wenselijk, maar mag niet leiden tot precedentwerking qua behandeling door Nederland.

Wij realiseren ons dat de flankerende beleidsmaatregelen in eerste instantie dienen om, met de ingreep als aangrijpingspunt, ook de mogelijkheden te vergroten om tot duurzaam goed bestuur te komen. Maar zij bevatten alle ook aspecten die, naar wij verwachten, ook Saba en Bonaire aangrijpingspunten bieden om de nabijheid met Nederland te vergroten en tevens de gevoelens van eigenheid en ontwikkelingen per eiland beter tot hun recht te laten komen. Wij bevelen daarom aan Saba en Bonaire te betrekken bij de aanbevelingen van paragraaf 6.3.

Hun specifieke behoeften kunnen tot diversiteit in de uitkomsten leiden, maar het op voorhand bepalen van de flankerende maatregelen tot Sint Eustatius lijkt ons een recept om de afstand naar Saba en Bonaire juist te vergroten. Ons onderzoek heeft, wat ons betreft, uitgezonden dat te veel distantie van Nederland een van de ingrediënten is die tot grote problemen kan leiden.

*Nabijheid of distantie, het is een wereld van verschil.*

Wassenaar en Santa Cruz  
Januari 2018





# 7 Afkortingen

ABB	Algemene Bestedingsbelasting
AmvRB	Algemene Maatregel van Rijksbestuur
AOV	Algemene Ouderdoms Verordening
APNA	Ambtenaren Pensioenfonds Nederlandse Antillen
BC	bestuurscollege
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Cft	College Financieel Toezicht
CN	Caribisch Nederland
DP	Democratic Party
EZ	Economische Zaken
FinBES	Wet Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba
GDP	Gross Domestic Product
HDI	Human Development Index
ICT	informatie- en communicatietechnologie
I&M	Infrastructuur en Milieu
MJP	meerjarenplan
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PCN	Pensioenfonds Caribisch Nederland
PIVA	Personen Informatiesysteem voor de Nederlandse Antillen
PLP	Progressive Labour Party
PPP	Purchasing Power Parity based
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
SLAM	Statia Liberal Action Movement
STEBA	Sint Eustatius Business Association
SPAWprotocol	Specially Protected Areas and Wildlife protocol
STEP	Sint Eustatius Empowerment Party
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UPC	United People's Coalition
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

## Verantwoording

Nederland	in plaats van Europees Nederland in verband met het lokale spraakgebruik
eilandsbestuur	in plaats van eilandbestuur en
eilandsraad	eilandraad vanwege de schrijfwijze in de WolBES en FinBES
Godethuis	in plaats van Godetthuis vanwege de lokale aanduiding



# 8 Gesproken met

Louis van Ameijden Zandstra	oud-griffier
Anonymus	-
Erwin Arkenbout	directeur Koninkrijksrelaties
René Bagchus	directeur Democratie en Burgerschap
Age Bakker	oud-voorzitter Cft
Bas van den Barg	VNG, team Europa
Edris Bennett	burger, oud-eilandsraadslid
Gerald Berkel	oud-gezaghebber
Ivan Berkel	burger
Jessica Berkel	manager Stenapa
Dirk-Jan Bonnet	plv. directeur Koninkrijksrelaties
Clarisse Buma	directeur Stenapa
Maarten Camps	secretaris-generaal Economische Zaken
Gea van Craaikamp	plv. secretaris-generaal VWS
Mia van Deelen	burger
Sybilla Dekker	lid bestuur Cft
Corrie van Duren	dermatoloog
Jan van Duren	burger
Winston Fleming	directeur Sint Eustatius Business Association (STEBBA)
Alida Francis	ambtenaar RCN
Mark Frequin	directeur-generaal Bereikbaarheid, I&M
Juliette Georg	burger
Francisca Gibbs	ambtenaar OLSE
Murvin Gittens	oud-havenmeester
Frits Goedgedrag	oud-gouverneur
Raymond Gradus	voorzitter Cft
Bernard ter Haar	directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Mike Harterink	exploitant duikschool Scubaqua Dive Center Statia
Walter Hellebrand	directeur Stichting Monumentenzorg
Elvin Henriquez	ambtenaar RCN, oud-eilandraadslid
Eugene Holiday	gouverneur Sint Maarten
David Hooker	medewerker Hotel Golden Area
Roy Hooker	ambtenaar OLSE
Marlies ten Hoopen	uitbater Hotel the Old Ginhouse
Sybolt ten Hoopen	uitbater Hotel the Old Ginhouse
David Ignacio	oud-interimhoofd financiën, OLSE
Gilbert Isabella	Rijksvertegenwoordiger
Chris Johnson	Vertegenwoordiging Sint Maarten
Astrid McKenzie-Tatum	oud-gedeputeerde
Eric Jan van Kempen	directeur Wonen
Koert Kerkhoff	burger
Jantine Kriens	directeur VNG
Charles Lindo	director of Tourism Bureau
De heer Lopes	voorganger SDA
Cedric Lijfrock	Kadaster Sint Eustatius
Millicent Lijfrock	oud-eilandsraadslid
Rhodia Maas	directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Jan Meijer	burger, docent
Steven Moesant	directie Democratie en Burgerschap
Alida Oppers	directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs
Maaïke Patrick-Fischer	burger, docente
John Roller	directeur NuStar
Robert de Ruiter	senior beleidsmedewerker Cft
Victor Schaap	plv. directeur Wonen

Ebeline Schmidt Hinds	directeur Kamer van Koophandel Sint Eustatius
Hanneke Schuiling	directeur-generaal Begrotingszaken
Ernie Simmons	oud-gedeputeerde
Jos Slotema	burger, docent
Racquel Spanner-Curly	ambtenaar RCN
Nora Sneek-Gibbs	oud-gedeputeerde, oud-staatssecretaris Nederlandse Antillen
Koos Sneek	eilandsraadslid
Johan Stapel	directeur CN Science Institute
Peter Stein	plv. directeur IRF - sector BZK
Anneke Tjalma	medewerkster portefeuille CN, I&M
Hans Ton	directeur Werknemersregelingen
Manus Twisk	secretaris Cft
Anita Vegter	directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Monet Warren	ambtenaar OLSE
Marieke v/d Wetering	exploitant duikschool Scubaqua Dive Center Statia
Claudia Wichert	uitbaatster Harbour Club
Eardley Woodley	vertegenwoordiger ambtenarenvakbond
Julian Woodley	wnd. gezaghebber
Joost Wijker	sergeant-majoor Koninklijke Mariniers
Reginald Zaandam	oud-gedeputeerde
Richard van Zwol	secretaris-generaal BZK

# 9 Geraadpleegd

Ypie Attena B.A.

St. Eustatius – A short history of the island and his monuments

Eric O. Ayisi

St. Eustatius – The treasure Island of the Caribbean

Centraal Bureau voor de Statistiek

Trends in the Caribbean Netherlands in 2016

College voor de Rechten van de Mens

Evaluatie Staatkundige structuur – maart 2014

De gouverneurs van de Nederlandse Antillen sinds 1815

geredigeerd door Gert Oostindie – 2011

G. Hofstede

Culture's Consequences, International Differences in Work – Related Values – 1984

IdeeVersa

Referentiekader Caribisch Nederland – 20 februari 2012

IdeeVersa

Onderzoek onderhoud BES-fonds – 28 februari 2015

Dr. O. Nauta (DSP-groep)

Vijf jaar Caribisch Nederland, Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur

Gert Oostindie en Inge Klinkers

Knellende Koninkrijksbanden

Postkoloniale relaties in internationaal perspectief – oktober 2013

Deelstudie: Franse overzeese gebiedsdelen

dr. O. Nauta

Deelstudie: Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland

dr. O. Nauta en prof. A.H.A. Soons

Sociaal en Cultureel Planbureau

Vijf jaar Caribisch Nederland, gevolgen voor de bevolking – oktober 2015

Wouter Veenendaal & Gert Oostindie

Head versus heart: The ambiguities of non-sovereignty in the Dutch Caribbean

UN Expert Monitoring mission report – 14 januari 2015

Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland

Rapport van de commissie evaluatie, uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur

Caribisch Nederland – 12 oktober 2015

Wellbeing of the People comes First!

Democratic Party

White Paper: On the road to Autonomy, where there is a will, there is a way – maart 2017



# 10 Bijlagen

- 1 Brief eilandsecretaris, 29 juni 2017
- 2 Brief Versant Resource Center, Hyden Gittens, 4 juli 2017
- 3 Brief Clyde I. van Putten, 19 juli 2017
- 4 E-mail Reuben Merkman, 18 juli 2017
- 5 Kerncijfers Sint Eustatius
- 6 Voortgangsrapportages van de Rijksvertegenwoordiger
- 7 Brief van 2 oktober 2017 van AT Lawyers, pagina 1
- 8 Brief 22 mei 2017, Rv/2017u/068 en brief 31 juli 2017, RV/2017pb/099
- 9 BC-besluit 31 januari 2017
- 10 Motie 111/17 ER, eilandsraad 9 mei 2017
- 11 Brief ongedateerd, maar verstuurd op 31 mei 2017
- 12 Agenda bestuurscollege, 27 juli 2017 en brief AT Lawyers, 25 juli 2017
- 13 Volmacht 22 februari 2017 en 11 mei 2017
- 14 Besluit 16 juni 2017, nr. 2017000984
- 15 Relas minister van Economische Zaken, juni 2017
- 16 Brief sg EZ aan BC, ongedateerd en motie eilandsraad, 29 juni 2017
- 17 Motie eilandsraad, 29 juni 2017
- 18 E-mailwisseling gedeputeerde-ambtenaar en besluitenlijst BC-vergadering 30 juni 2017 'op stuk'
- 19 Transcriptie Vigilante, 11 oktober 2017, Antilliaans Dagblad, 14 oktober 2017 en Telegraaf, 13 oktober 2017
- 20 Brief Reuben Merkman aan minister van BZK, 13 oktober 2017
- 21 Antilliaans Dagblad, 16 oktober 2017
- 22 Antilliaans Dagblad, 18 oktober 2017
- 23 Memo from the Desk of Commissioners Derrick Simmons and Charles Woodley, 17 oktober 2017
- 24 Artikel 7, lid 1 overeenkomst, anoniem gemaakt
- 25 Digital Guardian, 10 oktober 2017
- 26 Facebookoproepen
- 27 E-mail ondersteuner gezaghebber, anoniem gemaakt, 9 oktober 2017
- 28 Overeenkomst tussen gedeputeerden en dr. Corbin
- 29 Brief bestuurscollege, 4 januari 2017, ref. 0001/17
- 30 Brief bestuurscollege, 14 februari 2017, ref. 069/17
- 31 E-mail eilandsecretaris, 16 februari 2017
- 32 E-mail 8 april 2017
- 33 Brief 9 april 2017
- 34 Brief 17 april 2017
- 35 E-mail eilandsecretaris aan directeuren, diensthoofden en unitmanagers, 26 april 2017
- 36 Brief 12 mei 2017
- 37 Brief 5 juli 2017, 2017-0000318708
- 38 Brief 18 juli 2017, 069/17
- 39 Daily Herald, personeelsadvertenties – 22 november 2017
- 40 Brief namens openbaar lichaam Sint Eustatius, 20 december 2017
- 41 Brief 12 mei 2017 – 478/GEZ
- 42 Brieven van 1 augustus 2017, 10 augustus 2017 (aan eilandsecretaris) en 10 augustus 2017 (aan gedeputeerden)
- 43 UPC 04-12-2016/08-04-2017/18-05-2017, DP 03-05-2017/06-05-2017/08-05-2017/28-05-2017
- 44 E-mails 5 mei 2017 en 1 juni 2017
- 45 Brief van bestuurscollege, anoniem gemaakt
- 46 E-mail aan gedeputeerde, anoniem gemaakt
- 47 Verslag radio uitzending Coalitie PLP/Merkman, Ontwikkeling Eiland Secretaris, 1 augustus 2017
- 48 Uitnodiging voor een Town Hall meeting op 5 september 2017; niet doorgegaan vanwege de orkaan Irma
- 49 Brief minister BZK aan voorzitter fractie PLP, 5 september 2017
- 50 Daily Herald, 'Statia Government discusses nature protection of harbours' – 4 september 2017



