

Het dualistisch bestuursmodel voor het eilandgebied Bonaire

Een onderzoek naar geschiktheid en wenselijkheid van de invoering van het
dualistisch bestuursmodel in het bestuur van Bonaire



Afstudeerscriptie in het kader van de parttime Masteropleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
21 januari 2008

Auteurs:

Patricia. A. Alspeer-Belfor (studentnummer 282.418pa)
Stefan Hulman (studentnummer 105.744sh)

Begeleiders:

Prof. dr. A.B. Ringeling, eerste lezer
dr. H. Daemen, tweede lezer

Bonaire

Flamingo's beelden
roze zachte stilte uit.

Groen gekrijs van papegaaien
omlijst de rust.

Naast het schildpad
zweemt de tijd.

Op de zeepaarden
hobbelt een glimlach.

Plots opduikende
dolfijnen, een flits

van inspiratie.

Een gedicht van:

Walter Palm

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	6
INLEIDING	6
1.1 Staatkundige herstructurering.....	6
1.1.1 De toekomstige staatsrechtelijke positie van de eilanden.....	6
1.1.2 Het toekomstig bestuur van het eilandgebied Bonaire.....	8
1.1.3 De dubbele bestuurslaag.....	8
1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Methodologische verantwoording	11
HOOFDSTUK 2	13
DE BELEIDSTHEORIE: HET DUALISTISCH BESTUURSMODEL	13
2.1 Huis van Thorbecke: inrichting binnenlands bestuur.....	13
2.2 Begripsaanduiding: monisme en dualisme	14
2.2.1 Monisme: definitie.....	14
2.2.2 Dualisme: definitie	14
2.3 Kenmerken monistisch bestuursmodel.....	15
2.3.1 Positie gemeenteraadsleden	15
2.3.2 Positie burgemeester.....	16
2.3.3 Positie wethouder	16
2.4 Kenmerken dualistisch bestuursmodel.....	17
2.4.1 Positie gemeenteraadsleden	17
2.4.2 Positie burgemeester.....	18
2.4.3 Positie wethouder	19
2.5 Conclusie	20
HOOFDSTUK 3	21
INVOERING DUALISTISCH BESTUURSMODEL IN NEDERLAND	21
3.1 Aanleiding invoering ander bestuursmodel	21
3.2 Politiek- en bestuurlijk draagvlak bestuurlijke vernieuwing.....	22
3.3 De vier hoofdproblemen in het lokale bestuur	24
3.4 Advies commissie en besluiten wetgever	25
3.5 Consequenties van invoering dualistisch bestuursmodel in Nederland	25
3.5.1 Consequenties voor bestuurlijk- en ambtelijk apparaat.....	26
3.5.2 Consequenties voor de bestuurscultuur.....	26
3.6 Beoogde doelen en effecten van dualisering gemeentebestuur	27
3.7 Conclusie	28
HOOFDSTUK 4	29
RESULTATEN INVOERING DUALISTISCH BESTUURSMODEL IN NEDERLAND	29

4.1	Realisatie beoogde effecten dualisering.....	29
4.1.1	Interne effecten dualisering	30
4.1.2	Externe effecten van dualisering	31
4.2	Invloed dualisering op de relatie overheid en burgers.....	32
4.2.1	Kritieken.....	32
4.3	De vier hoofdproblemen nader beschouwd.....	34
4.3.1	De positie van de lokale politiek	34
4.3.2	Formeel monistisch blijkt in de praktijk dualistisch	35
4.3.3	De herkenbaarheid van het lokaal bestuur is onvoldoende.	36
4.3.4	De collegialiteit van het college staat onder druk	36
4.4	De politieke reflectie op beoogde effecten dualisering	37
4.5	Conclusie	37
HOOFDSTUK 5.....		39
HET HUIDIGE BESTUURSMODEL VAN BONAIRE		39
5.1	Huidige bestuursinrichting	39
5.1.1	Koninkrijksregering: waarborg voor goed bestuur.....	39
5.1.2	Relatie land Nederlandse Antillen en eilandgebied Bonaire	40
5.2	Historische achtergrond bestuursinrichting.....	41
5.3	Democratische geschiedenis van Bonaire.....	42
5.4	Het huidige bestuursmodel van Bonaire.....	43
5.4.1	Positie eilandsraad	45
5.4.2	Positie gezaghebber.....	45
5.4.3	Positie bestuurscollege.....	46
5.5	De Bonairiaanse samenleving en haar cultuur.....	46
5.5.1	De samenleving van Bonaire.....	47
5.5.2	Sociale problemen.....	48
5.5.3	Economie en regionale gebondenheid.....	49
5.5.4	Politieke- en bestuurscultuur op Bonaire.....	50
5.5.5	Civic culture and civic competence van Bonaire	53
5.5.6	Politieke verhoudingen op Bonaire.....	55
5.6	Ontwikkelingen in de aanloop naar de nieuwe status	57
5.7	Bestuurlijke gevolgen wegvallen staatsverband Nederlandse Antillen	60
5.8	Conclusie	61
HOOFDSTUK 6.....		63
VERGELIJKING KNELPUNTEN BESTUURSMODEL NEDERLAND VÓÓR 2002 MET BONAIRE. 63		
6.1	Algemene vergelijking Bonaire met Nederlandse gemeente	63
6.1.1	Schets Kollumerland, Texel, Terschelling, Schiermonnikoog	64
6.2	Vergelijking hoofdproblemen Nederland vóór 2002 met Bonaire.....	66
6.2.1	De positie van de lokale politiek	67

6.2.2	Formeel monistisch blijkt in de praktijk dualistisch	69
6.2.3	De herkenbaarheid van het lokaal bestuur is onvoldoende	70
6.2.4	De collegialiteit van het college staat onder druk	72
6.3	De hoofdproblemen in relatie tot de “oplossing” dualisering voor Bonaire.....	73
6.4	Reden wijziging bestuursmodel in Bonaire	74
6.5	Politiek- en bestuurlijk draagvlak voor wijziging bestuursmodel in Bonaire	74
6.6	Conclusie	75
HOOFDSTUK 7	.....	76
DUALISERING ALS OPLOSSING: VOOR WELKE PROBLEMEN IN BONAIRE?	.....	76
7.1	Dualisering: oplossing voor realisatie van goed bestuur	76
7.2	Niet op te lossen problemen als gevolg van invoering dualisering.....	80
7.2.1	Gevolgen functioneren eilandsraad.....	80
7.2.2	Gevolgen functioneren bestuurscollege	81
7.3	Conclusie	82
HOOFDSTUK 8	.....	83
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	.....	83
8.1	Inleiding.....	83
8.2	De deelvragen.....	83
8.3	De centrale onderzoeksvraag.....	86
8.4	De aanbevelingen	88
BIJLAGEN	.....	89
Bijlage 1	Literatuurlijst.....	89
Bijlage 2	Interviews	97
Bijlage 3	Vragenlijst interviews	98
Bijlage 4	Slotverklaring “miniconferentie”, 10 en 11 oktober 2006	100

Hoofdstuk 1

Inleiding

Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba hebben een band die teruggaat tot in de zeventiende eeuw. Deze band, die door de eeuwen heen steeds is veranderd, kenmerkt zich door gezagsverhoudingen, eigenheid, een gedeelde taal en samenwerking op veel terreinen. De drie landen vormen samen het Koninkrijk der Nederlanden.

De staatkundige relatie tussen de drie landen binnen het Koninkrijk is vastgelegd in het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden¹. Het Statuut, dat dateert van 1954, is de constitutionele basisregeling voor het Koninkrijk. Afgezien van de onafhankelijkheid van Suriname en de zelfstandige positie van Aruba als land binnen het Koninkrijk, is het Statuut sinds 1954, ondanks uitvoerige discussies over de Koninkrijksverhoudingen, ongewijzigd gebleven.

1.1 Staatkundige herstructurering

De afgelopen jaren staat de staatkundige relatie tussen de landen in het Koninkrijk opnieuw ter discussie. Deze discussie heeft aanleiding gegeven tot een staatkundige herstructurering van het Koninkrijk. Deze herstructurering betreft de eilandgebieden die samen de Nederlandse Antillen vormen, dat zijn de vijf eilandgebieden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao en Sint Maarten. De landsregering van de Nederlandse Antillen zetelt in Willemstad, Curaçao. Aruba behoudt de status die het al heeft sinds 1986, namelijk de status van apart land binnen het Koninkrijk. Aan de basis van deze herstructurering liggen de uitkomsten van de referenda die op elk van de vijf eilandgebieden zijn gehouden. Door middel van de referenda konden de bewoners zich uitspreken over hun staatkundige toekomst. De uitslag van de referenda is dat vier van de vijf eilanden geen deel meer willen uitmaken van het huidige land, de Nederlandse Antillen, maar de Koninkrijksband wel willen handhaven. De Nederlandse Antillen en Nederland zijn het erover eens dat, conform de uitslag van de referenda, het staatsverband van de Nederlandse Antillen moet worden opgeheven.

1.1.1 De toekomstige staatsrechtelijke positie van de eilanden

Voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het beoogde perspectief een nieuwe status van bijzondere aard binnen het Koninkrijk, waarbij er een directe band is met Nederland. Op 10 en 11 oktober 2006 werd een miniconferentie gehouden in Den Haag.

¹ www.minbzk.nl

Daarop hebben de delegatieleden van de eilandgebieden en Nederland deze afspraak in een slotverklaring bekrachtigd. De delegatieleden van de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten hebben in een slotverklaring van het daarop volgend bestuurlijk overleg in Den Haag op 2 november 2006, een akkoord gesloten over de voorwaarden waaronder zij beide een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk kunnen worden.

Binnen het Koninkrijk wordt nu gewerkt aan het opzetten van een nieuwe staatkundige structuur voor de vijf afzonderlijke eilanden. De structuur waaraan thans wordt gewerkt houdt in dat de twee grootste eilanden, Curaçao en Sint Maarten, de status van land binnen het Koninkrijk zouden krijgen. Curaçao en Sint Maarten willen graag een status vergelijkbaar met die van Aruba. Het Koninkrijk zou dan gaan bestaan uit vier in plaats van drie landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In de slotverklaring van de miniconferentie² zijn verder bepalingen opgenomen voor de staatsrechtelijke status van de eilanden Bonaire, Eustatius en Saba. In 2007 en 2008 wordt onderzocht of deze eilanden, conform het advies van de Raad van State³, de status van een openbaar lichaam dan wel bijzondere gemeenten van Nederland kunnen krijgen. Momenteel wordt de bestuurlijke inrichting onderzocht, waarin een eventuele rol van een provincie wordt betrokken. Het vergt enige tijd om de inrichting van dit openbaar lichaam uit te werken. Vooralsnog gaan betrokken ministeries in hun voorbereidingen uit van de hypothese dat er geen provinciale bestuurslaag komt tussen Nederland en de eilanden. Dit houdt in dat de toezichthoudende taken, die normaal gesproken door provincies worden uitgeoefend, voor de eilanden gaan vallen onder een nieuw openbaar lichaam, dat rechtstreeks zal ressorteren onder de Nederlandse centrale overheid.

Op 12 februari 2007 is een bestuurlijke conferentie te Philipsburg op Sint Maarten gehouden. Op deze conferentie is afgesproken dat vóór 15 december 2008 de noodzakelijke wet- en regelgeving zal zijn vastgesteld en geïmplementeerd, zodat de nieuwe staatsrechtelijke status voor de eilandgebieden Sint Maarten, Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba op die datum in kan gaan⁴. Het land Nederlandse Antillen zal op hetzelfde moment worden opgeheven. Op deze datum zal het overigens precies 54 jaar geleden zijn dat de Nederlandse Antillen onderdeel werd van het Koninkrijk der Nederlanden.

² Slotverklaring, 11 oktober 2006, bepalingen A1-6: 2

³ Voorlichtingsadvies Raad van State, 18 september 2006: 5

⁴ Overgangsakkoord, 12 februari 2007: 2

1.1.2 Het toekomstig bestuur van het eilandgebied Bonaire

Het eilandgebied Bonaire is qua grootte het tweede eiland van de Benedenwindse eilanden in het Caribische gebied en bestaat uit Klein Bonaire en Bonaire. Klein Bonaire is een onbewoond eiland en heeft een oppervlakte van ongeveer 600 hectare. Bonaire heeft een oppervlakte van 288 km². Volgens de officiële telling van het van het CBS Antillen bedraagt het aantal inwoners in januari 2007 11.537 personen⁵, maar in feite zijn het er meer (zie paragraaf 5.5.1.). De inwoners van Bonaire spraken zich op 10 september 2004 in een referendum uit voor een directe band met Nederland. Deze uitspraak wordt algemeen verklaard uit de jarenlange onvrede over het functioneren van het land Nederlandse Antillen en de macht van het grootste eilandgebied Curaçao, alwaar de regering zetelt. Bonaire heeft drie afgevaardigden in de Staten van de Nederlandse Antillen.

Het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire bestaat uit de gezaghebber en vier gedeputeerden⁶. Een gezaghebber is te vergelijken met een burgemeester in Nederland en een gedeputeerde met een wethouder. De helft van de gedeputeerden wordt uit de eilandsraadsleden gekozen. Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van het eilandgebied, heeft tevens een taak als medebewindorgaan van het Land Nederlandse Antillen en is belast met de uitvoering van besluiten van de eilandsraad. Het college is verantwoording verschuldigd aan de eilandsraad. Het bestuursstelsel van het lokaal bestuur is collegiaal en monistisch⁷.

1.1.3 De dubbele bestuurslaag

Elk eilandgebied binnen het land Nederlandse Antillen heeft op dit moment te maken met twee bestuurslagen. Deze bestuurslagen bestaan uit het land Nederlandse Antillen en het eilandgebied. Bij aanvaarding van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954 is hiervoor gekozen. Deze dubbele bestuurslaag is vrij kostbaar, erg inefficiënt en wordt door de eilandgebieden als een groot nadeel ervaren. Als het land Nederlandse Antillen wordt opgeheven, wordt het Koninkrijk de hogere bestuurslaag voor het eilandgebied⁸. Per eiland zijn er afgevaardigde leden voor de landsregering en elk eiland kent een Eilandsregering. De dubbele bestuurslaag leidt, vanwege de kleinschaligheid van de eilanden, tot hoge personeelskosten welke mede verantwoordelijk zijn voor tekorten op de eilandbegrotingen.

In maart 2004 is door de minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken van de Nederlandse Antillen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Nederland een werkgroep Bestuurlijke en Financiële verhoudingen Nederlandse Antillen

⁵ www.cbs.an , 2007

⁶ ERNA, artikel 107, lid 1

⁷ Borman, 2005: 57

⁸ *Nu kan hetnu moet het*, 2004:15

ingesteld. Deze werkgroep had als taak om de door de eilanden en het land gewenste veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor verbeteringen. De algemene bevinding van de werkgroep ten aanzien van de onvrede over het functioneren van het land Nederlandse Antillen luidt⁹:

“Het samenspel van de vele wederzijdse afhankelijkheden tussen de landelijke en de eilandelijke politiek heeft vaak een verlamme uitwerking op de politieke besluitvorming. Daarnaast heerst het gevoel dat het huidige staatsverband niet past bij het insulaire karakter van de eilanden. Hiermee wordt bedoeld dat ieder eilandgebied primair gericht is op het behartigen van de eigen belangen en dat vaker sprake is van concurrerende belangen dan van gezamenlijke belangen. Uiteraard spelen de grote geografische en culturele verschillen tussen de eilanden ook een grote rol. Dit maakt de basis voor het staatsverband van de Nederlandse Antillen inherent zwak”.

De ondertekening van de slotverklaring betekent dat de staatkundige verhoudingen zullen worden herzien. De eilandgebieden, waaronder Bonaire, zullen met één bestuurslaag minder te maken krijgen. Door het wegvallen van het landsbestuur van de Nederlandse Antillen, ontstaat een directe band met Nederland. De eilanden krijgen, conform de afspraak in de slotverklaring, een status die vergelijkbaar is met die van Nederlandse gemeenten. De consequentie daarvan is dat het bestuursmodel van de eilanden dualistisch wordt. De vraag is wat dit betekent voor de eilanden.

⁹ *Nu kan hetnu moet het*, 2004:18

1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Op basis van de geschetste achtergrond is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het dualistisch bestuursmodel, zoals in 2002 ingevoerd in het lokaal bestuur in Nederland, geschikt en/of gewenst voor het toekomstig bestuur van Bonaire?

Deze centrale vraag wordt aan de hand van acht deelvragen onderzocht:

1. Wat wordt onder het dualistisch bestuursmodel verstaan?
2. Waarom werd het dualistisch bestuursmodel in 2002 in het lokaal bestuur in Nederland ingevoerd en wat zijn de bestuurlijke consequenties van deze invoering?
3. Wat zijn de eerste resultaten van de invoering van het dualistisch stelsel?
4. Wat is het huidige bestuursmodel in Bonaire?
5. Waarom wordt het dualistisch bestuursmodel in het bestuur van Bonaire ingevoerd én in hoeverre bestaat er, politiek-bestuurlijk gezien, draagvlak voor invoering van dit model?
6. In hoeverre zijn de tekortkomingen van het monistisch bestuursmodel in Nederland van vóór 2002 vergelijkbaar met het huidige bestuursmodel in Bonaire?
7. Voor welke problemen van Bonaire biedt dualisering een oplossing?
8. Welke problemen worden er niet door opgelost, die wel opgelost zouden moeten worden?

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen in hoeverre het zinvol is en draagvlak bestaat om het dualistisch bestuursmodel als bestuursmodel in het bestuur van het eilandgebied Bonaire in te voeren. Voorts zal worden onderzocht of er op Bonaire draagvlak bestaat voor een dergelijke verandering. Vertrekpunt hierbij is de huidige situatie van Bonaire.

Het huidige bestuursstelsel van Bonaire is vastgelegd in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen 1951. Dit stelsel is in belangrijke mate gebaseerd op de toen geldende Nederlandse Gemeentewet. De Gemeentewet was monistisch van karakter. Dit zogeheten monistische stelsel is na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 in Nederland gewijzigd in een dualistisch stelsel. Deze principiële wijziging van het bestuursmodel was echter niet van toepassing op Bonaire of de andere eilandgebieden. De invoering van het dualistisch model in het lokaal bestuur van Nederland betrof immers een wijziging binnen het land Nederland en niet binnen het Koninkrijk als geheel. In het Statuut is geen bepaling opgenomen dat het bestuursmodel van de landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden gelijk dient te zijn. Het bestuursstelsel van Bonaire is derhalve nog primair monistisch.

In de slotverklaring is, naast de bepalingen over de staatsrechtelijke positie van de eilanden, Bonaire, Eustatius en Saba, ook opgenomen dat de toekomstige interne staatkundige structuur van deze eilanden gelijk zal zijn aan die van Nederlandse gemeenten. Voorts is opgenomen dat het dualistische bestuursmodel, zoals in 2002 ingevoerd in de Nederlandse gemeenten, geleidelijk ingevoerd zal worden in het bestuur van de drie genoemde eilandgebieden¹⁰. Het onderzoek in deze scriptie is gericht op de toekomstige interne staatkundige structuur van Bonaire, dus die van ná 15 december 2008, en meer in het bijzonder op de (on)mogelijkheden van invoering van het dualistische bestuursmodel in dat eiland. In Nederland is inmiddels ervaring opgedaan met het functioneren van het dualistische stelsel. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat van die ervaringen in dit verband geleerd worden.

1.4 Methodologische verantwoording

Deze scriptie is een exploratief/kwalitatief onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek is immers om te achterhalen in hoeverre het zinvol is om het dualistisch bestuursmodel als model in het bestuur van het eilandgebied Bonaire in te voeren en te adviseren over een mogelijke implementatie van dit model.

De Nederlandse Antillen staan aan de vooravond van een grote staatsrechtelijke verandering. Alleen voor Aruba blijft alles bij het oude. De vijf andere eilanden komen in een nieuwe staatsrechtelijke positie. Curaçao en Sint Maarten worden (net als Aruba dat al is) een land binnen het Koninkrijk. Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden een openbaar lichaam van Nederland. Zij zullen daarbij een dualistisch bestuursmodel krijgen.

Wij hebben ons de vraag gesteld of de invoering van dit dualistische bestuursmodel voor Bonaire geschikt en wenselijk is. We hebben niet alleen deze vraag beantwoord, maar ook aanbevelingen voor de toekomstige bestuurlijke ontwikkeling van Bonaire geformuleerd. Daarbij hebben we rekening gehouden met zowel de ervaringen in Nederland na invoering van het dualisme als de specifieke bestuurscultuur van Bonaire zelf. Tevens hebben we een vergelijk gemaakt met gemeenten in Nederland, waarvan (de meeste ook eilanden) zijn, met vergelijkbare omvang als Bonaire. Uit ons onderzoek blijkt voorts, dat de uiteindelijke invoering van het dualistisch bestuursmodel in Nederlandse gemeenten, het resultaat is van jarenlange discussies over de werking van het monistisch bestuursmodel. Op basis van een onderzoek van de Staatscommissie, naar enerzijds de problemen in het lokaal bestuur en anderzijds de vormgeving van een dualistisch bestuursmodel, werd dit model uiteindelijk in

¹⁰ Slotverklaring, 11 oktober 2006: 2

het Nederlandse lokaal bestuur ingevoerd. De aanleiding voor invoering van het stelsel in Bonaire is omdat dit eiland met ingang van 15 december 2008 een bijzondere gemeente/openbaar lichaam wordt van Nederland. Het dualistisch bestuursmodel wordt niet op grond van onderzoek in het eilandbestuur, maar op grond van deze statuswijziging in Bonaire ingevoerd.

De staatsrechtelijke ontwikkelingen van de Nederlandse Antillen tot nu toe, hebben we beschreven aan de hand van literatuurstudie. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is, afgezien van de verzelfstandiging van Suriname, onveranderd gebleven. De bedoelde ontwikkelingen blijken uit de slotverklaring zoals deze door de Nederlandse Antillen en Nederland zijn ondertekend.

Voor de beschrijving van de invoering van het dualisme in Nederland en de ervaringen daarmee, hebben we geput uit het werk van de Staatscommissie dualisering en lokale democratie en de commissie Leemhuis. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van de vele onderzoeken die zijn verschenen na de invoering van het dualisme. Hierdoor kunnen de ervaringen in Nederland met dualisering een bijdrage leveren aan de oplossing van de bestuurlijke problemen op Bonaire.

Voor een beschrijving van de lokale situatie op Bonaire hebben we het eiland zelf bezocht. We hebben verschillende mensen gesproken en interviews afgenomen. Daarbij is er een evenwicht in de groep respondenten gerealiseerd. Er is gesproken met de gevolmachtigd minister, (oud-)bestuurders en (oud-)raadsleden, zowel van de coalitiepartijen als van de oppositie. Ook is er gesproken met ambtenaren op verschillende posities in Nederland en op Bonaire. Tot slot is er ook gesproken met (bezorgde) burgers van Bonaire. Hierdoor hebben we een breed maatschappelijk spectrum kunnen bereiken.

Door deze aanpak is er een beeld kunnen ontstaan dat gevoed is door zowel de (beleids)theorie als de empirie. De verschillende resultaten hebben we tegen elkaar afgezet. Daarbij hebben we kunnen concluderen in welke mate dualisering zal bijdragen aan de oplossing van de bestuurlijke problemen op Bonaire. Tevens hebben we in onze aanbevelingen opgenomen welke extra maatregelen er nodig zijn om alle problemen volledig het hoofd te kunnen bieden.

Naar onze overtuiging zijn daardoor de conclusies en aanbevelingen doorwrochten en voldragen. Wij hopen dat onze onderzoeksresultaten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de staatsrechtelijke ontwikkelingen van de Nederlandse Antillen in het algemeen en Bonaire in het bijzonder.

Hoofdstuk 2

De beleidstheorie: het dualistisch bestuursmodel

In dit hoofdstuk zullen de begrippen monisme en dualisme nader worden verklaard en zal ingegaan worden op de betekenis van deze begrippen in de bestuurspraktijk van Nederlandse gemeenten. In het hoofdstuk wordt voorts antwoord gegeven op de eerste deelvraag: “wat onder het dualistisch bestuursmodel verstaan wordt?”. Gestart zal worden met een beschrijving van de oorsprong en inrichting van het binnenlands bestuur in Nederland. Tot slot zal ingegaan worden op de belangrijkste kenmerken van beide bestuursmodellen.

2.1 Huis van Thorbecke: inrichting binnenlands bestuur

Het binnenlands bestuur is in Nederland onderverdeeld in een drietal bestuurslagen:

1. de rijksoverheid;
2. de provincie;
3. de gemeente.

Deze inrichting van het binnenlands bestuur vindt zijn oorsprong in de Grondwet van 1848 en later in de Gemeente- en Provinciewet van 1851 en wordt vaak aangeduid met de metafoer “Het Huis van Thorbecke”¹¹. Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) was in 1848 voorzitter van de Grondwetcommissie en wordt beschouwd als grondlegger van ons huidige parlementaire stelsel. De indeling naar de drie bestuurslagen is in de Grondwet van 1848 opgenomen. Deze bestuurslagen hebben een directe democratische legitimatie in de vorm van een (rechtstreeks) gekozen volksvertegenwoordiging als eindverantwoordelijk orgaan. Bij het Rijk is dit de Staten Generaal die bestaat uit de Eerste en de Tweede Kamer, bij de provincie is dit de Provinciale Staten en bij de gemeente de Gemeenteraad. Het bestuur van de gemeente bestaat uit een (gekozen) raad, een college van burgemeesters en wethouders en een burgemeester¹².

De macht ligt bij de volksvertegenwoordiging omdat deze beschikt over sturende, plannende, controlerende en kaderstellende bevoegdheden. De volksvertegenwoordigende organen dragen de eindverantwoordelijkheid van het gevoerde beleid. Uitvoerende organen zijn belast met de uitvoering van het beleid. Het uitvoerend orgaan op lokaal niveau is het college van burgemeesters en wethouders (B&W), op nationaal niveau het kabinet bestaande uit de minister-president en ministers van de departementen en op provinciaal niveau de Gedeputeerde Staten, kan gezien worden als het dagelijks bestuur van de provincie. De

¹¹ Engels, Referaat in 2006: 6-10

¹² Grondwet, artikel 125

leden van de gemeenteraad worden eens in de vier jaar bij verkiezing gekozen. De raadsleden kiezen op hun beurt uit hun midden de wethouders.

2.2 Begripsaanduiding: monisme en dualisme

De ontwikkelingen in het lokaal bestuur van de afgelopen decennia noopten tot politieke vernieuwing van het Huis van Thorbecke, ten aanzien van de gemeenten.

Bij Koninklijk Besluit van 30 september 1998 werd de Staatscommissie dualisme en lokale democratie ingesteld. Deze staatscommissie kreeg van de regering opdracht te onderzoeken hoe dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden¹³. Uit dit onderzoek bleek dat de werking van het gemeentelijk bestuur in de praktijk op onderdelen meer dualistisch van aard was dan de formele structuur deed vermoeden¹⁴. In theorie was er sprake van een monistische taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad, maar in de praktijk bleek er sprake te zijn van dualisme.

In 2002 werd de Wet dualisering gemeentebestuur ingevoerd hetgeen resulteerde in een dualistisch bestuursmodel in het lokaal bestuur. De abstracte begrippen monisme en dualisme duiden op de politiek-bestuurlijke verhouding tussen een (gekozen) volksvertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan. In het onderzoek van de commissie worden ze gehanteerd om de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W voor én na 2002 weer te geven. Om de begrippen in de bestuurlijke praktijk te kunnen plaatsen is het van belang ze nader te verklaren.

2.2.1 Monisme: definitie

De verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W was vóór 2002 overwegend monistisch van aard. De verhouding tussen twee bestuursorganen is volgens professor Derksen, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, monistisch als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is¹⁵. Bij monisme ontleent het dagelijks bestuur zijn bestuurstaken aan het algemeen bestuur¹⁶. Volgens deze definitie is er bij monisme dus sprake van onderschikking van het ene ten opzichte van het andere bestuursorgaan.

2.2.2 Dualisme: definitie

In de definitie van Derksen is er bij dualisme echter sprake van een nevenschikte verhouding tussen twee bestuursorganen. Beide bestuursorganen zijn gelijkwaardig. Er is

¹³ Berenschot, 2004:14

¹⁴ Staatscommissie dualisme en lokale democratie,2002: 85

¹⁵ Derksen, 2001: 42

¹⁶ Derksen, 2001, 42

door de gelijkwaardigheid geen sprake van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan¹⁷. Beide bestuursorganen bezitten eigen taken en bevoegdheden.

2.3 Kenmerken monistisch bestuursmodel¹⁸

Het monistisch bestuursmodel kan op basis van een aantal kenmerken worden gekarakteriseerd. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) onderscheidt er drie. Het *eerste* kenmerk betreft de samenstelling van het dagelijks bestuur. Bij een monistisch bestuursmodel worden de leden van het dagelijks bestuur benoemd door en uit het algemeen bestuur. Beëindiging van het lidmaatschap kan slechts door ontslag door het algemeen bestuur.

Het *tweede* kenmerk van een monistisch bestuursmodel betreft de bevoegdheidsgrondslag en het functioneren van beide bestuursorganen. De taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn ondergeschikt aan die van het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur ontleent zijn voorbereidende en uitvoerende bevoegdheden aan het algemeen bestuur. Het *derde* kenmerk betreft de zelfstandigheid van het dagelijks bestuur. De zelfstandigheid van het dagelijks bestuur is afhankelijk van een besluit van het algemeen bestuur en is in belangrijke mate vatbaar voor beïnvloeding van dit bestuur.

2.3.1 Positie gemeenteraadsleden

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente¹⁹. De leden van de gemeenteraad worden eens in de vier jaar, bij verkiezingen, democratisch gekozen. Het gemeentelijk monisme komt dan ook tot uitdrukking in het primaat van de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan²⁰. In een monistisch bestuursmodel heeft de gemeenteraad regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden. De taken en bevoegdheden van de gemeenteraad zijn in de Gemeentewet uitgewerkt. De raad heeft voorts het opperbevel bij de autonome- en medebewindstaken van de gemeente²¹. Met autonome taken worden taken bedoeld die een gemeente naar eigen inzicht mag regelen of uitvoeren. Te denken valt aan het vaststellen van gemeentelijke verordeningen. Bij medebewind gaat het om de uitvoering van taken die bij hogere regelgeving zijn gesteld en door de Provincie of het Rijk zijn opgedragen aan de gemeente. Voorbeelden van medebewindtaken uit hogere regelgeving zijn onder andere wet- en regelgeving over milieu, de Wet werk en bijstand, of de Wet ruimtelijke ordening. De besluiten van de raad dienen door het college van B&W te worden uitgevoerd.

¹⁷ Derksen, 2001, 42

¹⁸ Raad voor openbaar bestuur (Rob), op de grens van monisme en dualisme, 1997: 9-10

¹⁹ Grondwet, art. 125

²⁰ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 68

²¹ Derksen, 2001: 42

2.3.2 Positie burgemeester

De formele positie van de burgemeester komt tot uitdrukking in zijn bevoegdhedenpakket²². Dit pakket bestaat uit wettelijke bevoegdheden, het voorzitterschap van raad en college en zijn bevoegdheden als lid van het college. Onder de wettelijke bevoegdheden valt een van de belangrijkste taken die door de wetgever zijn opgelegd, namelijk handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De burgemeester heeft voorts een aantal algemene taken waaraan geen specifieke bevoegdheden kunnen worden ontleend. Als leidinggevende dient hij zorg te dragen voor de goede verhoudingen, een spoedige en juiste afhandeling van zaken binnen het bestuursapparaat van de gemeente. De benoeming van de burgemeester geschiedt bij Koninklijk Besluit. De burgemeester heeft dus een andere legitimeringsgrond dan de gemeenteraad. Hij wordt niet, zoals de gemeenteraad, gekozen, maar van buitenaf benoemd. Desondanks wordt de burgemeester door burgers in de gemeente beschouwd als een gewaardeerde en vertrouwde figuur, die bij uitstek de gezichtsbepalende bestuurder van de gemeente is²³.

2.3.3 Positie wethouder

In een monistisch bestuursmodel is de wethouder formeel een door de burgers gekozen lid van de gemeenteraad, dat door de raad is benoemd tot lid van het college van B&W²⁴. Het wethouderschap is dus direct gekoppeld aan het raadslidmaatschap. De wethouder heeft in dit opzicht een dubbele positie. Hij mag over zijn eigen (beleids)voorstellen meestemmen. Ontslag geschiedt vrijwillig door de wethouder zelf of onvrijwillig door de raad. Onvrijwillig ontslag door de raad vindt plaats als gevolg van het vervullen van een onverenigbare betrekking, het tussentijds verlies van het raadslidmaatschap of het verlies van vertrouwen in de raad²⁵. Tussen de raad en de wethouder of het gehele college bestaat een vertrouwensband. Indien de wethouders niet meer het vertrouwen van de raad bezitten, kan ontslag door de raad plaatsvinden. De wethouders zijn belast met het dagelijks bestuur van de gemeente en zijn hierover verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. De taken van het dagelijks bestuur bestaan uit de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten, de door de raad opgedragen autonome taken en wettelijke taken die in het kader van medebewind door de wetgever zijn opgedragen aan de gemeente²⁶. Het college blijft ook voor de uitvoering van deze taken verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

²² Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2002: 283

²³ Bosch, van den, 2003: 43

²⁴ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 305

²⁵ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 306

²⁶ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2002: 305

2.4 Kenmerken dualistisch bestuursmodel

Een van de belangrijkste kenmerken van het dualistisch bestuursmodel is de onderlinge onafhankelijkheid van de twee afzonderlijke gemeentelijke bestuursorganen. Dit geeft het principiële verschil aan tussen het monistisch en dualistisch bestuursmodel. Het dagelijks bestuur (college van B&W) is voor de uitoefening van taken en bevoegdheden zelfstandig en niet ondergeschikt aan het algemeen bestuur (de gemeenteraad). De raad en het college hebben beide eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het dualistisch bestuursmodel.

2.4.1 Positie gemeenteraadsleden

In het dualistisch bestuursmodel is de positie van de gemeenteraad versterkt. Om het functioneren en de positie van de raad ten opzichte van het college te versterken zijn de taken van de raad beperkt tot *kaderstelling, controle en (volks)vertegenwoordiging*. Door de scherpe taakafbakening kan de raad op een effectieve wijze invulling geven aan zijn volksvertegenwoordigende functie. De raad staat door deze positie op een grotere afstand van het dagelijks bestuur. Hierdoor wordt het mogelijk meer armslag te verkrijgen bij invulling van zijn vertegenwoordigende taken.

Bij de *kaderstellende bevoegdheden* kan de raad door middel van regelgeving, budgetrecht en door gebruikmaking van politiek-bestuurlijke instrumenten zijn positie als hoogste orgaan in de gemeente versterken. Bij regelgeving moet gedacht worden aan sommige medebewindwetten. Bij deze wetten is vaak voorgeschreven dat het gemeentebestuur bij verordening nadere regels dient vast te stellen. De raad kan dan door middel van een verordening kaders vaststellen, bijvoorbeeld een algemene subsidieverordening. Bij budgetrecht biedt de gemeentelijke begroting mogelijkheden tot kaderstelling. Geld is namelijk één van de meest effectieve sturingsinstrumenten²⁷. Het college is verantwoording schuldig aan de raad over de uitvoering van het beleid. Tenslotte bieden de politiek-bestuurlijke instrumenten een interventiebevoegdheid (recht van interpellatie) van de raad ten opzichte van het college. Dit houdt in dat de raad een motie kan indienen en aannemen waarin een uitspraak wordt gedaan die leidt tot bijsturing van het uit te voeren beleid. De raad kan indien nodig gebruik maken van het recht van interpellatie.

De *controlerende bevoegdheid* van de raad vult de kaderstellende bevoegdheid aan. De raad bepaalt vooraf de kaders en beleidsruimte en kan achteraf het bestuur hierop toetsten. Hiertoe heeft de raad een aantal instrumenten ter beschikking dat in de wet is verankerd. Het

²⁷ Bosch, J.A.P.M., van den, 2003:73

gaat om instrumenten als het vaststellen van gedragscodes voor raadsleden, wethouders en de burgemeester, het schrappen van de mogelijkheid van administratief beroep op de raad, het mondeling en schriftelijk vragenrecht van elk raadslid, het recht van interpellatie, het recht van onderzoek, de verantwoordingsplicht van het college van B&W ten opzichte van de raad, versterking van de financiële functie en de rekenkamerfunctie²⁸.

Tenslotte stelt de *(volks)vertegenwoordigende rol* de raad in staat een goede en zinvolle invulling te geven aan contacten met burgers en vertolking van belangen van deze burgers. Voor individuele raadsleden betekent dit dat zij hun functie meer buiten dan binnen het stadhuis moeten uitoefenen.

2.4.2 Positie burgemeester

In tegenstelling tot het monistisch bestuursmodel is in het dualistisch bestuursmodel een aantal versterkende maatregelen van het burgemeestersambt opgenomen. Voor het waarborgen van collegiale bestuur, wordt zijn positie binnen het college versterkt. Collegiaal bestuur betekent dat beslissingen van het college van B&W in gezamenlijke vergadering moeten worden genomen en niet door de afzonderlijke wethouders²⁹. De burgemeester heeft in het dualistisch bestuursmodel een aantal procesmatige bevoegdheden³⁰:

- bevordert de eenheid van het collegebeleid;
- is bevoegd om onderwerpen voor collegevergaderingen te agenderen en voorstellen te doen;
- ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid;
- bevordert de samenwerking van het gemeentebestuur met besturen van andere gemeenten en overheden.

De tweede maatregel voor het versterken van de positie van de burgemeester betreft de relatie tussen burger en bestuur. Het dualisme is gericht op het versterken van de lokale democratie en het versterken van de positie van de burgemeester als gezichtsbepalende bestuurder in de gemeente. De versterking van de lokale democratie houdt verband met de relatie tussen burger en bestuur³¹. Om deze relatie te versterken is in het dualistisch model een aantal bevoegdheden opgenomen voor de burgemeester. De belangrijkste zijn³²:

- de plicht om een burgerjaarverslag uit te brengen;
- zorgplicht ten aanzien van klachtenbehandeling, bezwaarschriften, burgerparticipatie;

²⁸ Bosch, J.A.P.M., van den, 2003:83-81

²⁹ Korsten, A.P.A. en Tops, P.W., 1998:189

³⁰ Kabinetstandpunt Dualisme en lokale democratie, 2002:26

³¹ Berenschot, 2004: 80

³² Berenschot, 2004: 80

- zorgplicht ten aanzien van eenheid collegebeleid, samenwerking met andere overheden en het gemeentelijk beleid;
- bevordering van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan burgers.

In het dualistisch bestuursmodel wordt de burgemeester op enkelvoudige aanbeveling van de raad voor zes jaar door de Kroon benoemd. In het monistisch bestuursmodel vindt de burgemeestersbenoeming plaats op basis van een meervoudige aanbeveling van de raad.

2.4.3 Positie wethouder

De positie van de wethouders is in het dualistisch bestuursmodel een andere dan in het monistisch bestuursmodel. Wethouders worden wel door de raad benoemd, maar zij hoeven daar niet zelf in te zijn gekozen. Ze maken in dit model dus geen deel meer uit van de raad en van de raadscommissies. Dit betekent een ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap. De afstand tussen de raad en het college van B&W is vergroot. De positie van de wethouders is kort samengevat als volgt³³:

- wethouders maken geen deel uit van de raad en raadscommissies;
- de bestuursbevoegdheden van de wethouder zijn in de wet verankerd;
- wethouders hebben een actieve informatieplicht naar de raad;
- in de wet is verankerd dat personen van buiten de raad en ook van buiten de gemeente, als wethouder kunnen worden benoemd.

De wethouder kan zich in het dualistisch model meer richten op de uitvoering van het beleid en minder aan voorbereidende activiteiten met de gemeenteraad. Vanuit het oogpunt van transparantie in het lokaal bestuur en herkenbaarheid van de lokale democratie, is het een vereiste dat de wethouder niet tegelijkertijd raadslid is. Voorts kunnen wethouders, in het dualistisch model, ook van buiten de raad worden aangetrokken. Dit vergroot de kans tot het aantrekken van goede wethouders met een specifieke deskundigheid.

³³ Berenschot, 2004: 65

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillen tussen het monistische en duale model. Tevens is aangetoond dat voor de overgang de monistische bestuursvorm in de praktijk reeds duale trekken had. Bij het monisme is de bevoegdheid van het ene orgaan een afgeleide van de andere. Bij dualisme is er sprake van een nevenschikte verhouding. Dualisme bevordert de gelijkwaardigheid van de bestuursorganen. De beschrijving van de beleidstheorie is nuttig om het huidige bestuursmodel van Bonaire in een context te kunnen plaatsen. In hoofdstuk vijf zal namelijk blijken dat het huidig model van Bonaire gebaseerd is op de Nederlandse Gemeentewet.

Hoofdstuk 3

Invoering dualistisch bestuursmodel in Nederland

In het vorige hoofdstuk is de beleidstheorie van het dualistisch en het monistisch bestuursmodel geëxpliciteerd. Voorts is antwoord gegeven op de vraag: "Wat wordt onder het dualistisch stelsel verstaan?". In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag beantwoord: "Waarom werd het dualistisch stelsel in Nederland ingevoerd?"

3.1 Aanleiding invoering ander bestuursmodel

De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur wordt, onder andere door professor Denters hoogleraar bestuurskunde aan de universiteit Twente, beschouwd als de grootste democratische hervorming sinds de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919. Diverse politieke en maatschappelijke ontwikkelingen vormden aanleiding tot herziening van het monistisch model. Thorbecke legde dit model in 1851 vast in de Gemeentewet. Het model kent een aantal kernelementen. Het regelgevende en bestuurlijke primaat ligt bij de democratisch gekozen gemeenteraad en de wethouders worden door en uit de raad benoemd.

Een van de van de belangrijkste grondleggers van de bestuurskunde in Nederland, professor Van Poelje, plaatste eind negentiende eeuw al vraagtekens bij het monistische bestuursmodel van de gemeente³⁴. De feitelijke rol van de gemeenteraad in het lokale bestuur wijkt, volgens Van Poelje, aanzienlijk af van wat is opgenomen in de Gemeentewet van 1851. In zijn dissertatie "Hedendaagsch gemeenterecht" stelt hij dat het zwaartepunt van het initiatief en de voorbereiding van lokaal beleid niet bij de raad ligt, maar bij het college van B&W. In de jaren daarna werd deze stelling door diverse politici en bestuurders herhaald. In 1994 leidde deze ongewenst geachte situatie uiteindelijk tot een integrale herziening van de Gemeentewet. De positie van de raad in het monistische bestuursmodel werd via een aantal doorgevoerde maatregelen in de wet verankerd. De herziening van 1994 leidde echter niet tot de beoogde verbeteringen. In de dagelijkse bestuurspraktijk bleek dat de taken en bevoegdheden tussen college en gemeenteraad in theorie nog monistisch zijn, maar in de praktijk steeds meer dualistisch. De rol van de gemeenteraad wordt hierdoor onduidelijk. Het college is de machtigste actor in het gemeentebestuur, terwijl zelfs in de Grondwet is vastgelegd dat de raad het hoofdschap heeft³⁵. Er was dus sprake van 'collegemonisme'. Het monistische stelsel was in die zin niet helder en was in feite een

³⁴ Denters, Dam, Korsten, 2000: 50-53

³⁵ Schaap en Ringeling, 2006:17

mengeling van formeel-juridisch monisme en formeel-juridisch dualisme: dus gematigd monistisch³⁶.

3.2 Politiek- en bestuurlijk draagvlak bestuurlijke vernieuwing

Diverse politieke partijen, waaronder PVDA, Groenlinks, VVD en CDA, waren inmiddels van mening dat de dualistische ontwikkeling van het lokaal bestuur verankerd zou moeten worden in een vernieuwd bestuursmodel. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bracht de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), in november 1997 een advies uit met als titel "Op de grens van monisme en dualisme". Het verzoek van de minister was opgesteld naar aanleiding van de motie van het toenmalige kamerlid Te Veldhuis van de VVD, waarin aan de regering werd gevraagd alle voor- en nadelen van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren³⁷. De politieke partij D66 had altijd al gepleit voor invoering van het dualistisch bestuursmodel op lokaalniveau. Er ontstond toen groot politieke draagvlak voor modernisering van het lokale bestuur.

In de tweede helft van de jaren negentig werd de politieke wens, om ingrijpende vernieuwingen in het lokaal bestuur door te voeren, verder versterkt. Deze wens kwam vooral voort uit de schrikbarende lage opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen in met name het jaar 1998 (zie grafiek 1). Die werden uitgelegd als een afnemende belangstelling van burgers voor bestuur en politiek. Er zou sprake zijn van een kloof tussen de overheid en burgers. Van een relatie tussen kiezer en gekozenen zou feitelijk nauwelijks (meer) sprake zijn. Burgers zouden te weinig vertrouwen hebben in de lokale politiek. De legitimiteit van het bestuur zou hierdoor in het geding zijn. Uit onderzoek bleek echter dat kiezers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de lokale dienstverlening³⁸. De behoefte van burgers om te participeren in de lokale politieke besluitvorming blijkt zelfs toe te nemen. Burgers zijn over het algemeen dus wel tevreden met het functioneren van de lokale overheid. Tegelijkertijd bleek uit hetzelfde onderzoek dat het functioneren van de lokale politiek door burgers veel minder positief wordt ervaren. Dit blijkt uit een afnemende belangstelling voor politieke partijen. Het vertrouwen van burgers in het lokale bestuur lijkt dus iets groter te zijn dan het vertrouwen in de lokale- en landelijke politiek. In de grafiek is bovendien te zien dat invoering van het dualistisch stelsel weinig invloed heeft gehad op de opkomstpercentages bij verkiezingen. In 2002 is er, ten opzichte van 1998, nog wel sprake

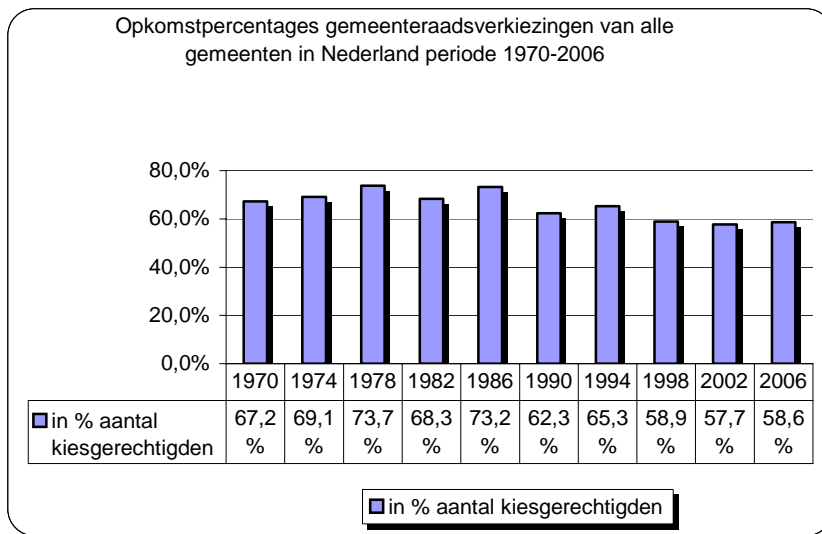
³⁶ Schaap, 2006: 19

³⁷ Berenschot, 2004: 13

³⁸ Tops, P. en P. Depla, 1993: 327-361.

van een verdere daling en in 2006 is er sprake van een lichte stijging doch onder het niveau van 1998.

Grafiek 1: Opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen periode 1970-2006



Bron: www.allesoverdeverkiezingen.nl

Bovenstaande argumenten gaven de doorslag tot het doorvoeren van vernieuwingen in het lokaal bestuur en aanpassing van het monistische stelsel. Door het streven van D66 naar een door burgers gekozen burgemeester kwam het onderwerp politieke vernieuwing uiteindelijk in 1998 nadrukkelijk op de politieke agenda van het toenmalige kabinet te staan³⁹. In het regeerakkoord van 1998 (het kabinet Kok-II) werd de dualisering van het lokale bestuursmodel om die reden als beleidsvoornemen opgenomen. Dit voornemen leidde op 30 september 1998, mede op initiatief van D66, tot de instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Deze commissie kreeg van het toenmalige kabinet de opdracht te onderzoeken op welke wijze dualisering van het lokaal bestuursmodel kan worden vormgegeven⁴⁰. De commissie diende voorts voorstellen te ontwikkelen voor het kiezen van de burgemeester.

Op 13 januari 2000 bracht de commissie advies uit aan de regering. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bram Peper, heeft vervolgens een wetsvoorstel opgesteld waarin alle elementen van het dualistische bestuursmodel werden uitgewerkt.

³⁹ Derksen, 2001: 82

⁴⁰ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000:16

3.3 De vier hoofdproblemen in het lokale bestuur

De Staatscommissie constateerde een viertal hoofdproblemen in het lokaal bestuur. Kort samengevat betreft het de volgende problemen⁴¹:

- 1 *de positie van de lokale politiek die onder druk staat.* Hetgeen te merken is aan een slinkend ledental van politieke partijen. Er is voorts een afnemende behoefte van burgers om actief te zijn in de lokale politiek. Deze afnemende belangstelling voor de lokale politiek heeft zijn weerslag op de positie van de landelijke politiek. Veel landelijke politici worden namelijk op lokaal niveau gevormd. Tot slot houdt de lokale partijpolitiek geen gelijke tred met algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. Er is namelijk bij burgers en organisaties een toenemende belangstelling om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming.
- 2 *formeel monistisch bestuursstelsel is in de praktijk dualistisch.* De raad heeft formeel de algemene bestuursbevoegdheid en is belast met de aansturing van het college die belast is met het dagelijks bestuur. In de bestuurspraktijk van de gemeente is er echter sprake van een dualistisch stelsel en voorts blijkt dat het college als collectief en de individuele wethouders grote invloed hebben op de (beleids)besluitvorming. Er bestaat dus een spanning tussen het normatief-monistisch beeld en de feitelijke dualistische werkelijkheid. Gevolg hiervan is dat de gemeentelijke besluitvorming ondoorzichtig wordt en het profiel van de positie van de gemeenteraad en het college onduidelijk is. Dit is niet bevorderlijk voor onder meer de politieke herkenbaarheid en het politieke proces in de gemeente.
- 3 *het lokaal bestuur is onvoldoende herkenbaar voor burgers.* Dit omdat de rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen, raad en college, is onduidelijk. Wethouders vervullen onwenselijke dubbelrollen: ze zijn lid van het college, lid van de gemeenteraad, lid van de gemeenteraadscommissie en lid van hun fractie. De rol van de gemeenteraad als tegenspeler van het college is hierdoor erg diffuus;
- 4 *de collegialiteit van het college staat onder druk.* De wethouder heeft de overhand boven de burgemeester. De behoefte van de burgemeester om als coördinator van besluitvorming en bewaker van de eenheid van collegebeleid op te treden wordt ingeperkt door beperkte mogelijkheden⁴². De politieke herkenbaarheid en het functioneren van het collegiaal bestuur komt hierdoor in geding⁴³. Burgers hebben een ander beeld van de werkelijkheid en zien de burgemeester en niet de wethouders als belangrijkste bestuurder in een gemeente.

⁴¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000:117

⁴² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000:445

⁴³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000:119

De commissie formuleerde een groot aantal aanbevelingen en adviseerde om tot wijziging van het bestaande model over te gaan. Het monistische bestuursmodel diende te veranderen in een dualistisch bestuursmodel. De vier hoofdproblemen zouden met de invoering van het dualistisch bestuursmodel worden verholpen. Zij hoopte daarmee dat de transparantie in het lokaal bestuur kan worden vergroot en dat de kloof tussen burger en bestuur door deze wijziging wordt verkleind. In het vernieuwde bestuursmodel is er een scheiding aangebracht tussen de posities, functies en bevoegdheden van de raad en die van het college. Aan de raad worden kaderstellende en controlerende bevoegdheden toegekend en aan het college nieuwe bestuursbevoegdheden. De commissie achtte het voorts noodzakelijk om naast deze institutionele wijziging ook een verandering van werkwijze (cultuurverandering) te bewerkstelligen in het lokaal bestuur. Na het onderzoek door de Staatscommissie werd op 7 maart 2002 de Wet Dualisering Gemeentebestuur in alle Nederlandse gemeenten ingevoerd. Vanaf die datum geldt voor alle gemeenten in Nederland het duale bestuursmodel. Het lokale bestuur is gemodelleerd naar het landelijke bestel. Dit dualistisch stelsel bestond namelijk al op landsniveau tussen het parlement en kabinet. Bij de provinciale bestuurslaag was er evenals bij de gemeente formeel sprake van een monistisch stelsel. Met ingang van 12 maart 2003 is de Wet Dualisering Provinciebestuur in werking getreden. Het bestuursmodel is ook hier gewijzigd in een dualistisch bestuursmodel.

3.4 Advies commissie en besluiten wetgever

De wetgever heeft het advies van de commissie grotendeels gevolgd en op onderdelen zelfs aangescherpt. De wetgever heeft vooral afgezien van het voorstel van de commissie om de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te halen. Voorts is afgezien van de voorstellen van de commissie voor het laten kiezen van de burgemeester. De wetgever heeft een aantal adviezen van de commissie verscherpt doorgevoerd.

Ten eerste werden gemeenten verplicht gesteld tot het instellen van een rekenkamer(functie). De commissie adviseerde over de mogelijkheid tot het instellen van een rekenkamer. Ten tweede is wettelijk vastgelegd dat de gemeenteraad een eigen griffie en raadsgriffier moet hebben en dat deze functie niet, zoals voorheen, door de gemeentesecretaris moet worden uitgeoefend. De commissie adviseerde echter om de ondersteuning aan de raad door de gemeentesecretaris te laten uitoefenen.

3.5 Consequenties van invoering dualistisch bestuursmodel in Nederland

De invoering van de wet en hiermee de wijziging van het bestuursmodel heeft gevolgen voor het bestuurlijk- en ambtelijk apparaat en voor de bestuurscultuur in Nederlandse gemeenten. Voor het onderzoek naar een mogelijke invoering in het bestuur van het eilandgebied Bonaire is het van belang hiermee rekening te houden.

3.5.1 Consequenties voor bestuurlijk- en ambtelijk apparaat

De dualisering van het gemeentebestel krijgt vorm door de ontvlechting van de raad en het college van B&W. Met het doorvoeren van de wettelijke maatregelen, is er een scheiding aangebracht in de samenstelling, de functies en bevoegdheden van de raad en het college. De bestuursbevoegdheden worden bij het college van B&W geconcentreerd. Zo zijn wethouders niet tegelijkertijd raadslid, maar zijn ze verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur. De raad dient zich niet meer met bestuurstaken bezig te houden maar met nadruk te richten op de volksvertegenwoordigende taken. Naast de volksvertegenwoordigende taken van de raad, zijn voorts de budgettaire-, kaderstellende- en controlerende taken van de raad in het dualistisch stelsel versterkt. De wetgever heeft hiervoor deels een aantal nieuwe maatregelen, zoals het onderzoeksrecht van de raad, doorgevoerd. De bestaande maatregelen zijn met de invoering van het dualisme wettelijk verankerd.

Naast de gevolgen voor de bestuurlijke organisatie heeft de wet ook gevolgen voor de formele positie van de ambtelijke organisatie. Zo is het recht van de raad op ondersteuning in de vorm van een raadsgriffier in de wet verankerd en is de formele positie van de gemeentesecretaris gewijzigd. Omdat de raad een eigen griffier aanstelt, verliest de secretaris een aantal specifiek op de ondersteuning van de raad gerichte taken⁴⁴. De taken van deze secretaris bestaan hiermee hoofdzakelijk uit het verlenen van bijstand aan het college. In het monistisch stelsel heeft de gemeentesecretaris het bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie. Bij de invoering van het dualistisch stelsel zijn deze bevoegdheden overgeheveld naar het college. Dit houdt in dat het college en niet de gemeentesecretaris in het nieuwe stelsel ambtenaren benoemt, schorst en ontslaat. Het college mag voorts in het nieuwe stelsel regels vaststellen over de ambtelijke organisatie.

3.5.2 Consequenties voor de bestuurscultuur

Om een goed beeld te krijgen van het dualisme is het goed een onderscheid aan te brengen in structuuraanpassing en cultuurverandering. De invoering van het dualistisch bestuursmodel moet gezien worden als een instrument om vernieuwingen in het lokaal bestuur door te voeren. De raad en het college van B&W kregen beide nieuwe wettelijke bevoegdheden. Dit kan gezien worden als een aanpassing van de structuur.

Dualisering vraagt naast structuuraanpassing ook om een verandering van de politieke- en bestuurscultuur. Verbetering van het functioneren van de lokale democratie dient gepaard te gaan met veranderingen in de bestuurscultuur (opvattingen) van raads- en collegeleden. Het gaat hierbij om aanpassingen in de informele verhoudingen tussen de raad en het college.

⁴⁴ Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten, 2000:34

Immers, door ontvlechting van de bevoegdheden vindt er een aanpassing plaats in de bevoegdheden van beide. Deze cultuuromslag wordt noodzakelijk geacht om daadwerkelijke vernieuwingen in de lokale democratie door te voeren. Dualisering door ontvlechting van posities en bevoegdheden van raad en college, fungeert naar de opvatting van de commissie als een hefboom voor het bereiken van een dergelijke cultuuromslag⁴⁵. De gemeenten kregen van het Rijk ondersteuning in de voorbereiding van deze cultuuromslag. Het veranderingsproces werd begeleid met flankerende maatregelen in de vorm van de zogeheten 'Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie'⁴⁶.

3.6 Beoogde doelen en effecten van dualisering gemeentebestuur

Met de invoering van de wet wordt de gegroeide bestuurspraktijk aangepast en wordt (zo is de bedoeling) een oplossing geboden voor de eerder genoemde knelpunten in het lokaal bestuur. Op de langere termijn zijn er drie doelen gesteld⁴⁷:

- herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum;
- herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad;
- versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

De wetgever beoogt met deze doelen zowel interne- als externe effecten te realiseren. De interne aanpassingen moeten uiteindelijk resulteren in externe effecten.

Met de eerste twee doelen wordt beoogd de positie van de raad als volksvertegenwoordiger in het lokaal bestuur te verduidelijken en aan te scherpen (intern effect). Binnen de gemeenteraad dient het debat over maatschappelijke vraagstukken plaats te vinden. Met het derde doel wordt beoogd het vertrouwen van burgers terug te winnen (extern effect). Dit kan worden bereikt door de rolverdeling tussen de raad en het college voor burgers herkenbaar te maken en de kloof tussen beide te verkleinen. De raad geeft vanuit zijn eigen positie als volksvertegenwoordiger invulling aan zijn rol. Het college vanuit zijn rol als uitvoerder van beleid.

In hoeverre deze doelen gerealiseerd zullen worden moet de komende jaren blijken. De Wet dualisering gemeentebestuur is conform bepaald is in de wet, twee jaar na invoering landelijk geëvalueerd. In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op de resultaten van deze evaluatie.

⁴⁵ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000:344

⁴⁶ Berenschot, 2004:9

⁴⁷ Berenschot, 2004:16

3.7 Conclusie

Zoals het vorige hoofdstuk ook liet zien, kende het monistische model reeds sterke duale trekken. Omdat deze niet geformaliseerd waren, stond daardoor het profiel en de herkenbaarheid van de gemeenteraad onder druk. Gekoppeld aan steeds lagere opkomsten bij verkiezingen, ontstond er een toenemende wens om ingrijpende vernieuwingen in het lokale bestuur door te voeren. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft uiteindelijk vier hoofdproblemen geformuleerd: de positie van de lokale politiek staat onder druk; formeel monistisch bestuursstelsel is in de praktijk dualistisch; het lokaal bestuur is onvoldoende herkenbaar voor burgers; de collegialiteit van het college staat onder druk. Het doel van de dualisering was om dat te verbeteren. Naast de volksvertegenwoordigende taken van de raad, zijn voorts de budgettaire- kaderstellende- en controlerende taken versterkt. Tevens is de positie van de burgemeester van de burgemeester versterkt. Eén en ander moest ook leiden tot een cultuuromslag tussen de bestuursorganen. De gemeenten kregen van het Rijk ondersteuning en begeleiding in dit veranderingsproces.

Hoofdstuk 4

Resultaten invoering dualistisch bestuursmodel in Nederland

In 2004 werd in opdracht van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een landelijke evaluatie uitgevoerd naar de werking van het dualistisch stelsel. Voor borging van de onafhankelijkheid van het onderzoek, besloot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerst een stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur onder voorzitterschap van mw. Ir. J.M. Leemhuis-Stout in te stellen⁴⁸. Deze onafhankelijkheid moet worden geborgd omdat de minister zelf verantwoordelijk is voor de beoordeling van de evaluatie naar de werking van het stelsel. Door het onderzoek door een externe partij te laten uitvoeren kan hij een objectief standpunt aannemen ten aanzien van de resultaten van het onderzoek. De stuurgroep heeft de opdracht gegund aan Berenschot die de evaluatie uiteindelijk heeft uitgevoerd. De resultaten van twee jaar dualisering werden vastgelegd in het in december 2004 uitgebracht rapport "Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden".

In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag beantwoord. Wat zijn de eerste resultaten van de invoering van het dualistisch stelsel? Het is hierbij van belang om inzicht te verwerven in deze eerste resultaten, zodat hier rekening mee gehouden kan worden bij een eventuele invoering van dit model in het bestuur van Bonaire.

4.1 Realisatie beoogde effecten dualisering

De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft in de besturen van gemeenten geleid tot wijzigingen. Deze wijzigingen betreffen in hoofdzaak staatsrechtelijke wijzigingen in de functies, bevoegdheden en werkwijzen van de raad en het college. Deze structuuraanpassingen zouden volgens het advies van de staatscommissie een aanzet zijn om de werkwijze van de raad en het college te veranderen en om zodoende een cultuuromslag in het lokaal bestuur te bewerkstelligen. Structuuraanpassing en cultuuromslag moeten uiteindelijk leiden tot betere relaties tussen bestuur en burgers ofwel tot het dichten van de kloof tussen bestuur en burgers. De landelijke evaluatie naar de resultaten van dualisering was echter hoofdzakelijk gericht op de realisatie van de ingevoerde maatregelen en op de gewijzigde verhoudingen tussen het college en de gemeenteraad. De gevolgen van dualisering voor burgers zijn niet in het onderzoek betrokken. Het is overigens nog maar de vraag of de meeste kiezers wel op de hoogte zijn van deze wijziging in het gemeentebestuur. Het uiteindelijke doel van de wetgever, zoals

⁴⁸ Berenschot, 2004: 9

benadrukt in de memorie van toelichting bij de wet, is dat de doorgevoerde maatregelen uiteindelijk moeten resulteren in betere verhoudingen tussen overheid en burgers.

4.1.1 Interne effecten dualisering

De landelijke evaluatie was in feite gericht op de interne effecten van dualisering en niet zo zeer op de externe effecten hiervan. Terwijl het gehele dualiseringsproces in gemeenten gericht is op een verandering van zowel het interne als het externe functioneren van het lokaal bestuur⁴⁹. Er kan in dit verband worden gesproken over de interne en externe effecten van dualisering. Het interne effect heeft betrekking op de interne structuuraanpassing en bestuurscultuur van het lokaal bestuur. De interne effecten moeten uiteindelijk leiden tot externe effecten. Dit betekent vergroting van de vitaliteit, kwaliteit en de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger. De landelijke evaluatie had als doel in kaart te brengen of de noodzakelijke structuurveranderingen zijn doorgevoerd en of verandering in werkwijze heeft plaatsgevonden (cultuuromslag). Voor dit landelijk onderzoek zijn raadsleden, raadsgriffiers, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen in 503 gemeenten⁵⁰ benaderd. De respons bedroeg uiteindelijk 49,5% of wel 249 gemeenten. De conclusie van het onderzoek luidt dat de beoogde einddoelen van de wet nog lang niet zijn bereikt. Niet elke gemeente blijkt zich in dezelfde ontwikkelingsfase van dualisering te bevinden en niet overall is een gelijksoortige bestuurspraktijk ontstaan⁵¹. Dualisering heeft tot dusver nauwelijks gezorgd voor een cultuuromslag. Er is dus weinig veranderd in de bestuurspraktijk van gemeenten. Terwijl aangenomen werd dat de structuurmaatregelen als hefboom zouden functioneren voor noodzakelijke cultuurveranderingen in gemeenten. Voor de evaluatie is onderscheid gemaakt in een drietal ontwikkelingsstadia⁵²:

- 1) invoering van wettelijke verplichtingen
- 2) organisatorische aanpassingen en toepassen van duale instrumenten
- 3) doorwerking in de bestuurspraktijk

Het onderzoek trekt in grote lijnen de volgende conclusies⁵³.

- In 87% van de gemeenten zijn de noodzakelijke wettelijke verplichtingen die samenhangen met de dualisering doorgevoerd;
- In 50% van de gemeenten zijn de noodzakelijke organisatorische aanpassingen doorgevoerd en zijn de duale instrumenten toegepast;
- Bij 36% van de gemeenten heeft doorwerking in de bestuurspraktijk plaatsgevonden.

⁴⁹ Boogers en Tops, 2005: 388-405

⁵⁰ Berenschot, Bijlage I onderzoeksverantwoording, 2004:7

⁵¹ Berenschot, 2004:150

⁵² Berenschot, 2004:150

⁵³ Berenschot, 2004:150

Uit de conclusies blijkt dat het doorvoeren van wettelijke maatregelen en de noodzakelijke aanpassingen in de organisatie goeddeels heeft plaatsgevonden. Echter de doorwerking in de bestuurspraktijk (andere werkwijze) blijkt onvoldoende te zijn doorgevoerd. De destijds in het regeerakkoord aangekondigde omslag naar een nieuwe bestuurscultuur blijkt door gemeenten dus (nog) niet te zijn gerealiseerd.

4.1.2 Externe effecten van dualisering

De Commissie Leemhuis stelt op basis van het landelijk evaluatierapport vast dat de doelstellingen van de wet (nog) onvoldoende zijn bereikt. In onvoldoende mate is gebleken dat⁵⁴:

- de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld;
- de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld;
- de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt.

Uit de landelijke resultaten blijkt dat het dualisme er na twee jaar niet in is geslaagd om de kloof tussen bestuur en burgers te verkleinen. De bestuurskundigen Boogers en Tops hebben ten behoeve van het jaarbericht van de Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, in 2005 onderzoek verricht naar de externe effecten van dualisering. Zij concluderen dat de aandacht in het dualiseringsproces bij gemeenten veelal intern is gericht. In sommige gemeenten zou er zelfs sprake zijn van 'stil dualisme'; iedereen in het lokaal bestuur is er druk mee, maar de buitenwacht merkt er weinig van⁵⁵. Daarnaast is bij de landelijke evaluatie van de wet in 2004 en de zelfevaluaties van gemeenten, vooral aandacht besteed aan de gewijzigde verhoudingen tussen raad en college. Er is daardoor weinig informatie over de externe effecten van dualisering. Het onderzoek van Boogers en Tops werd door middel van een grootschalige enquête onder de inwoners van ruim 50 (grote, middelgrote en kleine) gemeenten gehouden. Door middel van een vergelijking tussen gemeenten waar de externe effecten van dualisering erg goed en minder goed zichtbaar zijn, geven zij een beeld van de betekenis van dualisering voor burgers. In de enquête werd aan ongeveer 3400 burgers gevraagd wat hun opvattingen en oordelen zijn over de lokale democratie. Uit de resultaten blijkt dat⁵⁶:

- 73% van de burgers vindt dat de responsiviteit en toegankelijkheid van de lokale politiek gelijk is gebleven;
- 84% vindt dat de herkenbaarheid van de lokale politiek niet is veranderd;
- 74% geeft aan dat de eigen politieke betrokkenheid niet is veranderd;

Vastgesteld kan worden dat de interne wijzigingen niet hebben geleid tot externe effecten.

⁵⁴ Rapport stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004:27

⁵⁵ Boogers, M. en P.W. Tops 2005:37

⁵⁶ Boogers, M. en P.W. Tops 2005:32

4.2 Invloed dualisering op de relatie overheid en burgers

De gedachte achter dualisering is om burgers meer inzicht te geven in het functioneren van het lokaal bestuur. Burgers voelen zich dan meer betrokken bij de politiek en kunnen door deze betrokkenheid meer invloed uitoefenen op beleidsvorming. Door de aangebrachte structuurverandering in het lokaal bestuur en de hieruit voortvloeiende scheiding van functies tussen college en raad, krijgt de raad meer ruimte om zijn volksvertegenwoordigende rol uit te oefenen en zodoende de relatie met burgers te verbeteren.

Uit de diverse onderzoeken, waaronder het onderzoek van Boogers en Tops, blijkt dat de praktijk een iets grauer beeld laat zien dan wat de wetgever ervan had verwacht. Zij concluderen dat dualisme voor een grote meerderheid van de burgers een onbekend begrip is. De minderheid die wel bekend is met dualisering geeft aan dat dualisering geen verbeteringen heeft opgeleverd in de relatie tussen overheid en burgers. In die zin kan worden vastgesteld dat dualisering geen invloed heeft op de relatie tussen beide.

4.2.1 Kritieken

Het dualistisch bestuursmodel is volgens de voorstanders een instrument dat een oplossing biedt voor problemen in het lokaal bestuur. Dualisering van het lokaal bestuur zou ondermeer de geconstateerde kloof tussen overheid en burgers dichten. De afgelopen jaren is dat ook in twijfel getrokken.

Lokale politiek is ook échte politiek

Boogers geeft in een interview in het weekblad Binnenlands Bestuur aan dat er de afgelopen jaren veel is geprobeerd (o.a. door referenda) om op lokaal niveau de vermeende kloof tussen politiek en burger te dichten door de laatste meer bij de besluitvorming te betrekken. Hij benadrukt voorts dat het dualisme de kloof tussen burger en politiek evenmin heeft kunnen dichten. Volgens Boogers is het spannender maken van de verhoudingen tussen raad en college niet het juiste antwoord op het probleem geweest (*Weekblad Binnenlands Bestuur, 2 november 2007, pp28-31*)

Waarom het dualisme niet zou werken

Het dualisme biedt geen oplossing, omdat er geen sprake is van gelijkwaardigheid in bevoegdheid in de organisatie van bestuurscollege en volksvertegenwoordiging. De niet-professionele volksvertegenwoordiging wordt nu ondersteund door een veelal te kleine professionele griffie, terwijl een geheel of gedeeltelijk professioneel bestuurscollege terzijde wordt gestaan door een professioneel ambtelijk apparaat. Voor de raad is het hierdoor onmogelijk haar volksvertegenwoordigende rol naar behoren uit te oefenen (*Weekblad Binnenlands Bestuur, 12 januari 2007, p38*).

Dualisme faalt, cultuurverandering blijft uit

Dualisme faalt omdat structuurwijziging niet de aangewezen weg is om de bestuurscultuur een impuls te geven om zodoende de kloof tussen burgers en bestuur te verkleinen. Bestuurders hoopten dat dualisering een instrument zou zijn om deze kloof te dichten. Door het benadrukken van scherpe politieke verschillen werd door bestuurders verwacht dat de interesse van burgers in de politiek zou kunnen worden aangewakkerd. Dualisering blijkt in de praktijk niet dit effect te hebben (*Weekblad Binnenlands Bestuur*, 24 maart 2006, pp16-17).

Dualisme in drie gedaanten

De bestuurskundige Derksen merkt in het maandblad *Bestuurskunde* op dat de burgers in het onderzoeksrapport van de Staatscommissie voor dualisme nauwelijks een rol spelen. Het is een rapport geworden voor raadsleden, wethouders en burgemeesters. Derksen benadrukt vervolgens dat de commissie niet nader heeft onderzocht aan welk soort lokaal bestuur burgers behoefte aan hebben. Voorts had volgens hem onderzocht moeten worden welk bestuursmodel wenselijk is en hoe te komen aan de bestuurders. De commissie spreekt weliswaar de hoop uit dat een dualistisch lokaal bestuur zal leiden tot overbrugging van de kloof tussen overheid en burgers, maar maakt dit verder niet aannemelijk. (*Bestuurskunde*, jaargang 9, nummer 2, pp54-61,2000).

Monistische bestuurscultuur en collegemonisme

Denters, Klok en Visser, concluderen in een artikel in het maandblad *Bestuurskunde*, dat het draagvlak voor een meer dualistische verhouding van de raad en het college in de beginfase van dualisering betrekkelijk gering was. Zij baseren hun conclusie op experimenten onder achttien gemeenten in het kader van het Project Duale gemeenten. Er zou sprake zijn van een overwegend monistische bestuurscultuur en bestuurspraktijk die getypeerd kan worden als collegemonisme. Dit wordt versterkt omdat de invloedspositie van de raad tamelijk zwak is en omdat er negatieve oordelen bestaan over de kwaliteit van de kaderstellende en controlerende taken van de raad (*Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 8, pp336-348, 2001).

Krachtige bestuurders doen er toe

Bovens en Noordegraaf concluderen in hun onderzoek naar de bestuurscultuur en het dualisme in Delfzijl, Enschede, Roosendaal en Rotterdam dat de invloed van dualisme in het lokaal bestuur beperkt is. Lokale tradities, bestuursstijlen en omgangsvormen vormen de

doorslag binnen gemeenten. Dualisme heeft dan ook in elk van de onderzochte gemeenten een eigen gezicht gekregen (*Begeleidingscommissie, vierde jaarbericht, 2006*).

De genoemde kritieken geven aan dat er twijfels bestaan over het feit dat invoering van het dualisme leidt tot het dichten van de kloof tussen overheid en burgers. De kritieken worden nog eens versterkt door de resultaten uit de hiervoor genoemde onderzoeken. Hieruit blijkt dat de herkenbaarheid van de politiek niet merkbaar is veranderd en de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek evenmin.

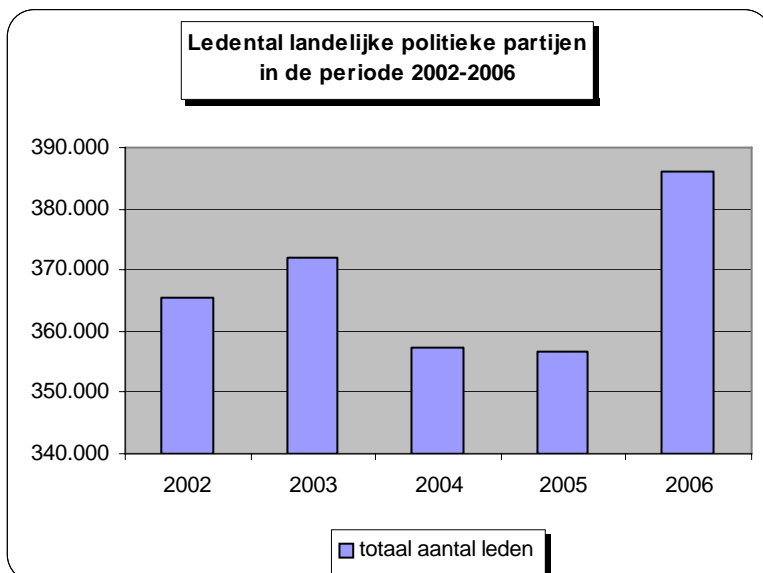
4.3 De vier hoofdproblemen nader beschouwd

Op grond van de gehouden evaluaties kan worden geanalyseerd in hoeverre de vier hoofdproblemen na invoering van het dualisme zijn opgelost.

4.3.1 De positie van de lokale politiek

De dualisering moest naast het verduidelijken van de bestuurlijke rollen ook het functioneren van de lokale politiek verbeteren. Geconstateerd werd dat de positie van de lokale politiek onder druk stond. Voor 2002 was er sprake van een slinkend ledental bij politieke partijen. Dit werd uitgelegd als een afnemende belangstelling van burgers in de lokale politiek hetgeen zijn weerslag zou hebben op de positie van de landelijke politiek. Uit het persbericht, van 15 januari 2007, van het Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen blijkt op dit vlak een nogal gevarieerd beeld (grafiek 2).

Grafiek 2: Ledental landelijke politieke partijen in Nederland in de periode 2002-2006



Bron: Rijksuniversiteit Groningen en Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen (15 januari 2007)

Het eerste jaar na invoering van het dualisme blijkt dat er in 2003 sprake is van een lichte toename in het ledental van ongeveer 2%. In het jaar 2006 is sprake van een sterke

toename van ongeveer 6%, na een daling in de jaren 2004 en 2005. De toename in 2003 kan verklaard worden door de effecten van het optreden van Pim Fortuyn in 2002. Uit het persbericht blijkt dat de mogelijke verklaringen voor de sterke stijging in 2006 gezocht moet worden in de actieve campagne voering bij de Tweede Kamerverkiezingen. Partijen melden dat zij in de verkiezingstijd veel nieuwe leden konden inschrijven.

Vastgesteld kan worden dat de verandering van het lokale bestuursmodel weinig invloed heeft gehad op de fluctuerende dan wel slinkende ledentallen van politieke partijen. Immers de stijging in ledentallen wordt veroorzaakt door ondermeer de actieve campagne bij de landelijke en niet bij de lokale verkiezingen. Voorts zijn nieuwe politieke stromingen welke stem geven aan onlustgevoelens in de samenleving, zoals de partij van Pim Fortuyn, van invloed op de ledentallen van politieke partijen.

4.3.2 Formeel monistisch blijkt in de praktijk dualistisch

Formeel gezien heeft de raad het hoofdschap, maar in de praktijk blijkt dat er een bestuurlijk overwicht bestaat van het college over de raad. De besluitvormingsstructuur zou hierdoor ondoorzichtig zijn. De formele ontvlechting van de posities van raad en college heeft volgens de evaluaties slechts een geringe doorwerking naar de bestuurspraktijk. De interne effecten zijn in feite deels gerealiseerd. Structuuraanpassingen zijn goeddeels ingevoerd, maar de bestuurscultuur is in veel gemeenten nog precies dezelfde. Daarnaast blijkt dat de organisatorische aanpassingen in veel gemeenten moeizaam worden ingevoerd.

Een mogelijke verklaring hiervoor is de ongelijke expertise tussen het college en de volksvertegenwoordiging. Wethouders kunnen met invoering van de nieuwe wet ook buiten het college worden geworven. Hierdoor is het mogelijk deskundigen voor een portefeuille te werven. Volksvertegenwoordigingen kampen doorgaans met niet-professionele leden. Aan het raadslid worden immers geen deskundigheidseisen gesteld. Raadsleden worden nu terzijde gestaan door een professionele griffie. Er is dus nauwelijks sprake van gelijkwaardigheid in professie tussen het raadslid en de wethouder.

De effecten van de verandering zijn voor zowel het college als de raad verschillend. Uit het tweede jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisering in 2004⁵⁷ blijkt dat wethouders zeker in de eerste jaren na de wijziging van het stelsel niet positief over hun rol en positie in het dualistisch stelsel en hun relatie tot de gemeenteraad. Dualisering wordt door deze groep eerder ervaren als een operatie die meer last oplevert dan kansen biedt. Bovendien zijn de wethouders somber gestemd over het functioneren van de raad en vinden de raad lastig. De discussie zou veel minder gaan over ieders verantwoordelijkheid in

⁵⁷ Vernieuwingsimpuls dualisme & lokale democratie, 2004:34

de versterking van het lokaal bestuur. Uit het onderzoek blijkt voorts dat het functioneren van wethouders in het duale bestel sterk bepaald wordt door de bestuursstijl en de bijbehorende vaardigheden (persoonlijke, procesvaardigheden en flexibiliteit). Deze vaardigheden bepalen immers of iemand in staat is vorm te geven aan veranderingsprocessen. In een publicatie van Binnenlands Bestuur van 4 januari 2008 over het jaarlijkse wethoudersonderzoek, blijkt dat sinds de laatste raadsverkiezingen in maart 2006 al 181 wethouders zijn opgestapt, waarvan 106 (59%) zijn opgestapt na een politiek conflict⁵⁸. In de jaren 2002 en 2003 zijn 108 wethouders, na een politiek conflict, vroegtijdig opgestapt. Uit het wethoudersonderzoek blijkt dat deze vertrekkende wethouders vooral lid zijn van een lokale politieke partij en moesten vertrekken vanwege een vertrouwensbreuk.

De gemeenteraadsleden en burgemeester zijn positiever over dualisering dan de wethouders. Burgemeesters lijken goed om te kunnen gaan met hun positie, maar voelen zich onvoldoende verantwoordelijk voor een goed verloop van het dualiseringsproces⁵⁹. Raadsleden maken vaker dan voorheen gebruik van hun ter beschikking staande duale instrumenten. De meeste raadsleden geven aan dat dualisering hun functioneren in sterke mate heeft beïnvloed. Vastgesteld kan worden dat de doorgevoerde veranderingen in de institutionele vormgeving van het lokaal bestuur onvoldoende hebben geleid tot de gewenste doorwerking in de bestuurspraktijk. Wettelijke verankering gaat niet automatisch gepaard met verandering van praktijk.

4.3.3 De herkenbaarheid van het lokaal bestuur is onvoldoende.

De ontvlechting van de raad en het college was erop gericht de externe gerichtheid en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur te verstevigen. Uit de diverse evaluaties blijkt dat de interne gerichtheid nog voortduurt en de externe oriëntatie van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan achterblijft. Uit het onderzoek dat Boogers en Tops hebben gehouden onder 3.400 burgers uit 53 gemeenten blijkt dat ruim 60% van de burgers vindt dat de herkenbaarheid van de lokale politiek na dualisering nauwelijks is veranderd⁶⁰.

4.3.4 De collegialiteit van het college staat onder druk

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat de collegialiteit van het college na dualisering is toegenomen. Beide organen zijn zich meer dan voorheen bewust van hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van lokaal beleid. Tegelijkertijd blijkt een afname van non-interventiegedrag (daadkracht) van het gemeentebestuur⁶¹.

⁵⁸ Weekblad Binnenlands Bestuur, 4 januari 2008:28-31

⁵⁹ Schaap en Ringeling, 2006:26

⁶⁰ Boogers en Tops, 2005:29

⁶¹ Berenschot,2004:153

4.4 De politieke reflectie op beoogde effecten dualisering

De dualiseringsoperatie heeft vooralsnog voor de burgers weinig betekenis gehad. Dit bevestigt de stelling van de onderzoekers dat dualisering meer intern gericht is dan extern. De onderzoekers geven voorts aan dat het eigenlijk nog te vroeg is om te concluderen dat de effecten van dualisering erg gering zijn. In de beginfase van veranderingsprocessen in organisaties is de aandacht meestal intern gericht. De externe effecten van een dergelijk veranderingsproces als het dualisme zullen daarom pas na een aantal raadsperioden zichtbaar kunnen zijn. Opvallend is wel dat bij de eerste in 2006 gehouden raadsverkiezingen, sinds invoering van de dualisering in het gemeente bestuur, nauwelijks politieke discussie bestond over de vraag of de dualisering van het gemeentebestuur geleid heeft tot de gewenste einddoelen en effecten. Daar bestond op dat moment echter, gezien de resultaten van onderzoeken, alle aanleiding voor. Boogers en Tops geven in hun onderzoek aan dat de doorgevoerde veranderingen politiek en burgers niet dichterbij elkaar hebben gebracht. Daarnaast blijkt uit de landelijke evaluatie dat de noodzakelijke organisatorische aanpassingen maar moeizaam verlopen. Juist deze organisatorische vormgeving en inbedding van het dualisme blijkt in veel gemeenten een zwak punt te zijn⁶². Uit de resultaten van de landelijke evaluatie blijkt dat het uitblijven hiervan te maken heeft met een ongelijkwaardige expertise tussen het college en de raad. Bestuurlijk dualisme eist volledige gelijkwaardigheid in bevoegdheid en expertise van zowel het college als de volksvertegenwoordiging⁶³. De politieke aandacht om organisatorische maatregelen hieromtrent door te voeren is zowel bij de gemeentelijke als de landelijke verkiezingen niet aanwezig geweest.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de derde deelvraag: “Wat zijn de eerste resultaten van de invoering van het dualistisch stelsel?”. Om de invoering van het dualisme te evalueren, is de commissie Leemhuis ingesteld. Er is vooral aandacht geweest voor de interne effecten. Een cultuuromslag is nauwelijks waargenomen. De commissie heeft drie ontwikkelingsstadia onderscheiden. Zelfs het eerste is niet overal gerealiseerd; het tweede stadium in de helft van de gevallen en het derde slechts in een derde. Tevens concludeert de commissie dat in onvoldoende mate is gebleken dat de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld; de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld; en de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is hersteld. Op basis van de informatie van de uitgevoerde onderzoeken is aangetoond dat invoering van het dualistisch bestuursmodel in Nederland niet heeft geleid tot de door de

⁶² Breure, 2007:38

⁶³ Breure, 2007:38

wetgever beoogde doelen. Daarnaast heeft het dualisme de vermeende kloof tussen politiek en burger evenmin kunnen dichten. Voorts is aangetoond dat de vier hoofdproblemen welke voor de commissie aanleiding vormden het monistische bestuursmodel te wijzigingen in een dualistisch bestuursmodel niet alle zijn opgelost. Slechts het laatste hoofdprobleem, de collegialiteit van het college is toegenomen. Tot slot is aangetoond dat er na de eerste duale gemeenteraadsperiode nauwelijks politieke aandacht is geweest voor de effecten van dualisering. Dit ondanks de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken en de daaropvolgende kritieken van ondermeer bestuurskundigen.

Hoofdstuk 5

Het huidige bestuursmodel van Bonaire

In dit hoofdstuk wordt de vierde deelvraag beantwoord. Wat is het huidige bestuursmodel van Bonaire? Alvorens over te gaan tot beantwoording van deze deelvraag, wordt inzicht gegeven in de huidige bestuursinrichting van Bonaire, als onderdeel van het land Nederlandse Antillen, de achtergrond van de bestuursinrichting en de democratische geschiedenis van het eilandgebied. In dit hoofdstuk zal voorts inzicht worden gegeven in de samenleving van Bonaire, de huidige ontwikkelingen binnen het eilandgebied in de aanloop naar de nieuwe status en de bestuurlijke gevolgen voor Bonaire, na het wegvallen van het staatsverband Nederlandse Antillen. Dit inzicht is nodig om een beeld te kunnen vormen over de wenselijkheid en geschiktheid van het in te voeren bestuursmodel binnen het eilandgebied van Bonaire.

5.1 Huidige bestuursinrichting

De huidige bestuursinrichting van Bonaire als onderdeel van de Nederlandse Antillen, is staatsrechtelijk gezien een kopie van het Nederlandse bestel. Zo is het Statuut 1954 de Grondwet voor het Koninkrijk. De Nederlandse Antillen heeft, conform artikel 42, eerste lid van het Statuut, gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in 1955 een eigen Staatsregeling in te stellen⁶⁴. De Staatsregeling voor de Nederlandse Antillen en de (Nederlandse) Grondwet zijn hiërarchisch gelijk aan elkaar.

Voor een beschrijving van de bestuursinrichting van Bonaire is het van belang inzicht te geven in de indeling van de staatsinrichting van het land Nederlandse Antillen. Bonaire maakt immers onderdeel uit van dit land. De staatsinrichting van de Nederlandse Antillen is ongetwijfeld één van de ingewikkeldste ter wereld⁶⁵. Het bestuurssysteem is ingericht naar drie bestuurslagen⁶⁶:

- 1) Het Koninkrijk
- 2) Het land Nederlandse Antillen
- 3) De eilandgebieden

Elk van de hiervoor aangeduide drie bestuurslagen kent eigen bevoegdheden.

5.1.1 Koninkrijksregering: waarborg voor goed bestuur

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden is de Koninkrijksregering het hoogste toezichtorgaan. De bevoegdheden van de Koninkrijksregering zijn in het Statuut vastgelegd. Dit orgaan

⁶⁴ Van Aller, 1994: 302

⁶⁵ Castillo, 1992:37

⁶⁶ Castillo, 1992:37

bestaat, conform de bepaling in de artikelen 2 en 7 van het Statuut, uit de Koning en de ministerraad van het Koninkrijk. De ministerraad van het Koninkrijk bestaat uit benoemde gevolmachtigde ministers van het land Nederlandse Antillen en Aruba en ministers van de Nederlandse ministerraad.

Goed bestuur

De Koninkrijksregering is een belangrijk controleorgaan voor goed bestuur binnen de landen van het Koninkrijk. Het begrip goed bestuur (good governance) heeft een sterke normatieve lading. Het is in discussies over economische- en politieke ontwikkeling een sleutelbegrip⁶⁷. Over de inhoud van het begrip bestaat geen absolute consensus. Internationaal gezien bestaat wel overeenstemming over de belangrijkste elementen van goed bestuur. Deze elementen zijn respect voor mensenrechten en het primaat van de wet, transparantie en verantwoordelijkheid⁶⁸.

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden is de verantwoordelijkheid voor goed bestuur een gedeelde verantwoordelijkheid van Nederland, het land Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilandgebieden, waaronder Bonaire. Artikel 43 van het Statuut legt de zorg voor goed bestuur bij de landen in het Koninkrijk en het Koninkrijk zelf heeft de waarborgfunctie voor goed bestuur. Een van de doelen van goed bestuur is het creëren van vertrouwen in de samenleving door de overheid.

5.1.2 Relatie land Nederlandse Antillen en eilandgebied Bonaire

Voor Bonaire zijn twee bestuurslagen van belang. De bestuurslaag op landsniveau, namelijk het land Nederlandse Antillen, én de bestuurslaag van het eilandgebied. De taken en bevoegdheden van de diverse bestuurslagen zijn opgenomen in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA), de Staatsregeling, de Samenwerkingsregeling en het Statuut voor het Koninkrijk. Bonaire heeft, evenals de overige eilandgebieden van het land Nederlandse Antillen, bepaalde bestuurlijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn door het land in de vorm van autonomie en zelfbestuur toegekend aan de eilandgebieden. Met autonomie wordt bedoeld dat Bonaire op bepaalde terreinen zelf alles mag regelen. Bij zelfbestuur krijgt Bonaire van het land de bevoegdheid om centrale regelingen van het land op het eilandgebied toe te passen. De formele structuur van de Nederlandse Antillen, waaronder Bonaire, is behoudens enkele verschillen, grotendeels gebaseerd op het Nederlandse bestel. De Grondwet (in de vorm van de Staatsregeling), de Ministerraad, Ministeriële verantwoordelijkheden, volksvertegenwoordiging en ministeries⁶⁹. De verschillen

⁶⁷Oostindie en Sutton, 2006: 5

⁶⁸Oostindie en Sutton, 2006: 5

⁶⁹Rosheuvel, 2006: 82

bestaan ondermeer uit het ontbreken van een Eerste Kamer en de positie van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. De Gouverneur treedt op als vertegenwoordiger van de Koning in zijn hoedanigheid als hoofd van de regering van de Nederlandse Antillen en is vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk.

De laatste jaren is er op de eilandgebieden grote onvrede ontstaan over het functioneren van het land Nederlandse Antillen. Het politiek-maatschappelijk draagvlak voor het instandhouden van het land Nederlandse Antillen werd steeds geringer. De eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Maarten hadden geen vertrouwen in het herstructureren van het land Nederlandse Antillen, maar wilden deze bestuurslaag opgeheven zien. Curaçao en Sint Eustatius hadden echter wel vertrouwen in de voortzetting van het staatsverband Nederlandse Antillen. Een reeks van lange onderhandelingen, bilaterale overleggen volgde waarbij uiteindelijk, in oktober 2006, tijdens de miniconferentie in de slotverklaring afspraken zijn gemaakt over de positie van de eilandgebieden Bonaire, Eustatius en Saba in het Nederlandse Staatsbestel.

5.2 Historische achtergrond bestuursinrichting

De ontwikkeling van de bestuursinrichting kan in grote lijnen in drie fasen worden onderscheiden. De eerste fase betreft de periode van 1499 tot en met 1844. De tweede van 1845 tot 1951 en de derde fase van 1951 tot heden.

Bonaire werd in 1499 ontdekt door twee Spanjaarden Alonso de Ojeda en Amerigo Vespucci. Op het eiland woonden in die tijd de indianen van de indianenstam Arowakken. In 1636 veroverde schepen van de West-Indische Compagnie (WIC) het eiland op de Spanjaarden. Curaçao was al eerder door de Nederlanders ingenomen⁷⁰. Het lag voor de hand om ook het nabij gelegen Bonaire in te lijven. De WIC was in 1621 opgericht en had als doel handel drijven en kolonisatie in het Atlantisch gebied. Het eiland Bonaire kwam onder direct bestuur van de WIC, een private organisatie met bestuursbevoegdheden. Daarom was er toen nog geen sprake van een staatkundige relatie tussen Nederland en Bonaire. In 1792 werd de WIC opgeheven. De kolonie Bonaire en de overige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen vielen sindsdien rechtstreeks onder het bestuur van de Staten-Generaal van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (vanaf 1795 de Bataafse Republiek en vanaf 1815 het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden). Hiertoe werd de Raad der Koloniën opgericht. Vanaf dat moment ontstond er een staatsrechtelijke band met Nederland.

⁷⁰ Klomp, 1983: 7

In 1845 werden na diverse staatsrechtelijke wijzigingen, de zes eilandgebieden samengevoegd tot één bestuursgebied, namelijk het land Nederlandse Antillen. Opvallend in beide fasen was het gebrek aan zeggenschap van de eigen Antilliaanse bevolking over bestuurlijke aangelegenheden⁷¹. In de decennia later, tweede helft 20^e eeuw, groeide er een politiek besef bij de bevolking en sterk streven om de eigen binnenlandse zaken zelf te mogen regelen. De eilanden hadden meer behoefte aan zelfstandigheid. In 1951 veranderde door de invoering van de Eilandregeling Nederlandse Antillen (ERNA) het lokaal bestuur van de eilanden. Met de invoering van de ERNA waren de interne verhoudingen binnen het land de Nederlandse Antillen geregeld⁷². De Eilandenregeling bracht de gewenste bestuurlijke autonomie voor de eilanden.

In de periode 1951 tot 1954 werden diverse schetsen en ontwerpen gemaakt die de status van de landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden dienden te regelen. In december 1954 werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over de grondslagen van het Statuut. In het Statuut zijn de rechtsregels die gelden voor de landen in het Koninkrijk beschreven. Het Koninkrijk bestond toen uit de Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname. Na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 en de status van apart land binnen het Koninkrijk van Aruba in 1986 bestaat het Koninkrijk opnieuw uit drie landen: Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen.

De geschiedenis laat zien dat Bonaire zijn bestuursinrichting altijd min of meer opgedrongen heeft gekregen. Het draagvlak voor veranderingen, zeker als de initiatieven van buiten komen, is daardoor laag.

5.3 Democratische geschiedenis van Bonaire

Bij democratie wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte democratie. Vrijwel de meeste staten kennen een indirect of representatief democratisch systeem. In een *indirecte* democratie kan het volk door middel van verkiezingen hun vertegenwoordigers kiezen. In een *directe* democratie hebben burgers zelf het bewind in handen. Deze vorm van democratie komt om praktische redenen zelden voor. Zwitserland kent wel een tussenvorm, namelijk semi-directe democratie. Het volk heeft hier meer directe invloed op het bestuur van het land dan elders. Zo kan de bevolking van Zwitserland zich bij een referendum voor of tegen een grondswetswijziging of een nieuw wetsvoorstel uitspreken. De uitslag van een

⁷¹ Castillo, 1992: 93

⁷² Klomp, 1983: 91

referendum in Zwitserland is voor de regering bindend. In Nederland en de Nederlandse Antillen is de uitslag van een referendum consultatief.

De hiervoor geschetste achtergrond van de bestuursinrichting toont aan dat het democratisch bestuursmodel van Bonaire vrij jong is. Dit democratisch model vindt zijn oorsprong eind jaren veertig van de vorige eeuw. Bij de Staatsregeling van 1948 voerde Nederland namelijk een aantal veranderingen door waaronder het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen op de Nederlandse Antillen. De jaren daarna vonden er diverse aanpassingen plaats in het democratisch bestuursmodel van Bonaire. Dit model was in feite een Nederlands model en werd van de ene op de andere dag ongevraagd ingevoerd in de koloniale samenleving van Bonaire. Ongevraagd omdat in Bonaire, evenals de overige eilandgebieden, democratie geen zwaar door burgers bevochten stelsel was. In veel voormalige koloniën was democratie geen heldhaftig historische verworvenheid, maar eerder een oppervlakkige maatschappelijke plicht die niet gestoeld was op een algemeen besef van burgerlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke samenhang⁷³. In Nederland was de (parlementaire) democratie het resultaat van een langdurige historische ontwikkeling. Het huidige Nederlandse bestuursstelsel is, in tegenstelling tot het systeem in Bonaire, in een wisselwerking tussen de maatschappij en politiek over een lange periode uit onderhandeld⁷⁴. In Bonaire en op de rest van de Nederlandse Antillen was er eind jaren veertig, begin jaren vijftig van de vorige eeuw vrijwel geen maatschappelijke belangstelling voor de politieke overgang naar een democratisch bestuursmodel. In de meeste westerse landen kan het ontstaan van het democratisch bestuursstelsel worden verklaard vanuit de politieke cultuur van de betreffende bevolking⁷⁵. Een democratie kan slechts naar haar beginselen functioneren indien haar instituties aansluiten bij de cultureel bepaalde normen en opvattingen van de samenleving⁷⁶. In Bonaire ligt de oorsprong van dit systeem in feite grotendeels buiten de eigen maatschappij.

5.4 Het huidige bestuursmodel van Bonaire

Zoals hiervoor is beschreven, is het democratisch systeem en het huidige bestuursmodel van Bonaire eind jaren veertig en vijftig van de vorige eeuw ontstaan. In 1951 werd de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) ingevoerd om het lokaal bestuur op alle eilanden van de Nederlandse Antillen in te richten. Dit model is gebaseerd op de Nederlandse Gemeentewet van vóór 2002. Bonaire heeft vanaf 1951 tot heden evenals de overige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen een monistisch bestuursmodel.

⁷³ Kamrava, 1998: 6

⁷⁴ Nauta-Kibbelaar, 2007: 136

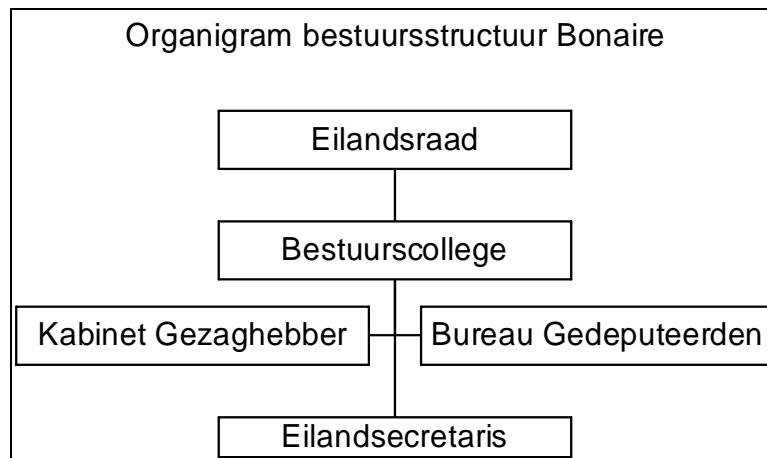
⁷⁵ Nauta-Kibbelaar, 2007: 16

⁷⁶ Fisher, 1996: 9

Het bestuursmodel op landsniveau, Nederlandse Antillen, is dualistisch. Het bestuursmodel op landsniveau gaat uit van een scheiding van taken en bevoegdheden tussen de Staten en de regering. Statenleden mogen niet tevens minister zijn. Parlement en regering hebben dus elk een eigen verantwoordelijkheid. De bestuursinrichting en de bevoegdheden van de bestuursorganen van elk eilandgebied is in de ERNA opgenomen. Het bestuur van elk eilandgebied bestaat uit⁷⁷:

- de eilandsraad;
- de gezaghebber;
- het bestuurscollege.

Figuur 1: Organigram bestuursstructuur eilandgebied Bonaire



De constructie van de ERNA is vergelijkbaar met die van een Nederlandse gemeente met een gemeenteraad, een college van burgemeester en wethouders en een burgemeester. Toch zijn er verschillen. Zo is de relatie tussen het Land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden anders dan de relatie tussen Rijk en gemeenten. Het Rijk heeft de bevoegdheid om uit doelmatigheidsoverwegingen de gemeentelijke huishouding centraal te regelen. Bij de relatie tussen de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden is dit niet het geval. De gemeentelijke structuur van Nederland is er een van gedecentraliseerde eenheidsstaat. Decentralisatie houdt in dat de rijksoverheid een aantal taken heeft afgestaan aan de lagere overheden. Met eenheidsstaat wordt bedoeld dat de decentrale overheid ondergeschikt is aan de rijksoverheid. De wetgevende en uitvoerende macht berusten in handen van de centrale overheid. De land/eilandelijke structuur van de Nederlandse Antillen bevat een combinatie van federale aspecten en aspecten uit de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De nadruk lag echter meer op de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

⁷⁷ ERNA, artikel 3

5.4.1 Positie eilandsraad

De eilandsraad van het eilandgebied Bonaire bestaat uit negen leden waarvan vier leden zijn aangesteld als gedeputeerde. Kenmerkend voor Bonaire en de overige eilanden van de Nederlandse Antillen is dat nationale politieke partijen ontbreken. In de Staten van de Nederlandse Antillen zijn de 22 parlamentszetels verdeeld over elf partijleiders. Elk eiland heeft zijn eigen politieke partijen en leiders, vandaar het grote aantal parlamentszetels. Voor Bonaire zijn dit in de huidige raadsperiode de politiekleiders van de politieke partij Union Patriotiko Boneriano (UPB) en van de partij Partido Demokráitiko Boneriano (PDB). De politieke partij UPB is sinds 2003 de grootste partij van de eilandsraad. Deze partij heeft vijf zetels binnen de eilandsraad dat overeenkomt met 3.664 stemmen.

De eilandsraad is belast met het vaststellen van regelgeving en bestuur op het eigen eilandgebied. De regelgeving vindt plaats in de vorm van verordeningen. De leden van de eilandsraad worden voor vier jaar rechtsreeks gekozen door ingezetenen van het eilandgebied⁷⁸. Bonaire maakt gebruik van het maximaal toegestane aantal van negen leden conform de ERNA, met de mogelijkheid dat bij eilandsverordening het aantal op elf leden wordt gesteld⁷⁹. De taak van de eilandsraad is het goedkeuren van eilandsverordeningen en controleren van het bestuurscollege. Indien de voorzitter het nodig acht, zijn de vergaderingen van de eilandsraad besloten. In een aantal zaken is in de ERNA bepaald dat de vergaderingen niet in besloten verband mogen plaatsvinden. Dit geldt met name voor behandeling van de eilandelijke begroting en verantwoording, ontwerpen van eilandsverordeningen en een aantal overige zaken.

5.4.2 Positie gezaghebber

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en heeft bij het goedkeuren van eilandsverordeningen een adviserende stem. De gezaghebber is voorts evenals de Nederlandse burgemeester verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en tevens hoofd van de politie. De positie van de gezaghebber is vergelijkbaar met die van een burgemeester in Nederland. Hij wordt door de Kroon benoemd, geschorst en ontslagen. De gezaghebber is voorts belast met hoger toezicht op het eilandgebied. Dit houdt in dat, als hij meent dat een eilandsverordening of een eilandbesluit in strijd is met de ERNA, hij de aankondiging van deze verordening kan opschorten. De Gouverneur doet daarna uitspraak. De Gouverneur is aangesteld als vertegenwoordiger van de Koning in de Nederlandse Antillen en Aruba⁸⁰. De taken die de Koning in Nederland persoonlijk vervult, worden dus op

⁷⁸ Klomp, 1983: 86

⁷⁹ Erna, artikel 106, lid 1

⁸⁰ artikel 2, lid 2 Statuut

de Nederlandse Antillen door zijn vertegenwoordiger, de Gouverneur, verricht⁸¹. De Gouverneur is in de Nederlandse Antillen tevens als hoofd van de regering, een Landsorgaan dat een aantal toezichthoudende taken richting de eilandgebieden (waaronder Bonaire) uitoefent⁸². De gezaghebber dient taken opgedragen door de Gouverneur uit te voeren.

5.4.3 Positie bestuurscollege

Het bestuurscollege van Bonaire bestaat uit de gezaghebber en vier gedeputeerden. Een gedeputeerde is vergelijkbaar met een wethouder in Nederland en de gezaghebber met de burgemeester. De gedeputeerden worden door de eilandsraad gekozen. Ten minste de helft van de gedeputeerden moet lid zijn van de eilandsraad⁸³. De gezaghebber is voorzitter van het bestuurscollege. Het bestuurscollege is belast met de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de eilandsraad en de uitvoering van medebewindstaken. Dit orgaan is voorts algemeen bevoegd verklaard om de bestuursbevoegdheden van de eilandsraad uit te oefenen, voor zover de raad niet anders beslist⁸⁴. Het bestuurscollege is verantwoording schuldig aan de eilandsraad. De bepalingen inzake het functioneren van het bestuurscollege komen grotendeels overeen met de bepalingen ten aanzien van het college van B&W in de Nederlandse Gemeentewet van vóór 2002.

5.5 De Bonairiaanse samenleving en haar cultuur

“Bonaire is stil, maar er borrelt van alles onder de oppervlakte. Het is de dark horse van de Nederlandse Antillen”⁸⁵.

Bonaire is inderdaad een stil en rustig eiland. Het is een van de minst bevolkte eilanden in het Caribisch gebied. Grote stukken van het eiland zijn nog ongerept. Vijf gebieden op Bonaire genieten internationale bescherming door het Ramsar-verdrag dat belangrijke wetlands in de wereld een beschermde status biedt. Reisgidsen roemen de opvallend relaxte en gemoedelijke sfeer op het eiland.

Opvallend aan Bonaire is dat het anders dan Aruba, Curaçao of Sint Maarten geen witte stranden en baaien kent. De 60.000 verblijfstoeristen die Bonaire jaarlijks bezoeken komen voor de rust, ruimte en de natuur onder water. De meeste komen om te duiken in het Marine Park, de zee rond Bonaire die sinds 1969 de status heeft van natuurreservaat. Kenmerkend voor het dagelijks leven op Bonaire is dat het toerisme geen dominant stempel op het eiland

⁸¹ Borman, 2005: 96

⁸² ERNA, artikel 98, lid 2 en 3 en artikel 99, lid 1 en 2 E

⁸³ ERNA, artikel 47, lid 2

⁸⁴ Borman, 2005:57

⁸⁵ Sluis, 2004: 141

drukt. Duikers zijn rustige mensen. Overdag zijn ze onder water, her en der staan hun lege auto's bij duikplekken aan de westkust. Pas tegen de avond gaan ze naar café's en restaurants. Bonaire kent geen bruisend nachtleven met discotheken en nachtclubs. Het is, kortom, een stil eiland.

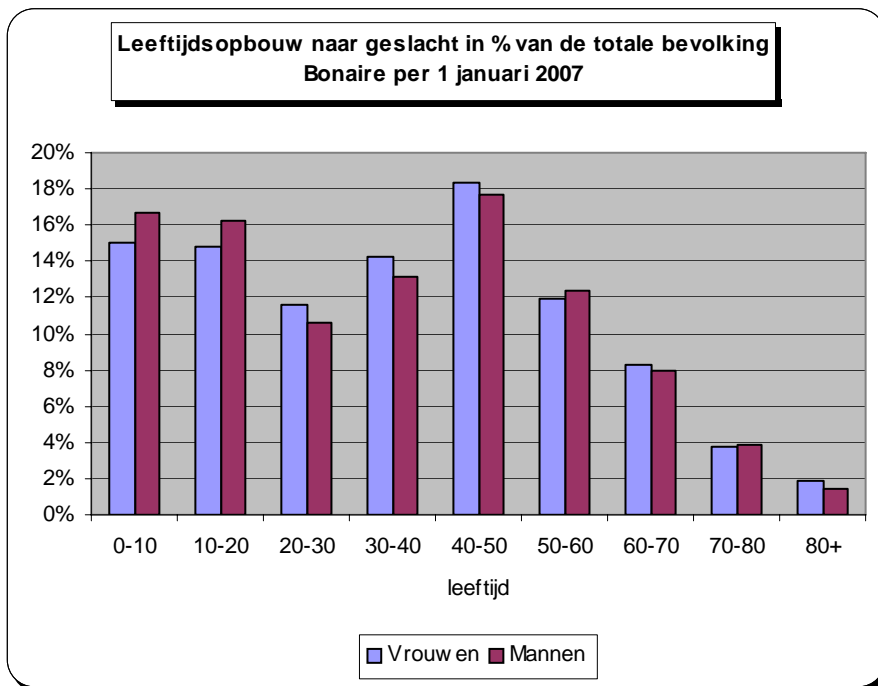
5.5.1 De samenleving van Bonaire

De samenleving van Bonaire is zeer divers van opbouw. Het eiland kan worden onderverdeeld in grofweg twee woonkernen: Kralendijk (inclusief vijf aanpalende dorpen) en Rincón, een apart gelegen dorp in het noorden van het eiland. Rincón is de oudste plaats van het eiland. Hoeveel inwoners het eiland heeft, is eigenlijk niet duidelijk. Volgens de officiële cijfers van het Antilliaanse CBS telt Bonaire per 1 januari 2007 11.537 inwoners. Dat cijfer is een extrapolatie van de gegevens uit de Antilliaanse bevolkingstelling uit 2001. Begin 2007 presenteerde de afdeling Bevolking de cijfers van het aantal ingeschrevenen in het bevolkingsregister: 14.006. Zes maanden later telde het bevolkingsregister 500 ingeschreven meer. Het verschil tussen de officiële CBS-cijfers en het werkelijke aantal inwoners is niet uniek voor Bonaire. Zo heeft volgens het CBS Sint Maarten een bevolking 38.959 zielen. Maar de afdeling Bevolking aldaar betwist dat cijfer; er waren op dat tijdstip 50.000 inwoners. Dat is te verklaren uit het grote aantal illegalen op Sint Maarten. In deze scriptie wordt uitgegaan van de officiële cijfers zoals die op de website van de Antilliaanse regering zijn te vinden. Maar de discrepantie in cijfers van CBS en de cijfers van de eilandelijke overheid geven wel een kijkje hoe lastig het voor beleidsmakers is om betrouwbare basisinformatie te vinden.

Bonaire werd, zoals eerder beschreven, in 1499 ontdekt. Er woonden toen indianen op het eiland. Na 1499 zijn vanuit alle windstreken personen naar het eiland toegebracht of gekomen. Al deze personen kwamen daar (en op de nabij gelegen eilanden) min of meer toevallig bij elkaar te leven en vormen er een nieuwe en unieke samenleving. De diversiteit van de bevolking weerspiegelt zich in het straatbeeld van Bonaire. De leeftijdsopbouw van de bevolking kenmerkt zich door een groot aantal veertig en vijftig plussers (grafiek 3). Bij een in 2001 gehouden volkstelling door het CBS Nederlandse Antillen werd voorspeld, dat het aantal zestigplusser op Bonaire in 2017 zal verdubbelen. Deze vergrijzing zou het gevolg zijn van het feit dat veel jongeren, bestaande uit laag- en goed opgeleiden, het eiland verlaten om elders, veelal in Nederland of Amerika te gaan wonen.

Of de voorspelling van de commissie waarheid wordt is nog maar de vraag. Volgens de huidige voorspellingen van het CBS Nederlandse Antillen zal het inwonertal als gevolg van de huidige gunstige economische ontwikkelingen en immigratie uit omliggende landen in het Caribische gebied alleen maar toenemen.

Grafiek 3: Leeftijdsofbouw naar geslacht in % van de totale bevolking van Bonaire per 1 januari 2007



Bron: www.cbs.an, 30 november 2007

Veel van de gewoonten en gebruiken op Bonaire komen overeen met de andere landen in dit gebied. De immigranten uit deze regio kennen dan ook de meeste gebruiken en gewoonten van de inwoners op Bonaire, vaak in een iets andere vorm. De manier waarop mensen met elkaar omgaan, de cultuur van Bonaire, kent over algemeen een hoge tolerantie ten opzichte van elkaars gedrag. De kleinschaligheid van het eiland en de onderlinge afhankelijkheid dwingt immers vrijwel meteen tot onderling contact met elkaar.

5.5.2 Sociale problemen

Bonaire heeft evenals Curaçao en de overige eilanden te maken met drugscriminaliteit. Dergelijke problemen vragen om daadkrachtig en slagvaardig eilandsbestuur, om een eilandsbestuur dat in staat is dergelijke problemen aan te pakken. In een onlangs uitgebracht rapport van het Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum (WODC) over de georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving in Sint Maarten, bleek dat Bonaire gebruikt wordt als doorvoerhaven voor drugs. Uit het onderzoek bleek dat vanwege de ligging van de Benedenwindse eilanden (Aruba, Bonaire, Curaçao) nabij Venezuela, drugs via deze eilanden verscheept wordt naar Sint Maarten⁸⁶.

Naast de drugscriminaliteit is er op Bonaire ook sprake van een toenemende criminaliteit tegen toeristen. Hoewel officiële cijfers hieromtrent ontbreken, meldt de *Amigoe* van 20

⁸⁶ WODC-rapport, 2007: 73

oktober 2007, dat de Antilliaanse minister van Economische Zaken Elvis Tjin Asjoe (UPB) bezorgd is over de toename van criminaliteit tegen toeristen op Bonaire. De minister wil de politie, het lokale bedrijfsleven en de toerismesector bij elkaar brengen om de toename van diefstallen tegen te gaan. In 2005 heeft de Nederlandse regering samen met de betrokken Antilliaanse ministers reeds een protocol Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) hiertoe ondertekend. Het PVNA heeft als doel om op korte termijn het aantal geweldsdelicten tot een aanvaardbaar niveau te brengen. De projecten die hiertoe worden opgezet hebben als doelstelling de drugscriminaliteit te bestrijden. Het einddoel moet zijn het creëren van een gevoel van veiligheid bij burgers en het beschermen van het eiland tegen de internationale misdaadorganisaties en doorvoer van drugs.

5.5.3 Economie en regionale gebondenheid

Bonaire wordt in Latijns-Amerika, evenals Aruba en de overige eilanden binnen de Nederlandse Antillen, door inwoners uit het Caribische gebied, als 'welvarend' gezien. Er zijn sociale voorzieningen, goede medische zorg en onderwijs.

Het CBS Antillen meldt in het arbeidskrachtenonderzoek Bonaire 2006 dat de beroepsbevolking, bestaande uit werkenden en werkzoekenden, eind december 2006 een aantal van 6.128 personen ($\pm 54\%$ van de bevolking) bedraagt. In 2004 lag dit aantal 20% lager.

Economisch gezien doet Bonaire het redelijk. Het eiland heeft een bijzondere onderwaterwereld hetgeen vele duiktoeristen aantrekt. Het CBS Antillen meldde in een persbericht van 23 oktober 2007, dat de eerste berekeningen van het Bruto Binnenlandsproduct (BBP) aangeven dat de economie van Bonaire in 2006 is gegroeid met 3%. Het BBP is een indicator dat aangeeft hoeveel er totaal aan goederen en diensten in een land wordt geproduceerd. Het CBS beschrijft voorts dat de economische activiteiten in de niet-financiële en de financiële sector in 2006 met 4 respectievelijk 5 procent zijn gegroeid. De stijging in de niet-financiële sector wordt bepaald door de bedrijfstak bouw en de horeca. Deze groei is het gevolg van ontwikkelingen in het toerisme. Diverse toeristen bezoeken het eiland door middel van een cruisevakantie of verblijf. De stijging in de financiële dienstverlening is het gevolg van een toename van activiteiten bij commerciële banken op het eiland. De gunstige economische ontwikkelingen zetten zich voort met als gevolg een toename in inwonertal. Kwamen de centen vroeger van buiten Bonaire (varen, vissen en olieraffinage), met de serieuze ontwikkeling van het toerisme vormt het eiland nu, volgens het CBS Antillen, zelf de economische motor. Het CBS verwacht in 2007 een verdere groei van de economie op het eiland.

Bijna alles op Bonaire moet worden geïmporteerd, van zuivel tot cement. Het grootste deel van de import loopt via de haven van Willemstad te Curaçao, waarna kleine vrachtschepen de lading naar Bonaire brengen. Komt een kink in de kabel, dan blijven de winkelschappen leeg. Zo deed de eigenaar van een van de supermarkten zijn beklag in een ingezonden brief in dagblad *Amigoe* van 12 april 2007. Hij had wekenlang lege winkelschappen omdat het belangrijkste bevoorradingschip niet aan de pier kon aanleggen. Cruiseschepen kregen namelijk voorrang. Dit voorval geeft niet alleen een indicatie van de afhankelijkheid van de import. Het is ook een vingerwijzing naar het grote belang dat het huidige bestuurscollege aan de toename van het cruisetoerisme hecht.

Voor de Bonairianen bestaan de Nederlandse Antillen, naast hun eigen eiland, uit Aruba en Curaçao. Deze zogenaamde ABC-eilanden vormen samen de Benedenwindse eilanden. De overige eilanden, Eustatius, Sint Maarten en Saba vormen de Bovenwindse eilanden. Over het algemeen hebben de Bonairianen ook weinig te maken met de Bovenwinden. Bonaire heeft in het dagelijks leven een nauwe relatie met Curaçao (137.000 inwoners⁸⁷). De eilanden liggen op 90 kilometer, slechts een kwartiertje vliegen van elkaar. Er is forensenverkeer over en weer tussen beide eilanden. De inwoners van Bonaire zijn voor veel zaken aangewezen op het zustereiland. Wat betreft onderwijs en gezondheidszorg zijn de basisvoorzieningen aanwezig, maar wie bijvoorbeeld nierpatiënt is moet voor dialyse enkele keren per week naar Curaçao.

5.5.4 Politieke- en bestuurscultuur op Bonaire

In de vorige paragrafen is ingegaan op de historische ontwikkeling van het bestuursmodel van Bonaire en op de formele context daarvan. Voorts is aangetoond dat het bestuurs- en democratisch systeem op Bonaire, eind jaren veertig en vijftig, aan dit eiland is opgelegd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de daarna ontstane politieke- en bestuurscultuur op Bonaire.

De politiek op Bonaire heeft in de loop der jaren een vorm verkregen die veelal berust op tradities en niet zozeer op een koloniale erfenis. Anke Klomp promoveerde in 1983 op het onderwerp 'Politiek op Bonaire', een antropologische studie. Zij beschreef ondermeer dat het politieke systeem op Bonaire een combinatie is van een hiërarchisch opgebouwde formele structuur en informele structuur met persoonlijke bindingen die in feite het politieke cement vormen⁸⁸. Deze combinatie bepaalt de politieke- en bestuurscultuur op Bonaire. Uit de diverse interviews voor deze scriptie en de mediaberichten omtrent de bestuurscultuur kan

⁸⁷ CBS Antillen, 1 januari 2007

⁸⁸ Klomp, 1983:196

worden vastgesteld dat het boek van Klomp op Bonaire nog steeds actueel is. De vorm waarmee politiek wordt bedreven is nog steeds hetzelfde. Alvorens de vorm van politiek op Bonaire te beschrijven is het nuttig om eerst de begrippen politieke- en bestuurscultuur nader te omschrijven.

Bestuurscultuur

Het begrip bestuurscultuur wordt door de docenten Cachet, Daemen, Ringeling en Schaap, allen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, beschreven als de psychologische laag van het bestuur, opvattingen, waarden, normen en percepties inzake het bestuur⁸⁹. In hun onderzoek naar de Volendamse bestuurscultuur na de cafébrand van 2001, constateerden zij dat de bijzondere kenmerken van ondermeer de bestuurscultuur van invloed zijn geweest op de brand. Deze bestuurscultuur vormt echter geen sluitende verklaring voor hetgeen zich in Volendam heeft afgespeeld.

Politieke cultuur

Politieke cultuur wordt door Daemen gedefinieerd als het geheel van opvattingen over de politiek. Daemen borduurt voort op de introductie van deze term door Almond en Verba uit 1963 in hun werk 'The Civic Culture'.

In zijn proefschrift 'Burgerzin en politieke gematigdheid', stelt hij voorts dat de politieke cultuur onderdeel uitmaakt van de totale cultuur van een samenleving⁹⁰. Op Bonaire, zo zal hierna blijken, is deze definitie zeker van toepassing. Daemen stelt in zijn proefschrift dat er in een samenleving drie basis typen van politieke cultuur zijn te onderscheiden⁹¹:

1. de a-politieke cultuur; burgers in de samenleving hebben geen opvattingen over het politieke systeem. Op Bonaire is dit niet van toepassing;
2. de onderdanencultuur; burgers zijn hier gezagsgetrouw en berusten zich in beleidsbeslissingen van de overheid. Hierin komt verandering zodra burgers inzicht krijgen in het politieke proces dat tot de beleidsbeslissingen leidt en zich hierover een mening kunnen vormen⁹². Voor Bonaire is dit deels van toepassing. Burgers hebben nauwelijks toegang tot informatie omtrent het politieke proces en kunnen derhalve weinig invloed uitoefenen. Aan de andere kant zijn burgers wel trouw aan een politieke leider;
3. de participantencultuur; is een cultuur waarin burgers bewust zijn van hun eigen politieke rol en mogelijkheden tot beïnvloeding van politieke processen. Deze bewustwording is op Bonaire nog in ontwikkeling.

⁸⁹ Cachet e.a., 2001:11

⁹⁰ Daemen, 1983: 2

⁹¹ Daemen, 1983: 33

⁹² Daemen, 1983: 32-33

Volgens Derksen, heeft politieke cultuur betrekking op het politiek handelen en de bijbehorende politieke doeleinden die worden nagestreefd. De politieke cultuur binnen een gemeentebestuur bepaalt volgens Derksen de verhouding tussen B&W en gemeenteraad⁹³. In feite gaat het bij politieke cultuur om de heersende omgangsvormen in de politiek.

De politieke- en bestuurscultuur van Bonaire heeft een aantal specifieke kenmerken⁹⁴:

- de kleinschaligheid van het eiland;
- het insulaire karakter van de politiek
- cliëntelisme of patronage;

Kleinschaligheid van het eiland.

De politieke en bestuurlijke processen in Bonaire spelen zich af binnen een relatief kleine schaal en worden voor een groot deel ook bepaald door deze kleine schaal⁹⁵. Door de kleinschaligheid van het eiland is de band tussen politici en kiezer persoonlijk. Elke kiezer kan zich direct tot de gedeputeerden richten. De partijleider heeft een sterke positie binnen de partij en is voorts, zeker in de verkiezingstijd, sterk afhankelijk van zijn achterban. Vanwege de schaal van de gemeenschap, is vrijwel alles op Bonaire zichtbaar. Ongezien rijk worden is niet mogelijk. Men weet van wie bepaalde zaken zijn. Politici zijn daarom, anders dan in Nederland het geval is, onderhevig aan een vrij scherpe sociale controle.

Insulaire karakter van de politiek

Politici op Bonaire zijn insulair georiënteerd. Zij richten zich op belangen van het eiland waar zij oorspronkelijk vandaan komen en niet zozeer op het algemeen belang van het land, de Nederlandse Antillen. Dit kan deels verklaard worden door het kiesstelsel van Bonaire. Er zijn geen eilandoverstijgende politieke partijen. Het parlement van de Antillen is samengesteld op basis van een systeem waarbij de vijf eilandgebieden kiesdistricten vormen⁹⁶. Het gevolg hiervan is het ontstaan van uitsluitend eilandelijke politieke partijen, waarbij de betrokken politici steeds een achterban hebben van kiezers tevens eilandgenoten. Politici die op landsniveau functioneren (als lid van een kabinet of parlementaire regeringsfractie) behartigen namelijk de belangen van hun eigen eiland en niet van het land, de Nederlandse Antillen. Er is onder politici eerder sprake van concurrerende belangen dan van gezamenlijke belangen⁹⁷. Het nadeel hiervan is dat het voor de Landsregering moeilijk is

⁹³ Derksen, 2001: 53

⁹⁴ Rosheuvel, 2005: 83

⁹⁵ Rapport Kofiansa, 1999: 33

⁹⁶ Munneke, 1994: 73

⁹⁷ *Nu kan het... nu moet het*, 2004: 18

om op tal van terreinen tot een samenhangend en gezamenlijk beleid te komen⁹⁸. De eilanden, waaronder Bonaire, zien hierdoor hun belangen onvoldoende terugkomen in het door de Landsregering geformuleerde beleid.

Cliëntelisme of patronage.

Het laatste kenmerk van de politieke- en bestuurscultuur van Bonaire is het patronagesysteem. Anke Klomp onderzocht in 1983 voor haar proefschrift dat in de politiek op Bonaire een tweetal waarden van belang zijn⁹⁹. Particuliere belangen worden boven het algemeen belang gesteld (particularistische waarde) en het ideaal van een politiek zonder aanzien des persoon (universalistische waarde)¹⁰⁰. Uit de gehouden interviews voor deze scriptie komt naar voren dat deze waarden op Bonaire nog steeds van toepassing zijn. Politiek en persoonlijk leven zijn voor de Bonairianen nauw met elkaar verbonden. Vrijwel iedereen is erbij betrokken en kan er over meepraten. Veel kiezers ontlenen een deel van hun identiteit aan een bepaalde partij. Kiezers stemmen jaren op dezelfde partij en horen doorgaans bij de partij. Het is in Bonaire onfatsoenlijk om een partij de rug toe te keren. Een politieke partij is in Bonaire een netwerk van familie, vrienden en relaties. In Bonaire verwacht de kiezer dat de gekozene zijn of haar belangen behartigt. Dit staat ook bekend als cliëntelisme of patronage. Deze politieke cultuur maakt op Bonaire, zoals eerder door Daemen gesteld in zijn definitie, onderdeel uit van de samenleving. De politieke waarden in Bonaire worden door de kiezers (deels) ondersteund. Er zijn kiezers die er van uitgaan dat een politiek leider eerst zijn eigen aanhang dient te helpen en tegelijkertijd vindt een meerderheid dat de leider iedereen dient te helpen die het nodig heeft, maar deze laatste groep maakt in de praktijk vaak aanspraak op particularistische aanspraken¹⁰¹. Een nadeel is dat patronage snel overgaat tot vriendjespolitiek. Impopulaire maatregelen worden zo mogelijk uitgesteld of in zijn geheel niet genomen. Voorts is het vragen en ontvangen van gunsten minder negatief beladen dan in Nederland.

5.5.5 Civic culture and civic competence van Bonaire

De hiervoor genoemde kenmerken van de politieke- en bestuurscultuur maakt het bestuur van Bonaire kwetsbaar en draagt niet goed bij aan de realisatie van goed bestuur op het eiland. Deze kenmerken geven de politici op Bonaire een vorm van “onschendbaarheid”, die gemakkelijk kan leiden tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid onder de burgers van Bonaire¹⁰². Eerder is opgemerkt dat in de politiek op Bonaire een aantal waarden van belang

⁹⁸ *Nu kan het...nu moet het*, 2004: 21

⁹⁹ Klomp, 1983: 209

¹⁰⁰ Klomp, 1983: 209

¹⁰¹ Klomp, 1983: 209

¹⁰² Rosheuvel, 2005: 83

zijn die deels ondersteund worden door de kiezers. In feite maken ze onderdeel uit van de cultuur op Bonaire. Waarden in een bepaalde cultuur zijn zaken die vanzelfsprekend als goed worden beschouwd en die geen uitleg of verdediging behoeven¹⁰³. Cultuur kan worden gedefinieerd als het geheel van waarden dat door een (deel) van de samenleving wordt aangehangen¹⁰⁴. Het deels ondersteunen van waarden betekent niet dat alle Bonairianen ook dezelfde opvattingen aanhangen.

De omslag in de bestaande politieke cultuur van Bonaire kan deels worden veranderd door de burgers van Bonaire. Een dergelijke omslag zou voor een ombuiging in de opvattingen en gedragingen van bestuurders kunnen zorgen welke zijn ingebed in de bestaande politieke cultuur van Bonaire. Om dit te kunnen bewerkstelligen is een aantal sociaal-culturele factoren van belang. In de eerste plaats de aanwezigheid van 'civic competence' onder de burgers van Bonaire. Hiermee wordt bedoeld het vermogen van burgers om een goed oordeel te kunnen vormen over de politiek en om toezicht uit te oefenen op het bestuur¹⁰⁵. In de tweede plaats is het van belang dat er in de samenleving van Bonaire een actieve vorm van 'civic culture' aanwezig is. Bij civic culture is er in dit verband sprake van een onder burgers aanwezige participantencultuur¹⁰⁶. Dit zou tot uitdrukking kunnen komen doordat burgers en maatschappelijke organisaties aan allerlei publieke debatten deelnemen¹⁰⁷. De burger is dan niet alleen kiezer maar ook citizen¹⁰⁸. Bij een democratie gaat het immers niet alleen maar om representatie. Hierbij is het wel van belang dat burgers toegang moeten hebben tot het politieke debat en de politieke beleidsbeslissingen. Tevens is het van belang dat er een zekere burgerzin bestaat onder de burgers. Zij dienen zich te realiseren dat zij als burger rechten en plichten hebben.

Uit de gehouden interviews blijkt dat overheidsinformatie nauwelijks toegankelijk is voor burgers op Bonaire. Voor vergaderingen van de eilandsraad vindt nimmer een kennisgeving plaats. Gesteld kan worden dat de vergaderingen van de eilandsraad de facto besloten zijn. Uit de interviews blijkt voorts dat er bij burgers een toenemende belangstelling bestaat om invloed uit te oefenen op de politiek. De kanalen die ze hiervoor gebruiken zijn de media, handtekeningenacties of ze versturen brieven naar het bestuurscollege over bepaalde onderwerpen. Burgers willen niet langer beschouwd worden als uitsluitend kiezers en aanhangers van een partij. Ze zijn geïnteresseerd, willen weten wat er gebeurt en daar een stem in hebben. In die zin kan worden gesteld dat de burgers van Bonaire beschikken over

¹⁰³ Enklaar, 2007: 18

¹⁰⁴ Enklaar, 2007: 19

¹⁰⁵ Bekkers e.a., 2005: 455-456

¹⁰⁶ Daemen, 1983: 37

¹⁰⁷ Bekkers e.a., 2005:452

¹⁰⁸ Bekkers e.a., 2005:452

een zekere mate van 'civic competence'. Toch blijkt uit de interviews dat veel Bonairianen bang zijn om openlijk voor hun mening uit te komen. Uit de interviews blijkt dat er angst bestaat voor intimidatie of bedreiging. Geïnterviewden geven aan dat in plaats van zelf openlijk uit te komen voor de eigen mening, ze op een andere manier proberen hun invloed uit te oefenen. De onlangs opgerichte Fundashon Bon Gobernashon (Stichting Goed Bestuur) is een voorbeeld van een andere manier van het uitoefenen van invloed op politieke processen door burgers. De stichting heeft een waakhondfunctie en staat los van de partijpolitiek. Tot slot blijkt uit de interviews en de cijfers van het CBS Antillen dat Bonaire hoge opkomstpercentages kent bij de eilandsraadverkiezingen. De opkomstpercentages liggen tussen de 71% en 87%¹⁰⁹. In die zin kan worden vastgesteld dat burgers altijd enige vorm van invloed uitoefenen op de politiek.

5.5.6 Politieke verhoudingen op Bonaire

Op Bonaire is alles gepolitiseerd, welk onderwerp het ook betreft. Politieke partijen zijn gevormd rond één leider die de touwtjes in handen heeft. Opvallend is dat de inhoudelijke verschillen tussen politieke partijen gering zijn en dat partijen geen ideologische grondslag hebben. De huidige politieke verhoudingen binnen het eilandgebied worden bepaald door de grootste politieke partij Union Patriótiko Bonerío (UPB), tevens bestuurspartij, en de oppositie partij Partido Demokrátiko Boneriano (PDB). Deze laatste partij is een samenwerkingsverband met meerdere kleine partijen aangegaan onder de naam Aliansa. De kleuren rood en groen domineren het politieke beeld op Bonaire. Dit politieke beeld wordt dan ook bepaald door de leider van de besturende partij UPB (groen), de heer Booi en de leider van de oppositie partij PDB (rood), de heer Abraham. Uit diverse voor deze scriptie gehouden interviews blijkt dat de samenleving van Bonaire sterk 'gepolitiseerd' is. Als je een groen shirt draagt tijdens een overleg dan ben je van de UPB en als je rood draagt dan ben je van de PDB.

De partij PDB is sociaal-democratisch en komt, volgens de partijleider, op voor de 'gewone' Bonairiaan te Rincón. De partij werd begin jaren vijftig opgericht en wordt succesvol geleid door Julio Antonio Abraham. De PDB is tegen de 'ongebredelde' binnenkomst van buitenlanders (inclusief Nederlandse stagiaires) en tegen de 'uitverkoop' van het eiland aan grote investeerders. De partij is voorts voor de bescherming van de natuur en behoud van de eigen cultuur. De PDB vindt dat de regerende partij UPB op elk van deze terreinen tekort schiet door het eiland in de uitverkoop te zetten.

¹⁰⁹ CBS Antillen, 2007

Dat is echter een verschil van inzicht. Uit de voor deze scriptie gehouden interviews met beide politieke leiders, blijkt dat het uitgangspunt 'groei met behoud van cultuur en natuur' door beide partijen breed wordt gedeeld, maar verschillend wordt uitgelegd en ingevuld. De UPB, met meer aandacht voor economische ontwikkeling en de belangen van het bedrijfsleven, is voorstander van grotere, massalere projecten die meer werkgelegenheid opleveren. Bonaire moet ontsloten worden, mee in de vaart der volkeren. Het buitenland is daarbij nodig. Waar de PDB zich afficheert als een sociaal-democratische partij die opkomt voor de 'gewone' Bonairiaan, geldt de UPB, grofweg, als de partij die economie en bedrijfsleven centraal stelt. Veel aandacht schonk de UPB de afgelopen jaren aan de luchtbrug (KLM, BonairExel, Continental, rechtstreekse vluchten vanuit Valencia in Venezuela), nodig om de toeristen te kunnen ontvangen. Het gaat dus bij de beide partijen om een verschil in mate.

De politieke polarisatie van beide politieke partijen op Bonaire blijkt in 2007 nog verder te zijn toegenomen. De relatie tussen bestuurspartij en oppositie is al meteen, bij de installatie van de nieuwe eilandsraad op 2 juli 2007, op de proef gesteld. Die installatie verliep chaotisch; demonstranten op straat en nieuwe raadsleden die meteen de vergadering woedend verlieten, leverden ongebruikelijke taferelen. Reden voor de ophef was dat de UPB weigerde de geloofsbrieven van lid van de oppositie Beukenboom te aanvaarden omdat hij samenleeft met eilandsecretaris Gonzalez.

Ter illustratie van de huidige politieke verhoudingen op Bonaire enkele passages uit een artikel uit de *Amigoe* van 3 juli 2007 door een correspondent van persbureau Geassocieerde Pers Diensten (GPD) :

“Beukenboom (52) en Gonzalez (50) hebben sinds hun tienertijd een relatie en wonen sinds 25 jaar samen. Tien jaar geleden benoemde de eilandsraad Gonzalez unaniem tot eilandsecretaris. Ook de partij die nu bezwaar maakt, stemde toen voor. Maar volgens Ramonsito Booi, politiek leider van de UPB, mogen een raadslid en eilandsecretaris geen echtgenoten zijn. Dat het stel samenleeft en niet getrouwd is maakt volgens hem niet uit, dat is voor hem hetzelfde. Al eerder probeerde Booi de secretaris uit haar functie te krijgen, maar de rechter gaf Gonzalez gelijk. Het geschil is nu voorgelegd aan de rechter. Een getergde Booi: “Hij er uit of zij er uit”.

Verderop in het artikel: “Abraham meent dat het weigeren van de geloofsbrieven past bij de oplopende spanningen tussen verschillende groepen en belangen op het anders zo rustige eiland. Bonaire wordt op 15 december 2008 een bijzondere gemeente van Nederland. Sinds het bereiken van het akkoord over de nieuwe staatkundige status, staan investeerders in de

rij en melden zich nieuwe inwoners. Veel oorspronkelijke inwoners van het eiland zijn bang overspoeld te worden door Nederlanders. Abraham vindt dat de UPB van Booi het eiland “dictatoriaal” regeert en alleen oog heeft voor de economische belangen”.

Enkele weken later verloor het bestuurscollege de rechtszaak die zij had aangespannen tegen Beukenboom. Beukenboom, een van de geïnterviewden, zegt er het volgende over: “Ik ben nu bezig aan mijn vierde periode als eilandsraadlid maar ik heb het nog nooit zo erg meegemaakt als nu”.

De spanning tussen groepen die Abraham in het artikel constateert is een onderwerp dat in interviews en krantenartikelen frequent terugkeert, zowel in lokale als Nederlandse media. Zo schreef op 5 juni 2007 de correspondent Antillen van de NRC een artikel “Dorpseconomie Bonaire bloeit op” naar aanleiding van een door PriceWaterhousdeCoopers georganiseerd seminar om lokale ondernemers voor te bereiden op de toekomst. Volgens het consultancy bureau gaat Bonaire een economische bloeiperiode tegemoet. Maar in het artikel komen ook lokale Bonairianen aan het woord die zich “weggedrukt” voelen door de Nederlanders en bang zijn dat er voor hen straks geen goede huizen tegen een redelijke prijs meer te koop zijn. Ook zien zij “een kloof ontstaan tussen de rijkere Nederlandse migranten en de Bonairiaanse onderklasse”.

5.6 Ontwikkelingen in de aanloop naar de nieuwe status

Het besluit over de nieuwe staatkundige structuur heeft Bonaire in een stroomversnelling gebracht. Het eiland zindert van de bouwactiviteiten voor particuliere huizen, appartementen en hotels. Op zoek naar de beter gesitueerde toerist, slaagde het bestuurscollege er zelfs in om de Hilton hotelketen voor Bonaire te interesseren. In december 2007 vond de “groundbreaking” voor de bouw van dit hotel plaats, dat in 2010 zijn deuren zal openen. Winkels en kantoren uit Curaçao openen filialen op Bonaire.

De toegenomen bouw- en economische activiteiten hebben er toe geleid dat de huizenprijzen in korte tijd met ongeveer 30% zijn gestegen, aan de kust zijn de huizenprijzen verdrievoudigd. Bij gebrek aan bestemmingsplannen en regelgeving ten aanzien van bouwhoogtes maken lage huizen aan de kust plaats voor hoogbouw complexen. Makelaars melden record omzetten. Veel kopers zijn Europese Nederlanders die dankzij de dure euro aantrekkelijke investeringen in onroerend goed kunnen doen. De lokale bevolking merkt de keerzijde. In een van de voor dit onderzoek gehouden interviews wordt ook opgemerkt dat hierdoor de huizen voor lokale mensen onbetaalbaar aan het worden zijn.

Bonaire krijgt door de toegenomen drukte steeds meer toeristische kenmerken. Dat is het meest zichtbaar op dagen dat er een of meer cruiseschepen aanmeren. Het Toerisme Bureau Bonaire heeft voor het seizoen 2007/2008 een toename van het aantal cruisetoeristen aangekondigd van 60.000 vorig seizoen tot 156.000 dit jaar. Op sommige dagen bezoeken 6000 dagtoeristen het eiland. Inmiddels heeft een groep verontruste inwoners zich met kritische vragen tot de gezaghebber gewend. Het *Antilliaans Dagblad* besteedt in de krant van de 5 november 2007 uitgebreid aandacht aan deze kwestie.

“Woordvoerder Dabney Lassiter: ‘Er zijn al vele gesprekken geweest over het hoe, wat en vooral het waarom van deze gigantische toename. Er blijven helaas een groot aantal onbeantwoorde vragen achter’”. Het AD zegt er bij dat “het nog maar de vraag is of de dappere Lassiter ooit een vraag beantwoord krijgt. Gezaghebber Domacassé staat er om bekend dat hij brieven van burgers eenvoudig negeert”.

Enkele weken eerder merkte de gedeputeerde van Toerisme, Elhage, in het *Antilliaans Dagblad* van 22 oktober 2007 op, het “ironisch te vinden dat er nog steeds onvoldoende begrip en perceptie is voor cruisetoerisme”. Overigens zegt Elhage in een interview dat de meeste lokale media anti-UPB zijn, waardoor “burgers niet of eenzijdig worden geïnformeerd over onderwerpen als veiligheid, staatkundige vernieuwing en de ontwikkeling van het eiland”.

Lassiter is een Amerikaanse inwoner van Bonaire, de eigenaar van de supermarkt met lege winkelschappen is een Europese Nederlander. Een andere Europese Nederlander heeft in november 2007 met medestanders het actiecomité Tene Boneiru Plat, papiaments voor Houd Bonaire Laag, opgericht. Hun doel is om de overheid te manen snel met regelgeving ten aanzien van bouwhoogtes te komen. Deze “buitenstaanders” lijken te verwoorden wat veel lokale Bonairianen niet openlijk durven uitspreken. Verschillende geïnterviewden geven aan dat mensen bang zijn om openlijk voor hun mening uit te komen. “Mensen zijn bang voor represailles” en “degenen die dat wel doen en kritisch zijn, kunnen soms een telefoontje of bezoek verwachten. Dan krijgen ze bijvoorbeeld te horen dat familieleden hun baan kunnen verliezen of dat een neef of nicht geen studiebeurs krijgt”.

De lokale terughoudendheid om een mening te geven is begrijpelijk in het kader van de kleinschalige patronage samenleving. Het zijn mechanismen zoals die aan de hand van interviews beeldend zijn beschreven in het boek *Cultuur van Angst* van Marcha en Verweel: “De Curaçaoënaar houdt zijn mening voor zich uit angst voor represailles, levert kritiek als de ander buiten gehoorafstand is en regelt zaken liever via een omweg”.

Wat voor Curaçao van toepassing is, geldt ook voor het nog veel kleinschaliger Bonaire. Wie de macht heeft, deelt de baantjes uit en verleent gunsten als vergunningen, uitkeringen,

studiebeurzen en ziektekostenverzekering. Een voorbeeld om aan te geven hoe belangrijk het voor Bonairiaanse burgers is om op goede voet te staan met de partij die het voor het zeggen heeft.

De Antillen kennen geen algemene ziektekostenverzekering. Voor mensen met lage inkomens bestaat de *pro pauper* kaart (pp-kaart die recht geeft op gratis gezondheidszorg). De Antilliaanse Rekenkamer onderzocht de procedures voor de verstrekking van een pp-kaart op Bonaire. In de rapportage aan de eilandsraad van Bonaire op 8 april 2003, concludeerde de Rekenkamer “dat de kans groot is dat pp-kaarten worden verstrekt aan personen die daar geen recht op hebben en dat controle niet mogelijk was”. Het hele proces van aanvraag, onderzoek, besluitvorming, aanmaak van kaarten, inning leges en afgifte van de kaart wordt gedaan door één ambtenaar van de Dienst Economische Zaken en Arbeidsaangelegenheden. De eilandsraad nam daarop nieuwe regelgeving aan en verbeterde de opzet van de administratieve organisatie. Ondanks verbeterde administratieve procedures blijft de verstrekking van een aangelegenheid die kwetsbaar is voor politieke beïnvloeding. Op de Antillen is het een publiek geheim dat bestuurlijke aanwijzingen een rol spelen bij de verstrekking pp-kaarten en onderstanduitkeringen. In feite niet anders dan het aan een baan helpen van familie, vrienden en politieke sympathisanten.

Een opvallende ontwikkeling vanuit het oogpunt van ontluikende burgerzin is de recente oprichting van de Fundashon Bon Gobernashon (Stichting Goed Bestuur). De oprichters zijn twee lokale oud-politici die gebrouilleerd zijn met de UPB en claimen daarmee wel de werkwijze van de UPB goed te kennen. De voorzitter was gedeputeerde voor zijn eigen partij in een coalitie met de UPB, die secretaris was voor de UPB minister in de Antilliaanse regering. Later is hij als directeur van de holding van overheids NV's door de UPB ontslagen. Volgens de voorzitter (die is geïnterviewd voor het onderhavige onderzoek) heeft de stichting, net als een vergelijkbare stichting op Curaçao, een waakhondfunctie. “Onze stichting staat los van de partijpolitiek en is opgericht om te corrigeren, niet om af te breken. Het bestuurscollege verwijt ons dat we politiek willen destabiliseren, maar dat is onzin”.

Als eerste daad heeft de stichting een Zwartboek over de “gedragingen van de huidige politieke gezagdragers uitgebracht”. Centraal in het Zwartboek staan de aanhoudende geruchten over corruptie door de politiek leider van de UPB, Booi. Het is aangeboden aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer tijdens hun reis in oktober 2007 naar alle eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. Het Zwartboek werd voorts aan Staatssecretaris Ank Bijleveld, tijdens een bezoek aan Bonaire, aangeboden. De Staatssecretaris heeft het Zwartboek, tot groot ongenoegen van Booi, aan de Procureur Generaal van de Antillen gegeven.

In de media is en wordt nog steeds veel aandacht besteed aan het hoe en waarom van het Zwartboek en de reactie van de UPB. De journalist van het *Antilliaans Dagblad*, die al vele jaren het nieuws op Bonaire verslaat, merkte een aantal onjuistheden op in het Zwartboek en verwees kritisch naar de achtergrond van voorzitter en secretaris. Tegelijkertijd schreef hij een redactioneel commentaar met als titel Nepotisme. Na enkele inleidende zinnen over nepotisme volgt: "Nepotisme komt in de hele wereld voor. Maar kleine gemeenschappen zoals bijvoorbeeld Bonaire, gaan aan politieke patronage te gronde. Bonaire heeft er altijd mee te maken gehad, omdat de politieke levensader juist het nepotisme is. Vooral aan de vooravond van verkiezingen en om bij een 5-4 verhouding in de Eilandsraad de bestuurspartij in het zadel te houden. Nepotisme is op het eiland al decennialang een kwaad, maar heeft nog nooit de vormen aangenomen als de laatste jaren waarin Bonaire heeft gekozen voor een nieuwe staatkundige structuur. De gezaghebber heeft een toezichthoudende functie en kan naar nepotisme riekende beslissingen voordragen voor vernietiging. Maar dat is nimmer gebeurd zolang het leden van de bestuurspartij betreft". Deze constatering is van belang, omdat het aangeeft dat de gezaghebber niet de corrigerende rol speelt, zoals zou moeten en uitwassen daarmee niet worden uitgebannen.

5.7 Bestuurlijke gevolgen wegvallen staatsverband Nederlandse Antillen

Het wegvallen van het staatsverband Nederlandse Antillen heeft gevolgen voor de staatsrechtelijke positie en de bestuursinrichting van Bonaire en de overige eilanden. Door de ontmanteling van het land, krijgen alle eilanden een nieuwe status. Het land Nederlandse Antillen zal ophouden te bestaan. Zoals eerder vermeld krijgen Curaçao en Sint Maarten de status van apart land binnen het Koninkrijk. De eilanden Bonaire, Eustatius en Saba krijgen in de toekomst een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel en zullen worden ingericht als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De keuze voor de instelling van openbaar lichaam is ingegeven door het advies van de Raad van State van het Koninkrijk¹¹⁰. Nederland heeft met Bonaire, Eustatius en Saba afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd¹¹¹. Daarna wordt bekeken wat het staatsrechtelijke eindmodel zal zijn voor de eilanden. Er zullen dan twee opties denkbaar zijn: de eilanden blijven openbare lichamen of zij worden alsnog als gemeenten aangemerkt.

¹¹⁰ Raad van State, 2006: 5

¹¹¹ Slotverklaring, 2006: 4

Het openbaar lichaam Bonaire zal rechtsreeks ressorteren onder het Rijk. Door de opheffing van het staatsverband Nederlandse Antillen vervalt hierdoor ook het ambt van Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Op dit moment, zo blijkt uit de interviews, wordt conform het advies van de Raad van State nagedacht over een intermediaire functie voor de eilanden Bonaire, Eustatius en Saba¹¹². In Nederland wordt de functie van intermediair tussen provincie en rijk vervuld door de Commissaris van de Koningin. In het huidige staatsverband Nederlandse Antillen wordt deze functie door de Gouverneur van de Nederlandse Antillen vervuld. Deze functionaris vertegenwoordigt de regering van het Koninkrijk. Momenteel wordt door de Nederlandse regering onderzocht hoe deze intermediaire functie voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan worden vormgegeven.

Het wegvallen van het staatsverband heeft, voor de eilanden die een directe relatie krijgen met Nederland, ook gevolgen voor het bestuursmodel van deze eilanden. In de slotverklaring is overeengekomen dat het dualisme geleidelijk zal worden ingevoerd. De geleidelijke invoer hiervan wordt niet nader aangegeven. Omdat de slotverklaring tevens stelt dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten overeenkomstig van toepassing zullen zijn, wordt het dualisme op de eilanden op een soortgelijke manier ingevoerd als in Nederland.

Naast de staatsrechtelijke implicaties dienen door het wegvallen van het staatsverband extra voorzieningen te worden getroffen op het gebied van rechtspleging, Openbaar ministerie en politie. Deze taken die onder het landsverband van de Nederlandse Antillen vielen kunnen redelijkerwijs niet worden opgesplitst.

5.8 Conclusie

Het bestuurssysteem van de Nederlandse Antillen is ingericht naar drie bestuurslagen: het Koninkrijk, het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden. De bestuursinrichting van de Nederlandse Antillen is staatsrechtelijk een kopie van het Nederlandse bestel. De formele structuur is, behoudens enkele verschillen, grotendeels gebaseerd op het Nederlandse bestel. In grote lijnen kan gesteld worden dat de gezaghebber, de eilandsraad en het college van bestuur, vergelijkbaar zijn met respectievelijk de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in het monistische model. De taken en bevoegdheden van de bestuursorganen van elk eilandgebied zijn opgenomen in de ERNA. Het bestuursmodel op landsniveau, Nederlandse Antillen, is dualistisch. Dit model gaat in tegenstelling tot het monistisch model uit van een scheiding van taken en bevoegdheden tussen de Staten en de regering. De historische achtergrond en de democratische

¹¹² Voorlichting Raad van State, 2006: 5

geschiedenis laten zien dat het opleggen van systemen onverstandig is. Onverstandig omdat het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, het bestuur kwetsbaar maakt en hierdoor niet goed bijdraagt aan goed bestuur. Deze kwetsbaarheid is na het besluit over de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire alleen maar verergerd. Uit de interviews en het Zwartboek zou zelfs de conclusie getrokken kunnen worden dat hier sprake is van corruptie. Op het gebied van de politieke- en bestuurscultuur zijn de verschillen ten opzichte van Nederland enorm. De kleinschaligheid, het insulaire karakter en cliëntelisme of patronage zijn hier debet aan. Vanuit de samenleving is de laatste jaren, meer dan voorheen het geval was, een groeiend verzet waarneembaar tegen het cliëntesysteem. Er is een zichtbare verschuiving van de burger als trouwe aanhanger van een partij naar de burger als participant die invloed wil uitoefenen op de politieke besluitvorming.

Hoofdstuk 6

Vergelijking knelpunten bestuursmodel Nederland vóór 2002 met Bonaire.

In dit hoofdstuk wordt de vijfde en zesde deelvraag beantwoord. “Waarom wordt het dualistisch bestuursmodel ingevoerd in het bestuur van Bonaire én in hoeverre bestaat er, politiek- en bestuurlijk gezien, draagvlak voor invoering van dit model?”. Voorts wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de tekortkomingen van het monistisch bestuursmodel in Nederland van vóór 2002 vergelijkbaar zijn met de huidige bestuurspraktijk in Bonaire? Deze tekortkomingen vormden immers de aanleiding om het monistisch bestuursmodel in Nederlandse gemeenten te wijzigen in een dualistisch model. Het hoofdstuk start met een algemene vergelijking tussen Bonaire en een drietal Nederlandse gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Wij doen dit omdat we weten dat in Nederland wordt ervaren dat de dualisering bij kleine gemeenten (dus ook de omvang van Bonaire), door de bank genomen geen succes was. Er is echter geen omvattend onderzoek om deze stelling te staven. Daarom hebben wij een aantal gemeenten genomen met vergelijkbare omvang, waarvan sommigen ook eiland zijn. Met dit mini-onderzoek kunnen we dan een vergelijk maken. Vervolgens wordt mede op basis van de gehouden interviews beschreven in hoeverre er sprake is van vergelijkbare tekortkomingen in de huidige bestuurspraktijk in Bonaire.

6.1 Algemene vergelijking Bonaire met Nederlandse gemeente

De meerwaarde van vergelijkend onderzoek zit bij wetenschappelijk onderzoek in het zoeken naar gelijkenissen en verschillen en nagaan of er patronen zijn te ontdekken in de bestudeerde hervormingsprocessen¹¹³. Een van de denkbare methoden om erachter te komen of dualisme invoeren in het bestuur van Bonaire kans van slagen heeft, is door vergelijking met een Nederlandse gemeente van een vergelijkbaar inwonertal. Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of het wel mogelijk is om Bonaire te vergelijken met een Nederlandse gemeente. Op het eerste gezicht is al duidelijk dat de verschillen groter zijn dan de overeenkomsten. Bonaire telt minder dan 15.000 inwoners, maar beschikt over het voorzieningenniveau van een middelgrote Nederlandse gemeente, dat wil zeggen die ongeveer vijf keer zo veel inwoners heeft. Bonaire voorziet, omdat het een eiland is, in zijn eigen elektriciteit. Het heeft een eigen ziekenhuis, een internationale luchthaven en een internationale haven. Een Nederlandse gemeente met een inwonertal van minder dan 15.000 inwoners, zoals bijvoorbeeld gemeente Kollumerland, Texel, Terschelling of Schiermonnikoog, beschikt niet over een dergelijk voorzieningenniveau.

¹¹³ Rynck, F.de en Reynaert, H., 2007:8

De Bonairiaanse overheid is evenmin te vergelijken met een Nederlandse gemeentelijke overheid. Bonaire combineert taken die in Nederland verdeeld zijn over rijk, provincie en gemeente. Voorts blijkt, zoals in hoofdstuk vijf is beschreven, dat er grote verschillen zijn in de bestuurscultuur, politieke traditie en democratische geschiedenis.

Tegenover al deze verschillen staat dat er overeenkomsten zijn in het bestuurssysteem. Om de eenvoudige reden dat de bestuursstructuur van Bonaire grotendeels gebaseerd is op de Nederlandse Gemeentewet. Zoals eerder aangeduid is in november 2006, bij slotakkoord, met Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) overeengekomen dat zij toetreden tot het Nederlandse staatsbestel als bijzondere gemeente. Door de Nederlandse regering wordt, conform het slotakkoord, vooralsnog uitgegaan van de logica dat met ingang van de nieuwe status van Bonaire, het bestuursmodel gelijk gesteld wordt aan dat van Nederlandse gemeenten. Het dualistisch bestuursmodel zal dan in het bestuur van Bonaire worden ingevoerd.

Omdat er geen onderzoek is verricht naar de wenselijkheid tot invoering van het dualisme in Bonaire, is het van belang na te gaan of de door de staatscommissie gesignaleerde Nederlandse knelpunten in het lokaal bestuur ook in Bonaire spelen. Deze vergelijking levert immers informatie op en kan een indicatie geven voor de wenselijkheid van invoering van het dualistische model. Voor de vergelijking met Bonaire is gekozen voor een drietal gemeenten met een inwonertal van minder dan 15.000 inwoners. Gekozen is voor de gemeenten Kollumerland c.a.¹¹⁴, Texel, Terschelling en Schiermonnikoog. De laatste gemeenten zijn evenals Bonaire eilanden. Hun voornaamste inkomstenbron is, evenals op Bonaire, het toerisme. Wat meertaligheid en natuur betreft zijn met name de waddeneilanden en de eilanden van de Nederlandse Antillen, waaronder Bonaire, bijzondere delen van Nederland. Bonaire heeft evenals deze eilanden een beschermd natuurgebied.

6.1.1 Schets Kollumerland, Texel, Terschelling, Schiermonnikoog

Alvorens over te gaan tot vergelijking van de hoofdproblemen van het lokaal bestuur van Nederland vóór 2002 met Bonaire, zal eerst een korte beschrijving worden gegeven van de te vergelijken gemeenten. De informatie van deze schets is gebaseerd op gegevens van de gemeenten zelf en het CBS.

¹¹⁴ Kollumerland en Nieuwland: de afkorting c.a. staat voor cum annexis (=met bijbehoren)

Kollumerland c.a.

Kollumerland heeft een oppervlakte van 116,35 km². Er wonen ongeveer 13.117 inwoners in deze gemeente¹¹⁵. De gemeente bestaat uit Kollumerland en Nieuwkruisland. Dit deel is in de zestiende eeuw door inpoldering toegevoegd aan de gemeente. De gemeente Kollumerland is een Friese gemeente en is evenals Bonaire meertalig. Naast het Fries wordt Nederlands en het Groningse dialect gesproken. Op Bonaire is de officiële taal Nederlands en de voertaal Papiamentu en Engels.

De gemeenteraad van Kollumerland telt 15 leden. Het college van B&W bestaat uit de burgemeester en drie wethouders die elk een portefeuille beheren. Voor deze scriptie is de griffier geïnterviewd.

Texel

Texel is, van de vijf Nederlandse waddeneilanden, het grootste eiland. Het eiland bestond uit twee eilanden, het zuidelijk gelegen Texel en het noordelijk gelegen Eierland. Beide eilanden werden halverwege de zestiende eeuw verbonden tot één eiland. Het eiland heeft nu een oppervlakte van 161,96 km². De voornaamste inkomstenbron van Texel is toerisme, gevolgd door landbouw en visserij. Er wordt Texels dialect gesproken en Nederlands. Texel heeft 13.628 inwoners¹¹⁶. De gemeenteraad van Texel telt 13 leden. Het college van B&W bestaat uit de burgemeester en drie wethouders die elk een eigen portefeuille beheren.

Terschelling

Terschelling behoort qua oppervlakte tot een van de grootste gemeenten van Nederland. Het eiland heeft een oppervlakte van 88,1 km². Het aantal inwoners bedraagt 4.700 personen¹¹⁷. De voornaamste inkomstenbron van Terschelling is evenals de overige waddeneilanden het toerisme. In de zomermaanden bezoeken drie keer zoveel mensen het eiland dan in de overige maanden van het jaar. Terschelling kent in tegenstelling tot de vier andere waddeneilanden een groot maritiem verleden, waar de eilanders trots op zijn. Ook natuur speelt een belangrijke rol. Terschelling heeft de enige natuurlijke baai van Nederland. De inwoners van Terschelling spreken maar liefst drie soorten dialect en Nederlands. De gemeenteraad van Terschelling heeft 11 zetels. Het college van B&W bestaat uit de burgemeester en twee wethouders die ieder een eigen portefeuille beheren.

Schiermonnikoog

Schiermonnikoog heeft een oppervlakte van 40,54 km². Het eiland behoort met een inwonertal van 937 personen tot de kleinste gemeente van Nederland¹¹⁸. De voertaal is dialect Fries en er wordt ook Nederlands gesproken. De voornaamste inkomstenbron is het toerisme. Het is een rustig eiland. Bezoekers dienen hun auto aan wal te laten. De

¹¹⁵ www.kollumerland.nl

¹¹⁶ CBS, juni 2007

¹¹⁷ CBS, juni 2007

¹¹⁸ CBS, juni 2007

gemeenteraad van Schiermonnikoog telt 9 leden. In tegenstelling tot hierboven geschetste gemeenten, bestaat de gemeenteraad van dit eiland volledig uit lokale partijen. Het college van B&W bestaat uit de burgemeester en twee wethouders met elk een eigen portefeuille.

Vorzieningenniveau

Zoals eerder gemeld is het voorzieningenniveau van Bonaire niet vergelijkbaar met een gemeente in Nederland met een vergelijkbaar inwonersaantal. De waddeneilanden zijn voor wat betreft het voorzieningenniveau een samenwerking aangegaan met gemeenten aan de wal. Vooral op het gebied van sociale zaken, huisvesting en onderwijs is er sprake van samenwerking. Kollumerland is voor wat betreft de hulpverlening een samenwerkingsverband aangegaan met een viertal omringende gemeenten, waaronder Schiermonnikoog.

6.2 Vergelijking hoofdproblemen Nederland vóór 2002 met Bonaire

Zoals eerder aangeduid in hoofdstuk drie, heeft de ingestelde staatscommissie dualisme en lokale democratie, een viertal hoofdproblemen aangevoerd om over te gaan tot dualisering van het gemeentebestuur in Nederland. Kort samengevat gaat het om de volgende hoofdproblemen:

- de positie van de lokale politiek die onder druk staat. Dit zou te merken zijn aan een slinkend ledental bij politieke partijen en dalende opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen;
- formeel monistisch stelsel blijkt in de praktijk dualistisch te zijn;
- de herkenbaarheid van het lokaal bestuur is gering;
- de collegialiteit binnen het college staat onder druk.

De informatie voor de vergelijking van de hoofdproblemen in de vier kleine gemeenten is verkregen door interviews met de griffier van Kollumerland en interviews tijdens het werkbezoek eind 2006 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de drie waddeneilanden. Dit werkbezoek had als doel aandacht te besteden aan (mogelijke) vergelijkbare problemen met bestuurskracht en integriteit van kleine eilanden. Daarbij werd niet alleen gedacht aan de Nederlandse waddeneilanden, maar ook aan de eilanden Bonaire, Eustatius en Saba (BES-eilanden). Voor de informatie over het mogelijk bestaan van de hoofdproblemen in het lokaal bestuur in Bonaire, zijn leden van het eilandsbestuur, de eilandsraad en werkgroepleden geïnterviewd.

6.2.1 De positie van de lokale politiek

Het eerste hoofdprobleem bestaat uit twee aspecten. De positie van de lokale politiek zou onder druk staan hetgeen te merken is aan een afnemende belangstelling voor de politiek, door ondermeer het slinkend ledental bij politieke partijen.

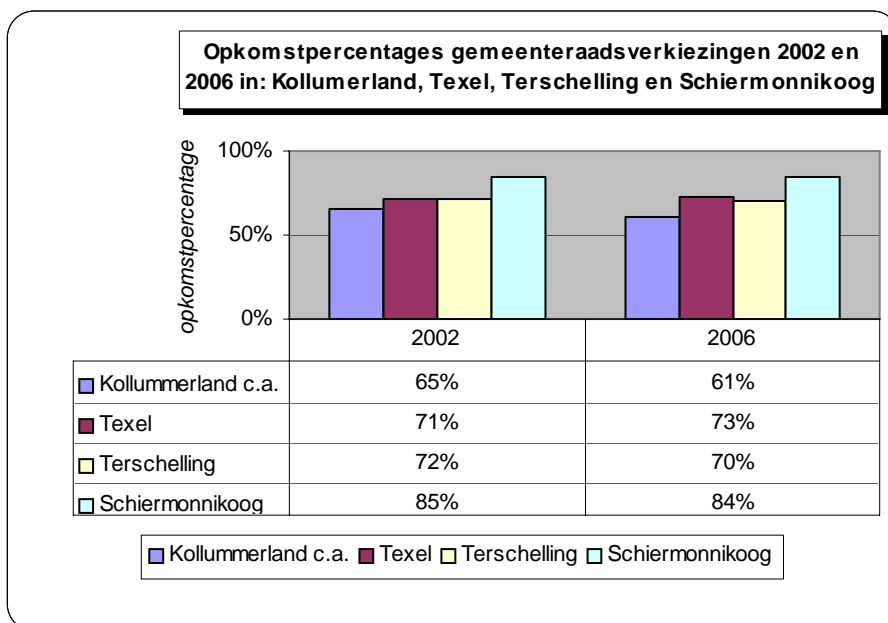
Het tweede aspect betreft de dalende opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen. Duidelijk is dat vijf jaar na invoering van dualisering, de ervaringen in Nederlandse gemeenten erg wisselend zijn. De (landelijke) opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 laten slechts een geringe stijging zien (zie 3.2 grafiek 1), maar het is duidelijk dat dit geen verdienste is van dualisering. Vergelijking van de opkomstpercentages in 2002 en 2006 met een viertal kleine gemeenten in Nederland levert het volgende beeld op (grafiek 4). Bij drie van de vier gemeenten is er sprake van een daling in 2006 ten opzichte van 2002. Dualisering heeft hier geen enkel effect gehad. Bovendien is de betrokkenheid binnen deze gemeenten al groot.

Kollumerland, Texel, Terschelling en Schiermonnikoog

De opkomstpercentages in bovenvermelde gemeenten geven aan dat er zowel in 2002 als in 2006 geen sprake is van een dalende opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen.

In die zin wijkt het in 1998 en 2002 geschetste landelijke beeld af van dat van deze kleine gemeenten. Tijdens de interviews bleek dat de betrokkenheid van burgers bij de gemeente en de plaatselijke politiek erg groot is. Vanwege de kleinschaligheid is er nauw contact tussen burgers, raadsleden en collegeleden. De burgers van Schiermonnikoog weten zelfs alle leden (3) van het college en de raad (9) goed te vinden.

Grafiek 4: Opkomstpercentages verkiezingen periode 2002 en 2006 in: Kollumerland, Texel, Terschelling en Schiermonnikoog



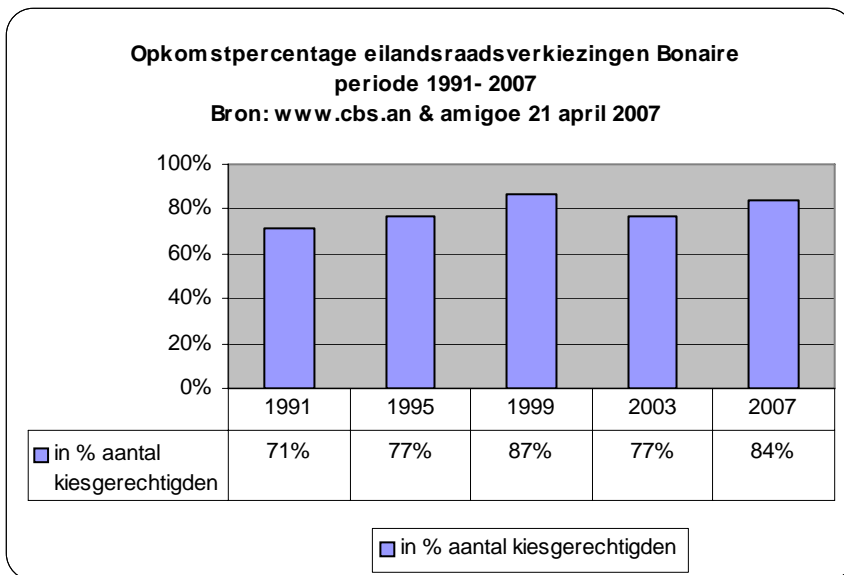
Bron: www.decentraalbestuur.nl

Bonaire

De opkomstpercentages bij de eilandverkiezingen in Bonaire laten een vergelijkbaar beeld zien als bij de kleine Nederlandse gemeenten. Er is evenals bij de kleine gemeenten sprake van een hoog opkomstpercentage bij de eilandsraadverkiezingen. Er is dus geen sprake van dat de positie van de lokale politiek onder druk zou staan vanwege geringe belangstelling, blijkend uit lage opkomstcijfers (zie grafiek 5).

Naast de dalende opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen, was er in Nederland ook sprake van een slinkend ledental bij politieke partijen. Eerder is aangegeven dat het ledental bij de landelijke politieke partijen, 2003 ten opzichte van 2006, iets is toegenomen(4.3.1). Dat is echter eerder een gevolg van actievere campagnevoering dan van de invoering van dualisme.

Grafiek 5: Opkomstpercentages eilandraadsverkiezingen periode 1991- 2007



Bron: www.cbs.an & dagblad Amigoe, 21 april 2007

In Bonaire is de situatie totaal anders. In vergelijking met Nederland is slechts een gering aantal Bonairianen lid van een politieke partij. Geïnterviewden gaven aan dat Bonairianen in vergelijking met Nederlanders veel trouwer zijn aan een politieke partij en stemmen vooral uit een gevoel van loyaliteit. In Bonaire wordt niet gesproken over leden, maar over aanhangers van een partij. Vlak voor de verkiezingen, als de partij geld nodig heeft voor campagnevoering, worden kiezers aangespoord om, tegen een geringe contributie, lid te worden. Het merendeel van deze leden vormen tussen de verkiezingen door het slapend bestand van de politieke partij. Ze hebben doorgaans geen enkele behoefte om zich met het beleid van de partij te bemoeien, zolang hun belangen worden behartigd door de politicus op wie zij hebben gestemd. Politieke partijen op Bonaire en op de overige eilanden

onderhouden aldus een bijzondere en belangrijke relatie met de bevolking. Anders dan in een grote Nederlandse gemeente het geval is, is de politiek op Bonaire beter in staat draagvlak en begrip te creëren bij de bevolking. Voorts bestaat er volgens de geïnterviewden geen kloof tussen politiek en burger. Politici en burgers staan door de kleinschaligheid van de samenleving dicht bij elkaar, alles loopt door elkaar heen. Er is, volgens de geïnterviewden, daarentegen wel een kloof als het gaat om informatie. De media spelen hierbij een belangrijke rol. De meeste media zijn aldus een geïnterviewde, anti-UPB waardoor burgers niet of eenzijdig worden geïnformeerd over onderwerpen als veiligheid, staatkundige vernieuwing en ontwikkeling van het eiland. Om deze informatiekloof te overbruggen is het bestuurscollege onlangs gestart met het uitbrengen van persberichten over beleidsinhoudelijke- en overige onderwerpen. Vastgesteld kan worden dat dit hoofdprobleem geen reden is om over te gaan tot invoering van het dualistisch bestuursmodel in Bonaire.

6.2.2 Formeel monistisch blijkt in de praktijk dualistisch

Het tweede hoofdprobleem betreft het formeel monistische stelsel dat in de praktijk eerder dualistisch blijkt te zijn. Er zou sprake zijn van een bestuurlijk overwicht van het college over de raad hetgeen de besluitvormingsstructuur ondoorzichtig maakt.

Kollumerland, Texel, Terschelling en Schiermonnikoog

Tijdens de interviews bleek dat het bestuurlijk overwicht van het college over de raad bij twee van de vier onderzochte gemeenten voorkwam. Op Terschelling werd het dualisme reeds vóór 2002 toegepast. Volgens het college werd er altijd al duaal gewerkt op het eiland. Dat past namelijk uitstekend bij de eigenzinnigheid van de Terschellingse bevolking. Op Schiermonnikoog is er volgens de geïnterviewden vanwege het grote aantal raadsleden (9) ten opzichte van het college (3), geen sprake geweest van overwicht van het college. Om beleidsbesluitvormingsprocessen zo transparant mogelijk te maken worden er op Schiermonnikoog zelfs twee soorten raadsvergaderingen gehouden. Een vergadering waar publieke meningen worden gevormd en uitgewisseld over beleidsonderwerpen en op een later moment een besluitvormende vergadering.

Bonaire

In Bonaire is de eilandsraad primair belast met regelgeving en bestuur. Het monistisch bestuursmodel in Bonaire is vastgelegd in de ERNA en komt overeen met dat van de Nederlandse Gemeentewet van vóór 2002. De regelgeving door de eilandsraad geschiedt in de vorm van eilandsverordeningen. Evenals in Nederland blijkt dat het bestuurscollege in Bonaire de overhand heeft boven de eilandsraad. Het bestuurscollege bestaat uit de

gezaghebber en vier gedeputeerden. De helft van het aantal gedeputeerden is tevens eilandraadslid. Het totale aantal eilandraadszetels bedraagt negen. Vijf voor de regerende partij en vier voor de oppositie. Het bestuurscollege speelt op het eiland een belangrijke rol en heeft ook de macht reëel in handen. De gedeputeerden worden volgens de geïnterviewden ook gezien als een zetbaas van de partijleider. In de praktijk blijkt ook dat het bestuurscollege grote invloed heeft op de (beleids)besluitvorming. Anders dan in Nederland leidt deze invloed in Bonaire tot vriendjespolitiek (nepotisme) en bestuurlijke willekeur. Een recent voorbeeld hiervan is het rapport van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen¹¹⁹, waarin onderzoek is gedaan naar investeringen in de luchthaven van Bonaire. De conclusie van dit onderzoek is dat de eilandsraad onvoldoende is geïnformeerd over de investeringen en zelfs voor een aantal deelinvesteringen van de luchthaven geen goedkeuring heeft gegeven. Nepotisme uit zich ondermeer in het bevoorrechten van familieleden van bestuurders of politieke benoemingen van ex-gedeputeerden¹²⁰. Het bestuurlijk overwicht van de gedeputeerden over de eilandsraad is op Bonaire dus erg groot. Individuele gedeputeerden hebben grote invloed op de beleidsbesluitvorming. Het primaat ligt in de praktijk dus niet bij de eilandsraad, maar bij de gedeputeerden. Door invoering van het dualisme wordt de invloed van de eilandsraad vergroot.

Een belangrijk verschil tussen Bonaire en Nederland is de positie van de gezaghebber respectievelijk burgemeester. De staatscommissie constateerde dat er op dit punt een verschil is tussen de grote en kleine Nederlandse gemeenten. De beleidsinvloed van de burgemeester is in een kleine gemeente groter dan in een grote gemeente. In Bonaire heeft de gezaghebber in de praktijk weinig tot geen beleidsinvloed. Geïnterviewden vinden juist dat zijn rol als toezichthoudend orgaan veel te wensen overlaat. Invoering van het dualisme versterkt de positie van de gezaghebber als toezichthoudend orgaan. Vastgesteld kan worden dat zowel in Nederland als in Bonaire het (bestuurs)college de overhand heeft boven de (eilands)raad. In Bonaire leidt dit tot nieuwe problemen, onder andere nepotisme en bestuurlijke willekeur. Invoering van het dualisme versterkt de positie van de gezaghebber en de eilandsraad.

6.2.3 De herkenbaarheid van het lokaal bestuur is onvoldoende

Het derde hoofdprobleem van de commissie betreft de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als belangrijk forum van politieke besluitvorming. Doordat de diverse actoren diverse rollen hadden, ontstond er een zekere rolverwarring. Dit komt niet ten goede van de herkenbaarheid bij de politieke besluitvorming.

¹¹⁹ ARNA, rapport onderzoek investeringen luchthaven Bonaire, 2007: 21-22

¹²⁰ Zwartboek over politieke gezagsdragers op Bonaire, 2007:6

Kollumerland, Texel, Terschelling en Schiermonnikoog

Zoals hiervoor is aangeduid is de betrokkenheid van burgers bij de plaatselijke politiek in de onderzochte gemeenten erg groot. Dit blijkt ook uit de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen. Door de kleinschaligheid van deze gemeenten is volgens de geïnterviewden ook de fysieke herkenbaarheid aanwezig. Bovendien is de plaatselijke politiek op het eiland altijd zeer levendig en betrokken. De raadsvergaderingen worden in met name Schiermonnikoog druk bezocht.

Bonaire

Het ontbreken van fysieke herkenbaarheid van het lokaal bestuur op Bonaire is, mede door de kleine samenleving en bestuurscultuur niet aan de orde. De weg van kiezer naar gekozene is kort; elke kiezer kan zich tot de gedeputeerden richten. Het voordeel van een kleine samenleving als die van Bonaire is dat het bestuur er juist middenin staat. Op een eiland is men immers, anders dan in een gemeente op land, sterk op elkaar aangewezen. De bestuurders kennen hun eigen samenleving erg goed. Er is evenals in een kleine gemeente in Nederland (< 15.000 inwoners) geen sprake van een fysieke kloof tussen burger en bestuur en is het bestuur ook zichtbaar voor burgers¹²¹.

Voor wat betreft de politieke herkenbaarheid van de eilandelijke besluitvorming is er op het aspect transparantie wel enige gelijkenis met Nederland vóór 2002. Het onderzoek van de staatscommissie geeft voor de Nederlandse situatie op dit punt aan dat veel politiek- en bestuurlijke beslissingen worden genomen in vergaderingen van het college en de collegefracties¹²². Er zou sprake zijn van een vorm van inclusief- en niet-openbaar bestuur hetgeen de politieke herkenbaarheid niet ten goede komt. In Bonaire leidt deze rolverwarring en de wijze waarop politiek wordt bedreven, zoals eerder aangegeven (5.4.1), tot een systeem van cliëntelisme en nepotisme. Het nadeel hiervan is dat een beperkte groep personen, in ruil voor politieke steun, wordt bevoorrecht en dat er onvoldoende mogelijkheden zijn tot correctie wanneer het systeem in de ogen van de bevolking ontspoot¹²³. De herkenbaarheid van de politieke besluitvorming geldt in die zin voor maar een beperkte groep. Het probleem van de fysieke herkenbaarheid van de politiek is op Bonaire geen reden om tot invoering van dualisme over te gaan. De versterking van de controlerende functie van de eilandsraad, bij dualisering, is wel een instrument om het systeem van cliëntelisme tegen te gaan en om zondende te zorgen voor transparante (zichtbare) politieke besluitvorming.

¹²¹ Commissie Toekomst Lokaal bestuur, Wil tot verschil, 2006:75

¹²² Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 119

¹²³ Klomp, 1983: 236

6.2.4 De collegialiteit van het college staat onder druk

Het laatste hoofdprobleem heeft volgens de staatscommissie betrekking op de collegialiteit binnen het college. Het overwicht van de wethouder in het college, houdt geen gelijke tred met de coördinerende rol van de burgemeester.

Kollumerland, Texel, Terschelling en Schiermonnikoog

De collegialiteit binnen het college is volgens de geïnterviewden van de onderzochte gemeenten aanwezig. Vanwege de schaalgrootte kan het volgens de geïnterviewden niet anders. In Schiermonnikoog en Texel zijn alle wethouders zelfs tevens loco-burgemeester.

Bonaire

Uit de interviews komt naar voren dat er sprake is van een zeker spanningsveld tussen gedeputeerden, eilandsraad en de gezaghebber. Gedeputeerden hebben de overhand boven de gezaghebber omdat ze gekozen worden. Zij handelen binnen het bestuurscollege en eilandsraad meestal op basis van vooraf binnen de coalitie of partij gemaakte afspraken, dus langs partijlijnen. Deze situatie is vergelijkbaar met de Nederlandse situatie van vóór 2002. De gezaghebber wordt in de praktijk te vaak overschaduwed door de eilandsraadsleden en de gedeputeerden. De rol van de gezaghebber wordt door de geïnterviewden als zwak, politiek gekleurd ervaren. Door de politieke gekleurdheid blijkt hij niet in staat te zijn zich boven de partijen te stellen. Sterker nog, hij neigt de politieke leider van de regerende partij als zijn “baas” te beschouwen, aldus een van de geïnterviewden. Daadkrachtig en corrigerend optreden komt hierdoor in gevaar. Een (mogelijk) gevolg hiervan is een ernstige ondermijning van de democratie. In de praktijk vervult de gezaghebber binnen het bestuurscollege grotendeels een ceremoniële functie. Besluiten van de regerende partij worden, in het uiterste geval bij wijze van stemming, altijd door het bestuurscollege goedgekeurd. De gezaghebber kan op grond van artikel 100 van de ERNA genomen besluiten binnen 48 uur voor vernietiging naar de Gouverneur zenden, maar van deze optie wordt zelden gebruik gemaakt. De gezaghebber wordt, althans in de huidige raadsperiode, beschouwd als een marionet van de politieke leider van de meerderheidspartij. De gezaghebber speelt voorts volgens de geïnterviewden de rol van burgervader, bemiddelaar en biechtvader. De feitelijke inbreng van de gezaghebber wordt mede bepaald door de bestuurscultuur en de persoonlijke invulling. Op Bonaire is deze rol relatief bescheiden. Conclusie, deze situatie is niet geheel vergelijkbaar met Nederland. Vergelijkbaar is de coördinerende rol van de gezaghebber die geen gelijke tred houdt met de gedeputeerden. Niet vergelijkbaar is de hierboven geschetste rol van de gezaghebber met die van de

burgemeester in Nederland. De invoering van het dualisme zorgt voor een versteviging van de positie van de gezaghebber.

6.3 De hoofdproblemen in relatie tot de “oplossing” dualisering voor Bonaire

Vergelijking van de vier hoofdproblemen van een viertal Nederlandse gemeenten met Bonaire levert interessante informatie op. In onderstaande tabel een samenvattende vergelijking van de hoofdproblemen in relatie tot de oplossing dualisering voor Bonaire.

Tabel 1: Vergelijking hoofdproblemen Nederland vóór 2002 met Bonaire i.r.l.t. de oplossing dualisering Bonaire

Hoofdproblemen lokaal bestuur Nederland voor 2002	Vergelijkingen			Hoofdprobleem i.r.l.t. oplossing dualisering bestuur Bonaire
	Landelijk gemiddelde	Kleine gemeenten (< 15.000)	Bonaire	
Positie lokale politiek staat onder druk, opkomstcijfers verkiezingen gemeenteraad laag	Opkomst in % 2002: 57,7% 2006: 58,6%	Opkomst in % 2002: 65% tot 85% 2006: 61% tot 84%	Opkomst in % 2003: 77% 2006: 84%	n.v.t. Politiek op Bonaire staat om andere redenen onder druk Groeiend verzet tegen cliëntelisme/ patronagesysteem
Formeel monistisch blijkt in de praktijk dualistisch	Bestuurlijk overwicht college over de gemeenteraad	Verschil t.o.v. grote gem.: Burgemeester heeft in kleine gemeente grote beleidsinvloed.	Verschil t.o.v. kleine gem. : Gezaghebber heeft weinig tot geen beleidsinvloed	Ja, herkenbaar. Leidt tot duidelijke rolverdeling eilandsraad, bestuurscollege en gezaghebber
Herkenbaarheid lokaal bestuur is onvoldoende	Zowel fysieke herkenbaarheid als rolverdeling raad, college onduidelijk	Door kleinschaligheid grote betrokkenheid burgers bij de lokale politiek. Plaatselijke politiek levendig en betrokken. In Schiermonnikoog zelf druk bezochte raadsvergaderingen.	Sprake van niet-openbaar bestuur, systeem van cliëntelisme/ nepotisme. Eilandelijke besluitvorming niet transparant.	Ja, maar reden anders. Dualisering kan oplossing bieden voor cliëntelisme/ nepotisme door ondermeer versterking kaderstellende en controlerende functie eilandsraad
Collegialiteit binnen het college staat onder druk	aanwezig	Vanwege schaalgrootte n.v.t. In 2 gemeenten is de wethouder tevens loco-burgemeester	Rolverdeling staat college staat niet onder druk.	n.v.t. Wel zwakke positie gezaghebber

Vergelijking van de hoofdproblemen geeft aan dat deze niet allen van toepassing zijn op Bonaire. Daarnaast is de bestuurscultuur op Bonaire niet te vergelijken met Nederland en vraagt om een andere aanpak. Uit de evaluatie van de invoering van dit model in het lokale bestuur in Nederland is gebleken dat bestuurscultuur zich niet makkelijk laat veranderen door wijziging van het bestuursmodel. Bij de invoering van het dualisme in Bonaire dient aandacht besteedt te worden aan de bestuurscultuur.

6.4 Reden wijziging bestuursmodel in Bonaire

De staatsrechtelijke wijziging van Bonaire en de overige twee eilanden, Saba en Eustatius, zal ingaan op 15 december 2008. De eilanden krijgen dan een nieuwe staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel. Voorts zullen de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten ook voor Bonaire en de overige twee eilanden gelden.

Overeengekomen is dat de interne staatsrechtelijke positie van deze eilanden gelijk zal zijn aan die van Nederlandse gemeenten. Het monistisch bestuursmodel van deze eilanden wordt gewijzigd in een dualistisch bestuursmodel. De reden voor wijziging van het monistisch bestuursmodel is enkel dat Bonaire een met de Nederlandse gemeenten overeenkomstige staatsrechtelijke positie moet krijgen en dus ook een overeenkomstig bestuursmodel. De vraag of het dualistisch stelsel een verbetering betekent voor het bestuur, de democratie op Bonaire, of de verhoudingen tussen burgers en politici op Bonaire is daarmee echter niet beantwoord, en tot nu toe feitelijk geheel genegeerd, terwijl deze redenen in Nederland de aanleiding waren tot stelselwijziging.

6.5 Politiek- en bestuurlijk draagvlak voor wijziging bestuursmodel in Bonaire

Vastgesteld kan worden dat de reden tot wijziging van het bestuursmodel beduidend anders is dan bij de Nederlandse gemeenten het geval is. In Nederland is er door de jaren heen een voortdurend debat gevoerd over de herinrichting van het binnenlands bestuur.

Maatschappelijke- en bestuurlijke veranderingen noopten uiteindelijk tot een grondige herziening van het Nederlandse lokale stelsel. In Bonaire vindt binnen de politieke gelederen, laat staan onder de bevolking, geen debat plaats over de wenselijkheid van wijziging van het lokale bestuursmodel. Zelfs nu het dualistisch model is aangekondigd, via de slotverklaring, vindt er geen debat plaats over de voor- en nadelen van de invoering daarvan. In tegenstelling tot Nederland is er in of voor Bonaire geen onderzoek gedaan naar het vormgeven van dualisering in het eilandbestuur en de consequenties daarvan. Een motivatie over de invoering hiervan ontbreekt in de slotverklaring. Het lijkt erop dat het draagvlak voor doorvoering van bestuurlijke vernieuwingen, evenals in de jaren vijftig en zestig het geval was, tot stand komt door impulsen die buiten de eigen samenleving liggen.

Om na te gaan in hoeverre er sprake is van draagvlak voor invoering van dualisme op het eiland zelf, zijn enkele leden van het eilandsbestuur inclusief de gezaghebber en de leden van de eilandsraad geïnterviewd. Aan de geïnterviewden is de vraag gesteld in hoeverre het wenselijk is om een ander bestuurssysteem in te voeren en of er hiervoor draagvlak bestaat. Opvallend is dat, op één bestuurslid na, alle geïnterviewden voor de invoering van het dualisme zijn. Politiek- bestuurlijk draagvlak voor invoering van dit model is zowel onder de bestuurders als de eilandsraadsleden dus aanwezig. Voor een enkeling mag het dualisme

zelfs liever vandaag dan morgen worden ingevoerd. Geïnterviewden voeren als redenen aan dat het model zoals het in Nederland is ingevoerd, het mogelijk maakt gedeputeerden van buiten de eilandsraad aan te trekken. Dit komt de professionaliteit van het bestuurscollege ten goede. Voorts kan het dualisme volgens de geïnterviewden ook bijdragen aan een deugdelijk eilandbestuur. Alvorens over te gaan tot invoering van dit model dienen er volgens de meeste geïnterviewden eerst verbeteringen in de werkwijze en cultuur van het bestuur te worden doorgevoerd. Dit zou kunnen door middel van opleidingen, voorlichtingsbijeenkomsten, trainingen of workshops. Op Bonaire zal het, volgens de geïnterviewden, meer tijd vergen dan in Nederland het geval was, voordat eilandsraadsleden en gedeputeerden gewend zijn aan de nieuwe rolverdeling en positie van het eilandbestuur. Geïnterviewden verwachten dat het politieke spel op Bonaire na bovengenoemde investeringen geleidelijk aan zal veranderen.

6.6 Conclusie

De tekortkomingen in het bestuursmodel van Bonaire zijn slechts deels vergelijkbaar met het monistische bestuursmodel van Nederland van voor 2002. Er is geen sprake van afnemende interesse en teruggang in opkomstcijfers bij verkiezingen. Er is wel een toenemend verzet tegen cliëntelisme en patronage. Om deze reden staat de lokale politiek ook op Bonaire onder druk. De andere hoofdproblemen zoals deze door de Staatscommissie dualisme en lokale democratie zijn geconstateerd zijn wel op Bonaire deels herkenbaar. De rol van de gezaghebber is zwak te noemen. Het vergelijk tussen Bonaire en gemeenten in Nederland met vergelijkbare omvang (en eiland), gaat mank. De samenwerking op verschillend gebied zoals we dat in Nederland tussen gemeenten kennen, vindt op de Antillen niet plaats. Het voorzieningenniveau is onvergelijkbaar. Toch bestaat er politiek-bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak op Bonaire voor invoering, vooral omdat het de professionaliteit van het bestuur kan bevorderen. Voorts blijkt uit dit hoofdstuk dat de reden voor invoering van het dualisme in Nederland totaal anders is dan in Bonaire het geval zal zijn. In Nederland is dit model ingevoerd na jarenlange discussies over het bestaande model en vervolgens na onderzoek van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. De invoering in Bonaire vindt plaats omdat dit eiland met ingang van 15 december 2008 een bijzondere gemeente van Nederland wordt. Een onderzoek naar de problemen in het lokaal bestuur op Bonaire heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

Hoofdstuk 7

Dualisering als oplossing: voor welke problemen in Bonaire?

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de zevende en de achtste deelvraag van deze scriptie. Er zal worden ingegaan op de mogelijke oplossingen van dualisering van het eilandsbestuur. Voorts wordt ingegaan op de problemen die wel opgelost zouden moeten worden, maar die met dualisering niet kunnen worden opgelost.

7.1 Dualisering: oplossing voor realisatie van goed bestuur

Eerder is aangegeven dat in het Statuut de waarborg en de zorg voor goed bestuur is vastgelegd. Beschreven is dat goed bestuur een gedeelde verantwoordelijkheid is. Het Statuut bepaalt in artikel 43, lid 1, dat elk land van het Koninkrijk zorgdraagt voor verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de goed bestuur. In hetzelfde artikel 43, lid 2 is voorts toegevoegd dat de waarborg van mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en goed bestuur een aangelegenheid is van de Koninkrijksregering. In feite kan worden gesteld dat de begrippen mensenrechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur pijlers zijn waarop een rechtstaat rust. In de slotverklaring is bepaald dat Bonaire met ingang van de nieuwe status op het gebied van deugdelijkheid van bestuur dient te voldoen aan gelijksoortige criteria als de Nederlandse gemeenten¹²⁴. Zoals blijkt uit de eerder beschreven politieke cultuur op Bonaire is de pijler goed bestuur hard nodig op dit eiland. Om een indruk te krijgen in hoeverre invoering van een dualistisch bestuursmodel voor Bonaire een oplossing biedt voor de realisatie van goed bestuur, wordt eerst ingezoomd op de huidige bestuurspraktijk. Die wordt toegelicht aan de hand van twee concrete voorbeelden: Mangrove Village en de overdracht van eigendomsgronden.

Uit de meeste interviews blijkt, dat het in de Bonairiaanse bestuurspraktijk ontbreekt aan voldoende *checks and balances*. In de eerste plaats in de werkwijze van het bestuurscollege en eilandsraad. De oppositie verwijt het bestuurscollege dat ze nauwelijks worden geïnformeerd, zelfs niet over het staatkundig proces. De oppositie blijkt niet in staat te zijn om daar verandering in te brengen wat tot toenemende frustratie leidt. “Wat we ook voorstellen of aan argumenten inbrengen, er wordt niet geluisterd. Op alles wat we zeggen of doen is het antwoord dat we toch tegen zijn. Er is geen enkele inhoudelijke discussie in de eilandsraad mogelijk”. Een van geïnterviewden (geen lid van de eilandsraad) ziet dat het bestuurscollege zaken naar zich toetrekt die eigenlijk voor de eilandsraad zijn, zoals

¹²⁴ Slotverklaring, 2006: 2

onderwerpen over de staatkundige structuur: “Dat is een kwestie die de hele bevolking aangaat, maar de meeste onderwerpen worden niet eens aan de eilandsraad voorgelegd”. Een beeld dat wordt bevestigd in het *Antilliaans Dagblad* van 3 november 2007: “Het is duidelijk dat een (inmiddels steeds groter) deel van de bevolking van Bonaire met angst de toekomst tegemoet ziet. De bevolking wordt geconfronteerd met ingrijpende veranderingen waar nimmer enige informatie over is gegeven”.

In de tweede plaats zijn er onvoldoende *checks and balances* in de relatie tussen bestuur en samenleving. Met de recente oprichting van de Stichting Goed Bestuur is een eerste voorzichtige stap gezet om bepaalde zaken aan de orde te stellen, maar de vraag is in hoeverre deze stichting ruimte zal krijgen om daadwerkelijk gehoor te krijgen. Er is geen formele institutie (zoals een Ombudsman) waar burgers met klachten over de overheid naar toe kunnen. Curaçao kent overigens wel het instituut Ombudsman. De Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen heeft de laatste jaren verschillende aanbevelingen op dit terrein voor Bonaire gedaan, maar er is geen zicht op of die aanbevelingen tot verbeteringen hebben geleid.

In de derde plaats ontbreken *checks and balances* in het bestuurscollege zelf. Uit de interviews met de gedeputeerden van de UPB blijkt dat zij als collectief opereren. Voorafgaand aan de vergadering van het bestuurscollege bepalen zij hun standpunt. Komen ze er niet uit, dan volgt eerst politiek overleg met de partijleider. Omdat de vier gedeputeerden als collectief opereren, maakt de stem van de gezaghebber in de vergadering van het bestuurscollege niet uit. Soms stemt de gezaghebber tegen. Wanneer er een besluit wordt genomen dat tegen wet- en regelgeving indruist, kan hij het besluit binnen 48 uur bij de gouverneur ter vernietiging voordragen. Dat gebeurt in de praktijk echter vrijwel nooit. Een citaat uit een van de interviews: “De gezaghebber houdt geen toezicht, hij denkt dat als hij tegen is in het bestuurscollege, dat hij toezicht houdt. Dat is niet zo. Ook al is de stemverhouding vier voor (gedeputeerden) en één tegen (gezaghebber) dan nog kan de gezaghebber wanneer het besluit in strijd is met wet- en regelgeving het besluit binnen 48 uur ter vernietiging voorleggen aan de gouverneur”. In tegenstelling tot zijn voorgangers is deze gezaghebber overigens geen jurist, maar werkte voorheen in de bankwereld. Hij is afkomstig van Bonaire, maar woonde daarvoor ruim twintig jaar op Aruba. Voordat de huidige gezaghebber aantrad, in 2004, was hij minister voor de UPB in het kabinet-Mirna Godett.

Een bijzondere positie neemt de politiek leider van de UPB, dhr Booi, in. Hij is behalve lid van de eilandsraad en de Staten, ook bestuursadviseur van het bestuurscollege. “Hij

onderhandelt namens Bonaire met Nederland over de staatkundige structuur en tekent akkoorden. Ook sluit hij politieke akkoorden met investeerders die later door de betreffende diensten moeten worden uitgevoerd". Booi is ook de president-commissaris van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM) waar alle overheids-NV's zijn ondergebracht. De nutsbedrijven, het toeristenbureau en de overheidsgebouwen zijn allemaal ondergebracht in de BHM en onttrekken zich daarmee aan controle door de eilandsraad en daarmee de bevolking. Ter illustratie een tweetal voorbeelden uit de hedendaagse bestuurspraktijk van Bonaire.

Voorbeeld 1: Mangrove Village

In een van de interviews komt een kwestie aan de orde die een kijkje in de keuken van de bestuurspraktijk op Bonaire geeft: "Voor de bevolking is niet te begrijpen dat de gezaghebber heeft toegelaten dat, in strijd met het internationale Ramsar-verdrag, gronden in het mangrovegebied in erfpacht zijn gegeven en daarna een bouwvergunning is toegekend aan het toeristische project Mangrove Village. De gezaghebber had het besluit binnen 48 uur bij de gouverneur voor vernietiging moeten voordragen. Dat heeft hij niet gedaan. Het waren nu de natuurorganisaties die de gouverneur hebben aangeschreven. Die heeft de bouwvergunning vernietigd, waarop het bestuurscollege naar de Raad van State is gestapt. Die heeft de gouverneur in het gelijk gesteld".

Op 3 oktober 2007 verscheen in de Staatscourant, nr.191 en het Staatsblad 2007, nr. 347, het besluit inzake het Kroonoordeel over de zaak-Mangrove Village: "Bonaire ging in de fout met vakantieressort in mangrovebos". Naar het oordeel van de Raad van State en de Rijksministerraad had de gouverneur de bouwbesluiten terecht vernietigd omdat er geen deugdelijke Milieu Effect Rapportage was opgesteld. Het besluit was daardoor in strijd met de verplichtingen die uit het Ramsar-verdrag voortvloeien. Het was de eerste keer dat er op grond van de Eilandenregeling (ERNA) een Kroonberoep bij de Raad van State werd ingesteld. De Raad stuurde twee medewerkers om ter plaatse de situatie te bekijken. Het Bestuurscollege kreeg de opdracht om wat er al gebouwd was, te laten verwijderen.

Voorbeeld 2: Overdracht van eigendomsgronden

Een van de onderwerpen die in het Zwartboek van de Stichting Goed Bestuur wordt aangehaald is de uitgifte - buiten democratische controle om - van eigendomsgronden aan leden van de UPB en hun relaties ten behoeve van toeristische projecten. Volgens de regelgeving moet besluitvorming over de uitgifte van terreinen die groter zijn dan 3000 km² en die voor langer dan 5 jaar worden uitgegeven aan de eilandsraad ter toetsing worden voorgelegd. Dat gebeurt nu niet, het bestuurscollege neemt zelf die beslissingen. Een in

erfpacht gegeven terrein mag niet eerder worden verkocht dan wanneer het bouwplan dat daarvoor is ingediend regendicht is.

Een kwestie die in het Zwartboek aan de orde wordt gesteld, is de uitgifte van gronden in erfpacht aan Dorsoda BV, een BV op naam van de zus van de voormalige gedeputeerde van Domeinbeheer Dortalina. Ook in de media is veel aandacht voor deze zaak geweest. Dortalina was in de vorige raadsperiode UPB-gedeputeerde voor Staatkundige Zaken en Domeinbeheer. Hij is lid van de nieuwe eilandsraad, maar geen gedeputeerde meer. Wel is hij benoemd tot directeur van een van de overheidsNV's. In de periode tussen november 2006 en juni 2007 kende het Bestuurscollege de BV van de zus van Dortalina in drie tranches ongeveer 25.000 m² grond in erfpacht toe op een toeristische locatie. Kosten 25 eurocent per vierkante meter per jaar. Er is nog niets gebouwd, maar volgens het Zwartboek staat de grond met bouwplan te koop voor minimaal 1 miljoen dollar. Het Zwartboek bevat tevens documenten waaruit blijkt dat de BV nog geen vestigingsvergunning had toen de grond werd toegekend. Naar aanleiding van vragen van de Stichting Goed Bestuur heeft de gezaghebber geantwoord dat de procedure volgens de regels is verlopen en dat iedereen gelijk is voor de wet en dus dezelfde rechten op een stuk grond in erfpacht heeft.

De hierboven geschetste bestuurspraktijk en de voorbeelden geven aan dat de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en hiermee de bestuurlijke toekomst van Bonaire het werken aan het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur actueler maakt dan ooit het geval was. De directere band die Bonaire in de toekomst krijgt met Nederland betekent dat er randvoorwaarden voor goed bestuur zullen worden gesteld, waaraan het bestuur van het eilandgebied dient te voldoen. Dit impliceert dat er een omslag zal moeten plaatsvinden in de bestaande politieke cultuur van Bonaire. Een dergelijke omslag veronderstelt dat er een ombuiging zal moeten plaatsvinden in de opvattingen en gedragingen die zijn ingebed in de bestaande politieke cultuur. Eerder is aangegeven dat de politieke traditie en bestuurscultuur in Bonaire anders is dan in Nederland. Nepotisme, cliëntelisme en bestuurlijke willekeur zijn onderdeel van de bestuurscultuur in Bonaire. Deze bestuurscultuur is niet bevorderend voor het realiseren van goed bestuur. Bij goed bestuur gaat het om de verbetering van kwaliteit van het openbaar bestuur. De belangrijke kenmerken van goed bestuur zijn transparantie, responsiviteit en verantwoordelijkheid¹²⁵. Transparantie biedt burgers de mogelijkheid om bestuurders aansprakelijk te stellen. Dit kan dagelijks en niet alleen bij verkiezingen. Bij responsiviteit zijn bestuurders bereid in te gaan op de behoeften van burgers. Tot slot wordt bij verantwoordelijkheid de bestuurder verantwoordelijk gesteld voor zijn handelen.

¹²⁵ Kooijmans, 1995:105-115

Dualisering kan een bijdrage leveren aan de realisering van goed bestuur. Toepassing van duale instrumenten, waaronder versterking van de posities van de eilandsraad en de gezaghebber, schept in elk geval voorwaarden tot borging van goed bestuur.

7.2 Niet op te lossen problemen als gevolg van invoering dualisering

Indien het dualistisch bestuursmodel in het bestuur van het eilandgebied Bonaire wordt ingevoerd, zal dit ingrijpende gevolgen hebben voor de bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege. De eilandsraad heeft in het dualistisch stelsel een vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak, terwijl het bestuurscollege verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van het eiland. De gezaghebber zal, meer dan voorheen het geval is, inhoud moeten geven aan zijn rol als toezichthouder van het college, kwaliteitsbewaker. Hij krijgt in het dualistisch bestuursmodel een aantal nieuwe procesmatige bevoegdheden. Zo wordt hij voorzitter van het bestuurscollege en zal hij toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van het eilandgebied en de daaruit voortvloeiende besluiten.

7.2.1 Gevolgen functioneren eilandsraad

In deze scriptie is eerder beschreven hoe in het huidige monistische stelsel op Bonaire de rollen van gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad zijn gedefinieerd. Bij de invoering van het dualistisch bestuursmodel op Bonaire zullen de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies van de eilandsraad worden versterkt. De eilandsraad wordt hierbij ondersteunt door een tweetal instituties: griffie en de lokale rekenkamer. Deze versterking in functies van de eilandsraad kan wel leiden tot verbetering van het functioneren van het bestuur op Bonaire. Daarnaast wordt een duidelijke functiescheiding gecreëerd tussen eilandsraad en bestuurscollege.

Eerder is aangegeven dat de politieke- en bestuurscultuur op Bonaire niet bevorderlijk is voor de realisatie van goed bestuur. Voor verandering in werkwijze en cultuur is echter mentaliteitsverandering noodzakelijk. Uit de eerder geschetste voorbeelden uit de bestuurspraktijk blijkt, dat de eilandsraad niet in staat is controle uit te oefenen op besluiten van het bestuurscollege. De huidige eilandsraad is dus niet sterk genoeg om controle uit te oefenen op het bestuurscollege. Problemen zijn daarom te verwachten met de kwaliteit van de huidige eilandsraad om zijn taken goed te kunnen uitoefenen. Invoering van het dualisme leidt niet automatisch tot opheffing van dit tekort aan kwaliteit. Daarnaast blijkt uit de gehouden interviews dat het echte probleem in feite is dat er maar twee grote politieke partijen zijn op het eiland. Een geïnterviewde benadrukte dit als volgt: "Wat echt dynamiek

en ideeënvorming zou kunnen brengen is een derde politieke partij. Dit zou een partij moeten zijn met eigen nieuwe ideeën zoals het bevorderen van transparantie bij de overheid”.

Naast het tekort aan kwaliteit is er volgens de huidige bezetting van de eilandsraad ook een tekort aan eilandsraadsleden om de versterking in taken goed te kunnen uitoefenen. De huidige eilandsraad van Bonaire bestaat uit negen leden verdeeld over twee partijen. Bij de invoering van het dualisme gelden de bepalingen van de Gemeentewet. Volgens de Gemeentewet bestaat de gemeenteraad in een gemeente met 10.001 tot 15.000 inwoners uit 15 leden¹²⁶. In een gemeente met minder dan 3.001 inwoners bestaat de gemeenteraad uit 9 leden. De huidige eilandsraad van Bonaire is in 2007 ingesteld. De eerstvolgende reguliere verkiezingen voor de eilandsraad worden derhalve in 2011 gehouden. Tot dat jaar is er sprake van onverenigbaarheid van functies tussen eilandsraad en gedeputeerden. Dit betekent dat pas bij het aantreden van het nieuwe bestuurscollege in 2011, de gedeputeerden geen lid meer mogen zijn van de eilandsraad. Invoering van het dualisme zou dus niet eerder kunnen dan wanneer er nieuwe verkiezingen hebben plaatsgevonden.

7.2.2 Gevolgen functioneren bestuurscollege

Het bestuurscollege van Bonaire, bestaande uit de gezaghebber en de gedeputeerden, krijgt met de invoering van het dualisme te maken met een duidelijke rolverdeling tussen het bestuurscollege en de raad. Het bestuurscollege is dan uitsluitend belast met het dagelijks bestuur van het eilandgebied. Gedeputeerden mogen dan geen lid meer zijn van de eilandsraad. Belangrijk voordeel van de invoering van het dualisme is dat de gedeputeerden van buiten kunnen worden aangetrokken, hetgeen de professionaliteit van het bestuurscollege ten goede komt.

Op Bonaire zijn (mogelijke) problemen te verwachten bij de rekrutering en behoud van de gedeputeerden. Het rekruteringsveld voor het werven van (bestuurlijke) ambtsdragers voor het lokaal bestuur op Bonaire is beperkt. Werving vindt plaats in de lokale eilandelijke kring. Vanwege het geringe aantal bewoners is het bijna onmogelijk om voor alle ambtelijke posities goed geschoold en gekwalificeerd personeel te verkrijgen. Met de invoering van het dualisme is het wel mogelijk gedeputeerden buiten de eilandelijke kring aan te trekken, maar dan dienen zij bereid te zijn zich op het eiland te vestigen.

Naast de problemen door het beperkte rekruteringsveld, zijn er ook problemen te verwachten met het behoud van aangestelde gedeputeerden. In Nederland zijn de ervaringen met het

¹²⁶ Artikel 8, lid 1, Gemeentewet

behoud van aangestelde wethouders niet positief. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 in Nederland zijn 59% van de vertrekkende wethouders vanwege een politiek conflict opgestapt. In Bonaire zal dit gezien de politieke cultuur naar verwachting niet anders zijn.

7.3 Conclusie

Evident is dat er veel mis is met het bestuur op Bonaire. De bestuurscultuur is zwak en rot. Er zijn geen *checks and balances*. De voorbeelden uit de hedendaagse bestuurscultuur laten zien dat het bestuurlijk handelen grote trekken van nepotisme en cliëntelisme heeft en zelfs corrupt genoemd kan worden. De invoering van het dualistisch bestuursmodel in Bonaire kan een oplossing bieden voor het aanbrengen van controlemechanismen (*checks and balances*) die mede zorgen voor het realiseren van goed bestuur binnen het eilandgebied. Een aantal problemen zullen door dualisering niet worden opgelost. Zo is de huidige eilandsraad niet sterk genoeg om controle uit te oefenen op het bestuurscollege. Dit tekort aan kwaliteit wordt niet automatisch door invoering van het dualisme opgeheven. Ten aanzien van de gedeputeerden zijn er problemen te verwachten bij de rekrutering en behoud van deze functionarissen. Met betrekking tot het laatste zijn de ervaringen in Nederland minder positief. Ongeveer 59% van de Nederlandse wethouders is na de tweede duale raadsperiode vroegtijdig opgestapt (zie 4.3.2). In Bonaire zal dit, gegeven de eerder geschetste bestuurscultuur, niet anders zijn. Verandering van bestuursmodel leidt, zoals ook bij de invoering van dit model in Nederland is gebleken, niet automatisch tot verandering van bestuurscultuur. Dit hoofdstuk sluit dan ook met de constatering dat er in Bonaire problemen zijn en zijn te verwachten die door het dualisme niet kunnen worden opgelost.

Hoofdstuk 8

Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen wij onze conclusies formuleren. We doen dit door antwoord te geven op de door ons geformuleerde deelvragen. Uit de conclusies volgen tevens de aanbevelingen. Als het dualisme een goede oplossing is voor de problemen in de Bonairiaanse bestuurspraktijk, onder welke omstandigheden en voorwaarden zou deze dan ingevoerd moeten worden. Wij bouwen onze conclusies op door eerst in te gaan op de deelvragen en deze te beantwoorden. Daarna trekken we de eindconclusie gevolgd door de aanbevelingen.

8.2 De deelvragen

Deelvraag 1: Wat wordt onder het dualistische bestuursmodel verstaan?

Deze vraag wordt voornamelijk beantwoord in hoofdstuk 2. Bij dualisme is sprake van een nevenschikte verhouding tussen twee bestuursorganen. Hierdoor is geen sprake van een dominantie van het ene over het andere orgaan. Het algemeen bestuur (de gemeenteraad) en het dagelijks bestuur (het college) bezitten eigen taken en bevoegdheden. In een monistisch model wordt het dagelijks bestuur gekozen door en uit het algemeen bestuur en zijn de taken en bevoegdheden van de het dagelijks bestuur ondergeschikt aan die van het algemeen bestuur.

Deelvraag 2: Waarom werd het dualistische bestuursmodel in 2002 in het lokaal bestuur in Nederland ingevoerd en wat zijn de bestuurlijke consequenties van deze invoering?

De redengeving en de consequenties van de invoering van het duale bestuursmodel hebben we behandeld in hoofdstuk 3. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie constateerde een viertal hoofdproblemen in het lokaal bestuur.

1. de positie van de lokale politiek staat onder druk
2. het formeel monistisch bestuursstelsel is in de praktijk dualistisch
3. de rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen, raad en college, is onduidelijk
4. de collegialiteit van het college staat onder druk

De commissie formuleerde een groot aantal aanbevelingen en adviseerde om tot wijziging van het bestaande model over te gaan. Alle aanbevelingen en adviezen zijn overgenomen, met dien verstande dat er een tweetal aanscherpingen hebben plaatsgevonden. De rekenkamerfunctie werd verplicht evenals een raadsgriffie.

De wijzigingen hadden grote consequenties voor het bestuurlijk- en ambtelijk apparaat en voor de bestuurscultuur. Taken en bevoegdheden van raad en college zijn strikt gescheiden en de positie van de raad is met een aantal maatregelen versterkt. De formele positie van de gemeentesecretaris is gewijzigd en met de oprichting van de griffie is het ambtelijk apparaat vergroot.

Deelvraag 3: Wat zijn de eerste resultaten van de invoering van het dualistische stelsel?

In dit hoofdstuk 4 is aangetoond dat invoering van het dualistische bestuursmodel in Nederland niet heeft geleid tot de door de wetgever beoogde doelen. Uit de landelijke evaluatie dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd blijkt dat er weliswaar veel is gebeurd, maar dat de beoogde effecten van dualisering vooralsnog zijn uitgebleven. Dualisering van het gemeentebestuur heeft nog niet geleid tot verkleining van de kloof tussen burger en bestuur en het wordt betwijfeld of dit alsnog zal gebeuren. De vereiste structuurwijzigingen en wettelijke verplichtingen zijn in het merendeel van de gemeenten doorgevoerd. Het dualisme heeft echter niet geleid tot een nieuwe of veranderde bestuurscultuur. De evaluatie laat zien dat doorwerking naar de bestuurspraktijk en hiermee een andere werkwijze onvoldoende zijn doorgevoerd in het lokale bestuur. De landelijke evaluatie was hoofdzakelijk gericht op de interne effecten van dualisering.

De bestuurskundigen Boogers en Tops deden onderzoek naar de externe effecten van dualisering. Zij concluderen dat het dualisme in gemeenten sterk intern gericht is. Dualisme was bedoeld om een eind te maken aan de oude politiek. Het resultaat is dat de raadsleden zo met zichzelf en hun verhouding tot de wethouders bezig zijn dat de cultuur nog geslotener is geworden. Uit de resultaten van hun onderzoek blijkt dat een groot gedeelte van de burgers vindt dat de herkenbaarheid van de lokale politiek en de politieke betrokkenheid niet is veranderd. De doorgevoerde interne wijzigingen hebben niet geleid tot externe effecten.

Het is in feite na een eerste raadsperiode veel te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van dualisering. Vastgesteld kan worden dat de vier hoofdproblemen welke voor de commissie aanleiding vormden het monistische bestuursmodel te wijzigingen in een dualistisch bestuursmodel niet alle zijn opgelost

Deelvraag 4: Wat is het huidige bestuursmodel in Bonaire?

In zijn structuur is het bestuur van Bonaire goed vergelijkbaar met die van een gemeente met een monistisch model in Nederland. Met een beetje goede wil is de gezaghebber te vergelijken met de burgemeester; een gedeputeerde met een wethouder; en hebben de

respectievelijke raadsleden ook dezelfde rol. De politieke- en bestuurscultuur verschillen echter zeer. Deze verschillen worden veroorzaakt door een drietal kenmerken, te weten de kleinschaligheid van het eiland; het insulaire karakter; en het cliëntelisme of patronage. Uit de interviews en het Zwartboek blijkt dat dit laatste op het corrupte af is.

Deelvraag 5: Waarom wordt het dualistische bestuursmodel in het bestuur van Bonaire ingevoerd én in hoeverre bestaat er, politiek-bestuurlijk gezien, draagvlak voor invoering van dit model?

Door de staatsrechtelijke hervormingen wordt Bonaire een onderdeel van het land Nederland. Bonaire moet dus in de Nederlandse bestuursstructuur ingepast worden. In de slotverklaring is overeengekomen dat dit zal zijn als zelfstandig bestuursorgaan. Materieel krijgt Bonaire daarmee de status van gemeente. Aangezien gemeenten in Nederland gedualiseerd zijn, betekent dit dat ook Bonaire moet dualiseren.

Een van de conclusies die uit de acht interviews is te trekken is dat niemand tegen invoering van het dualisme is. Een enkeling, zelf een gedeputeerde van buiten de raad, ziet dualisme liever vandaag dan morgen ingevoerd. Het belangrijkste voordeel dat hij ziet is dat in het dualistische stelsel alle gedeputeerden van buiten de raad worden benoemd wat leidt tot een bestuur met louter professionals. "Dualisme is voor Bonaire zeer geschikt, in de eilandsraad zitten dan de vertegenwoordigers van het volk, in het bestuurscollege de professionals. Ieder met duidelijke bevoegdheden en met hun eigen ondersteuning. Op termijn verbetert dit de kwaliteit van de het bestuur van het eiland".

De andere geïnterviewden staan op zich positief ten opzichte van de invoering van dualisme, maar pas op termijn. Er moet eerst aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Een van de leden van de oppositie zegt daarover: "Dualisme kan een verbetering betekenen, maar dan is er wel een mentaliteitsverandering nodig. Mijn voorkeur gaat er naar uit om eerst het huidige monistische systeem goed uit te voeren en langzamerhand op dualisme over te gaan. Een eilandsraad kan nog zoveel ondersteuning krijgen, maar wanneer de meerderheid van de raad zich, net zoals nu, opstelt als een verlengstuk van het bestuurscollege en de politiek leider, verandert er niets".

Deelvraag 6: In hoeverre zijn de tekortkomingen van het monistische bestuursmodel in Nederland van vóór 2002 vergelijkbaar met het huidige bestuursmodel in Bonaire?

De tekortkomingen zijn deels vergelijkbaar. Ook op Bonaire staat de positie van de lokale politiek onder druk. De reden is echter anders. Er is geen sprake van afnemende interesse en teruggang in opkomstcijfers bij verkiezingen, maar een toenemend verzet tegen cliëntelisme en nepotisme. Ons is niet gebleken dat de collegialiteit van het college onder

druk staat. Wel is het zo dat rol van de gezaghebber in het geval van Bonaire, onvoldoende uit de verf komt. De beide andere hoofdproblemen zoals deze door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie zijn geconstateerd ('formeel monistisch bestuursstelsel is in de praktijk dualistisch' en 'het lokaal bestuur is onvoldoende herkenbaar voor burgers'), zijn ook op Bonaire herkenbaar.

Deelvraag 7: Voor welke problemen van Bonaire biedt dualisering een oplossing?

Met name voor het cliëntelisme/nepotisme zal de dualisering een oplossing kunnen bieden. Raadsleden zullen zich onafhankelijker van bestuurders kunnen opstellen. Het invoeren van *checks and balances* is onder alle omstandigheden een bittere noodzaak. Ze zullen in hun rol ook herkenbaarder en aanspreekbaarder zijn voor burgers. Ook voor de andere problemen waarin de Bonairiaanse situatie vergelijkbaar is met het lokale bestuur in Nederland voor de dualisering, kan door dualisering een bijdrage aan de oplossing gegeven worden. We moeten er wel rekening mee houden dat in Nederland de dualisering ook niet het effect heeft opgeleverd waarop gehoopt was. Er moet dus ook aandacht zijn voor de bestuurscultuur.

Deelvraag 8: Welke problemen worden er niet door opgelost, die wel opgelost zouden moeten worden?

De bestuurscultuur en de corruptie worden door dualisering niet aangepakt. In Nederland werd ondanks de inzet van een cultuurprogramma (vernieuwingsimpuls) de cultuurverandering ook niet of nauwelijks gerealiseerd. Weliswaar werd hier een andere cultuurverandering gezocht, maar de uitdaging op Bonaire is zeker groter. Voorts zal het kwaliteitstekort bij de eilandsraad door dualisering niet automatisch worden opgeheven. Voor opheffing van dit tekort aan kwaliteit zullen andere middelen ingezet moeten worden.

8.3 De centrale onderzoeksvraag

Tot slot dient er antwoord gegeven te worden op de centrale vraag: *"In hoeverre het dualistische bestuursmodel, zoals in 2002 ingevoerd in het lokaal bestuur in Nederland, geschikt en/of gewenst is voor het toekomstig bestuur van Bonaire"*.

Onze conclusie is dat invoering van het dualisme een positief effect kan hebben mits aan een groot aantal voorwaarden is voldaan. Hierbij valt te denken aan vergroting van de eilandsraad en dus een verlaging van de kiesdrempel en daarmee vermoedelijk meer politieke partijen in de raad. Als één partij niet de absolute macht heeft is coalitievorming noodzakelijk. Ook is het belangrijk om te investeren in toezichhoudende instanties als Rekenkamer en Ombudsman. Pas als aan al die voorwaarden is voldaan, kan dualisme

leiden tot verbetering van het bestuur. Anders moet je er niet aan beginnen. Daarbij doet zich dan ook een groot praktisch probleem voor. Als er niets wordt ondernomen, ontstaan er nieuwe stukjes Nederland in het Caribisch gebied. Men wil, uiteraard in nauw overleg met de Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden), bezien welke Nederlandse regels en voorzieningen wel en welke niet van toepassing zullen zijn. Dat is een mooie gedachte, maar bij de uitvoering van die gedachte moet de Nederlandse rechter wel een rechtsgrondslag hebben om te differentiëren in de voorzieningen, rechten en plichten van de BES-burgers. Als de voorzieningen op de BES-eilanden lager zullen worden of de vormen van rechtsbescherming minder dan in Nederland, dan moeten bij gelijke feitelijke omstandigheden dergelijke beslissingen zijn gefundeerd op een degelijke juridische grondslag. Die basis kan niet zijn gelegen in de wet die de openbare lichamen instelt, want dat is in strijd met de Grondwet, met name het gelijkheidsbeginsel uit artikel 1 (Elzinga). Er zal dus een specifieke grondwettelijke grondslag moeten komen, bijvoorbeeld zoals die in 1948 ook tot stand is gekomen voor de nieuwe rechtsorde van Nederlands Indië. Een Kamerontbinding is noodzakelijk, waardoor de nieuwe rechtsorde binnen het Koninkrijk op zijn vroegst in 2011 in kan gaan. Aangezien er ook op andere vlakken vertragingen zijn in de voorbereidingen, lijkt uitstel sowieso onafwendbaar.

Een andere geïnterviewde, oud-politicus en advocaat, voegt nog een ander accent toe: "Het echte probleem is dat er in feite maar twee grote partijen op het eiland zijn. In die situatie maakt het niet zoveel uit of er monisme of dualisme is. Wat echt dynamiek en ideeënvorming zou brengen is een derde partij. Dat moet geen compromisp partij, maar een partij met nieuwe eigen ideeën zoals het bevorderen van transparantie bij de overheid. Er zitten voordelen aan het dualisme zoals de mogelijkheid om vakgedeputeerden vanuit de eilandsraad te benoemen. Ook ondersteuning voor de eilandsraad kan leiden tot beter functioneren. Maar zolang er een eilandsraad is met 9 zetels en twee partijen, zal ook in een dualistisch systeem niet veel veranderen. De kans dat een derde partij in de eilandsraad komt wordt groter met meer raadszetels".

Tenslotte nog een laatste punt dat van belang is ongeacht of er een monistisch of dualistisch bestuursstelsel is. Volgens de huidige planning wordt Bonaire per 15 december 2008 aan het Nederlandse staatsverband toegevoegd als een openbaar lichaam. Uit de empirische beschrijving blijkt wel dat het eilandsbestuur de burgers meer ziet als kiezers die alleen nodig zijn als er verkiezingen in aantocht zijn, dan als geïnteresseerde en verantwoordelijke burgers die behoefte hebben aan informatie en mee willen denken over de ontwikkelingen en problemen in de samenleving. Die bestuursattitude maakt toezicht des te belangrijker. Aandachtspunt is dat Bonaire straks niet onder een provincie, maar onder het Rijk valt. Dat

betekent dat het Rijk straks zowel het rijks- als provinciale toezicht dat op gemeenten in Nederland wordt uitgeoefend, op Bonaire zal moeten uitoefenen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het voor Bonaire belangrijke toezicht op de ruimtelijke ordening bij het Rijk ligt. Nederlandse instituten als Rekenkamer en Ombudsman zullen samen met het op 8 november 2007 ingestelde College Financieel Toezicht¹²⁷ dicht op het bestuur moeten zitten. Als dat allemaal niet gebeurt, zal de werking van het huidige monistische bestuursstelsel niet verbeteren én leidt ook invoering van het duale stelsel niet tot wezenlijke verbeteringen van de bestuurscultuur.

8.4 De aanbevelingen

Zoals hierboven beschreven zal, volgens ons, de invoering van een duaal bestuursstelsel een bijdrage kunnen leveren aan de problemen op Bonaire. Het is echter onvoldoende om alle problemen aan te pakken hier is meer voor nodig. We komen daarom tot de volgende aanbevelingen.

1. Het eerste dat meer nodig is, is tijd. Stel de ingangsdatum dus uit en voer de nieuwe structuur met dualisering pas door indien alle inhoudelijke voorbereidingen zijn afgerond.
2. Vergroot de eilandsraad zodat de kiesdeler daalt. Hierdoor zullen meer partijen in de raad vertegenwoordigd kunnen zijn, zodat coalitievorming noodzakelijk is.
3. Realiseer toezichthoudende en corrigerende instanties zoals een Rekenkamer en een Ombudsman.
4. Werk aan een programma dat leidt tot een verandering van de bestuurscultuur. Dit is de lastigste, maar wel de belangrijkste. Je kunt de structuur veranderen tot je een ons weegt. Op zich zelf verandert dit de cultuur niet. Onze scriptie toont mede aan dat dit zeer noodzakelijk is. Een structuurwijziging kan wel leiden tot een cultuurverandering indien hier ook gericht op ingezet wordt.

¹²⁷ Staatsblad, 2007 nummer 474

BIJLAGEN

Bijlage 1 Literatuurlijst

Boeken

Aller, H.B. van: 1994

Van kolonie tot Koninkrijksdeel. De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba van 1634 tot 1994 (dissertatie): Ede

Bekkers, V., Lips, M., Zuurmond, A.: 2005

ICT en Openbaar bestuur; implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid, Utrecht

Boogers, M., Tops, P.W. en Vries, A., de: 2005

Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?, Den Haag

Borman, C: 2005

Het Statuut voor het Koninkrijk. Kluwer, Deventer

Bosch, J.A.P.M: 2003

Dualisering gemeenten, van wet naar praktijk: posities en bevoegdheden van de gemeenteorganen en het dualistisch bestuursstelsel. VNG Uitgevers, Den Haag

Bovens, M.A.P. e.a.: 2006

Culturen rond besturen: Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten. Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Den Haag

Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling, L. Schaap: 2001

Het derde klaphek voorbij?: een analyse van de Volendamse bestuurscultuur. Uitgave van het Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Castillo, O.A.: 1992

Nos Gobernashon; Antilliaanse Staatsinrichting in een politicologisch perspectief, Willemstad, Curaçao

Croes, A.G.: 2006

De herdefiniëring van het Koninkrijk (dissertatie), Tilburg

Daemen, H.H.F.M.: 1983

Burgerzin en politieke gematigdheid. Een toetsing van de theorie van de burgercultuur (dissertatie), Twente

Derksen, W: 2001

Lokaal bestuur, 's-Gravenhage

Fisher, M.E: 1996

Establishing Democracy, Oxford

Engels, J.W.M: 2006

Thorbeckediner 2006, Opschaling en verdunning in het middenbestuur, Leiden

Enklaar, A.: 2007

Nederland, tussen nut en naastenliefde. Op zoek naar onze cultuur, Schiedam

Gorsira, M.P.: 1958

De gezaghebber: zijn taak en positie in ons staatsbestel, Willemstad, Curaçao

Kamrava, M.: 1998

Democracy in the Balance: culture and society in the Middle East, Londen

Klomp, A.: 1983

Politiek op Bonaire; een antropologische studie (dissertatie), Utrecht

Kooijmans, P.H.: 1995

'Bestaat er naast de plicht voor de overheid tot deugdelijk bestuur een recht van de onderdaan?', in: *Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen, Koninkrijksymposium*, Oranjestad, Aruba

Korsten, A.F.A., Tops, P.W.: 1998

Lokaal bestuur in Nederland; inleiding in de gemeentekunde, Alphen aan den Rijn

Marcha, V. en Verweel, P.: 2003

De cultuur van angst, de paradoxale culturele ketenen van angst en zwijgen, Amsterdam

Munneke, H.F.: 2001

Recht en samenleving in de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname, Nijmegen

Munneke, H.F.: 1994

Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba (dissertatie), Leiden

Nauta, O.: 2007

Checks and balances in Caribische bestuurssystemen, Amsterdam

Oostindie, G en Klinkers, I: 2001

Knellende Koninkrijksbanden; Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel I, 1940- 1954; Deel II, 1954- 1975, Amsterdam

Oostindie, G en Sutton, P: 2006

Small scale and quality of governance: a survey of the scholarly literature, with special reference to the Caribbean, Leiden

Peel, H.P., van: 1984

De besluitvorming over de decentralisatie van landstaken op de Nederlandse Antillen, Willemstad, Curaçao

Rosheuvel, D.A.,: 2005

De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding: een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21-ste eeuw (dissertatie), Leiden

Rynck, De F. en Reynaert, H: 2007

Dualistische en monistische gemeenten: Bestuurlijke hervormingen in Nederland en Vlaanderen, Brugge

Schaap, L en Ringeling, A.B.,: 2006

Grenzen overschrijden dualisering: een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië, Den Haag

Sluis, M.: 2004

De Antillen bestaan niet, Amsterdam

Staatscommissie dualisme en lokale democratie: 2000

Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie:2002

Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten, Den Haag

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie:2004

Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie. De positie van de wethouder. De toekomst van het verleden?, Den Haag

Artikelen

Boogers, M., Tops, P.W.: 2005

“Externe effecten van dualisering: nieuwe relaties tussen politiek en samenleving”, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg 59, nr.5, pp 308-405

Boogers, M.: 2007

“Lokale politiek is ook échte politiek”, in: weekblad Binnenlands Bestuur, 2 november 2007, pp 28-31

Boumans, H. : 2007

“Wethoudersonderzoek”, in weekblad Binnenlands Bestuur, 4 januari 2008, pp 28-31

Breure, F.

“Waarom het dualisme niet werkt”, in: weekblad Binnenlands Bestuur, 12 januari 2007, p 38

Derksen, W.

“Dualisme in drie gedaanten”, in: *Bestuurskunde*, nr. 2, 2000, pp 54-61

Denters, S.A.H., Dam, M.J.E.M., van, Korsten, A.F.A.

“Het voortdurende debat”, in: *Bestuurskunde*, nr.2 2000, pp 50-53

Denters, S.A.H., Kolk, H., van der.

“De raad als randverschijnsel?”, in: *Bestuurskunde*, nr. 2, 2000, pp. 67-75

Elzinga, D.J.

“Commissie Leemhuis laat kansen liggen”, in *Binnenlands Bestuur*, 2005, p 17

Flierman, A.H.

“De gemeente vernieuwt”, in: blad *Bestuurskunde*, nr.2, 2000, pp 79-83

Hennekens, H.Ph.J.A.M.

“De gemeente verbouwd, niet versterkt”, in: *Bestuurskunde*, nr 2. 2000, pp 62-66

Jacobs, H.

“Commotie bij installatie eilandsraad Bonaire”, in: *Amigoe*, 3 juli 2007

Jansen, J

“Hoe dicht je de kloof tussen burger en bestuur?”, in: *de Volkskrantblog*, 31 januari 2006

Leeuwen, L., van

“De tobberigheid voorbij”, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 2000, pp 97-100

Sluis, M

“Dorpseconomie Bonaire bloeit op”, in *NRC*, 5 juni 2007

Thijn, E., van

“De lokale crisis”, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 2000, pp 94-96

Tops, W.

“De cultuur van het lokaal bestuur”, in: *Bestuurskunde*, nr. 2, 2000, pp 76-78

Tops, P en Depla, P.

“Vernieuwing van de lokale democratie”: een ordening van de discussie”, in: *Acta Politica*, nr. 3, 1993, pp 327-361

Tromp, B.

“Consequenties van dualisering”, in: *Het Parool*, 16 februari 2006

Vet, C.J., de

“Dualisme faalt, cultuurverandering blijft uit”, in: weekblad *Binnenlands Bestuur*, 24 maart 2006, pp16-17

Wöltgens, Th

“Elzinga als experiment”, in: Bestuurskunde, nr. 2, 2000, pp 101-102

Overig

Advies Raad van State

“Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk”, 18 september 2006, Den Haag

Advies Werkgroep Bestuurlijke Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen

“Nu kan het..nu moet het!”, 8 oktober 2004, Willemstad, Curaçao

Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen

“Rapport onderzoek investeringen luchthaven Bonaire”, 1 maart 2007, Willemstad, Curaçao.

Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen

“Opmerkingen naar aanleiding van onderzoek PP-kaarten en salarisbetalingen”, 8 april 2003, Willemstad, Curaçao

Bestuurscollege eilandgebied Bonaire

“Meerjarenbeleidsplan 2005- 2007”, februari 2005, Kralendijk, Bonaire

Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen

“Perceptie van Corruptie Bonaire en Curaçao 2004” , 16 november 2005, Willemstad, Curaçao.

Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen

“Resultaten arbeidskrachtenonderzoek (AKO), Bonaire 2006”, 9 maart 2007, Willemstad, Curaçao.

Commissie Toekomst Lokaal bestuur (i.o.v. VNG)

“Wil tot verschil, gemeenten in 2015”, 2006, Den Haag

ECORYS Nederland BV

“Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002-2006”, 29 juni 2007, Rotterdam

Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA)

“Algemene maatregel van bestuur (Stb. 64, PB 63)”, 3 maart 1951

Fundashon Bon Gobernashon Bonaire (Stichting Goed Bestuur)

“Zwartboek, betreffende de huidige politieke gezagsdragers op Bonaire”, 24 oktober 2007, Kralendijk, Bonaire.

Overgangsakkoord

“Toetreding Curaçao tot het Overgangsakkoord”, 28 augustus 2007, Willemstad, Curaçao

Overgangsakkoord

“Afspraken over de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden”, 12 februari 2007, Philipsburg, Sint Maarten

Protocol PVNA

“Protocol Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)”, 12 januari 2005

Raad voor openbaar bestuur (Rob)

“Op de grens van monisme en dualisme”, november 1997, Den Haag

Rapport Kofiansa

‘Bestuurlijke verbetering integriteit’, Bureau Constitutionele Zaken, februari 1999, Willemstad, Curaçao

Rapport stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur

“Aangelegd om in vrijheid samen te werken”, Dualisering: bijsturing geboden, 15 december 2004, Den Haag

Rijksuniversiteit Groningen / Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen

“Persbericht Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen”, 15 januari 2007, Groningen

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2007, nr. 347

“Besluit van 11 september 2007 op het beroep van het Bestuurscollege van het Eilandgebied Bonaire tegen het besluit van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen van 3 januari 2007 tot vernietiging van de besluiten van het Bestuurscollege van 14 juni 2006, nr. 16 enz.”, 2007, Den Haag

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2007, nr. 474

Besluit van 8 november 2007, houdende tijdelijke voorzieningen voor het toezicht op de begroting en de bedrijfsvoering van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen (Besluit tijdelijk financieel toezicht BES)

Slotverklaring

“Bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten”, 2 november 2006, Den Haag

Slotverklaring

“Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba”, 11 oktober 2006, Den Haag

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

“Rijkswet van 28 oktober 1954, laatst gewijzigd op 7 september 1998”

Wetenschappelijk onderzoek en documentatie (WODC)

WODC-rapport “Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten”, 8 oktober 2007

Websites (geraadpleegd in de periode februari 2007 tot en met januari 2008)

www.allesoverdeverkiezingen.nl

www.amigoe.com

www.antillenhuis.nl

www.antilliaansdagblad.com

www.bestuurskunde.nl

www.cbs.an

www.decentraalbestuur.nl

www.gov.an

www.gov.an/arna

www.kollumerland.nl

www.minbzk.nl

www.rug.nl

www.schiermonnikoog.nl

www.terschelling.nl

www.texel.nl

www.vng.nl

Bijlage 2 Interviews

Bezoeken

- Beukenboom, Robbie, lid eilandsraad PDB (Aliansa): week 3- 7 december 2007
- Booi, Ramonsito, lid eilandsraad, partijleider en adviseur bestuurscollege: week 3- 7 december 2007
- Bijkerk, mr. Michiel, oud-politicus, advocaat en juridisch adviseur van het bestuurscollege voor staatkundige structuur: week 3- 7 december 2007
- Comenencia MA, Paul, R.J., Gevolmachtigd minister voor de Nederlandse Antillen, in aanwezigheid van Serphos, Norman, E., voorlichter: vrijdag 5 oktober 2007
- Domacassé, Herbert, gezaghebber eilandgebied Bonaire: week 3- 7 december 2007
- Elhage, Burney, gedeputeerde UPB (geen eilandsraadslid): week 3- 7 december 2007
- González, mevrouw mr., Nereida, M, secretaris van het eilandgebied Bonaire: week 3- 7 december 2007
- Laan, mevrouw Drs., Monica, Beleidsadviseur Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen: 15 oktober 2007
- Landheer, mr. H.C, griffier gemeente Spijkenisse: vrijdag 5 oktober 2007
- Maduro, mr. Ing. Hubert C, lid van de Raad van State van het Koninkrijk voor Aruba: vrijdag 17 augustus 2007
- Oleana, Noly, lid eilandsraad PDB (Aliansa): week 3- 7 december 2007
- Rosheuvel, dr. Dennis, Beleidsadviseur BZK en op 31 mei 2005 gepromoveerd op het onderwerp "De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding": donderdag 23 augustus 2007
- Willem, Norwin, voorzitter Stichting Goed Bestuur en oud-gedeputeerde: week 3- 7 december 2007

Emailcontacten

- Abraham, Jopie, fractieleider oppositiepartij PDB/Alliansa, eilandgebied Bonaire: woensdag 11 oktober 2007
- Blackman, Xavier, Hoofd Financiën Saba: maandag 2 juli 2007
- Slopsema- Terpstra, mw. drs. M.J. , raadsgriffier gemeente Kollumerland c.a.: woensdag 13 juni 2007

Bijlage 3 Vragenlijst interviews

Vragenlijst interviews (1)

1. Slinkt het ledental van de politieke partijen?
2. Is er bij burgers een afnemende belangstelling voor de lokale politiek?
3. Is er bij burgers een toenemende belangstelling om invloed uit te oefenen?
4. Is er sprake van grote invloed op (beleids)besluitvorming door gedeputeerden als collectief en individueel?
5. Is er sprake van een duidelijk profiel van raad en college?
6. Is de rolverdeling van alle actoren (raadslid, gedeputeerde, gezaghebber) duidelijk?
7. Hoe is de rolverhouding tussen gezaghebber en gedeputeerde?
8. Voor welke problemen in het huidige bestuur in Bonaire zou dualisering een oplossing kunnen bieden?
9. Is het gewenst om een ander bestuurssysteem in te voeren in Bonaire en bestaat daar draagvlak voor?
10. Bestaat er in Bonaire een kloof tussen het bestuur/politici en de burger? En hoe uit dat zich, waaraan kun je dat merken?
11. Waarom zou het dualisme voor Bonaire wel of niet geschikt zijn?
12. Wie profiteert daarvan en wie juist niet?
13. Wordt er op dit moment een discussie gevoerd over de invoering van het dualisme? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Vragenlijst interviews (2)

1. Past het Nederlandse dualistisch bestuursmodel als bestuurssysteem in Bonaire? Of is voortzetting van het huidige bestuursmodel gewenst (dat wil zeggen verhouding tussen gezaghebber en eilandsraad blijft ongewijzigd en geënt op de oude Nederlandse Gemeentewet)?
2. Voor welke problemen in het huidige bestuur in Bonaire zou dualisering een oplossing kunnen bieden?
3. De slotverklaring stelt dat het dualisme moet worden ingevoerd binnen het bestuur van de eilanden die rechtstreeks tot het Koninkrijk zullen behoren. Hoe wordt daarover gedacht door de bewoners zelf? Bestaat er überhaupt een discussie over de wenselijkheid van een dualistisch bestuursmodel?
4. De aanleiding voor de invoering van een dualistisch bestuursmodel in Nederland waren de volgende problemen:

- *de positie van de lokale politiek die onder druk staat. Hetgeen te merken is aan een slinkend ledental van politieke partijen;*
- *in de praktijk was er al sprake van een dualistisch stelsel, maar formeel gezien niet. ;*
- *de rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen, raad en college, is onduidelijk. Het lokaal bestuur is onvoldoende herkenbaar voor burgers. De wethouders vervullen een dubbelrol: ze zijn lid van het college, lid van de gemeenteraad, lid van de gemeenteraadscommissie en lid van hun fractie. De rol van de gemeenteraad als tegenspeler van het college is hierdoor erg diffuus;*
- *de collegialiteit van het college staat onder druk. De wethouder heeft de overhand boven de burgemeester.*

Kunt u aangeven of er in Bonaire ook sprake is van vergelijkbare problemen? M.a.w.:

Slinkt het ledental van de politieke partijen?

Is er een afnemende belangstelling voor de lokale politiek?

Is er een toenemende belangstelling om invloed uit te oefenen?

Is er sprake van grote invloed op (beleids)besluitvorming gedeputeerden als collectief en individueel?

Is er sprake van een duidelijk profiel van raad en college?

Is de rolverdeling van alle actoren (raadslid, gedeputeerde, gezaghebber)?

Hoe is de rolverhouding tussen gezaghebber en gedeputeerde?

5. Is het gewenst om een ander bestuurssysteem in te voeren in Bonaire en bestaat daar draagvlak voor?
6. Kunt u aangeven wat de rol en positie van de eilandsraad is in de praktijk?
7. Kunt u aangeven wat de rol en positie van de gezaghebber is in de praktijk?
8. Kunt u aangeven wat de rol en positie van de gedeputeerde is in de praktijk?
9. Kunt u het verschil in functioneren, positie en rol van de eilandsraad, gezaghebber en gedeputeerden ten opzichte van de Nederlandse gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeester in de praktijk aangeven?
10. Indien er een verschil hierin is te bespeuren, kunt u verklaren/beschrijven waarom of waardoor dit verschil wordt veroorzaakt?
11. Zijn er verschillende politieke partijen op Bonaire actief en hebben zij een standpunt over het in te voeren dualistisch model?

Bijlage 4 Slotverklaring “miniconferentie”, 10 en 11 oktober 2006