

Ontwikkeling en armoedebestrijding

Een vergelijkende casestudie op de BES-eilanden

Scriptie door Mariska Gach

Onder begeleiding van Oda van Cranenburgh

Aantal woorden: 8676

Op 10 oktober 2010 hield de Nederlandse Antillen op te bestaan. Zij bestond uit de eilanden Curaçao, Sint-Maarten, Bonaire, Saba en Sint-Eustatius en functioneerde als één autonoom land binnen het Koninkrijk Nederland. Curaçao en Sint-Maarten werden in 2010 afzonderlijke landen binnen het Koninkrijk Nederland. Aruba was dit al meer dan twee decennia geleden geworden. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de BES-eilanden) kozen voor een intiemere relatie met Nederland waarin een deel van de autonomie werd opgezegd. De BES-eilanden werden in de Nederlandse grondwet en wettenstructuur opgenomen als openbare lichamen ofwel ‘bijzondere gemeentes’ (De Jong & Van der Veer, 2012: 61; Veenendaal, 2015: 15). De bevolking van deze eilanden zag toenemende welvaart, beter onderwijs en betere gezondheidszorg als voordeel van een directe politieke relatie met Nederland. Hiervoor was men bereid een groot deel van de autonomie op te geven. De Nederlandse overheid had de hoop dat het verwijderen van het niet naar behoren functionerende bestuur van de Nederlandse Antillen tot grotere bestuurlijke effectiviteit en meer integriteit zou leiden (Veenendaal, 2015: 21). Ook zou de nieuwe wetgeving voor de sociale diensten de levensomstandigheden van de bevolking moeten verbeteren. Het eind 2015 uitgekomen evaluatierapport van de Nederlandse overheid wijst erop dat de wetgeving en het bestuur nog vaak niet (goed) functioneren en dat de bevolking er na 2010 economisch op achteruit is gegaan (Spies, Soons, Thodé, Verhey & Weekers, 2015). Liesbeth Spies, voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), was de voorzitter van dit evaluatierapport dat in opdracht van het ministerie van BZK werd uitgevoerd. De onderzoekers stelden dat de koopkracht van de lonen op bijvoorbeeld Sint-Eustatius met 14% is gedaald (Spies et al., 2015: 91), dat de al bestaande armoedeproblematiek op het eiland verscherpte. Op Bonaire en Saba is de koopkracht aanzienlijk minder gedaald maar zijn er ook bestuurlijke problemen. Deze situatie roept twee vragen op. Hoe kan het verschil in ontwikkeling tussen de drie eilanden verklaard worden en waarom was de nieuwe Nederlandse wetgeving en haar beleid niet succesvol in het bereiken van meer welvaart op de BES-eilanden?

In dit onderzoek zullen deze twee vragen worden onderzocht. Daarmee kunnen mogelijk aanbevelingen over het ontwikkelingsbeleid van Nederland op het gebied van armoedebestrijding en goed bestuur op de BES-eilanden gedaan worden. Nederland voerde tot 2015 ontwikkelingsbeleid op de BES-eilanden gericht op goed bestuur en financiële stabiliteit. Sinds 2015 bevat het beleid ook een pijler armoedebestrijding. Op dit moment is van goed bestuur geen sprake: zo werd Sint-Eustatius afgelopen zomer onder verscherpt toezicht gesteld omdat er sprake was van 'bestuurlijke

disfunctionaliteit' die leidde tot grote tekorten op de overheidsbegroting (Rijksoverheid, 2015). Niet alleen is het relevant voor de overheid om te begrijpen hoe en waarom dit probleem van ontwikkeling is ontstaan, het is ook relevant voor de maatschappij: de bewoners van de BES-eilanden zijn gedesillusioniseerd door de beperkte positieve effecten van de transitie (Spies et al., 2015). Dit onderzoek kan bijdragen aan het ontwikkelen van een betere strategie om effectief armoede op de BES-eilanden te bestrijden.

Theoretisch kader

De traditionele definitie van armoede legt de focus op het monetaire aspect: armoede wordt geformuleerd als het niet in staat zijn over producten te beschikken (in brede zin) als gevolg van een tekort in het inkomen (Akindola, 2009: 122). Dit wordt wel 'economische deprivatie' genoemd: een persoon kan als armoedig worden bestempeld als deze niet over voldoende koopkracht beschikt, ofwel het inkomen niet hoog genoeg is om in een minimaal acceptabel niveau van voeding en ander basisonderhoud te voorzien (Akindola, 2009: 123). Een dergelijk minimaal acceptabel niveau wordt door de overheid uitgedrukt in cijfers met een zogenoemde *poverty threshold* ofwel armoedegrens (Kwadzo, 2010). Deze traditionele definitie staat in contrast met andere ideeën die bijvoorbeeld stellen dat inkomensniveau niet de enige bepalende factor is voor armoede. Een multidimensionaal concept van armoede stelt dat ook de kwaliteit van het leven een rol speelt: lage resultaten op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg zijn ook indicatoren van deprivatie (Akindola, 2009: 134). Voor ontwikkelingslanden is inkomensarmoede het meest relevant, omdat een groot deel van de bevolking onder de armoedegrens moet rondkomen. In het geval van armoedebestrijding op de BES-eilanden speelt voornamelijk het multidimensionale concept van armoede een rol omdat er nog maar in beperkte mate sprake is van inkomensarmoede. Daarom hadden lokale en Haagse bestuurders bij het voorbereiden van de transitie afgesproken dat de BES-eilanden een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau moesten bereiken (Spies et al., 2015: 79).

Het ontwikkelingsbeleid van overheden wordt geformuleerd volgens een door hen aangenomen definitie van armoede die daarmee de maatregelen bepaalt die worden genomen om armoede aan te pakken (Akindola, 2009: 126). In dit paper zal daarom het ontwikkelingsbeleid van Nederland op de BES-eilanden wat betreft armoedebestrijding in een theoretisch perspectief worden geplaatst. Een dergelijk theoretisch perspectief met relevantie voor armoedebestrijding is het conceptueel kader van *good governance*, dat veronderstelt dat armoedebestrijding voorafgegaan moet worden door verregaande hervormingen van de publieke sector. De overheid moet relatief goed functioneren voordat economische en politieke ontwikkeling kan optreden en sociale diensten kunnen worden verleend (Grindle, 2007: 553). De Nederlandse ontwikkelingsagenda op de BES-eilanden met haar streven naar goed bestuur hanteert dezelfde veronderstelling (Ministerie van BZK, 2014).

Het nastreven van *good governance* is binnen de ontwikkelingsliteratuur een van de routes voor succesvolle armoedebestrijding. De *good governance* agenda introduceert echter een grote

hoeveelheid ontwikkelingspunten die aandacht moeten krijgen. In de praktijk blijkt een grote agenda vaak lastig uitvoerbaar en dat leidt ertoe dat verwachtingen van de bevolking vaak hoger zijn dan de bereikte successen (Grindle, 2004: 526). Van een dergelijke situatie lijkt op dit moment op de BES-eilanden sprake te zijn: de bevolking is teleurgesteld omdat de beloofde resultaten (nog) niet worden ervaren. Het door Merilee Grindle geïntroduceerde begrip *good enough governance* is een herziening van de *good governance* agenda, waarbij Grindle probeert de haalbare ontwikkelingsplannen van de onhaalbare te scheiden en waarbij het haalbare gedeelte het startpunt is voor *good enough governance* (Grindle, 2004: 526). Dit conceptueel kader stelt dat niet alle bestuurlijke fouten in een keer getackeld moeten en kunnen worden voor succesvolle armoedebestrijding. De aandacht moet juist gevestigd worden op de minimale condities van bestuurlijke functionaliteit om economische, politieke en sociale ontwikkeling mogelijk te maken (Grindle, 2007: 554). De ontwikkelingspraktijken die hieruit volgen, zijn geformuleerd uit deze theoretische gedachte: afhankelijk van waar het ontwikkelingsland zich bevindt op de ladder van ontwikkeling, worden de minimale condities voor verdere ontwikkeling geformuleerd. Een *failed state* kan bij het formuleren van ontwikkelingsprioriteiten het best de garantie van persoonlijke veiligheid voor haar burgers prioriteren boven het creëren van een eerlijk rechtssysteem (Grindle, 2007: 565).

De BES-eilanden zijn *sub-national island jurisdictions* (SNIJ's), ofwel rechtsgebieden met autonomie of gedeelde autonomie die bijna alleen op eilanden te vinden zijn (Baldacchino & Milne, 2006: 487). Sinds 2010 hebben de drie eilanden autonomie opgegeven die zij onder het bewind van de Nederlandse Antillen wel hadden. Kiezen voor deze niet-soevereine vorm van een rechtsgebied is volgens de literatuur over SNIJ's een strategische keuze die kan bijdragen aan een versterking van de economie en aan de veiligheid van het rechtsgebied (Baldacchino & Milne, 2006: 488). Terwijl de veiligheid van een SNIJ gewaarborgd wordt door de metropool, heeft de SNIJ nog genoeg ruimte om de nationale identiteit en de lokale cultuur te beschermen en beschikt zij op lokaal niveau over macht (Baldacchino & Milne, 2006: 490). Voor het behalen van economisch succes wordt in het algemeen verondersteld dat het kleine eiland wel gebruik moet maken van buitenlandse (niet van het eiland afkomstige) goederen en diensten (Baldacchino, 2006b: 45). Dit wordt het MIRAB-syndroom genoemd: *migration, remittances, aid* en *bureaucracy* (MIRAB), waarbij migratie, overschrijvingen, hulp en bureaucratie belangrijke factoren zijn die de ontwikkeling van een klein eiland bepalen. SNIJ's hebben een zeer hechte band met hun metropool en zijn vaak economisch afhankelijk van het grotere land. Dit impliceert dat het Nederlands ontwikkelingsbeleid gericht op armoedebestrijding, economische vooruitgang en goed bestuur daadwerkelijk invloed kan hebben op de ontwikkeling van de BES-eilanden.

Een eilandstaat wordt over het algemeen klein genoemd als het bevolkingsaantal onder de 250 duizend ligt (Veenendaal, 2013: 248). De drie BES-eilanden komen samen maximaal aan tien procent van dat aantal inwoners en zijn dus extreem klein (Oostindie & Sutton, 2006: 6). Kleinschaligheid van eilanden impliceert een publieke sector die afhankelijk is van externe ondersteuning. Volgens het

MIRAB-syndroom moeten kleinere eilanden wel gebruik maken van buitenlandse goederen en diensten om het eiland draaiende te houden: de publieke sector is afhankelijk van de overboekingen van expats (*remittances*) en van de hulp (*aid*). Hoe kleiner het eiland en hoe lager het bevolkingsaantal, hoe hoger deze afhankelijkheid kan zijn (Baldacchino, 2006b). Een stabiele en voorspelbare goed functionerende lokale overheid op kleine eilanden is van groot belang voor het investeringsklimaat en het welvaartsniveau (Binnenlands Bestuur, 2015). Een gebrekkig transparante overheid schrikt investeerders af en draagt daarmee bij aan hogere prijzen voor voorzieningen, levensonderhoud en diensten. Op dit moment waarborgt de beperkte capaciteit van het bestuur op de BES-eilanden de kwaliteit van de uitvoering niet en is het bestuur te zeer afhankelijk van de inzet en kwaliteiten van individuele personen (Spies et al., 2015: 105; Oostindie & Sutton, 2006). Kleine eilanden met een arme bevolking bieden een voedingsbodem voor cliëntelisme en normvervaging onder politici (Binnenlands Bestuur, 2015). Dergelijke problemen met *good governance* zijn waargenomen in alle SNIJ's in de Cariben (De Jong & Van der Veer, 2012: 72; Veenendaal, 2015: 26). Hoewel Den Haag het haar doel heeft gemaakt het bestuur op de Nederlandse Cariben te verbeteren, is dit vanwege haar extreme kleinschaligheid een lastig proces. Voor het succesvol bestrijden van armoede is een stabiele en goed functionerende overheid juist van belang (Oostindie & Sutton, 2006).

Methoden

De literatuur over *good governance* biedt belangrijke perspectieven om te onderzoeken wat er verbeterd kan worden aan het bestuur op de BES-eilanden om bij te dragen aan armoedebestrijding. Het huidige beleid van de Nederlandse overheid wordt vormgegeven door vier pijlers, namelijk: economische ontwikkeling, armoedebestrijding, kinderrechten en bestuurlijke ontwikkeling (Rijksvertegenwoordiger van de BES-eilanden, 2015). Voor dit onderzoek worden alle pijlers (op kinderrechten na) bestudeerd. Dit is belangrijk omdat bestuurlijke en economische ontwikkelingen ten grondslag liggen aan de huidige armoedeproblematiek op de BES-eilanden: bestuurlijk instabiliteit leidt vaak ook tot economische stagnatie of achteruitgang (Oostindie & Sutton, 2006: 3).

De drie afzonderlijke BES-eilanden worden met elkaar vergeleken in hun sociaaleconomische en politieke context. De bewoners van de eilanden hebben eenzelfde sociaal-culturele achtergrond (Duijf & Soons, 2011: 31). De economische en politieke vergelijking is noodzakelijk omdat de koopkracht op Bonaire en Saba niet zo sterk is gedaald als de koopkracht op Sint-Eustatius (Spies et al., 2015). De vergelijking kan aangeven welke factoren een rol spelen bij het verschil in toename van armoede op de BES-eilanden. Naast het Nederlandse beleid en mogelijke verschillen in de operationalisering hiervan op de drie eilanden, kan de toename van armoede ook aan omgevingsfactoren te wijten zijn. Dit onderzoek is daarmee een vergelijkende casestudie tussen de drie BES-eilanden.

Voor deze studie moeten de volgende vragen gesteld worden. Hoe heeft de armoede zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld onder het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en wat houdt dit beleid in? Hoe beïnvloeden lokale verschillen tussen de eilanden het succes van armoedebestrijding en het streven naar *good governance*? Hoe kan het ontwikkelingsbeleid van Nederland verbeterd worden om armoede op de BES-eilanden beter te bestrijden? Hiervoor kan zowel primaire als secundaire literatuur gebruikt worden. Zowel beleidsdocumenten en parlementaire verslagen van de Nederlandse overheid als wetenschappelijke artikelen van politicologen, sociologen en bestuurskundigen bieden inzichten die aan het beantwoorden van de hoofdvraag kunnen bijdragen: hoe kan het verschil in ontwikkeling tussen de drie BES-eilanden verklaard worden en waarom was de nieuwe Nederlandse wetgeving en haar beleid niet succesvol in het bereiken van meer welvaart op de BES-eilanden? Voor de eilanden geldt dat zij niet geclassificeerd worden als unitaire staat, dus zijn er geen gegevens van Freedom House en de Human Development Index beschikbaar. Voor het maken van een vergelijking met de literatuur over *small island states* zal hiervan worden geabstraheerd, omdat vooral het eiland-aspect van belang is.

Ontstaansgeschiedenis van en armoede op de BES-eilanden

De Caribische koloniën van Nederland (de Nederlandse Antillen) traden in 1954 in een nieuwe verhouding met Nederland waarin zij een autonoom land binnen het Koninkrijk Nederland werden. Dit gebeurde als gevolg van het dekolonisatieproces dat zich over de hele wereld had verspreid en Indonesië al had opgeëist (Oostindie & Klinkers, 2012: 23). Aruba, een van de zes eilanden van de Nederlandse Antillen, verliet deze constructie al in 1986 en werd daarmee een apart land binnen het Koninkrijk. Het bestuur van Aruba was het namelijk oneens met de dominante positie van Curaçao binnen de politieke unie (Veenendaal, 2015: 20; De Jong & Van der Veer, 2012: 65). Het bestuur van Sint-Maarten verkoos na de eeuwwisseling ook een loskoppeling van de andere eilanden, terwijl Curaçao uitte graag van de ‘financiële last van de kleinere eilanden’ af te zijn (De Jong & Van der Veer, 2012: 62). In plaats van een in Nederland verwachte gezamenlijke weg naar onafhankelijkheid voor de zes eilanden, werden zij uiteindelijk van elkaar losgekoppeld nadat deze wens uit referenda onder de bevolking naar voren kwam (Oostindie & Klinkers, 2012: 7). Curaçao en Sint-Maarten werden hiermee in 2010 afzonderlijke landen binnen het Koninkrijk Nederland terwijl Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de BES-eilanden) openbare lichamen ofwel ‘bijzondere gemeentes’ werden van Nederland. Hiermee gingen Curaçao, Sint-Maarten en de BES-eilanden een directe bilaterale relatie aan met Den Haag: de constitutionele banden tussen de verschillende eilanden werden verbroken (Adler-Nissen & Grad, 2013: 208).

De inwoners van de BES-eilanden en haar politieke leiding zagen toenemende welvaart, beter onderwijs en betere gezondheidszorg als voordeel van een directe politieke relatie met Nederland. In de jaren dat de BES-eilanden nu bijzondere gemeenten zijn van Nederland is er echter sprake geweest van een daling in de welvaart en daarmee een toenemende armoedeproblematiek. Tussen 2010 en

2013 is het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking op Bonaire en Sint-Eustatius gedaald met respectievelijk 3,3% en 2,1% en op Saba gestegen met 9,4% (Spies et al., 2015: 53). De koopkracht van de lonen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is gedaald met respectievelijk 4%, 14% en 6%. Dit wordt voornamelijk verklaard door sterke prijsstijgingen op alle drie de eilanden die niet door een stijging van het loon werden gecompenseerd. Op de BES-eilanden stegen de prijzen respectievelijk met 10%, 16% en 12% tussen 2010 en 2013 (Spies et al., 2015: 87, 91, 95). Volgens de onderzoekers van het evaluatierapport zijn hiervoor meerdere oorzaken. Zo heeft de door Nederlandse wetgeving ingegeven overgang op de Amerikaanse dollar in de praktijk een prijsopdrijvend effect gehad (Spies et al., 2015: 54). De invoering van het nieuwe belastingstelsel leidde ook tot prijsverhogingen. Dit is het gevolg van efficiëntere controle op het innen van belastingen die uiteindelijk werd doorgerekend in de prijzen (Spies et al., 2015: 54). De kleinschaligheid van de eilanden en gebrek aan transparantie van het bestuur hebben daarnaast ook geleid tot hogere prijzen, dat nog meer geldt op Sint-Eustatius en Saba dan op Bonaire (Spies et al., 2015: 55).

Op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg zijn sinds 2010 aanzienlijke successen behaald. Toch zijn er nog steeds problemen: de hoge kosten, de inefficiënte bureaucratie en het ontbreken van een aanvullende verzekering in de gezondheidszorg, met daarbij de lage kwaliteit van het onderwijs, blijven problematisch (Spies et al., 2015: 66-68). Armoede op de BES-eilanden in haar huidige vorm uit zich in het besproken multidimensionaal concept: naast inkomensarmoede spelen ook onderwijs en voorzieningen een rol. 50% van de inkomens op de eilanden ligt op of net boven het minimumloon: deze bewoners geven aan dat ook vóór de toetreding tot Nederland men de eindjes aan elkaar moest knopen, maar dat de gestegen kosten van levensonderhoud de problemen nog eens vergroot hebben (Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, 2012: 4). Dit deel van de bevolking ervaart nu dagelijks armoede door het achterblijven van de koopkracht en het relatief lage niveau van sociale voorzieningen (Spies et al., 2015: 57).

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op de BES-eilanden

Het Nederlandse beleid voor de Nederlandse Antillen had sinds de jaren zestig de insteek van tijdelijke steun en zelfredzaamheid. In de praktijk was er echter sprake van toenemende hulpafhankelijkheid. De publieke sector van de BES-eilanden was alleen al door de extreme kleinschaligheid volstrekt afhankelijk van externe ondersteuning (Oostindie & Klinkers, 2012: 33). Hoewel Nederland de insteek hanteerde dat de ondersteuning afgebouwd zou moeten worden, was hier in de praktijk weinig sprake van. Het Statuut van het Koninkrijk dat in 1954 opgesteld was om de autonomie van binnenlands bestuur te behouden in de Cariben, zorgde ervoor dat Nederland niet in staat was in te grijpen om slecht bestuur te corrigeren, terwijl het gevoel van verantwoordelijkheid voor slechte prestaties wel leefde (Adler-Nissen & Grad, 2013: 204). Met de vernieuwde status kwam voor Nederland de mogelijkheid om meer macht uit te oefenen op het bestuur en de financiën. Hiervoor schold het een schuld van 1,7 biljoen van de Nederlandse Antillen kwijt waardoor Sint-Maarten en Curaçao met een

schone lei konden beginnen, maar onder beperkte autonomie (De Jong, 2009: 24; Adler-Nissen & Grad, 2013: 209). De BES-eilanden zouden meer Nederlandse ondersteuning krijgen en dientengevolge ook meer controle vanuit de metropool Nederland.

In de overheidsdocumenten ontbreekt één allesomvattend document voor een strategie voor aanpak van de problemen op de BES-eilanden. Elk overheidsdepartement had een eigen aanpak en voerde haar eigen wetgeving door op de eilanden. Met het verkrijgen van dezelfde rechten als de Nederlandse bevolking kwam de invoering van een groot aantal wetten die de levensstandaard van de BES-eilanders moesten verhogen. Deze wetten betreffen verbeteringen in de zorg, het onderwijs, het drinkwater en de veiligheid, het invoeren van sociale huur, het invoeren van de Amerikaanse dollar, stemrecht bij de Nederlandse verkiezingen en het samenvoegen van de hulpdiensten (Rijksoverheid, 2016). De wetten zijn grotendeels een aanvulling op de al bestaande Antilliaanse landsverordeningen. Op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en onderwijs is geheel nieuwe wet- en regelgeving van kracht geworden na de transitie (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2011: 1). Daarnaast werden er wetten ingevoerd die euthanasie, abortus en het homohuwelijk legaliseren (Oostindie & Klinkers, 2012: 265).

In de overheidsdocumenten ontbrak dus een aanpak voor de al bestaande armoedeproblematiek op de BES-eilanden. In de eerste rapportage van de Rijksvertegenwoordiger op de BES-eilanden in het voorjaar van 2011 noemt geen enkel werkzaam ministerie de armoedeproblematiek. In een meerjarenplan voor ontwikkeling in Caribisch Nederland dat in 2015 is ingegaan en tot en met 2018 zal lopen, is armoedebestrijding een van de vier pijlers. Dit gebeurde als gevolg van de tegenvallende resultaten in het bereiken van een stijging van de levensstandaard, zoals bleek uit cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) tussen 2010 en 2013 over de daling van het besteedbaar inkomen (Spies et al., 2015: 52). In 2012 voerde het ministerie van SZW een armoedeverkenning uit om vast te stellen hoe de armoedeproblematiek op de eilanden zich manifesteert en wat daarvan de oorzaken zijn (Ministerie van SZW, 2012: 3).

Het meerjarenplan voor ontwikkeling op de BES-eilanden omvat vier pijlers: economische ontwikkeling, armoedebestrijding, kinderrechten en bestuurlijke ontwikkeling. Armoedebestrijding, in tegenstelling tot in de eerdere wet- en regelgeving, krijgt een prominentere rol. Dit meerjarenplan moet 'leiden tot meer gecoördineerd beleid van rijksoverheid en eilandelijke overheden over een langere periode' in tegenstelling tot eerdere afzonderlijke incidentele afspraken (Ministerie van BZK, 2015: 2). Hierin prioriteert het ministerie het aanpakken van de hoogste nood onder de bevolking maar stelt tegelijkertijd ook dat een structurele oplossing voor armoedebestrijding economische ontwikkeling is. Het ontwikkelingsbeleid van Nederland volgt daarmee de theorie van Grindle die ook stelt dat economische groei plaats moet vinden om armoede op te kunnen lossen. Zo moet het terugdringen van de kosten van basisvoorzieningen de koopkracht van de burgers ten goede komen (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2011: 8). Onder economische ontwikkeling worden drie hoofdlijnen gevolgd: het verbeteren van de basis-infrastructuur, het aanjagen van ondernemerschap en

het vestigingsklimaat, en het op orde brengen van belangrijke randvoorwaarden zoals eigen voedselvoorziening, toeristische infrastructuur en duurzaam gebruik van de natuur.

Onder armoedebestrijding stelt de Rijksvertegenwoordiger dat de arbeidsbemiddeling moet worden verbeterd omdat dit een randvoorwaarde is voor het koppelen van vraag en aanbod van arbeid bij de ontwikkelingsplannen. Dit is een wettelijke taak van het openbaar lichaam zelf, maar wat zij moet doen en wie hierop zal toezien, wordt niet vermeld. Maatregelen die wel concreet worden gemaakt, zijn een verhoging van de uitkering aan alleenstaanden met alleen een arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) en de onderstand, een verhoging van het wettelijk minimumloon, het invoeren van een kinderbijslagvoorziening en het informeren van de bevolking over de uitkeringen waarop zij aanspraak kunnen maken. Voor het bereiken van een betaalbare woningmarkt wordt momenteel een systeem van wet- en regelgeving bedacht vanuit BZK, waarbij een eerlijk systeem van toewijzing, bepaling van tarieven en toekenning van subsidie nodig is. Voor de sociale woningbouw verleent BZK ook kennis en financiële ondersteuning (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2015: 9-11). Een groot deel van de armoedebestrijdingsagenda betreft hiermee het verhogen van de uitgaven van ofwel de Nederlandse overheid ofwel de eilandelijke overheid. In beperkte mate wordt melding gemaakt van multidimensionale vraagstukken rondom armoede. Het meerjarenplan vermeldt het volgende:

“10. De staatssecretaris van SZW zegt toe het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken.

11. De staatssecretaris van SZW zal intern bezien hoe ondersteuning vanuit SZW georganiseerd kan worden op vraagstukken vanuit de openbare lichamen die te maken hebben met het invulling geven aan eilandelijk armoedebeleid.” (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2015: 9)

Hiermee wordt betrokkenheid van het ministerie van SZW toegezegd, maar niet meer dan ondersteuning. Omdat er nog geen ijkpunt is voor een minimale bestaanszekerheid voor bewoners, worden er tijdelijke maatregelen genomen die kunnen bijdragen aan een verbetering (zoals het informeren van de bevolking) maar ontbreekt een structurele aanpak of afspraken tussen Den Haag en de lokale overheid op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg (Spies et al., 2015: 105).

Vanwege de door Grindle beschreven relatie tussen armoedebestrijding en *good governance* is ook het Nederlands ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van de bestuurlijke ontwikkeling op de BES-eilanden relevant. Volgens het meerjarenplan kunnen zowel ambtenaren als bestuurders op dit moment de kansen en bedreigingen van hun werk niet het hoofd bieden (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2015: 13). Bestuurscolleges moeten daarom aangeven waar zij ondersteuning nodig hebben en kunnen als de administratieve lasten te hoog zijn, een verzoek indienen ter wijziging van de administratieve regels. Elke gezaghebber krijgt één bestuursadviseur voor drie jaar op kosten van BZK die hen in hun werk zal ondersteunen. Rijkstrainees vanuit Den Haag kunnen ook bij het eilandbestuur ingezet worden. Door de kleine schaal van de eilanden is het volgens het meerjarenplan onmogelijk

om alle bestuurlijke en ambtelijke capaciteit uit eigen geledingen te halen (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2015: 14). De literatuur over *good governance* in kleine eilandstaten beschrijft ditzelfde probleem bij het realiseren van goed bestuur op eilanden. Ook in qua omvang vergelijkbare kleine gemeenten in Nederland spelen problemen van capaciteit en gebrek aan bestuurskracht.

Geografische en economische omstandigheden op de BES-eilanden

Bonaire behoort tot de benedenwindse eilandengroep samen met Aruba en Curaçao en bevindt zich net boven de kust van Venezuela. Sint-Eustatius en Saba liggen op 900 kilometer afstand van Bonaire en behoren tot de bovenwindse eilandengroep samen met Sint-Maarten. De locatie van de voormalige eilanden uit de Nederlandse Antillen is te zien op de kaart van figuur 1. De oppervlakte van deze twee eilanden verschilt aanzienlijk ten opzichte van Bonaire, zoals weergegeven in tabel 1. Het aantal inwoners verschilt ook behoorlijk. Op de drie eilanden is de economische structuur eenzijdig en daardoor kwetsbaar. Sint-Eustatius en Saba hebben een beperktere schaalgrootte dan Bonaire en moeten vrijwel alle grondstoffen en andere goederen en producten van elders worden aangevoerd, dat voor kostennadelen zorgt (Spies et al., 2015: 87-95). Dit blijkt uit de handelsbalans, die voor Sint-Eustatius en Saba percentueel nog negatiever uitvalt dan die van Bonaire (CBS, 2015a). Zowel Sint-Eustatius als Saba worden gevormd door één vulkaan, waardoor er maar beperkte ruimte voor woningbouw is. Op deze twee eilanden moet men ook orkaanbestendig bouwen, waardoor de huurprijs voor de bevolking hoog is en met een laag inkomen vaak niet betaalbaar (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2015: 11). De stichting sociale woningbouw op Saba is hierdoor failliet gegaan (Spies et al., 2015: 87-95).

Figuur 1.

Kaart Nederlandse Antillen



Bron. Opgevraagd van: <http://www.bevrijdingintercultureel.nl/bi/foto.html#nedant>

Tabel 1.*BES-eilanden vergeleken*

	Bonaire	Sint-Eustatius	Saba
Oppervlakte in km ²	228	21	13
Inwoners	18.400	4.000	1.800
Inwoners per km ²	80,7	190,5	138,5
Inkomen in USD	27.800	33.200	27.400
Werkloosheidspercentage	5,8%	3,2%	3,9%

Bron. Getallen zijn ontleend aan het Evaluatierapport BES-eilanden door Spies et al. (2015).

De Caribisch Nederlandse eilanden zijn niet uniek in de regio: er zijn meer eilanden in de Cariben met economieën die relatief sterk afhankelijk zijn van een beperkt aantal sectoren waardoor zij kwetsbaar zijn. Die kwetsbaarheid wordt nog versterkt doordat het kleinschalige en open karakter tot een sterke afhankelijkheid van wereldwijde ontwikkelingen leidt. Het evaluatierapport concludeert dan ook dat behoud én versterking van de sectoren waar de eilanden van afhankelijk zijn, cruciaal is (Spies et al., 2015: 52). In het meerjarenplan tot 2018 wordt aandacht besteed aan economische ontwikkeling waarbij maatregelen die toerisme moeten uitbreiden, meerdere malen aan bod komen (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2015). Alle drie de eilanden hebben belang bij toerisme: Bonaire wil de bevolking bijscholen zodat ze in het toerisme kunnen werken, Sint-Eustatius wil de verblijfsvoorzieningen en het aantal vluchten naar het eiland uitbreiden en Saba speelt in op duurzaamheid.

Politieke en bestuurlijke omstandigheden op de BES-eilanden

Op Bonaire is het hoofdkantoor van de Rijksdienst te vinden, een Nederlandse institutie die belast is met de ondersteuning van de uitvoering van de wetgeving (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010: 5). De Rijksdienst heeft ook een vestiging op Saba als Sint-Eustatius, maar deze zijn aanzienlijk kleiner en beschikken over minder financiële mogelijkheden en administratieve capaciteiten dan het hoofdkantoor (Veenendaal, 2015: 22). In elk van deze vestigingen van de Rijksdienst zijn de Nederlandse ministeries vertegenwoordigd. De Rijksdienst heeft één Rijksvertegenwoordiger voor de drie eilanden; de Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, die naar de minister van Buitenlandse Zaken communiceert en de communicatie tussen de besturen op de drie eilanden bevordert. Elk openbaar lichaam heeft zijn eigen lokale bestuur (de eilandraad) die zich met de uitvoering van de wetgeving bezighoudt. Elk eiland heeft ook zijn eigen volksvertegenwoordiging die gelijk staat aan Nederlands gemeentelijk bestuur (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010: 4). De Rijksdienst (Den Haag in Caribisch Nederland) en de eilandraden van de drie Caribische eilanden ondersteunen elkaar.

Uit het evaluatierapport blijkt dat de bevolking van de drie eilanden weinig positief is over hun lokale bestuur. De bevolking vindt dat het bestuur te weinig verantwoordelijkheid neemt en dat de

bestuurskracht te gering is (Spies, 2015: 81). De bewoners zijn daarnaast niet blij met de legalisering van euthanasie, abortus en het homohuwelijk, omdat zij die wetgeving niet bij de cultuur van de eilanden vinden passen (Spies, 2015: 69; NRC Handelsblad, 2015). Voornamelijk op Sint-Eustatius bestaat hierover veel ongenoegen (Duijf & Soons, 2011: 32).

De politieke situatie op de eilanden lijkt van elkaar te verschillen. Terwijl op Saba en Sint-Eustatius het bestuurlijk omschakelingsproces relatief rustig is verlopen, wordt Bonaire gekenmerkt door vele bestuurlijke wisselingen. Op Bonaire spreken verschillende politieke partijen zich sterk uit voor of tegen de nieuwe status. Een sterke oppositie wil nog steeds de nieuwe status ongedaan maken. Zo was de status van het eiland opnieuw inzet van de verkiezingen voor de eilandraad die in april plaatsvonden, net als een jaar geleden en in 2011. Toen in 2011 de oppositie aan de macht kwam, werd er direct een nieuw referendum uitgeroepen waarbij een grote meerderheid tegen de net verworven status stemde (Veenendaal, 2015: 23). De Nederlandse overheid verklaarde dit referendum echter niet-bindend omdat de drempel van 60% van de stemgerechtigden niet gehaald was.

Onder de bestuurders van Bonaire spelen aanhoudende integriteitsproblemen een rol in het politieke leven. De toenmalige Rijksvertegenwoordiger Wilbert Stolte werd in de nasleep van een bestuurscrisis op Bonaire teruggeroepen door BZK omdat bleek dat hij zich bemoeid had met een justitieel onderzoek naar vermeend corrupte raadsleden. Later bleken ook zijn declaraties niet te kloppen (NRC Handelsblad, 2013). Stolte's politieke onafhankelijkheid op Bonaire werd door critici in twijfel getrokken. Toenmalig Minister van BZK Plasterk werd verweten dat hij te laat reageerde op de bestuurscrisis op Bonaire en op klachten over Stolte. Terwijl Saba en Sint-Eustatius ook onder de Rijksvertegenwoordiger vielen, zou men kunnen stellen dat ze onder het bewind van Stolte als minder belangrijk werden gezien. De nieuwe Rijksvertegenwoordiger, Gilbert Isabella, heeft geen enkele politieke band met de drie eilanden en zou daarom weleens een betere keuze kunnen zijn. Op Bonaire is begin mei 2016 een coalitie geïnstalleerd die wel overwegend positief tegenover de nieuwe staatsvorm staat en Nederland dringend verzoekt om te helpen met de in het evaluatierapport genoemde problemen (Caribisch Netwerk, 2016a).

Hoewel het transitieproces politiek relatief rustig verliep voor Saba en Sint-Eustatius, zijn er op dit moment grote verschillen tussen de twee eilanden. Terwijl Sint-Eustatius al sinds de zomer van 2015 onder verscherpt toezicht staat van het Rijk omdat er herhaaldelijk aanbestedingen gedaan werden die niet binnen de begrotingen vielen, gaat het met de financiën op Saba heel goed (Rijksoverheid, 2015; Caribisch Netwerk, 2016b). Bonaire toont volgens Den Haag ook financiële vooruitgang. Verder wordt het bestuur op Sint-Eustatius gekenmerkt door politieke instabiliteit door vele personele wisselingen in het bestuurscollege. Volgens het evaluatierapport is een van de oorzaken van deze instabiliteit het heterogene politieke veld door het relatief grote aantal politieke partijen (Spies et al., 2015: 94). Dit in tegenstelling tot Saba dat sinds de transitie politiek en bestuurlijk stabiel is.

De instabiliteit op Sint-Eustatius (en in mindere mate Bonaire) kan ook verklaard worden door de politiek bestuurlijke cultuur die op alle Caribische eilanden dominant is. Hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de sociaal-culturele achtergronden van de BES-eilanden, is er wel informatie over de Caribische eilanden. Tot ver in de jaren tachtig hadden zij geen overheid zoals Nederland nu kent, maar was er sprake van een cultuur van elkaar helpen, vooral in familieverband. De eilanden waren geïsoleerd en konden steun vinden bij de naburige Caribische eilanden, maar niet bij Nederland. Een systeem van patronage, waarbij rijkere families minder welvarende families ondersteunden in ruil voor diensten en gunsten, was altijd subtiel aanwezig op deze eilanden (Commissie Integer Openbaar Bestuur, 2014: 7-8). Zoals het rapport terecht opmerkt is dit geen excuus voor het huidige disfunctioneren, maar is het als historische context niet onbelangrijk om beter te begrijpen waarom de besturen op Sint-Eustatius en Bonaire zo politiek instabiel blijven. Culturele verschijnselen verdwijnen niet binnen één generatie. Daar komt bij dat Sabanen en Statianen (bewoners van Sint-Eustatius) politiek gezien altijd weinig gemeen hebben gehad met Bonairianen. De twee kleine eilanden waren fel tegen de overheersende hand van Curaçao binnen de Nederlandse Antillen waarin zij niets te zeggen hadden vanwege hun geringe omvang en zwakke economie. Bonairianen voelen zich meer betrokken met Curaçao wegens de nabijheid en omdat er dezelfde taal gesproken wordt (Guadeloupe, 2009: 48).

Nederlands beleid in relatie tot lokale verschillen op de BES-eilanden

De beschreven verschillen op de BES-eilanden verklaren waarom het Nederlandse beleid niet tot betere leefomstandigheden op de eilanden heeft geleid. De drie eilanden verschillen geografisch, economisch en politiek-bestuurlijk sterk van elkaar. Zo hebben de geografische omstandigheden tot verschillende problemen geleid. Saba en Sint-Eustatius hebben door vulkanisme veel meer bouwproblemen dan Bonaire, dat groter is en waar bouwen van woningen goedkoper is. De zeer beperkte schaalgrootte van Saba en Sint-Eustatius, beperkte binnenlandse markten en economische afhankelijkheid zijn ook het gevolg van geografie. Bestuurlijke problemen zoals corruptie en fraude op Bonaire en financieel wanbestuur op Sint-Eustatius spelen een rol. Saba wordt echter geprezen om haar politieke stabiliteit en het sluitend krijgen van de begrotingen sinds 2014 (Caribisch Netwerk, 2016b).

In de door Nederland ingevoerde wetgeving en haar beleid tot 2015 is weinig aandacht besteed aan de armoedeproblematiek. Het ontbreken van een departementaal overkoepelende armoedeaanpak tot 2015 is hier een duidelijk voorbeeld van. In het meerjarenplan van 2015 tot 2018 was er nog geen ijkpunt voor een minimale bestaanszekerheid voor bewoners, werden er nog steeds tijdelijke maatregelen genomen die konden bijdragen aan een verbetering (zoals de verhoging van de uitkeringen) en ontbrak het aan een structurele aanpak of afspraken op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg vanuit Nederland. Daarnaast ontbreekt het in het meerjarenplan aan integratie van beleidsinitiatieven van de verschillende ministeriële departementen. Met plannen en initiatieven

waarbij departementen beloven ‘om in gesprek te gaan’ en ‘zich te beraden’ binden zij zich eigenlijk niet aan ook nog niet geformuleerde armoedegrenzen. Kortom, het ontbreekt in het huidige meerjarenplan aan een integrale aanpak voor de armoedeproblematiek op Caribisch Nederland. Het meerjarenplan bevat wel de intentie om te komen tot normen en uitvoeringsprogramma’s, maar deze zijn zeer open geformuleerd (Spies, 2015: 58).

Op jaarbasis draagt de Nederlandse overheid ongeveer honderd miljoen euro bij aan de BES-eilanden; dat komt neer op een jaarlijkse subsidie van iets meer dan vierduizend euro per BES-inwoner (Oostindie & Klinkers, 2012: 73). Op de totale begroting voor ontwikkelingssamenwerking is dit een klein bedrag, maar per inwoner van deze eilanden zo groot dat het een aanzienlijke impact zou moeten kunnen hebben. Het is echter de vraag of het ontwikkelingsgeld wel effectief wordt ingezet. Het is het doel van de Nederlandse overheid om een aanvaardbaar voorzieningenniveau te creëren op de BES-eilanden naar Nederlandse maatstaven (Spies et al., 2015: 57). Wel moet men bedenken dat ook in Nederland het niveau van voorzieningen aanzienlijk verschilt per gemeente. Veel kleine gemeenten zijn sinds 2009 gaan fuseren omdat zij hun voorzieningen niet in stand konden houden. Dit bedroegen veelal gemeenten van onder de 15.000 inwoners die of samen een nieuwe gemeente vormden of zich aansloten bij gemeenten met meer inwoners (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2016). Met de fusie, opschaling of het aangaan van samenwerkingsverbanden kan een grotere bestuurlijke capaciteit bereikt worden (Rijksoverheid, 2013). De bestuurlijke capaciteit en schaalvoordelen die samenwerking oplevert, is nodig om kwalitatief goed onderwijs, gezondheidszorg en andere sociale diensten aan te bieden. De Nederlandse gemeenten moesten wel fuseren om hun bestuurlijke capaciteit uit te breiden, omdat zij door de decentralisaties in het sociale domein een steeds omvangrijker takenpakket hadden gekregen (Plasterk, 2013). In het geval dat Nederlandse gemeenten zo verzwakt waren door bestuurlijke en financiële problemen waardoor lokale taken bleven liggen, greep de provincie in met een gedwongen herindeling (Rijksoverheid, 2013). Op de BES-eilanden zijn ook problemen met een tekort aan bestuurlijke capaciteit waargenomen: door in het sociale domein op te schalen zouden deze problemen aangepakt kunnen worden en daarmee ook het armoedeprobleem.

Van good governance naar good enough governance op bestuurlijk gebied

De welvaart is het sterkst gedaald op Sint-Eustatius. Dit zou moeten worden meegenomen in de Nederlandse ontwikkelingsplannen op het gebied van armoede. Elk van de drie eilanden kampt met andere problemen waardoor de door de Nederlandse overheid ingevoerde wetgeving en beleid niet altijd even goed aansluit bij de specifieke politiek-bestuurlijke problemen. Het zou tot betere resultaten kunnen leiden als aan de hand van de lokale context een geïntegreerde kleinschalige aanpak opgesteld wordt. Hierbij moet volgens Grindle juist datgene ondernomen worden dat de positie van armen verbetert. Omdat niet alles tegelijkertijd gedaan kan worden, moet de prioriteit gelegd worden bij plannen die werken voor armoedebestrijding (2007: 554). Gegeven de context, gegeven het huidige

niveau van ontwikkeling en gegeven de specifieke problemen die een land (of eiland) ondervindt, kan bekeken worden wat het best gedaan kan worden (Grindle, 2007: 562).

De lokale context kan geschetst worden als drie eilanden die geografisch en bestuurlijk van elkaar verschillen en waar een verschillende aanpak nodig is. Volgens het principe van *good enough governance* moet er op Saba prioriteit liggen bij de beperkte capaciteit die het bestuur heeft als gevolg van de geografische omstandigheden. De Rijksvertegenwoordiger concludeerde al in 2011 dat de uitvoeringslast van nieuwe regelgeving voor de eilanden in Den Haag onderschat is. “De kleine samenlevingen kunnen nieuwe ontwikkelingen minder snel absorberen dan die op het Europese vasteland en de culturele verschillen zijn aanzienlijk”, zo stelde Schotte in 2011 (Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden, 2011: 2). De werkdruk is toegenomen sinds 2011 en uit het meerjarenplan kan afgelezen worden dat de overheid de oplossing ziet in het aanstellen van ondersteunend personeel dat een deel van die taken overneemt. Omdat er op de lange termijn weinig aan de kleinschaligheid van Saba veranderd kan worden, is het niet nuttig voor korte termijnen extra personeel van buitenaf aan te stellen. De aanpak van de rijksoverheid die ambtenaren in staat stelt een verzoek tot wijziging van de administratieve regels in te dienen, zorgt voornamelijk voor extra werk voor zowel de ambtenaar als Den Haag.

Een andere manier om het capaciteitsprobleem te benaderen, is door de bestuurslast te verlagen en daarmee de bestuurskracht te vergroten. Zou zouden er richtlijnen opgesteld kunnen worden door ambtenaren zodat burgers niet meer voor elke aanvraag of vergunning naar de gemeente moeten. Houden burgers zich niet aan de opgestelde richtlijnen als zij bijvoorbeeld iets bouwen, kan de gemeente hierop handhaven. Dit sluit aan bij het culturele beeld van zelfredzame eilandbewoners en voorkomt ook dat de Rijksoverheid op lange termijn investeringen in personeel van buitenaf moet blijven doen. Om de regelgevingslast van de eilandelijke besturen te verminderen, kan naast het versoepelen van procedures ook een deel van de regelgeving teruggehaald worden naar Den Haag. In Nederland zitten de centrale organen die mogelijk heel efficiënt drie overzeese gemeenten bij hun werk kunnen toevoegen. Vanuit de ambtelijke apparaten op de BES-eilanden blijft benoemd worden dat de kwaliteit van de uitvoering sterk te kort schiet (Spies et al., 2015: 105). Door het terughalen van regelgeving naar het Rijk (de metropool), hoeven er ook geen extra ambtenaren van Den Haag aangesteld te worden om de besturen op de BES-eilanden te ondersteunen. Voorbeelden van zulke uitvoerende taken zouden het innen van de belastingen, het uitkeren van uitkeringen en het verwerken van subsidieaanvragen kunnen zijn, die door BES-eilanders digitaal aangevraagd kunnen worden.

In het geval van Sint-Eustatius zou een dergelijke aanpak ook kunnen werken, maar pas nadat de financiën op orde zijn gebracht. Een minimale voorwaarde van bestuurlijke functionaliteit is het in orde houden van de financiën: zonder financieel goed bestuur kan het juist gevaarlijk zijn de regelgevingslast af te bouwen. Wel zouden verantwoordelijkheden teruggehaald kunnen worden naar de Nederlandse overheid. Het College financieel toezicht (Cft) is belast met het financieel toezicht van Sint-Eustatius en zal bestuurders blijven controleren (Cft, 2016; De Jong, 2009: 24). Dit instituut zou

ook moeten uitzoeken waar het wanbestuur vandaan komt en hoe op de lange termijn de financiën weer volledig door het Stataans bestuur gedaan kunnen worden.

Daarnaast kampen de Rijksvertegenwoordigers, maar ook de eilandraad zelf, op alle drie de eilanden met imagoproblemen (Spies et al., 2015: 94). Vooral op Sint-Eustatius heeft de invoering van wetten die de bevolking niet nodig vond, zoals de wet op euthanasie, abortus en het homohuwelijk, tot ongenoegen geleid. De slechte financiën en de vele personele wisselingen binnen het bestuurscollege zorgden voor verlies van geloof in de bekwaamheid van het bestuur (Caribisch Netwerk, 2016c; Oostindie & Klinkers, 2012: 265). Pas als het bestuur in gesprek gaat met de eigen bevolking én haar financiën zelf op orde houdt, kan dat opgelost worden. Dat geldt ook voor de Rijksambtenaren, die door de Statianen verweten worden te weinig van de cultuur van het eiland te weten (Caribisch Netwerk, 2016c). Op Saba bestaan ook zulke negatieve sentimenten ten opzichte van ‘Nederlanders’ (Guadeloupe, 2009: 55). Tot het moment waarop een bevolking haar eigen bestuur accepteert, zal wetgeving en zeker ook de uitvoering daarvan, niet goed lopen en zal er sprake blijven van ongeziene en niet aangekaarte armoedeproblematiek. In de armoedeverkenning van 2012 werd al vastgesteld dat een deel van de armoede ongezien bleef op Sint-Eustatius (Ministerie van SZW, 2012: 4). Pas als het gemeentelijke en landelijke bestuur het vertrouwen van de bevolking terugwint, zal de bevolking ook met haar problemen bij de overheid aankloppen. In het Nederlands armoedebeleid op de BES-eilanden zouden de plaatselijke gemeenteraden en ambtenaren dan ook aangespoord moeten worden om dit vertrouwen terug te winnen.

Bonaire kent aanzienlijke schaalvoordelen ten opzichte van Saba en Sint-Eustatius, dat het uitvoeren van beleid op het eiland vergemakkelijkt. Bonairianen zijn van de BES-eilanders het minst ontevreden over het eigen bestuur, over Nederland, over het onderwijs, de gezondheidszorg, de koopkrachtontwikkeling en de veiligheidssituatie (Spies et al, 2015: 88). Toch spelen er problemen met corruptie, vriendjespolitiek en dientengevolge slecht bestuur. Net als op Sint-Eustatius kunnen deze problemen, die voortkomen uit de cultuur, niet binnen één generatie opgelost worden. Wel kan de bestuurskracht van de eilanden verbeterd worden door taken terug te hevelen naar het Rijk en de regelgeving waarvoor het Bonairiaanse bestuur verantwoordelijk is, te beperken. Uiteindelijk komt toegenomen bestuurskracht ook ten goede aan effectievere bestrijding van multidimensionale armoedeproblemen.

Sociale en economische vooruitgang op de BES-eilanden

Op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg is sinds de transitie veel verbeterd. Dit is ook de insteek geweest van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid van de afgelopen vijf jaar. Onder het toezicht van Nederland zijn in het onderwijs op de eilanden drastische veranderingen doorgevoerd, die nu succesvol lijken te zijn: de bevolking is gematigd positief over de ontwikkeling van het onderwijs (Spies et al., 2015: 89). Nog steeds voldoen meerdere scholen niet aan de basiskwaliteitseisen, maar dit is aanzienlijk minder dan vijf jaar geleden. Hetzelfde geldt voor de gezondheidszorg. In het beleid

ontbreekt echter nog de ondergrens van minimale bestaanszekerheid. Voor alle drie de eilanden is het noodzakelijk dat deze in samenwerking met de Rijksvertegenwoordiger en de eilandraden geformuleerd wordt. In plaats van incidentele maatregelen kan dan een structurele aanpak opgesteld worden die de verschillende organisaties die werkzaam zijn op de eilanden in staat stelt te werken naar een dergelijk minimaal bestaansniveau voor alle eilandbewoners.

Het is essentieel het minimaal bestaansniveau te onderbouwen met de minimale voorzieningen die op een eiland aanwezig horen te zijn. Als de gezondheidszorg en het onderwijs op de BES-eilanden in de toekomst betere resultaten op moet leveren, zal er nagedacht moeten worden over het opschalen en fuseren van de sociale diensten. Hiermee blijven de gezondheidszorg en het onderwijs op de lange termijn kwalitatief goed. Wat betreft onderwijs zou de volgende minimale conditie gesteld kunnen worden: één basisschool op de 1800 inwoners van Saba en één basisschool op de 4000 inwoners van Sint-Eustatius is voldoende. Die basisscholen kunnen op de lange termijn kostenvoordelen halen uit hun omvang. Op dit moment zijn er meerdere basisscholen op elk eiland en hebben beide eilanden een school voor voortgezet onderwijs (Rijksdienst Caribisch Gebied, 2016a). Dat is niet efficiënt en zal in de toekomst niet tot de kwaliteit leiden waar Nederland naar streeft. In de Nederlandse gemeenten verdwijnen basisscholen en middelbare scholen juist uit de kleine gemeenten en dorpskernen als deze de kwaliteit niet meer kunnen waarborgen. Om het te vergelijken met de Nederlandse Waddeneilanden; daar is alleen op Texel voortgezet onderwijs dat niet volledig afhankelijk is van extra subsidies van het Rijk (Ameland Nieuws, 2011). Texel is het grootste van de vijf Waddeneilanden en telt rond de 13.000 inwoners. Om op de BES-eilanden een duurzame oplossing te creëren die de kwaliteit ten goede komt, zal het onderwijs op Saba en Sint-Eustatius moeten opschalen: beide eilanden naar één basisschool en middelbaar onderwijs op Sint-Eustatius. De kosten die daarmee bespaard worden, kunnen voor de Sabaanse middelbare scholieren besteed worden in goed transport. Door de toegenomen schaalgrootte zou het onderwijs kwalitatief kunnen verbeteren (Seegers & Van der Woude, 2009).

Nu het onderwijs de afgelopen jaren al is verbeterd, zijn er concretere plannen nodig om de vraag en aanbod van arbeid te koppelen. Dit beperkt de werkloosheid en kan de doorstroom vanuit het onderwijs verbeteren. Als toekomstige goed (of beter) opgeleide jeugd niet op de arbeidsmarkt kan komen in haar eigen eiland, zullen zij ergens anders op zoek gaan naar werk of in de criminaliteit belanden. Het menselijk kapitaal dat gecreëerd wordt door beter onderwijs, moet de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken. De Rijksdienst op de BES-eilanden zou samen met de eilandraden vraag en arbeid kunnen koppelen door arbeidsmarktverkenning in het onderwijs op te laten nemen en organisaties te ondersteunen die sociale kans trajecten organiseren voor jongeren (zoals de Saba Reach Foundation en SKJ Stichting EduPartners op Sint-Eustatius). Zij kunnen voor het concreet maken van plannen informatie inwinnen bij het Expertisecentrum voor de onderwijszorg op zowel Saba als Sint-Eustatius, dat onderzoek doet naar vraagstukken over arbeidsparticipatie (Rijksdienst Caribisch Gebied, 2016a).

Het plan om op te schalen om efficiëntie en kwaliteit te leveren, was op sociaal gebied al ingezet op Bonaire. Daar werden in 2013 verschillende sociale diensten gebundeld tot de Dienst Samenleving en Zorg, zodat er zaken zoals maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, leerplicht, schooltransport en uniformen gecombineerd konden worden. Op gebied van gezondheidszorg op de BES-eilanden zijn efficiëntie en de daaruit volgende kwaliteit ook van belang. Uitgebreide gezondheidszorg is een dienst die eigenlijk niet te handhaven valt op eilanden met de omvang van Sint-Eustatius en Saba. Specialistische zorg kan op een eiland met de omvang van Bonaire mogelijk worden aangetrokken, zolang artsen maar genoeg handelingen kunnen blijven verrichten. Op Sint-Eustatius en Saba zullen basisingrepen of consulten mogelijk moeten zijn als minimale voorziening. Uit de deels al uitgevoerde plannen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) blijkt dat deze minimale condities voor goede gezondheidszorg ook worden verwezenlijkt (Rijksdienst Caribisch Gebied, 2016b). Dit kan verklaren waarom de BES-eilanders zeer positief zijn over de verbeteringen in de gezondheidszorg (Spies et al., 2015: 68).

In het geval van de BES-eilanden bemoeilijkt het eiland-aspect plannen voor opschaling in het sociale domein. Toch kan voldoende kwaliteit van sociale diensten alleen geleverd worden door concentratie van diensten. Kleine gemeenten of dorpskernen met weinig bestuurlijke kracht moeten zich alleen bezighouden met het handhaven van de minimale voorzieningen en voor alle andere voorzieningen samenwerkingsverbanden aangaan of zelfs overwegen om te fuseren. Om toch te zorgen dat de bewoners toegang hebben tot kwalitatief goed hoger onderwijs en gespecialiseerde gezondheidszorg, moet het transport hiervoor gefaciliteerd worden.

De economie en het toerisme op de BES-eilanden zijn sinds de transitie gestagneerd. Het meerjarenplan van de Rijksvertegenwoordiger wil bijdragen aan het vergroten van de toeristische sector op de BES-eilanden. Toerisme heeft de potentie om de welvaart te vergroten en wordt in de literatuur gezien als manier om tegelijkertijd economische ontwikkeling en armoedevermindering teweeg te brengen (Scheyvens & Momsen, 2008: 23). Volgens Scheyvens en Momsen moet er echter opgepast worden dat de eilandstaat niet in een vorm van postkoloniale economische afhankelijkheid van een *multinational* in de toerismesector belandt. Zij propageren daarom dat *Small Island (Developing) States* zich moeten focussen op *pro-poor tourism* (PPT), een benadering die de (economische) voordelen van toenemend toerisme bij de armere bevolking probeert te leggen (Scheyvens & Momsen, 2008: 23). Op de BES-eilanden is het toerisme sinds 2012 gestagneerd: het aantal toeristen dat per jaar naar de eilanden vliegt is in elk land hetzelfde gebleven (CBS, 2015b). Dat het meerjarenplan in hoopt te spelen op de versterking van de toerismedbranche is daarmee een goede zet, maar een gedetailleerde aanpak in samenwerking met de eilandraden kan ertoe leiden dat de voordelen ook daadwerkelijk bij de bevolking terecht komen. In de praktijk betekent dit dat het bevorderen van toerisme-initiatieven van de lokale bevolking centraal moeten staan, zonder afhankelijkheid van de overheid voor subsidiëring of van een multinational en zonder grote ecologische schade (Scheyvens & Momsen, 2008). Het Nederlands ontwikkelingsbeleid op de BES-

eilanden, dat net als het algemene Nederlandse ontwikkelingsbeleid gestoeld is op economische vooruitgang, zou meer kunnen investeren in de ontwikkeling van *pro-poor* toerisme-initiatieven op de BES-eilanden en daarmee bijdragen aan de armoedebestrijding.

Conclusie

Meerdere lokale factoren spelen een rol in de voortdrijving van de armoedeproblematiek op de eilanden. Daarvoor is in deze scriptie de vraag beantwoord welke factoren dan precies een rol spelen, omdat deze de (verschillen in) ontwikkeling verklaren. Ten eerste wordt het bestuur op Sint-Eustatius en Bonaire gekenmerkt door instabiliteit door meerdere collegewisselingen en personalistisch bestuur en in het geval van Sint-Eustatius zijn ook de financiën niet in orde. Het bestuur op Saba is stabiel en heeft haar financiën goed op orde. Ten tweede verschilt de geografische situatie van de drie eilanden, die in de praktijk vooral resulteren in (schaal)voordelen voor Bonaire: bouwen is er eenvoudiger, de economie is meer divers en de ‘afstand’ tot Den Haag is korter. Ten derde bestaan er pessimistische gevoelens onder de bevolking over de Rijksdienst en het eigen bestuur, welke het hevigst zijn op Sint-Eustatius.

De Nederlandse regelgeving en haar beleid, samen met de ontwikkelingsagenda voor de BES-eilanden, was niet succesvol in het bereiken van meer welvaart op de BES-eilanden om meerdere redenen. Ten eerste legt de grote hoeveelheid wetgeving een (te) hoge bestuurlijke last op kleine eilandelijke apparaten. Sommige controversiële wetgeving leidde er daarnaast ook toe dat de bevolking zich tegen de transitie en tegen het bestuur keerde. Ten tweede is de Nederlandse ontwikkelingsagenda vanaf 2015 niet-bindend geformuleerd; het bevat bijvoorbeeld geen normen zoals ondergrenzen voor welvaart. Daarnaast ontbreekt het aan coördinatie tussen verschillende departementen. Ten derde houdt de huidige aanpak voor armoedebestrijding en goed bestuur te weinig rekening met de verschillende niveaus van ontwikkeling op en de lokale verschillen tussen de eilanden. Daarom beargumenteer ik dat een insteek vanuit het principe van *good enough governance* terug zou moeten komen in de Nederlandse ontwikkelingsagenda. Bij *good enough governance* wordt de context meegenomen in een analyse wat het noodzakelijke is dat moet gebeuren om armoedeproblemen te verlichten.

De armoedeproblematiek zou meer dan nu het geval is, per eiland aangepakt moeten worden: een goed functionerend bestuur zoals het bestuur op Saba weet hoe zij de financiën binnen de begroting moet houden, maar heeft behoefte aan een beperking van de regelgevingslast vanuit Den Haag. Terwijl de samenwerking tussen de verschillende Haagse departementen en de eilandraad op Bonaire prima van de grond komt, is dat op Saba en Sint-Eustatius lastiger. Meer aandacht dient besteed te worden aan Sint-Eustatius, het eiland dat op alle vlakken het slechtst scoort en waarvan de bevolking het meest negatief is over het niveau van ontwikkeling. De kleinschaligheid van Sint-Eustatius en Saba beperkt wel degelijk de economische vooruitgang van de twee eilanden. De beperkte capaciteiten van hun bestuur waarborgt de kwaliteit van de sociale diensten niet. Daarom zal er

nagedacht moeten worden over manieren om sociale diensten te bundelen, te fuseren, op te schalen of in sommige gevallen zelfs niet langer aan te bieden. Daarmee wordt het bestuur ontlast, dat net als te kleine Nederlandse gemeenten, niet de capaciteit heeft om alle wetgeving intern uit te voeren. Ook zal opschaling van onderwijs en gezondheidszorg en de daaruit volgende efficiëntie en verbeterde bestuurskracht uiteindelijk een betere bijdrage leveren aan het bestrijden van armoede omdat het de kwaliteit van de diensten waarborgt. Het beschreven opschalingsproces is vooral van toepassing op Sint-Eustatius en Saba en geldt in mindere mate voor Bonaire, dat met haar 18.400 inwoners meer bestuurskracht heeft dan de andere twee eilanden.

De Nederlandse beleidsinitiatieven die genomen worden in het in 2015 opgestelde meerjarenplan, zijn een eerste stap in die richting maar sluiten niet goed aan bij de beschreven individuele problemen van de eilanden. Toekomstige beleidsmakers zouden er goed aan doen die wel te betrekken. Daarnaast kan de ontwikkelingsagenda concreter geformuleerd worden dan deze op dit moment is. Afspraken over normen, praktische manieren om arbeid aan vraag te koppelen en economische vooruitgang te bereiken, ontbreken. Om economische vooruitgang aan armoedebestrijding te koppelen, kan in het propageren van toerisme-ontwikkelingen een *pro poor approach* gebruikt worden. De toeristische sector op de BES-eilanden is gestagneerd, maar heeft met een dergelijke benadering de mogelijkheid om de welvaart van de armere bevolking te vergroten. De Rijksvertegenwoordiger en de Rijksdienst moeten werken aan hun imago en bekendheid om door bevolking geaccepteerd te worden en daarmee ook het systeem van sociale diensten te laten functioneren. Extra onderzoek naar de sociale, culturele en economische omstandigheden op de BES-eilanden is noodzakelijk om het armoedeprobleem beter te begrijpen. In dit onderzoek is de situatie zo nauwkeurig mogelijk geprobeerd weer te geven en zijn meerdere aanbevelingen gedaan voor de toekomstige relatie van Nederland met deze eilanden. Een volledig beeld schetsen blijft echter ingewikkeld omdat er kennis ontbreekt. Zo is de sociaal-culturele geschiedenis van de eilanden vrijwel onbeschreven (Oostindie, Vance Roitman, Veenendaal, Rotmeijer & Mac Donald, 2013). Verschillen in identiteit kunnen relevant zijn voor het functioneren van bestuurlijke en politieke processen op een eiland. Het onderzoeksteam van Oostindie zal onder andere onderzoek doen naar de consequenties van de Nederlandse interventies in de kleinschalige gemeenschappen op de Cariben voor de kwaliteit van bestuur. De resultaten zouden de in deze scriptie beschreven problemen met bestuur en armoedebestrijding kunnen onderschrijven.

Literatuurlijst

- Adler-Nissen, R. & Grad, U.P. (2013). *European integration and postcolonial sovereignty games*. Leiden: KITLV.
- Akindola, R. (2009). Towards a definition of poverty: poor people's perspectives and implications for poverty reduction. *Journal of developing societies*, 25(2), 121-150.
- Ameland Nieuws (2011). BWS School op Ameland behoudt 'status aparte'. Opgevraagd van: <http://www.werkenopeeneiland.nl/blog/onderwijs-op-texel/>
- Baldacchino, G. (2006a). Innovative development strategies from non-sovereign island jurisdictions: A global review of economic policy and governance practices. *World Development*, 34(5), 852 – 867.
- Baldacchino, G. (2006b). Managing the hinterland beyond: two ideal-type strategies of economic development for small island territories. *Asia Pacific Viewpoint*, 47(1), 45-60.
- Baldacchino, G., & Milne, D. (2006). Exploring sub-national island jurisdictions: an editorial introduction. *The Round Table*, 95(386), 487-502.
- Binnenlands Bestuur (2015). Gemeentestatus bezorgt BES-eilanden kater. Nieuws: financiën. Opgevraagd van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeentestatus-bezorgt-bes-eilanden-kater.9496624.lynkx>
- Caribisch Netwerk (2013). Nieuwsberichten: Coalitie Bonaire: gezaghebber moet het veld ruimen. Opgevraagd van: <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2013/07/07/coalitie-bonaire-gezaghebber-moet-het-veld-ruimen/>
- Caribisch Netwerk (2016a). Nieuwsberichten: Bonaire heeft nieuwe coalitie. Opgevraagd van: <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/05/05/bonaire-heeft-nieuwe-coalitie/>
- Caribisch Netwerk (2016b). Nieuwsberichten: Saba blij met lof voor financieel beheer vanuit Den Haag. Opgevraagd van: <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/04/12/saba-blij-met-lof-voor-financieel-beheer-uit-den-haag/>
- Caribisch Netwerk (2016c). Nieuwsberichten: Statianen niet blij met Nederlands bestuur. Opgevraagd van: <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/01/27/statianen-niet-blij-met-nederlands-bestuur/>
- CBS (2015a). Caribisch NL: in-, uitvoerwaarde, en handelssaldo per eiland. Opgevraagd van: [http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82658ned&D1=0-2&D2=a&D3=\(1-9\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82658ned&D1=0-2&D2=a&D3=(1-9)-I&VW=T)
- CBS (2015b). Caribisch NL: inkomend toerisme per vliegtuig. Opgevraagd van: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83104ned&D1=0&D2=a&D3=a&VW=T>
- Cft (2016). College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Opgevraagd van: <http://www.cft.cw/cft-bonaire-sint-eustatius-en-saba/taken>

- Commissie Integer Openbaar Bestuur. (2014). *Doing the right things right*. Philipsburg, St. Maarten.
- Duijf, C., & Soons, F. (2011). Zelfbeschikkingsrecht Bonairianen, Statianen en Sabanen. *Openbaar Bestuur*, oktober, 31-36.
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 525-548.
- Grindle, M. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 553-574.
- Guadeloupe, F. (2009). De verdrijving van *Hulanda*: De Sabanen en hun toekomst als BES-eilanders. *Justitiële Verkenningen*, 35(5), 48-62.
- Jong, L. de (2009). The implosion of the Netherlands Antilles. In P. Clegg & E. Pantojas-García (Eds.), *Governance in the non-independent Caribbean* (pp. 24-44). Kingston, Jamaica: Ian Randle Publishers.
- Jong, L. de & Veer, R. van der (2012). Reformation of the Kingdom of the Netherlands. In P. Clegg & D. Killingray (Eds.), *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?* (pp. 61-84). London: Institute of Commonwealth Studies.
- Kwadzo, M. (2010). Conceptualization and measurement of poverty: A comparative analysis. [Locatie onbekend]: ProQuest Dissertations.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). Het Koninkrijk der Nederlanden; nieuwe staatkundige verhoudingen. Geraadpleegd op de website van de overheid:
http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/nl/import/nl/reizen_en_landen/landen/overzicht/s/saba/informatie-over-de-staatkundige-herstructurering-van-10-oktober-2010
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). Goed Bestuur Caribisch deel Koninkrijk. Opgevraagd van: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/goed-bestuur-caribisch-deel-koninkrijk/>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018. Geraadpleegd op de website van de overheid:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2015/06/12/meerjarenprogramma-caribisch-nederland-bonaire>
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2012). Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning. Geraadpleegd op de website van de overheid:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/06/22/armoede-in-caribisch-nederland-een-verkenning>
- NRC Handelsblad (2013). Corrupt? Het onderzoek flopte totaal. Opgevraagd van:
<http://www.nrc.nl/next/2015/12/23/corrupt-het-onderzoek-flopte-totaal-1570399>
- NRC Handelsblad (2015). De eilanden zijn blijven stilstaan. Opgevraagd van:

- <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/10/09/de-eilanden-zijn-blijven-stilstaan-1543031>
- Oostindie, G., Vance Roitman, J., Veenendaal, W.P., Rotmeijer, S. & Mac Donald, S. (2013). Research proposal: Confronting Caribbean Challenges: Hybrid Identities and Governance in Small-scale Island Jurisdictions. Opgevraagd van: <http://www.kitlv.nl/nl/research-projects-confronting-caribbean-challenges/>
- Oostindie, G., & Klinkers, I. (2012). *Gedeeld Koninkrijk: De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oostindie, G., & Sutton, P. (2006). *Small scale and quality of governance*. Leiden: KITLV.
- Plasterk, R.H.A. (2013). Beleidsnota: Beleidskader gemeentelijke herindeling. Opgevraagd van de website van de overheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten/beleidsnota-s/2013/05/28/beleidskader-gemeentelijke-herindeling>
- Rijksdienst Caribisch Gebied (2016a). Archief: Steeds meer onderwijsinstellingen op Sint-Eustatius, Saba en Bonaire realiseren basiskwaliteit. Opgevraagd van: <https://www.rijksdienstcn.com/archief/november-2015/steeds-meer-onderwijsinstellingen-op-sint-eustatius-saba-en-bonaire-realiseren-basiskwaliteit>
- Rijksdienst Caribisch Gebied (2016b). Zorg. Opgevraagd van: <https://www.rijksdienstcn.com/zorg>
- Rijksoverheid (2013). Gemeenten: gemeentelijke herindeling. Opgevraagd van de website van de overheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/gemeentelijke-herindeling>
- Rijksoverheid (2015). Sint-Eustatius onder toezicht Rijk. Nieuws: Caribisch deel van het Koninkrijk. Geraadpleegd op de website van de overheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/nieuws/2015/06/10/sint-eustatius-onder-toezicht-rijk>
- Rijksoverheid (2016). Bonaire, St Eustatius and Saba. Caribbean parts of the Kingdom. Geraadpleegd op de website van de overheid: <https://www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/contents/bonaire-st-eustatius-and-saba>
- Rijksvertegenwoordiger BES-eilanden (2011). Voorjaarsrapportage: stand van zaken op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Geraadpleegd op de website van de overheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2011/06/17/voorjaarsrapportage-2011-rijksvertegenwoordiger-over-stand-van-zaken-op-bonaire-sint-eustatius-en-saba>
- Scheyvens, R. & Momsen, J. (2008). Tourism and Poverty Reduction: Issues for Small Island States. *Tourism Geographies*, 10(1), 22-41.
- Seegers, T.C. & Woude, H.J. van der, (2009). Schaalvergroting is goed voor het basisonderwijs. *Nederlands Dagblad*. Opgevraagd van: <https://www.nd.nl/nieuws/dossier/schaalvergroting-is-goed-voor-het-basisonderwijs.175559.lynkx>

- Spies, J.W.E., Soons, A.H.A., Thodé, G.A.E., Verhey, L.F.M. & Weekers, F.H.H. (2015). Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland. Geraadpleegd op de website van de overheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/12/vijf-jaar-verbonden-bonaire-sint-eustatius-saba-en-europees-nederland>
- Veenendaal, W.P. (2013). Size and personalistic politics: Characteristics of political competition in four microstates. *The Round Table*, 102(3), 245-257.
- Veenendaal, W.P. (2015). The Dutch Caribbean municipalities in comparative perspective. *Island Studies Journal*, 10(1), 15-30.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016). Overzichtskaart herindelingen vanaf 2009: Herindeling Nederlandse gemeenten. Opgevraagd van: http://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1yK8lDo8tSH88x_LYMGGhU0GyX3XPaxVKrWhIcN--r5g&jaar=2016