

Cultuur en integriteit

Bestuur in kleinschalige (bijzondere) eilandengemeenten in Nederland



Naam:	Vera Wilgers
Studentennummer:	S1144340
Document:	Masterscriptie
Begeleider:	Dr. P. Overeem
Tweede lezer:	Dr. W.J. van Noort
Opleiding:	Master Management van de Publieke Sector
Instelling:	Universiteit Leiden
Datum:	16 mei 2016

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, waarmee ik de master ‘Management van de Publieke Sector’ aan Universiteit Leiden zal afronden. Voor deze scriptie is een onderzoek uitgevoerd voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het thema voor deze onderzoeksopdracht was ‘good governance in Caribisch Nederland’. Ook al was ik gebonden aan dit thema, toch had ik alle vrijheid om mijn eigen draai aan het thema te kunnen geven. Het leek mij interessant een vergelijking te maken tussen de eilanden in Caribisch Nederland en gemeenten in Europees Nederland. Al snel kwam ik uit op een vergelijking tussen twee eilanden in Caribisch Nederland en twee Waddeneilanden. Van deze keuze heb ik geen moment spijt gehad. Het onderzoek is erg interessant gebleken en ik heb er veel van kunnen leren.

Deze masterscriptie had nooit tot stand kunnen komen zonder de steun die ik van verschillende mensen heb ontvangen. Deze zou ik graag willen bedanken. In het bijzonder wil ik mijn begeleider Dr. Patrick Overeem bedanken voor zijn begeleiding en de goede en snelle feedback die ik met enige regelmaat heb mogen ontvangen. Ik zou ook graag Dr. Wouter Veenendaal willen bedanken voor de tijd die hij heeft vrijgemaakt om mijn scriptie meerdere malen van commentaar te voorzien. Daarnaast wil ik Arxen Alders bedanken voor de begeleiding vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Er is nog een aantal mensen die ik in het bijzonder wil bedanken voor de steun die ik dag in, dag uit van ze heb mogen ontvangen. In eerste plaats wil ik mijn ouders en broertje bedanken voor alle opbeurende woorden. Speciale dank aan mijn vader, die mijn scriptie samen met mij na heeft willen lezen. Ik zou ook graag mijn vrienden willen bedanken die bijna een half jaar mijn scriptiegezeur hebben moeten aanhoren. In het bijzonder dank aan mijn beste vriendin, Maxime. Zij heeft altijd een luisterend oor voor mij gehad en mij een peptalk gegeven, indien dat nodig was. Daarnaast wil ik graag mijn twee studiegenootjes bedanken. Door hen werd het schrijven van een masterscriptie een stuk minder ingewikkeld.

Als laatste dank aan alle respondenten die mij hebben geholpen. Zonder u was het maken van deze masterscriptie niet mogelijk geweest.

Vera Wilgers, 16 mei 2016

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Doel en relevantie.....	7
1.3 Hoofdvraag en deelvragen.....	8
1.4 Methoden.....	9
1.5 Theorie.....	10
1.6 Leeswijzer.....	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	12
2.1 Kleinschaligheid.....	12
2.2 Eilandelijkheid.....	14
2.3 Integriteit van lokaal bestuur.....	15
2.4 Bestuurscultuur.....	17
2.5 Grid-group cultural theory.....	19
2.6 Kritiek op grid-group cultural theory.....	22
2.7 Grid-group cultural theory en integriteit.....	23
2.8 Hypothesen.....	26
Hoofdstuk 3 Methodologie	28
3.1 Onderzoeksmethoden.....	28
3.2 Casuselectie.....	29
3.3 Beperkingen van het onderzoek.....	31
3.4 Validiteit van het onderzoek.....	32
3.5 Betrouwbaarheid van het onderzoek.....	33
Hoofdstuk 4 Cases	35
4.1 Achtergrondinformatie Caribisch Nederland.....	35
4.2 Verschillen en overeenkomsten Saba en Sint Eustatius.....	36
4.3 Verschillen en overeenkomsten Vlieland en Terschelling.....	37
4.4 Vergelijking tussen de vier eilanden.....	38
Hoofdstuk 5 Dataverzameling	40
5.1 Impact van de kleinschaligheid op de eilanden.....	40
5.2 Transitie op 10-10-10: Saba en Sint Eustatius als openbare lichamen.....	42
5.3 Saba.....	43
5.3.1 Bestuurscultuur op Saba.....	44
5.3.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Saba.....	45

5.4 Sint Eustatius	46
5.4.1 Bestuurscultuur op Sint Eustatius	47
5.4.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Sint Eustatius.....	48
5.5 Vlieland	48
5.5.1 Bestuurscultuur op Vlieland.....	49
5.5.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Vlieland	50
5.6 Terschelling	50
5.6.1 Bestuurscultuur op Terschelling	51
5.6.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Terschelling.....	51
Hoofdstuk 6 Analyse: vergelijking eilanden aan de hand van de grid-group cultural theory.....	55
6.1 Grid-group cultural theory en integriteit	55
6.1.1 Saba.....	56
6.1.2 Sint Eustatius	57
6.1.3 Vlieland.....	58
6.1.4 Terschelling.....	59
6.2 Vergelijking tussen de vier eilanden	60
Hoofdstuk 7 Conclusie en discussie	64
7.1 Conclusie	64
7.2 Discussie.....	66
Literatuurlijst	68
Bijlage 1.....	74

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het onderwerp van dit onderzoek geïntroduceerd worden. Vervolgens zal in een paragraaf 1.2 uitgelegd worden wat het doel en de relevantie van het onderzoek zijn en zullen de hoofdvraag en deelvragen toegelicht worden in paragraaf 1.3. In paragraaf 1.4 zal aandacht besteed worden aan de methoden en zullen de beperkingen van dit onderzoek kort benoemd worden. Daaropvolgend zullen de theorieën en concepten in paragraaf 1.5 aan de orde komen. Het hoofdstuk zal in paragraaf 1.6 afgesloten worden met een leeswijzer.

1.1 Inleiding

Uit eerder onderzoek blijkt dat hoe kleinschaliger een samenleving is, hoe vatbaarder de politiek is voor problemen, zoals integriteitschendingen. In microstaten, maar ook op kleinschalige eilanden, is eerder sprake van een vermenging van persoonlijke relaties met functionele en zakelijke relaties dan in grootschalige samenlevingen. Het door elkaar lopen van die relaties kan ervoor zorgen dat sociale rollen een ambigu karakter krijgen (Nauta, 2011: 178; Oostindie & Sutton, 2006: 23). In het algemeen voldoen microstaten en kleinschalige eilanden aan de eisen van een democratie. Hierbij gaat het om de basisbeginselen van een democratie, zoals het regelmatig organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen. In kleinschalige samenlevingen is het echter met de kwaliteit van het bestuur niet altijd goed gesteld (Veenendaal, 2012: 355).

De kwaliteit van bestuur speelt een belangrijke rol in onze hedendaagse samenleving. Om de kwaliteit van bestuur te verbeteren kwam in de jaren '80 het begrip 'good governance' op. Dit begrip is vooral gebruikt om ontwikkelingslanden verder te helpen ontwikkelen aan de hand van beter bestuur (Hoebink, 2001: 164). Hierin ging men zo ver dat enkel de ontwikkelingslanden die voldeden aan de good governance criteria in aanmerking kwamen voor ontwikkelingshulp (Hout, 2002: 511).

Good governance is een breed begrip waar veel verschillende indicatoren onder vallen. Hierbij kan gedacht worden aan transparantie, openheid, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit en integriteit, zoals omschreven in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009). Zoals aangegeven blijkt uit onderzoek dat kleinschaligheid kan leiden tot meer problematiek op het gebied van integriteit. Dit is de reden dat in dit onderzoek één belangrijke indicator van good governance onderzocht wordt en dat is de integriteit van bestuur. Hierbij moet vermeld worden dat ook al ligt de focus in dit onderzoek op de

integriteit van het bestuur. Dat betekent niet dat de andere indicatoren niet belangrijk zijn. Deze zullen voor dit onderzoek niet meegenomen worden.

Er is naast de relatie tussen kleinschaligheid en integriteit nog een belangrijke factor die kan bepalen hoe het met het bestuur gesteld is in een land, namelijk de bestuurscultuur. Er is afgelopen jaren meer aandacht besteed aan cultuur binnen organisaties en aan de manier waarop deze een bijdrage kan leveren aan het integriteitsbeleid (BIOS, 2015: 8). Er wordt namelijk steeds vaker gesuggereerd dat verbetering van de cultuur binnen een organisatie, kan leiden tot een bevordering van integriteit. Voorheen werd cultuur als restbegrip gebruikt, maar in dit onderzoek is het juist als verklarende factor gebruikt. Wanneer het niet goed gaat in een land of gemeente wordt vaak gezegd dat het aan de bestuurscultuur ligt. Daarnaast kan bestuurscultuur ook een positieve uitwerking hebben. Hiermee wordt bedoeld dat als er gewerkt wordt aan een betere bestuurscultuur (wat moeilijk te realiseren is) het land of de gemeente beter zal functioneren (Van Hulst, 2008: 7). In deze studie zal het concept ‘bestuurscultuur’ onderzocht worden met behulp van de *grid-group cultural theory* (voortaan culturele theorie genoemd). Deze is ontwikkeld door antropologe Mary Douglas (1978). De vraag die zich voordoet is in hoeverre de bestuurscultuur invloed heeft op de integriteit van het bestuur en de raadsleden in een microstaat, of in het geval van dit onderzoek in kleinschalige (bijzondere) eilandgemeenten van Nederland.¹

Dit verband is onderzocht aan de hand van vier cases, namelijk twee Waddeneilanden, Terschelling en Vlieland, en twee eilanden in Caribisch Nederland, Saba en Sint Eustatius. Er is voor een vergelijking van deze vier cases gekozen, omdat het alle vier (bijzondere) gemeenten van Nederland zijn. Daarnaast zijn het allemaal eilanden en komen ze qua inwonersaantal met elkaar overeen: Terschelling heeft 4827 inwoners, Sint Eustatius heeft 3877 inwoners, Saba heeft 1811 inwoners en Vlieland heeft 1103 inwoners (CBS, 2015). Een andere belangrijke overeenkomst is dat één van de belangrijkste inkomstenbronnen van de eilanden toerisme is en alles wat daarbij komt kijken, zoals accommodatie en restaurants (Waddeneilanden, 2011:4). De eilanden hebben een soortgelijke context, maar ze zijn alleen met elkaar vergeleken op basis van de bestuurscultuur en de integriteit van bestuurders en raadsleden van de verschillende eilanden. Uitspraken die worden gedaan gaan enkel over bestuurders en raadsleden en niet over het gehele eiland.

¹ Wanneer er gesproken wordt over Nederland, wordt Europees Nederland bedoeld.

1.2 Doel en relevantie

Aanleiding voor dit onderwerp is de bestuurlijke transformatie van de eilanden in Caribisch Nederland op 10 oktober 2010. Saba, Sint Eustatius en Bonaire zijn sindsdien openbare lichamen. De eilanden functioneren als bijzondere gemeenten van Nederland (Van de Mortel, Van Gent & Heijnes, 2012: 4). Inmiddels heeft deze verandering vijf jaar geleden plaatsgevonden. Het is interessant te onderzoeken in hoeverre de bijzondere gemeenten zich, op het gebied van bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden, verhouden tot twee Waddeneilanden. Hierbij doet zich ook de vraag voor of het gemeentemodel, zoals sinds vijf jaar geldt op Saba en Sint Eustatius, wel werkt.

Op 10 juni 2015 is op Sint Eustatius bestuurlijk toezicht ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit gebeurde naar aanleiding van de financiële situatie op Sint Eustatius, die de oorzaak zou zijn van bestuurlijk disfunctioneren (Rijksoverheid, 2015). Op Saba daarentegen lijken de nieuwe verhoudingen niet slecht uit te pakken (Raad voor de Rechtshandhaving, 2015: 20; Zuidervvaart, 2015: 11). Sint Eustatius en Saba zijn net als Vlieland en Terschelling een (bijzondere) gemeenten van Nederland. Om te onderzoeken wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de verschillende eilanden is deze studie uitgevoerd. Een vergelijking wordt gemaakt aan de hand van de bestuurscultuur en de integriteit van het bestuur en de raadsleden op de verschillende eilanden.

Het doel van dit onderzoek is het aantonen van een causaal verband tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden op Saba, Sint Eustatius, Vlieland en Terschelling. Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het voor burgers van belang is dat de besturen van de verschillende gemeenten kwalitatief goed zijn. Daarnaast moeten ze ervan uit kunnen gaan dat er binnen de gemeenten integer gehandeld wordt en het algemeen belang nagestreefd wordt. De vraag is of de cultuur binnen de gemeenten effect heeft op integer handelen van bestuurders en raadsleden. Uit dit onderzoek zal dat moeten blijken. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek kunnen de eilanden van elkaar leren. Saba en Sint Eustatius zullen kunnen leren van Vlieland en Terschelling. Daarnaast is het ook mogelijk dat de Waddeneilanden lessen kunnen trekken uit de manier van besturen op Saba en Sint Eustatius. Dit zal ten goede kunnen komen aan de bevolking op de eilanden.

Het onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat er nog niet veel vergelijkend onderzoek is gedaan naar bestuurscultuur in gemeenten. Bestuurscultuur is tot op heden in een verschillende gemeenten onderzocht, zoals in Zoetermeer (Eenhoorn & Broer, 2011), Maasdriel (Diepeveen, van Hout & Riezebos, 2010) en in de provincie Noord-Holland (Van

den Heuvel, Pheijffer & De Vries, 2012). In deze onderzoeken is er geen sprake van een vergelijkend perspectief en worden de onderzoeken uitgevoerd in opdracht van een specifieke provincie en gemeente. Daarnaast zijn onderzoeken naar bestuurscultuur uitsluitend uitgevoerd in Nederland, niet in Caribisch Nederland.

Op het gebied van de integriteit van het bestuur is er vrij veel onderzoek gedaan in Caribisch Nederland. Voor de Waddeneilanden daarentegen is dat niet het geval. Op de Waddeneilanden worden onderzoeken uitgevoerd op het gebied van integriteit, wanneer deze nodig worden geacht. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van een probleem. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar het accountantsrapport op Terschelling. Waarbij onderzoek werd gedaan naar mogelijk gesjoemel in de begroting (Van Es, 2015: 2).

De onderzoeken die uitgevoerd worden voor Caribisch Nederland zijn in het algemeen uitgevoerd in opdracht van de Rijksoverheid. Er zijn onderzoeken uitgevoerd die specifiek gericht zijn op integriteitskwesties en het bestrijden ervan. Afgelopen jaar is er bijvoorbeeld een rapport verschenen naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid in Caribisch Nederland (Camelia, Richards & Bot, 2015). Er is nog een ander rapport verschenen, waarin het algehele veiligheidsbeeld van de BES-eilanden centraal staat. In dit rapport wordt ook aandacht besteed aan integriteit (Mooij, Tijssens & Van der Mark, 2013). Er is veel geschreven over integriteit van bestuurders op de verschillende eilanden in Caribisch Nederland, maar niet erg veel over Saba en Sint Eustatius. Om deze reden draagt ook dit bij aan de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

Een laatste punt is dat er weinig onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen cultuur en integriteit aan de hand van de culturele theorie. Maesschalk (2004) en Loyens (2013) hebben beiden onderzoek gedaan naar de relatie tussen cultuur en integriteit. De relatie tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden is op deze wijze niet eerder uitgevoerd. Het verband tussen cultuur en integriteit wordt wel vaak gelegd, maar deze onderzoeken worden niet uitgevoerd aan de hand van grid-group cultural theory (BIOS, 2015; Karssing & De Droog, 2015: 30; Projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid, 2007).

1.3 Hoofdvraag en deelvragen

Om uit te zoeken wat de relatie is tussen bestuurscultuur en integer bestuur in de twee openbare lichamen en twee gemeenten is de volgende hoofdvraag opgesteld: *in welke mate bepaalt bestuurscultuur de integriteit van bestuurders en raadsleden in kleinschalige (bijzondere) eilandgemeenten van Nederland in de periode van 2010 tot heden?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat houdt kleinschaligheid en eilandelijkheid in?
2. Wat houdt integriteit van bestuurders en raadsleden in?
3. Wat houdt bestuurscultuur in?
4. Wat is de context van de verschillende eilanden?
5. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten op de verschillende eilanden met betrekking tot bestuurscultuur en de integriteit van bestuurders en raadsleden?
6. Zijn er aanwijzingen voor een relatie tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden op de eilanden in de periode 2010 tot heden?

Deelvraag 1, 2 en 3 zullen behandeld worden in het theoretisch kader, deelvraag 4 en 5 zullen behandeld worden in de casusomschrijving. Deelvraag 6 zal beantwoord worden in de analyse. Dit zal uiteindelijk leiden tot een conclusie en een antwoord op de hoofdvraag.

1.4 Methodes

Om het onderzoek uit te kunnen voeren naar de invloed van bestuurscultuur op integriteit van bestuurders en raadsleden in kleinschalige (bijzondere) eilandgemeenten, is er gekozen voor een meervoudige casestudy. Zoals eerder vermeld, bestaan de cases uit Vlieland, Terschelling en twee van de drie bijzondere gemeenten in Caribisch Nederland, namelijk Saba en Sint Eustatius. De derde bijzondere gemeente, Bonaire, is niet meegenomen in dit onderzoek. Hiervoor is gekozen, omdat Bonaire een Benedenwinds eiland is en ongeveer 800 kilometer van de Bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius ligt. Om deze reden heeft het weinig overeenkomsten met Saba en Sint Eustatius op het gebied van taal, cultuur en tradities. Een andere reden is dat Bonaire een veel groter eiland is. Bonaire heeft 15823 inwoners en dat zijn vier keer zo veel inwoners als op Sint Eustatius wonen (CBS, 2015).

De eilanden zijn gekozen op basis van hun inwonersaantal en een aantal andere punten die overeenkomen op de eilanden. Het zijn namelijk allemaal (bijzondere) gemeenten van Nederland. Daarnaast zijn het alle vier eilanden, die deels met dezelfde problematiek te maken krijgen. Het laatste punt is dat er gesuggereerd wordt dat het beter gaat op Saba dan op Sint Eustatius. Dit geldt in zekere mate ook voor Vlieland en Terschelling. Op Vlieland worden weinig problemen geconstateerd, terwijl dat op Terschelling anders is (Van Es, 2015: 12-13).

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Het bestaat namelijk uit een literatuuronderzoek en semi-gestructureerde interviews met bestuurders en raadsleden. Er is voor gekozen om naar Vlieland en Terschelling te gaan om de interviews ter plekke af te nemen. De interviews

met de betrokkenen op Saba en Sint Eustatius zijn per telefoon of via Skype afgenomen. Dit levert als beperking op dat de betrokkenen met wie gesproken wordt op Saba en Sint Eustatius eventueel minder informatie geven, omdat het interview niet face-to-face gehouden zijn.

Door een literatuurstudie is het theoretisch kader gevormd. Hierin zijn de theorieën en concepten die voor dit onderzoek van belang zijn uitgewerkt. De literatuurstudie is ook gebruikt om de context van de verschillende cases te omschrijven. Deze informatie is vooral uit rapporten, beleidsstukken en overige overheidsdocumenten gehaald.

1.5 Theorie

Voor dit onderzoek is het van belang een goede theoretische basis te hebben die verklaringen kan bieden voor de verschillen en overeenkomsten op de eilanden. In dit onderzoek zal één theorie gebruikt worden en zullen er verschillende concepten uitgewerkt worden. Een relevant punt in deze studie is de kleinschaligheid waar alle vier de eilanden mee te maken hebben. Naast kleinschaligheid speelt ook de eilandelijkheid een rol. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat kleinschaligheid en eilandelijkheid een impact hebben op het bestuur (Royle, 2001: 134; Congdon Fors, 2014: 34). Vervolgens zal het concept integriteit uitgewerkt worden. Doordat dit onderzoek specifiek gericht is op integriteit van het lokaal bestuur zal hier de nadruk op liggen. Het volgende concept is bestuurscultuur. Dit begrip is niet gemakkelijk te beschrijven en daarom zal er uitgebreid aandacht aan worden besteed. Als laatste zal de grid-group cultural theory gebruikt worden om de verschillende eilanden met elkaar te kunnen vergelijken en de invloed van cultuur op bestuur beter te kunnen begrijpen. Deze theorie is ontwikkeld door antropologe Mary Douglas et al. (1978). Er zal ook stilgestaan worden bij de kritiek op deze theorie en de wijze waarop de theorie toepasbaar is. Naast een uitleg en de kritiekpunten van deze theorie is ook uitgewerkt hoe volgens de culturele theorie bestuurscultuur als verklarende factor gebruikt kan worden van de integriteit van bestuurders en raadsleden.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen de concepten en theorieën behandeld worden aangaande cultuur, bestuurscultuur, integriteit, kleinschaligheid en eilandelijkheid. Na de behandeling van deze theorie zal een koppeling worden gemaakt naar de integriteit van bestuurders en raadsleden. Hieruit zullen de hypothesen volgen. In hoofdstuk 3 zullen de onderzoeksmethoden, casusselectie en de beperkingen van dit onderzoek besproken worden. In hoofdstuk 4 zal omschreven worden hoe de situatie op Saba, Sint Eustatius, Terschelling en Vlieland vanaf

2010 tot heden is geweest. In hoofdstuk 5 zullen de verzamelde data uitgewerkt worden. Deze data is gegenereerd door middel van interviews en een literatuurstudie. Hoofdstuk 6 zal de analyse vormen. Hierin zal de culturele theorie gekoppeld worden aan de gevonden data. In hoofdstuk 7 zal een conclusie getrokken worden en antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste concepten en theorieën voor dit onderzoek uitvoerig behandeld worden. In paragraaf 2.1 zal aandacht besteed worden aan microstaten en kleinschaligheid. Vervolgens zal in paragraaf 2.2 stilgestaan worden bij eilandelijkheid. In paragraaf 2.3 zal integriteit van lokaal bestuur behandeld worden. Paragraaf 2.4 zal bestaan uit een uitleg van het concept bestuurscultuur. In paragraaf 2.5 zal een uitgebreide uitleg volgen van de culturele theorie. In paragraaf 2.6 zullen de kritiekpunten van deze theorie besproken worden en in paragraaf 2.7 zal een koppeling gemaakt worden naar integriteit. Hieruit zullen in paragraaf 2.8 de hypothesen volgen.

2.1 Kleinschaligheid

De publieke dienstverlening van een klein land is de kleine versie van de publieke dienstverlening in een groot land. De taken zijn hetzelfde, maar het grote verschil zit in het aantal inwoners dat in een land woont. De Verenigde Naties heeft kleine staten gedefinieerd aan de hand van het aantal inwoners dat de staten hebben en niet op basis van de oppervlakte die een land heeft. Een land dat minder dan één miljoen inwoners heeft wordt omschreven als een kleine staat (Chittoo, 2011: 23). Kleine (ontwikkelings-)landen hebben veel overeenkomsten met hun grotere tegenhangers. Ze hebben meestal een koloniaal verleden (Khan, 1982: 269). Door hun kleinschaligheid bevatten ze minimale human resources. Een probleem voor kleine staten is de economie die vaak vrij zwak is. De kleine (ontwikkelings-)landen zijn meestal afhankelijk van technische know-how, financiën en soms zelfs van de cultuur uit rijkere, meer ontwikkelde landen. Bestuurders werken onder omstandigheden die significant verschillen van die van hun collega's in grotere staten. Dit geldt zelfs als hun officiële titels en hun werkzaamheden hetzelfde lijken. Hun werk vereist begrip en vraagt om een speciale behandeling (Farrugia, 1993: 221). Een voorbeeld hiervan is dat een wethouder in een kleine gemeente meerdere portefeuilles voor zijn of haar rekening moet nemen, terwijl wethouders in een grote gemeente ieder één eigen portefeuille hebben.

Kleine staten krijgen te maken met bijzondere problemen en uitdagingen. Een probleem voor ambtenaren en bestuurders is dat ze erg kwetsbaar zijn voor de invloeden van familie, vrienden, kennissen en politieke interventies door de geringe omvang van hun samenleving. De overheid in de kleine staten heeft vaak de neiging de structuur van grotere overheden over te nemen op het gebied van divisies en hiërarchieën, terwijl dit meestal ongeschikt is in kleine staten. Als laatste is er in kleine staten een grote mate van transparantie

in de besluitvorming, maar er is ook sprake van een gebrek aan vertrouwen (Chittoo, 2011: 25; Farrugia, 1993: 221).

Op het gebied van human resources hebben kleine staten het probleem dat er te weinig vakkundig, ervaren en geschoold personeel is door een kleine *human resource pool* en *braindrain* (Chittoo, 2011: 25). Het postkoloniale karakter van de meeste kleine staten op het gebied van status, hiërarchie en macht belemmeren fundamentele verandering in human resource beleid en de uitvoering ervan. Human resource management is een belangrijke factor in het ontwikkelen van de kleine staten, aangezien het andere variabelen aan kan tasten. Doordat bekwaam personeel schaars is, heeft het personeel vaak meerdere functies. Medewerkers verdelen hun aandacht hierdoor over meerdere functies. Dit leidt ertoe dat ze geen specialisme kunnen ontwikkelen in een bepaald vakgebied. Er worden namelijk maar enkele specialisten aangetrokken of behouden (Chittoo, 2011: 25).

Kleine landen zijn naast hun interne problemen afhankelijk van het buitenland, of het land moet zich gelukkig prijzen met veel olie of een ander hooggewaardeerd product dat het buitenland nodig heeft. Kleine landen die dit voorrecht niet hebben, zijn in grote mate afhankelijk van het buitenland, waardoor de kosten van de producten door de import hoog zijn (Chittoo, 2011: 28-29). Uit het bovenstaande blijkt dat kleine staten veel uitdagingen aan moeten gaan om fatsoenlijk te functioneren, aangezien hun bestuur belemmerd wordt door capaciteit, kwaliteit, middelen en specificaties van kleinschaligheid.

De meeste van de bestuurlijke karakteristieken van kleine staten hebben beperkingen. Khan (1991:11) liet met zijn onderzoek zien hoe negatief het beeld van kleine staten is. Een aantal voorbeelden hiervan is dat de kleine staten vaak overbelast personeel hebben. Verder wordt gezegd dat ze een lage moraal of motivatie hebben en meestal niet tevreden zijn met de baan die ze hebben. Als laatste wordt er in kleine staten weinig geïnnoveerd en is er weinig ondernemerschap. Dit zijn nog lang niet alle negatieve karakteristieken die door Khan benoemd worden als het gaat om kleine staten. Als het op deze manier naar gekeken wordt is het bijna een wonder dat er überhaupt kleine staten zijn die goed functioneren (Chittoo, 2011: 24).

Naast bovenstaande beperkingen zijn er ook punten waarbij het zijn van een kleine staat wel degelijk positieve effecten heeft. De Griekse filosofen Plato en Aristoteles geloofden dat een kleine populatie essentieel was voor een goed functionerend staatsbestel. Dit soort ideeën werd ook terug gevonden in het werk van latere filosofen, zoals Rousseau (Congdon Fors, 2014: 35). Kleinere staten hebben vaker een sterker gemeenschapsgevoel en daardoor

een hechtere maatschappij (Anckar, 2002: 386). Zoals al eerder gezegd zijn kleine staten in het algemeen democratisch (Veenendaal, 2012: 355).

Er is ook een grotere participatie in het democratisch proces door de burgers. Een kleine populatie kan het voordeel van homogeniteit met zich mee brengen (Congdon Fors, 2014: 35).

De institutionele kwaliteit zou in kleine staten hoger zijn dan in grotere staten. Dit is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat kleine staten een minder complexe overheidsstructuur hebben. Dit zorgt ervoor dat de overheid transparanter is en toegankelijker voor de burgers. Daarnaast moedigt het participatie van burgers aan. Leaders van deze kleine staten kunnen makkelijker informatie verwerven over de behoeften en voorkeuren van de burgers. Dit kan leiden tot meer efficiëntie en potentieel een hogere kwaliteit van de overheid (Congdon Fors, 2014: 35).

De eilanden die in dit onderzoek als cases worden gebruikt, zijn geen soevereine staten. Desondanks is deze informatie ook relevant voor kleinschalige (bijzondere) eilandgemeenten. Zij krijgen, net als de kleine soevereine staten, te maken met braindrain, tekort aan human resources en een samenleving die erg betrokken is bij de lokale politiek.

2.2 Eilandelijkheid

Over de hele wereld zijn eilanden te vinden in verschillende soorten en maten. De eilanden verschillen van elkaar op schaalgrootte, toegang tot middelen, economische mogelijkheden en de mate van ontwikkeling. Ondanks de variatie van de eilanden hebben ze gemeen dat een eiland zijn beperkingen met zich mee brengt. Er moet gedacht worden aan afgelegenheid, kleinschaligheid, isolatie. Daarnaast vallen veel eilanden onder de periferie. Hiermee worden de minder ontwikkelde landen bedoeld. Dit neemt niet weg dat bepaalde factoren ook gelden voor landen op het vasteland, maar het effect ervan is beter zichtbaar op eilanden. De impact van eilandelijkheid is zichtbaarder op kleine eilanden dan op grotere eilanden (Royle, 2001: 1). Veel kleine eilanden zijn vroeger een kolonie geweest. Deze eilanden waren afhankelijk van hun kolonisator. Sindsdien is een groot gedeelte van de eilanden onafhankelijk geworden. Dit heeft ervoor gezorgd dat de eilanden van complete afhankelijkheid naar (gedeeltelijke) onafhankelijkheid zijn gegaan (Congdon Fors, 2014: 34).

Bewoners van de eilanden vertrekken met enige regelmaat naar een ander land, ook als ze op het eiland geboren zijn. Het is niet altijd duidelijk waarom eilandbewoners vertrekken. Het is mogelijk dat ze op het vasteland een betere baan aangeboden krijgen of dat ze niet langer op een eiland willen wonen. Deze mensen worden meestal vervangen door immigranten. Dit zijn vaak welvarende personen die op zoek gaan naar het romantische idee

dat men van het eiland heeft en die onbewust zijn van het feit dat ze kunnen zorgen voor een verstoring van de cultuur van het eiland. Dit proces wordt ook wel omschreven als *island gentrification* (Clark, 2004; Hay, 2006: 25).

Sinds enkele decennia wordt er kritisch onderzoek gedaan naar de eigenaardigheden van kleine eilandstaten. De reden dat er pas tientallen jaren geleden begonnen is met grondig onderzoek komt doordat veel kleine eilandstaten onafhankelijk werden na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Er is bijvoorbeeld onderzoek uitgevoerd naar human resource management op kleine eilanden. De onderzoeksresultaten hebben veel overeenkomsten met onderzoek dat gedaan is naar kleine staten. Hieruit blijkt namelijk ook dat op kleine eilanden vaker sprake is van overlapping van rollen die een werknemer heeft. Een werknemer heeft daarnaast ook verscheidende rollen en draagt meerdere petten. Doordat medewerkers meerdere functies hebben, is het lastig om gespecialiseerd te zijn in één bepaald vakgebied. Daarnaast is eerder sprake van kruislingse verplichtingen en functionele persoon-specifieke contracten en omgangsregels. Deze komen voort uit complexe en verwante sociale relaties (Baldacchino, 1997: 504).

2.3 Integriteit van lokaal bestuur

Een integer openbaar bestuur is van cruciaal belang, wil het bestuur goed kunnen functioneren. Om deze reden wordt er door de overheid aandacht aan de integriteit van het bestuur besteed (Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal & Steenbergen, 2010: 7). Er zijn verschillende definities van integriteit in omloop, maar voor dit onderzoek wordt gekozen voor de definitie van Huberts (2003: 8). Integriteit wordt omschreven als “het handelen in overeenstemming met de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels”. De grondslag voor wat als integer beschouwd kan worden, is voortgebracht uit de ethiek. Er zijn geldende algemene beginselen en waarden. Het gaat hier zowel om de beroepsethiek als de organisatie-ethiek. Daarmee worden de morele normen en waarden van een organisatie bedoeld en de uitoefening hiervan in het beroep. Onder morele waarden wordt het volgende verstaan: “kwaliteiten die gewaardeerd worden omdat ze constitueren, of bijdragen aan, wat goed is of mooi, of onze bewondering of lof verdienen” (De Graaf, 2003: 22; Van den Heuvel et al., 2010: 16). Een norm wordt omschreven als “een handelingsvoorschrift dat een duidelijke grens stelt aan wat in een bepaalde situatie toegestaan of verboden is” (Van den Heuvel et al., 2010: 16).

In het specifieke geval van integriteit van het openbaar bestuur, staat integriteit voor goed bestuur en goed ambtenaarschap. Wanneer bestuurders en ambtenaren integer handelen,

betekent het dat zij goed kunnen omgaan met hun bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden. Het openbaar bestuur moet het algemeen belang dienen en hun collega's en burgers op de juiste manier dienen en behandelen. Dat is mogelijk wanneer zij hun werk integer uitvoeren (Van den Heuvel et al., 2010: 16).

Huberts (2005) omschrijft zes visies op integriteit. Deze zullen kort behandeld worden. De eerste visie ziet integriteit als 'heelheid', als consistent, consequent en coherent zijn. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat een werknemer in elke situatie en op elk tijdstip precies doet wat hij zegt (Van den Heuvel, 2010: 16). De tweede visie gaat uit van integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat medewerkers de verantwoordelijkheid moeten aanvaarden die bij hun professie komt kijken. Medewerkers moeten hun taken adequaat, zorgvuldig en betrouwbaar uitvoeren, terwijl ze rekening houden met alle verschillende belangen (Karssing, 2002: 26). De derde visie maakt een verbinding van integriteit met een ideaalbeeld dat geformuleerd is. De vierde visie ziet integriteit als één van de waarden, naast andere waarden die een belangrijke rol spelen in het openbaar bestuur. Hierbij kan gedacht worden aan eerlijkheid, betrouwbaarheid en effectiviteit (Van den Heuvel et al., 2010: 17). In de vijfde visie is integriteit in overeenstemming met waarden in wet- en regelgeving. Iemand handelt integer als de persoon datgene wat hij of zij doet correspondeert met de daarvoor geldende normen, waarden en regels. In de zesde visie is integriteit in overeenstemming met de geldende morele normen en waarden de daarbij horende spelregels. Deze visie is smaller dan de vijfde visie en gaat uit van integriteit als alles wat toegestaan is, wat deugt beargumenteerd vanuit een bepaald onderwerp wat behandeld wordt. Deze laatste twee visies hebben daarmee een iets andere insteek. Deze gaan namelijk uit van integriteit als verbindende en overkoepelende factor. (Huberts, 2012: 26-27; Van den Heuvel, 2010: 18).

Voor dit onderzoek zal de vierde visie gebruikt worden. Hiervoor is gekozen, omdat goed bestuur (good governance) uit meer belangrijke waarden bestaan dan enkel uit integer bestuur. Integer bestuur is een belangrijke factor om bestuur goed te laten functioneren, zoals eerder beschreven is. Dat betekent niet dat er vanuit gegaan kan worden dat het de enige waarde is die daarvoor zorgt.

Bestuur kan beschouwd worden als integer als zich weinig integriteitsschendingen voordoen. Er bestaan verschillende soorten integriteitsschendingen, zoals corruptie, fraude, belangenverstrengeling, nepotisme, manipulatie van informatie, het scheppen van een angstcultuur en misbruik van bevoegdheden of mandatering (Van den Heuvel, 2012: 450). De focus van dit onderzoek zal liggen op een aantal van deze integriteitsschendingen. Deze zijn gekozen op basis van de kleinschaligheid van de eilandgemeenten. Er wordt bijvoorbeeld

gezegd dat in kleinschalige staten de kans op nepotisme en vriendjespolitiek groter is. Dit komt doordat er sneller sprake is van het door elkaar lopen van persoonlijke met functionele en zakelijke relaties (Nauta, 2011: 178; Oostindie & Sutton, 2006: 23). Hierdoor kan “het bevooroordeelen van de eigen groep, familie en zakelijke contacten” toenemen (Raad van de Rechtshandhaving, 2015: 30). Een andere vorm van integriteitsschending die in dit onderzoek zal worden meegenomen is belangenverstrengeling. Dit houdt in dat “het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politieke ambtsdrager of ambtenaar of dat van derden, zoals familieleden of vrienden” (Van den Heuvel, 2012: 453).

2.4 Bestuurscultuur

Voordat er een definitie gegeven kan worden van het concept ‘bestuurscultuur’, zal eerst aandacht worden gegeven aan het concept ‘cultuur’ in het algemeen. Het concept ‘cultuur’ komt uit de antropologie. In de antropologie is er geen eenduidige betekenis die gegeven wordt aan cultuur (Smircich, 1983: 339). Cultuur wordt meestal omschreven in termen van “gedeelde symbolen, taal en praktijken, diepgewortelde overtuigingen, waarden en normen, identiteiten en existentiële drijfveren” (Bovens, 2006: 25). Het wordt ook wel omschreven als ‘*de manier waarop de dingen hier gaan*’, ‘*zo hoort het*’ en ‘*hier staan we voor*’ (Bovens, 2006: 25; Hofstede, 1980: 25). Hierbij kan een relatie worden gezien tussen cultuur en integriteit. Karssing & De Droog (2015: 35) zeggen dat cultuur en integriteit op natuurlijke wijze bij elkaar horen. Zoals omschreven geeft cultuur de bestaande patronen aan. Integriteit zegt daarentegen iets over de gewenste moraal. Integriteit kan gezien worden als een soort toetsingskader voor de cultuur binnen een organisatie.

Voordat de stap naar bestuurscultuur wordt gemaakt, zal eerst organisatiecultuur verder worden toegelicht. De eilandgemeenten die onderzocht zullen worden, kunnen namelijk beschouwd worden als complexe organisaties (Bovens et al., 2006: 26). In de organisatiecultuur worden twee opvattingen onderscheiden: cultuur kan gezien worden als een variabele of als een metafoor. Met een variabele wordt in dit geval bedoeld dat cultuur iets is wat een organisatie *heeft*, net als structuur en strategie. Met een metafoor wordt daarentegen bedoeld dat cultuur de organisatie *is* (Bovens et al, 2006: 26; Smircich, 1983: 339; Van Hulst, 2008: 7). In dit onderzoek wordt uitgegaan van de tweede opvatting. Cultuur is namelijk erg weerbarstig. De werkdefinitie van cultuur, die voor dit onderzoek gebruikt wordt, is van Bovens et al. (2006: 26). Deze werd in hun onderzoek naar bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten gebruikt. De werkdefinitie luidt als volgt: “door groepen gedeelde

overtuigingen, waarden en normen, die zich via regels, routines, rituelen en symbolen uiten, en die gedrag voor de groepen betekenisvol maken”.

Cultuur ontstaat en wordt bevestigd en behouden door mensen te ontmoeten op specifieke en concrete locaties. Daarnaast ook in de verhalen die mensen vertellen over zichzelf, over anderen en over gebeurtenissen (Karssing & De Droog, 2015: 32). Wanneer er nieuwe medewerkers aangenomen worden in een organisatie, maken zij al snel kennis met de juiste manier van werken in de organisatie. In principe hoeft een werknemer zich niet exact aan deze manier van werken, oftewel cultuur, te houden. Om niet buitengesloten te worden zijn de meeste medewerkers toch geneigd om precies te doen wat andere medewerkers ook doen. Mensen blijven sociale dieren; ze willen bij een groep horen (Karssing & De Droog, 2015: 32). De definitie van cultuur die gegeven is, bekijkt de cultuur ‘tussen mensen’, dat wil zeggen in de relaties en interacties tussen relevante betrokkenen (Bovens et al., 2006: 27). Voor dit onderzoek is de cultuur binnen de verschillende organisaties onderzocht. De omgeving is meegenomen indien dat nodig werd geacht. Het uitsluiten van de omgeving is vrijwel onmogelijk, omdat de gemeente als vanzelfsprekend verbonden is met de omgeving.

Lokale bestuurscultuur kan als volgt omschreven worden: “de betekenisgevende beelden van het lokaal bestuur en besturen in de bestuurlijke gemeenschap” (van Hulst, 2008: 6). Bestuurscultuur is geoperationaliseerd aan de hand van twee indicatoren, namelijk bestuurstradities en bestuursstijlen (Bovens et al., 2006: 28). Bovens et al. hebben in hun studie gekozen bestuurscultuur te operationaliseren met behulp van drie indicatoren, namelijk tradities, stijlen en gebruiken. In dit onderzoek zijn de bestuurlijke gebruiken niet als indicator meegenomen. De reden hiervoor is dat bestuurlijke gebruiken vrij lastig te achterhalen zijn, wanneer er geen observaties op alle eilanden zijn gedaan. De twee indicatoren, bestuurstradities en bestuursstijlen zullen kort behandeld worden. Met bestuurstradities worden culturele patronen bedoeld. Deze zijn over een lange periode van tijd gevormd en zullen niet veranderen snel veranderen. Bestuurstradities zijn belangrijk voor een organisatie, omdat deze de cultuur en identiteit van een organisatie weergeeft (Bovens et al., 2006: 29). Bestuursstijlen zijn onlosmakelijk verbonden met tradities, maar bestuursstijlen worden ontwikkeld door individuen binnen een organisatie. Het individu kan een eigen stijl ontwikkelen die past binnen de bestuurlijke traditie van de organisatie, maar ook in concrete problemen of situaties die zich voordoen (Bovens et al., 2006: 30).

2.5 Grid-group cultural theory

Antropologe Mary Douglas (1978) heeft de culturele theorie ontwikkeld. Deze theorie wordt in verschillende studies toegepast, waaronder in de bestuurskunde (Hood, 1998), organisatiewetenschap (Mars, 1992; Maesschalck, 2004) en politicologie (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990). De culturele theorie wordt gekenmerkt door een typologie met twee verschillende dimensies, namelijk 'grid' en 'group'. Onder 'grid' wordt het volgende verstaan: "de mate waarin formele regels en procedures bepalend zijn voor het handelen van individuen" (Loyens, 2013; Thompson et al., 1990). Onder 'group' wordt "de mate waarin lidmaatschap aan een groep het handelen van het individu bepaalt" verstaan (Loyens, 2013; Hood, 1998). Deze twee dimensies komen met twee centrale en onveranderlijke vragen van menselijk bestaan. Deze vragen zijn de volgende: 'Wie ben ik?' en 'Hoe moet ik mij gedragen?' (Schwarz & Thompson, 1990: 6).

De combinatie van 'grid' en 'group' leidt tot vier verschillende typen, namelijk hiërarchie, fatalisme, individualisme en egalitarisme. In tabel 1 staat dit schematisch weergegeven. In het kort zullen de vier verschillende typen uitgelegd worden. Met egalitarisme wordt bedoeld dat de groepsbanden sterk zijn, terwijl 'grid' laag is: er is sprake van minimale regels en procedures. Dit komt doordat er nauwelijks tot geen sprake is van hiërarchie; iedereen is gelijk (Breed, 2007: 71). Dit soort groepen hebben een geringe interne roldifferentiatie en de relaties tussen groepsleden is daardoor ambigu. Er zijn geen groepsleden die duidelijk de leiding nemen om controle uit te oefenen over de groep. Hierdoor kunnen interne conflicten moeilijk op te lossen zijn. Wanneer de sociale omgeving van een individu gekenmerkt wordt door sterke *group boundaries* en bindende voorschriften, zijn de sociale relaties hiërarchisch. In dit soort groepen bepalen regels en procedures de positie van de individuen in de organisatie. De centrale assumptie is dat elk individu zijn of haar eigen plaats en rol heeft met bijbehorende verantwoordelijkheden (Loyens, 2013c: 241). Het individu wordt gemotiveerd, doordat ze het goede voor het collectief nastreven (Thompson et al., 1990: 35). Wanneer er conflicten zijn, zullen deze opgelost worden door te refereren naar regels en autoriteit. Dit kan ervoor zorgen dat groepsleden extreem veel vertrouwen krijgen in regels en procedures. Terwijl organisaties niet altijd te beheersen zijn met regels en procedures. Een andere type is het individualisme. In dit geval zijn 'grid' en 'group' laag. Er is geen sprake van incorporatie van de groep of voorgeschreven rollen van individuen. In een dergelijke omgeving zijn alle grenzen voorlopig en altijd onderwerp van overleg. Alhoewel de individualist relatief vrij is van controle door anderen, oefent de individualist wel controle uit over anderen. Ten slotte zijn er individuen die niet bij een groep

horen, maar toch de regels en verplichtingen opgelegd krijgen vanuit een groep. Dit wordt het fatalistische type genoemd (Thompson et al., 1990: 6-7).

Tabel 1: Schematische weergave grid-group cultural theory (Loyens, 2013a: 3; Loyens, 2013b: 32-33, Loyens, 2013c: 242)

	‘Group’ laag	‘Group’ hoog
‘Grid’ hoog	<p>Fatalisme</p> <p><i>Centrale idee:</i> Individuen worden beperkt door een systeem van regels waarop zij zelf geen vat hebben.</p> <p><i>Mensen</i> zijn achterdochtig naar andere mensen; je weet nooit wat je van ze kan verwachten</p> <p><i>Conflicten</i> kunnen afgehandeld worden als je geluk hebt; probeer te overleven</p> <p><i>Risico</i> op inertie en gebrek aan bereidheid om te plannen of voorzorgsmaatregelen te nemen.</p>	<p>Hiërarchie</p> <p><i>Centrale idee:</i> Regels bepalen wie welke rol(len) en verantwoordelijkheden opneemt in de groep; sterke stratificatie.</p> <p><i>Mensen</i> worden als zondige mensen geboren, maar kunnen verlost worden door goede instituties.</p> <p><i>Conflicten</i> kunnen afgehandeld worden door te wijzen op regels en autoriteit</p> <p><i>Risico</i> op overdreven vertrouwen in procedures, regels en hiërarchische structuur.</p>
‘Grid’ laag	<p>Individualisme</p> <p><i>Centrale idee:</i> Individuen handelen als ondernemers in een competitieve omgeving.</p> <p><i>Mensen</i> zijn egoïstisch en worden gestimuleerd door het streven naar eigenbelang</p> <p><i>Conflicten</i> kunnen afgehandeld worden door één-op-één onderhandeling</p> <p><i>Risico</i> op chaos en anarchie door een gebrek aan samenwerking en te weinig aandacht voor het algemeen belang.</p>	<p>Egalitarisme</p> <p><i>Centrale idee:</i> iedereen is gelijk en moet samenwerken voor het belang van de groep.</p> <p><i>Mensen</i> worden als goede mensen geboren, maar kunnen gecorrumpeerd worden slechte instituties</p> <p><i>Conflicten</i> kunnen afgehandeld worden in onderhandeling met de groep, zoekende naar concensus</p> <p><i>Risico</i> op inefficiënte besluitvorming en in extreme het uiteenvallen van de groep door het onvermogen om tot consensus te komen.</p>

2.6 Kritiek op grid-group cultural theory

De culturele theorie is eenvoudig, maar kan helpen bij het interpreteren van verschillende culturele verschijnselen aan de hand van de twee dimensies. Deze eenvoudigheid is ook juist hetgeen wat voor kritiek zorgt. Het is namelijk lastig te bepalen wat de twee dimensies precies inhouden en hoe ze het beste te meten zijn. Om deze reden is het van essentieel belang de dimensies duidelijk te omschrijven. Hiermee wordt bedoeld dat er een omschrijving van de vier verschillende typen gegeven moet worden. Tegelijkertijd moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de typen (Breed, 2007: 73).

Er zullen twee kritiekpunten behandeld worden die relevant zijn voor dit onderzoek. Het eerste punt is de constructie van de culturele theorie. Het tweede punt is de toepasbaarheid ervan. Vervolgens zal uitgelegd worden hoe in dit onderzoek met deze kritiek wordt omgegaan (Breed, 2007: 72). Het eerste kritiekpunt is dat de constructie van de culturele theorie bestaat uit louter twee dimensies, 'grid' en 'group'. Aan de hand van deze indicatoren worden cultuurverschillen gedefinieerd. De kritiek die gegeven wordt, heeft betrekking op deze eenvoud. De vraag die hierbij gesteld wordt is of er niet meer dimensies denkbaar zijn en waarom juist 'grid' en 'group' gekozen zijn (Breed, 2007: 72; Selle, 1991: 105). Een antwoord op deze kritiek is gekomen van Wildavsky (1991). De reden dat er voor twee dimensies gekozen is, komt voort uit eerder uitgevoerd sociologisch onderzoek. Tot op heden is er nog geen beter alternatief verschenen voor de twee dimensies (Breed, 2007: 72).

Het tweede kritiekpunt is de toepasbaarheid van de culturele theorie. Deze theorie is ontwikkeld voor antropologisch onderzoek. Antropologisch onderzoek wordt vooral uitgevoerd in bevolkingsgroepen die afgelegen leven. Deze bevolkingsgroepen hebben in het algemeen een homogeen karakter. Wanneer het aankomt op het onderzoeken van culturen in organisaties, instituties, politiek en bestuur, is er veel minder sprake van een homogeen karakter. Organisaties zijn daarnaast veel ingewikkelder en complexer dan een homogene bevolkingsgroep (Breed, 2007: 74). Voor de eilanden die onderzocht worden geldt dat ze vrij klein zijn en er om die reden sprake is van een behoorlijk homogene bevolkingsgroep. Een ander punt is dat in organisaties individuen werken die niet altijd dezelfde waarden delen. In een hiërarchie bijvoorbeeld is de vraag in hoeverre medewerkers de hiërarchische waarden moeten delen. Dit maakt de toepasbaarheid van de theorie buiten de antropologie enigszins lastig (Selle, 1991: 109).

Om deze theorie te kunnen toepassen is het belangrijk vast te stellen op welk analyseniveau deze toe te passen is. Volgens Wildavsky (1991: 358) is de eenheid van analyse: het gesocialiseerde individu (Breed, 2007: 74). Op andere niveaus is de theorie lastig

toe te passen, omdat cultuurtypen snel door elkaar heen lopen. Dat betekent dat individuen te maken hebben met meerdere omgevingen waarin zij actief zijn. De culturele theorie kan worden toegepast in dit onderzoek, omdat de eenheid van analyse de bestuurders en raadsleden in kleinschalige eilandgemeenten is. Deze kunnen gezien worden als gesocialiseerde individuen.

2.7 Grid-group cultural theory en integriteit

De culturele theorie wordt in dit onderzoek gebruikt om een verklaring te bieden voor de cultuurverschillen in de (bijzondere) eilandgemeenten. Er wordt gezegd dat elke organisatie alle typen bevat, maar de één weegt wat zwaarder dan de ander (Maesschalck, 2004: 32). Er bestaat een soort hiërarchie in welke type het beste is. Men wil het liefst niet een organisatie waarin fatalisme de boventoon voert. Egalitarisme zou het beste zijn voor een organisatie. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat dat per organisatie verschilt. Wanneer een organisatie een ‘dosis’ egalitarisme toevoegt, is dit in sommige organisaties een goede stap, terwijl dit in andere organisaties niet werkt (Hendriks, 2004: 350).

De culturele theorie is niet enkel een typologie, maar kan ook een verklaring bieden zoals net omschreven. Om deze theorie te kunnen gebruiken als verklaring zullen er eerst drie proposities volgen. De eerste propositie is dat de vier culturele typen het gedrag en de waarden van de medewerkers vormen, in andere woorden; “[a]s people organise, so they will behave” (Thompson et al., 1990: 97). De tweede propositie is dat de vier culturele typen in een constante competitie zijn met elkaar voor dominantie, maar elk type is ook afhankelijk van elkaar. Dit heeft als resultaat dat alle vier de typen de potentie hebben aanwezig te zijn in een organisatie. Het is gebruikelijk dat ze alle vier aanwezig zijn in een organisatie (Maesschalck, 2004a: 31). De derde propositie is dat elk type zijn zwakheden of blinde vlekken heeft, die zouden kunnen leiden tot negatieve consequenties of ongewenste excessen (Loyens, 2013: 8).

In deze studie wordt een verband gezocht tussen bestuurscultuur en de integriteit van bestuurders en raadsleden. Dit verband wordt gezocht met behulp van de culturele theorie. Uiteindelijk is het doel om voor de vier eilanden aan te kunnen geven of hun bestuur vooral egalitair, hiërarchisch, fatalistisch of individualistisch is. Per eiland zal aangegeven worden met welk type ze het meest overeenkomen. Organisaties bestaan in het algemeen uit meerdere van deze typen. Hierdoor zal ook aangegeven worden als er op een eiland sprake is van een mengvorm van typen. Dit zal iets kunnen zeggen over de integriteit van het bestuur. De

cultuur binnen een organisatie bepaalt namelijk voor een belangrijk deel het gedrag van de verschillende medewerkers, in dit geval raadsleden en bestuurders (BIOS, 2015: 10).

Voordat de vier typen besproken zullen worden, zullen eerst de twee dimensies ‘grid’ en ‘group’ toegepast worden op integriteit. In bijlage 2 is dit schematisch weergegeven. Bij culturen met een hoge ‘grid’, dit zijn fatalisme en hiërarchie, ligt de macht vaak bij een gering aantal personen aan de top van de organisatie. Individuele keuzes worden afgebakend door de positie waarin zij zich bevinden. Een ander punt is dat de sociale mobiliteit daardoor lager is. Dit zal sneller kunnen leiden tot niet-integer gedrag of corruptie. Dit komt doordat degene die lager in de hiërarchie staan niet de middelen en de neiging hebben om degene die de autoriteit hebben uit te dagen. Van lage ‘grid’ culturen wordt daarentegen integer gedrag verwacht (Akbar & Vujić, 2014: 200).

Wanneer er sprake is van hoge ‘group’ cultuur worden de collectieve waarden bevorderd. Er is namelijk een hoge solidariteit onder de medewerkers of burgers van de maatschappij. Afhankelijk van de waarden die belangrijk gevonden worden door de groep zijn er twee verschillende uitkomsten mogelijk op het gebied van integriteit. Ten eerste als de waarden van een groep transparantie en ethisch gedrag bevorderen zal er minder sprake zijn van onethisch gedrag. Ten tweede als de groep onethisch gedrag bevordert, zal er juist meer sprake zijn van integriteitsschendingen (Akbar & Vujić, 2014: 200).

De egalitaire cultuur gaat uit van gelijkheid binnen de groep. Het gaat hierbij om gelijkheid in machtsrelaties. Thompson (1990: 156-157) zegt hierover het volgende: *“no one, in the egalitarian way of life, has the right to tell another what to do or what to be”*. In een egalitaire organisatie hebben medewerkers discretie en wordt er veel gediscussieerd en overlegd met anderen over de besluiten die genomen worden (Maesschalck, 2004b: 24). Er heerst een cultuur, waarbij integer handelen de sociale norm is. Dit betekent niet dat er geen incidenten zullen zijn (Licht, Goldschmidt & Schwartz, 2007: 665). In een egalitaire organisatie is sprake van een hoge mate van solidariteit ten aanzien van collega’s. Dit zorgt ervoor dat onethisch gedrag vaak niet gemeld wordt. Wanneer dit niet gebeurt, kan het leiden tot het niet meer opmerken van onethisch gedrag. Dit heeft als gevolg dat dit soort gedrag niet meer als onethisch beschouwd zal worden (Loyens, 2013b: 245).

De hiërarchische cultuur wordt getypeerd door regels en procedures. Individuen worden gecontroleerd aan de hand van deze regels en procedures, maar ook door de sociale rollen die op de werkvloer van kracht zijn. De hiërarchie in organisaties zorgt ervoor dat de medewerkers met een lage functie weinig expliciete discretie hebben. Er wordt verwacht dat zij het werk precies volgens de regels uitvoeren. Wanneer het gaat om bestuurders is er veel

meer discretie (Maesschalck, 2004b: 24). Doordat zij meer vrijheid hebben, kunnen zij makkelijker fouten maken. Dit zal kunnen leiden tot integriteitsschendingen (Akbar & Vujić, 2014: 200).

De individualistische cultuur gaat uit van menselijk handelen dat wordt aangedreven door egoïsme en eigenbelang. In dit soort organisaties hangt een competitieve cultuur. Dit zorgt in principe niet voor problemen, zolang de organisatie erin op een manier is geordend dat eigenbelang en het algemeen belang met elkaar overeenkomen. Dit zal bereikt kunnen worden door competitie te creëren tussen de medewerkers, maar ook tussen organisaties. De individualistische cultuur is namelijk uitermate geschikt voor competitie. Machtsrelaties worden niet bepaald door een traditie of een formele organisatie, zoals in een hiërarchie, maar als een gevolg van constante competitie (Maesschalck, 2004b: 25). Zoals ook Akbar & Vujić (2014:200) aangeven komt er vrij weinig onethisch gedrag voor in de individualistische cultuur. Dit komt doordat keuzes die individuen maken niet noodzakelijk gelimiteerd worden door hun positie. De sociale mobiliteit is hoger. Dit impliceert dat individuen erin geloven dat zij de status quo uit kunnen dagen. Ze kunnen hun autonome activiteiten volgen. Deze zijn vaak in het belang van zichzelf, maar ook van de maatschappij.

De fatalistische cultuur, ook al komt deze vrijwel niet voor, gaat ervan uit dat overleven in een organisatie het belangrijkste is. Dit kan integriteitsschendingen veroorzaken. Om te kunnen overleven in een organisatie zullen zij eerder geneigd zijn buitensporig te handelen. Integriteitsschending wordt gezien als een overlevingsstrategie (Akbar & Vujić, 2014: 201).

Tabel 2: Overzicht verschillende typen culturele theorie en integriteit (Akbar & Vujić, 2014; Licht et al., 2007; Loyens, 2013b; Maesschalck, 2004b)

	‘Group’ laag	‘Group’ hoog
‘Grid’ hoog	<p>Fatalisme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overleven in een organisatie is het belangrijkste • Om te kunnen overleven zullen medewerkers eerder geneigd zijn buitensporig te handelen 	<p>Hiërarchie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regels en procedures • Individuen worden gecontroleerd aan de hand van regels en procedures • Bestuurders en raadsleden hebben meer vrijheid (minder controle) waardoor zij eerder onethisch gedrag zullen vertonen
‘Grid’ laag	<p>Individualisme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuen worden aangedreven door egoïsme en eigenbelang • Dit zorgt in principe niet voor problemen, zolang eigenbelang en algemeen belang op één lijn liggen 	<p>Egalitarisme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gelijkheid binnen de groep en machtsrelaties • Integer handelen is de sociale norm • Er is een hoge mate van solidariteit onder de medewerkers, hierdoor wordt onethisch gedrag vaak niet gemeld. Dit zal uiteindelijk kunnen leiden tot het ‘normaal worden’ van onethisch gedrag

2.8 Hypothesen

Hypothese 1a: in een overwegend egalitaire cultuur, waarbij integer handelen de sociale norm is, zullen weinig integriteitsschendingen plaatsvinden.

Hypothese 1b: in een overwegend egalitaire cultuur, waarbij solidariteit onder de medewerkers sterk overheerst, bestaat een grotere kans dat zich integriteitskwesties voordoen.

Hypothese 2: wanneer er sprake is van een overheersende hiërarchische cultuur zal eerder sprake zijn van onethisch handelen van bestuurders en raadsleden, doordat er weinig controle is.

Hypothese 3a: wanneer er sprake is van een overheersende individualistische cultuur, zullen zich weinig integriteitsschendingen voordoen als het algemeen belang met het eigenbelang overeenkomt.

Hypothese 3b: in een overwegend individualistische cultuur, zullen meer integriteitsschendingen plaatsvinden, wanneer algemeen belang en eigen belang niet op één lijn liggen.

Hypothese 4: wanneer er sprake is van een overheersende fatalistische cultuur is de kans op integriteitsschendingen van raadsleden en bestuursleden groter.

Hoofdstuk 3 Methodologie

In dit hoofdstuk zullen de methoden die voor dit onderzoek gebruikt zijn, omschreven worden. Paragraaf 3.1 zal de onderzoeksmethoden bevatten. Daarna zal in paragraaf 3.2 aandacht worden besteed aan de casusselectie en de redenen om voor de vier cases, Saba, Sint Eustatius, Terschelling en Vlieland te kiezen. In paragraaf 3.3 zullen de beperkingen van het onderzoek behandeld worden en er zal afgesloten worden met paragraaf 3.4 over de validiteit en paragraaf 3.5 over de betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuurstudie met semi-gestructureerde interviews. De literatuurstudie is gebruikt voor achtergrondinformatie over de vier verschillende (bijzondere) eilandgemeenten en voor het uitwerken van het theoretisch kader. De informatie die voort is gekomen uit de interviews is uitgewerkt in het hoofdstuk dataverzameling. Vervolgens is het toegepast in het analysehoofdstuk. Per eiland zijn er twee á drie betrokkenen geïnterviewd. Deze betrokkenen hebben verschillende functies. Er is gesproken met een burgemeester, griffier, wethouders en raadsleden. Er is rekening mee gehouden dat er betrokkenen geïnterviewd zijn die zowel in de oppositie als coalitie zitten. Zij hebben antwoord gegeven op vragen die gaan over kleinschaligheid, eilandelijkheid, bestuurscultuur en integriteit van bestuur op de verschillende eilanden. De respondenten zijn in de analyse weergegeven als respondent A, respondent B et cetera. Op deze manier wordt hun anonimiteit gegarandeerd. In Bijlage 1 staat in welke (bijzondere) gemeente ze actief zijn en wat hun functie is. Van de gesprekken met de betrokkenen zijn opnamen gemaakt, dit geldt voor alle respondenten op respondent I en K na. Deze twee gesprekken zijn door omstandigheden niet opgenomen, om deze reden zijn deze interviews uitgeschreven.

Doordat dit onderzoek een literatuurstudie bevat met interviews, is er sprake van een kwalitatief onderzoek. Dit is een onderzoek waarbij observaties op een niet-numerieke wijze geïnterpreteerd worden. Dit heeft als doel onderliggende betekenissen en patronen van verbanden te achterhalen (Babbie, 2012: 394). Dit onderzoek is op één bepaald moment uitgevoerd, namelijk van september 2015 tot februari 2016. Dit betekent dat het onderzoek cross-sectioneel is (Babbie, 2012: 106).

Om te onderzoeken in hoeverre er een verband is tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden in kleinschalige eilandgemeenten is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy. Babbie (2012: 309) omschrijft een casestudy als volgt: “*the in-depth*

examination of a single instance of some social phenomenon, such as a village, a family, or a juvenile gang". Dit is een meervoudige casestudy, omdat er onderzoek gedaan is in vier verschillende (bijzondere) gemeenten.

3.2 Casusselectie

Het vinden van de geschikte cases voor een onderzoek is een cruciaal element in het uitvoeren van een casestudy. Het is van belang dat de cases niet random geselecteerd worden, maar dat er een doordacht idee zit achter de gekozen cases (Blatter & Haverland, 2014: 41). Dit geldt in elk geval voor de research approach die voor dit onderzoek gebruikt wordt, de *co-variational analysis*. Deze aanpak is toegepast, omdat het doel van dit onderzoek is om empirisch bewijs te vinden voor het bestaan van een co-variantie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele. Wanneer empirisch bewijs is gevonden, mag er gesproken worden over een causaal verband tussen de variabelen (Blatter & Haverland, 2014: 35).

De validiteit van een causaal verband wordt ook wel omschreven met de vraag: veroorzaakt de onafhankelijke variabele het effect op de afhankelijke variabele en is er geen andere variabele die er invloed op uitoefent? Dat is grotendeels gebaseerd op de selectie van de cases (Blatter & Haverland, 2014: 41). Voor het selecteren van de cases is het van belang te weten dat het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoeksthema is 'good governance in Caribisch Nederland'. De selectie is gemaakt met Caribisch Nederland als uitgangspunt.

Na het uitvoeren van een literatuurstudie bleek dat Sint Eustatius op bestuurlijk vlak de zaken niet op orde heeft. Dit blijkt onder andere uit de ondertoezichtstelling van de minister van BZK in juni 2015 (Rijksoverheid, 2015). Op het buureiland, Saba, wordt veel minder kritisch gegeven. De eilanden hebben verschillende overeenkomsten. Het zijn beide kleinschalige eilanden en het zijn beide openbare lichamen van Nederland. Ook al hebben de eilanden overeenkomstige kenmerken, hun bestuurlijke situatie komt niet met elkaar overeen.

Een vergelijking tussen Saba en Sint Eustatius zou een geringe studie hebben opgeleverd. Om deze reden is ervoor gekozen om het onderzoek uit te breiden en nog twee andere cases te selecteren. Aangezien de eilanden op 10-10-10 bijzondere gemeenten van Nederland zijn geworden, is het interessant de eilanden te vergelijken met gemeenten die in Europees Nederland liggen. Er zijn namelijk vrij veel overeenkomsten tussen eilandgemeenten in Nederland en in Caribisch Nederland. In tegenstelling tot de weinig overeenkomsten die de eilanden in Caribisch Nederland hebben met het vaste land van Nederland. De toegankelijkheid voor gemeenten op het vasteland tot voorzieningen en

middelen is namelijk gemakkelijker dan voor eilandgemeenten. Om deze reden is gekozen voor twee Waddeneilanden. Deze zijn net als Saba en Sint Eustatius eilandgemeenten van Nederland. De twee geselecteerde Waddeneilanden zijn gekozen op basis van hun inwonersaantal. De eilanden komen qua inwonersaantal ongeveer met elkaar overeen. Het enige eiland wat veel groter is, is Texel. Saba is qua inwonersaantal vergelijkbaar met Vlieland en Schiermonnikoog. Sint Eustatius is te vergelijken met Ameland en Terschelling (CBS, 2014: 63). De keuze voor Vlieland en Terschelling is gemaakt uit praktische overweging en daarnaast omdat de eilanden net als Saba en Sint Eustatius naast elkaar liggen. De laatste reden om voor Vlieland en Terschelling te kiezen is dat er bestuurlijke verschillen op de eilanden zijn. Dit geldt ook voor Saba en Sint Eustatius. Op Terschelling heeft een bestuurlijke crisis plaatsgevonden in de vorige periode. Op Vlieland daarentegen heeft er afgelopen jaren niets soortgelijks voorgedaan.

Er zijn verschillende manieren van vergelijken die gebaseerd zijn op co-variational analysis (Blatter & Haverland, 2014: 44). Voor dit onderzoek is *cross-sectional comparison* gebruikt. In dit onderzoek zijn vier cases op hetzelfde moment met elkaar vergeleken. Dit is een veelgebruikte manier voor casestudy onderzoek waarbij co-variational analysis de methode is. Cross-sectional comparison wordt vaak toegepast om verschillende redenen. Ten eerste kan cross-sectional comparison op een bruikbare manier toegepast worden in studies die uitgevoerd worden in een bepaald gebied, zoals Latijns-Amerika of Zuidoost Azië. Wanneer een onderzoek in een bepaald gebied wordt uitgevoerd, ligt het voor de hand dat er overeenkomstige (controle) variabelen worden gevonden. Doordat de landen bij elkaar in de buurt liggen zullen de historie, culturele aspecten en geografische karakteristieken met elkaar vergelijkbaar zijn (Lijphart, 1971: 688-689). Ten tweede wordt vaak gekozen voor cross-sectional comparison, omdat een *intertemporal comparison* niet toepasbaar is. Er kunnen twee redenen voor zijn. De eerste is dat de variabele die onderzocht wordt over een lange periode niet is veranderd. De tweede reden is dat data niet altijd beschikbaar zijn (Blatter & Haverland, 2014: 45-46). Cross-sectional comparison is het meest geschikt voor dit onderzoek. Vlieland en Terschelling liggen in hetzelfde gebied en hetzelfde geldt voor Saba en Sint Eustatius. Er is afgelopen vijf jaar veel onderzoek gedaan naar Caribisch Nederland, deze was makkelijk voor te verkrijgen. Over de Waddeneilanden is weinig informatie beschikbaar, waardoor een cross-sectioneel onderzoek de beste keuze is.

Het gaat te ver om te zeggen dat de eilanden *most similar cases* zijn, aangezien er verschillen bestaan tussen (vooral) de Waddeneilanden en de eilanden in Caribisch Nederland. Deze verschillen worden zo min mogelijk meegenomen in dit onderzoek.

Variabelen als de economie van de verschillende eilanden worden zo veel mogelijk buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek, ook al is bekend dat er een relatie bestaat tussen de economie van land en het functioneren van het bestuur. Een ander verschil is dat Terschelling en Vlieland gemeenten zijn van Nederland, terwijl Saba en Sint Eustatius openbare lichamen zijn van Nederland. Het verschil tussen deze twee is niet extreem groot, maar het is wel belangrijk om te benoemen.

Een casestudy die gebaseerd is op de methode van co-variational analysis, hierbij wordt vastgesteld dat er een causaal effect is door een specifieke afhankelijke variabele. Dit wordt ook wel *X-centered research* genoemd. Om het causale effect te isoleren, worden er cases geselecteerd die verschillen op de onafhankelijke variabele. De cases die geselecteerd worden, hebben overeenkomende waarden op andere potentiële invloedrijke variabelen.

Onderzoekers beschouwen een loutere observatie van co-variantie ten aanzien van de afhankelijke variabele niet als voldoende bewijs van een causale relatie, zelfs als de onderzoeker op een succesvolle manier controle uitoefent over de andere relevante variabelen (Blatter & Haverland, 2014: 212). Om te zorgen voor overtuigend bewijs moet vastgesteld worden of er een plausibele connectie is tussen de oorzaak en het gevolg. Beter gezegd, er moet een uitleg zijn die het aannemelijk maakt dat de onafhankelijke variabele effect heeft op de afhankelijke variabele. In overeenstemming met de co-variational analysis methode hoeft men slechts één aannemelijk argument te hebben voor het verband. Om het vertrouwen in een causale relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele te vergroten, kan een onderzoeker de co-variational analysis vergroten door ook *causal-process tracing* toe te passen. Nadat een cross-case vergelijking heeft vastgesteld dat de afhankelijke variabele co-varieert met de onafhankelijke variabele, kan een onderzoeker zich verdiepen in één of meerdere cases om vast te stellen of het causale proces zo heeft uitgepakt als verwacht was. Dit kan gedaan worden door diepteonderzoek waarbij een verhaallijn wordt ontwikkeld en de ‘*smoking guns*’ en ‘*confessions*’ worden geïdentificeerd. Deze dragen bij aan de toename van een plausibel argument die kan aangeven dat het causale proces aan het werk is geweest (Blatter & Haverland, 2014: 213).

3.3 Beperkingen van het onderzoek

In dit onderzoek is Bonaire niet meegenomen als case. De reden hiervoor is gelegen in de weinige overeenkomsten die Bonaire heeft met Saba en Sint Eustatius. Voorbeelden hiervan zijn dat op Bonaire geen Engels gesproken wordt, maar Papiamentu. Daarnaast hoort Bonaire niet bij de Bovenwindse eilanden, maar bij de Benedenwindse eilanden. In het verleden

hebben de Bovenwindse eilanden (waaronder ook Sint Maarten valt) veel samen gewerkt. Om deze reden hebben Saba en Sint Eustatius meer overeenkomsten met elkaar (Nauta, 2011: 149).

Om een beter beeld van de verschillende eilanden te krijgen, zijn er interviews gehouden met betrokkenen. Het was wenselijk geweest om meer betrokkenen per eiland gesproken te hebben. Het was ook gunstiger geweest om per eiland met betrokkenen gesproken te hebben met soortgelijke functies. Bijvoorbeeld door op elk eiland te de burgemeester of gezaghebber, een wethouder of gedeputeerde en een eilandraadslid te interviewen. Dit is niet gelukt, doordat het vrij lastig was om aan de goede contacten te komen. Dit gold met name voor Sint Eustatius en Saba. Desalniettemin is er zo veel mogelijk rekening gehouden met betrokkenen te spreken, die soortgelijke functies hebben. Het is wel gelukt per eiland met betrokkenen te spreken van verschillende politieke partijen.

Een andere beperking is dat er geen veldonderzoek is verricht op Saba en Sint Eustatius. Dit is wel gebeurd op Vlieland en Terschelling. Het voordeel van veldonderzoek is dat verhoudingen en gedragingen van mensen in hun natuurlijke setting onderzocht kunnen worden (Babbie, 2012: 297). Mede door ook interviews op de eilanden te houden en het veldonderzoek is er een duidelijker beeld geschetst van de twee Waddeneilanden. Doordat er niet voor gekozen is naar Saba en Sint Eustatius te gaan, is er naar een andere manier gezocht een voorstelling van de eilanden te krijgen. Door middel van het vergaren van beeldmateriaal is het mogelijk geweest om een redelijk beeld te creëren van Saba en Sint Eustatius. Bovendien is er over Caribisch Nederland veel geschreven, waardoor genoeg informatie verzameld is. Opmerkelijk is dat over de Waddeneilanden weinig gepubliceerd wordt. Daarom was het essentieel om deze eilanden te bezoeken.

3.4 Validiteit van het onderzoek

Om de validiteit te kunnen waarborgen zijn voor dit onderzoek verschillende soorten validiteit in acht genomen, namelijk de construct-, interne en externe validiteit. Met construct-validiteit wordt bedoeld dat de bestudeerde concepten op de correcte wijze geoperationaliseerd zijn (Yin, 1994: 33). De belangrijkste concepten in dit onderzoek zijn geoperationaliseerd aan de hand van eerdere studies. De indicatoren om de concepten ‘bestuurscultuur’ en ‘integriteit van bestuurders en raadsleden’ te meten, vormen een afspiegeling van de concepten die gemeten zijn.

Om de interne validiteit van een onderzoek te kunnen waarborgen, moet het effect gemeten worden dat men van plan was te meten (Babbie, 2010: 153). In dit onderzoek is de

interne validiteit vrij hoog, doordat er een casestudy is uitgevoerd. Casestudies zorgen voor een hogere interne validiteit. Het is namelijk gemakkelijker context-specifieke indicatoren voor theoretische concepten te gebruiken (Haverland & Blatter, 2012: 20). De interne validiteit is versterkt door twee verschillende methoden te gebruiken. Co-variational analysis is gebruikt, maar deze methode is eigenlijk niet voldoende. Om de interne validiteit te verhogen is ook causal process tracing gebruikt.

De focus in dit onderzoek ligt op enkele cases. Dit soort onderzoek staat triangulatie toe. Dit houdt in dat informatie voor een onderzoek op meerdere manieren verzameld wordt. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuurstudie en zijn er daarnaast interviews uitgevoerd. Deze verschillende bronnen zijn in eerste instantie gebruikt om aan zo veel mogelijk informatie te komen, maar vervolgens ook om te kunnen analyseren (Blatter & Haverland, 2012: 68). Dit verhoogd de interne validiteit.

De externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genoemd, kan gegarandeerd worden als de conclusies die getrokken zijn uit dit onderzoek ook gelden voor andere cases. De externe validiteit van een casestudy is echter niet hoog. Casestudies hebben een zwakke basis om te generaliseren. Dit gaat met name om enkelvoudige casestudies. Een meervoudige casestudy heeft nog steeds problemen met de externe validiteit, maar het biedt meer mogelijkheden om te generaliseren dan een enkelvoudige casestudy (Hutjes & Van Buren, 1996: 60). Voor dit onderzoek is co-variational analysis gebruikt. Deze methode staat statistische generalisatie toe. Dit houdt in dat de conclusies die getrokken zijn uit het causale effect in de onderzochte cases, gegeneraliseerd kan worden naar cases die hetzelfde zijn in alle (controle) variabelen (Blatter & Haverland, 2012: 27).

3.5 Betrouwbaarheid van het onderzoek

Om ervoor te zorgen dat een onderzoek als betrouwbaar kan worden bestempeld, moeten de variabelen nauwkeurig en consistent onderzocht worden. Wanneer dit gebeurt is de kans dat de resultaten van een onderzoek op toeval berusten klein (Van Thiel, 2010: 57). De nauwkeurigheid wordt in dit onderzoek gewaarborgd door semi-gestructureerde interviews te houden. Het onderzoek zal opnieuw (herhaalbaarheid) uitgevoerd kunnen worden, wanneer dezelfde stappen nagelopen zullen worden als in dit onderzoek (Van Thiel, 2010: 57). Doordat in dit onderzoek slechts twee of drie betrokkenen zijn geïnterviewd bestaat de kans dat zij geen goede afspiegeling van de populatie zijn en dat in een volgend onderzoek de respondenten met andere antwoorden zullen komen. Om de kans hierop te verkleinen zijn aan alle respondenten dezelfde vragen voorgelegd.

In dit onderzoek is gekozen om een vergelijking te maken tussen vier cases. Doordat er relatief weinig cases onderzocht zijn, is het onderzoek minder betrouwbaar. Blatter & Haverland (2012: 67) geven aan dat een onderzoeksproces en de daaropvolgende resultaten in een studie met weinig cases worden gezien als ondoorzichtig en een enigszins subjectief proces. Wanneer het onderzoek later opnieuw uitgevoerd wordt, is het mogelijk dat er een ander resultaat uit komt. Zelfs als dezelfde cases en concepten worden gebruikt. Om deze reden is het lastig casestudies te herhalen en zijn casestudies vatbaar voor *measurement error*. Voor de herhaalbaarheid is het van belang dat de onderzoeker zo transparant mogelijk is over de indicatoren en dat aangetoond kan worden hoe men precies aan bepaalde resultaten is gekomen. Voor dit onderzoek zijn de interviews opgenomen en kunnen opnieuw beluisterd worden. Dit is een manier om het onderzoek transparanter te maken.

Hoofdstuk 4 Cases

In dit hoofdstuk zal achtergrondinformatie worden gegeven over Saba, Sint Eustatius, Terschelling en Vlieland. Begonnen wordt met paragraaf 4.1 over de transformatie in Caribisch Nederland op 10 oktober 2010. Vervolgens zullen in paragraaf 4.2 de verschillen en overeenkomsten van Saba en Sint Eustatius benoemd worden. Daarop zal paragraaf 4.3 volgen met de verschillen en overeenkomsten van Terschelling en Vlieland. Afgesloten wordt met vergelijking tussen alle vier de eilanden in paragraaf 4.4.

4.1 Achtergrondinformatie Caribisch Nederland

Op 10 oktober 2010 hebben de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel gekregen en zijn ze ingericht als openbaar lichaam (Verweij & de Boer, 2013: 5). De eilanden worden ook wel omschreven als bijzondere gemeenten van Nederland. Curaçao en Sint Maarten daarentegen zijn sinds 10 oktober 2010 nieuwe landen binnen het Koninkrijk. Aruba is sinds 1986 al een land binnen het koninkrijk. Hiermee bestaat het Koninkrijk uit vier landen, namelijk Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten en vallen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder Nederland (Rijksoverheid, 2010). Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn samengevoegd onder één noemer, maar dat neemt niet weg dat er onderlinge verschillen zijn tussen de eilanden op het gebied van culturele (bestuurs-) tradities, omvang en welzijn. De eilanden hebben sinds de veranderingen ieder een gezaghebber, een eilandraad en een bestuurscollege, dat bestaat uit eilandgedeputeerden en de gezaghebber. De wet kent de openbare lichamen rechtspersoonlijkheid toe en richt het eilandsbestuur in. Hun samenstelling, inrichting en bevoegdheden vertoont veel overeenkomsten met Nederlandse gemeenten. De transformatie heeft ervoor gezorgd dat er sprake is van een dualistisch bestuur, waarbij het bestuurscollege en de raad van elkaar gescheiden zijn.

De schakel tussen Nederland en Caribisch Nederland is de Rijksvertegenwoordiger. Deze heeft als taak om de minister van BZK op de hoogte te houden, maar daarnaast ook de andere ministers, als een onderwerp hun portefeuille aangaat. De Rijksvertegenwoordiger heeft veel verschillende taken, zoals het toezicht houden op besluiten van de eilanden en daarnaast ook toezicht houden op de benoeming van de gezaghebber en of dit volgens de regels verloopt. Het uiteindelijke doel is dat de Rijksvertegenwoordiger goed bestuur helpt bevorderen (Rijksdienst Caribisch Nederland, 2010). De Rijksvertegenwoordiger wordt bij Koninklijk Besluit voor zes jaar benoemd op voordracht van de minister van BZK. Bonaire,

Sint Eustatius en Saba ontvangen middelen via de vrije uitkering (het BES-fonds) om hun taken uit te voeren. Op de verschillende eilanden worden ambities geformuleerd, eigen inkomsten gegenereerd en beleidskeuzes gemaakt. De eindverantwoordelijke voor de openbare lichamen is de minister van BZK (Verweij & de Boer, 2013: 5).

4.2 Verschillen en overeenkomsten Saba en Sint Eustatius

Saba en Sint Eustatius hebben verschillende overeenkomsten. Op beide eilanden is Engels de voertaal. Het zijn beide Bovenwindse eilanden en ze zijn klein (Veenendaal, 2015: 15). Naast overeenkomsten kennen de eilanden ook meerdere verschillen. Een voorbeeld hiervan is dat Saba de zaken financieel beter op orde heeft dan Sint Eustatius. Uit de halfjaarrapportage van het College Financieel Toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2015) blijkt dat Saba over de jaarrekening van 2014, als eerste openbaar lichaam, een goedkeurende verklaring van de accountant heeft verkregen. Sint Eustatius heeft het College Financieel Toezicht geen vastgestelde jaarrekening van 2014 of een concept ervan gestuurd. Wel kon vastgesteld worden dat er een tekort is over 2014. Mede door de financiële en bestuurlijke situatie op Sint Eustatius is op 10 juni 2015 door de minister van BZK besloten om Sint Eustatius per direct onder verscherpt bestuurlijk toezicht te stellen. De minister van BZK heeft de Rijksvertegenwoordiger de opdracht gegeven een stuurgroep op te richten, waarin tenminste de Gezaghebber, de gedeputeerden en de eilandsecretaris zitten. Zij hebben een plan van aanpak opgesteld om de situatie op Sint Eustatius te verbeteren (Rijksoverheid, 2015).

Een ander punt waarop Saba en Sint Eustatius onderling van elkaar verschillen is dat de bevolking van Saba meer tevreden is over de stand van zaken vijf jaar na de transformatie dan de bevolking van Sint Eustatius is. Sint Eustatius is over de gehele linie ontevreden. Het lokaal bestuur werd becijferd met een 4.9, de Rijksdienst Caribisch Nederland met een 5.2 en de nationale regering in Den Haag met een 4.5 (Spies et al., 2015: 94). De Sabanen daarentegen geven wel voldoende voor het openbaar bestuur. Het functioneren van het eigen bestuur wordt beoordeeld met een 6.3, de Rijksdienst Caribisch Nederland met een 6.5 en de nationale regering in Den Haag met een 5.9 (Spies et al., 2015: 98).

Een belangrijk verschil tussen Saba en Sint Eustatius is dat het bestuur van Sint Eustatius gekenmerkt wordt door instabiliteit als gevolg van veel personele wisselingen in het bestuurscollege. Een belangrijke oorzaak voor de instabiliteit is dat Sint Eustatius relatief veel politieke partijen heeft. Dit zorgt voor een heterogeen politiek veld. Daarnaast komt het duale politieke stelsel niet goed van de grond. Het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat hebben een verstoorde onderlinge verhouding. Mede hierom is Sint Eustatius onder toezicht gesteld

door de Minister van BZK (Spies et al., 2015: 93-94). Het bestuur van Saba is daarentegen stabiel. Het bestuurscollege heeft al sinds langere tijd dezelfde samenstelling, wat zorgt voor rust en bestuurlijke continuïteit. Ook op Saba wordt het dualistische stelsel niet breed omarmd. De samenwerking met de eilandraad wordt wel als goed ervaren, zowel door de coalitie als de oppositie. Er moet bij vermeld worden dat de raad weinig bij elkaar komt. De eilandraad komt alleen bijeen, wanneer het echt nodig wordt geacht (Spies et al., 2015: 97-98).

Een historisch verschil tussen Saba en Sint Eustatius is dat er op Sint Eustatius veel meer slaven zijn geweest dan op Saba. Dit kan verklaard worden doordat er geen plantages waren op Saba. Saba is een rotsachtig eiland waar het niet mogelijk is plantages aan te leggen. Dit heeft als gevolg dat de bevolking op Saba niet overwegend een Afrikaans achtergrond heeft, maar dat een groot deel afkomstig is uit Europa. De verhouding is in evenwicht, de ene helft van de bevolking heeft een donkere huidskleur en de andere helft heeft een blanke huidskleur (Dalhuisen, Donk, Hoefte & Steegh, 1997: 148). Op Sint Eustatius is het overgrote deel van de populatie van Afrikaanse afkomst (Ayisi, 1992: 38).

4.3 Verschillen en overeenkomsten Vlieland en Terschelling

Sinds 2010 werken de Friese eilanden, Vlieland, Ameland, Terschelling en Schiermonnikoog, vanuit een nieuwe samenwerking. Het is een intensievere samenwerking tussen de eilanden die vastgelegd is in de notie ‘VAST op koers!’. Met het vaststellen van de Gemeenschappelijke Regeling VAST heeft de Waddensamenwerking een eigen rechtspositie, eigen bevoegdheden, eigen verantwoordelijkheden en een eigen structuur. Het doel van deze samenwerking is “het versterken van de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten door onomkeerbare, niet vrijblijvende en doelgerichte samenwerking met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid” (Hermans, 2010: 1).

De Waddeneilanden hebben verschillende overeenkomsten. Deze gelden ook voor Vlieland en Terschelling. De huizenprijzen zijn hoog en er is een beperkt aanbod in de werkgelegenheid. De meeste bewoners van de eilanden zijn werkzaam in de toeristische sector (De Vries & Wieggersma, 2013: 8). In tegenstelling tot op Saba en Sint Eustatius ligt de gemiddelde leeftijd van de bewoners op de Waddeneilanden vrij hoog. Daarnaast is er sprake van een dreigende daling van het aantal inwoners per eiland. Dit zorgt voor problemen op het gebied van voorzieningen, wonen en werken (De Vries & Wieggersma, 2013: 4).

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen tussen Vlieland en Terschelling. Vlieland is vier keer zo klein als Terschelling. Vlieland bestaat uit één dorp, terwijl

Terschelling uit meerdere dorpen bestaat. Dit zorgt ervoor dat Terschelling daarmee ook een stuk groter oogt. Op het eerste gezicht zijn er verder weinig verschillen te vinden tussen de eilanden. Bestuurlijk gezien zijn er wel degelijk verschillen tussen de eilanden. Deze zullen verder toegelicht worden in het analysehoofdstuk.

4.4 Vergelijking tussen de vier eilanden

De eilanden in Caribisch Nederland liggen meer dan zeventuizend kilometer van Europees Nederland. Zoals al eerder aangegeven zijn de eilanden klein. Hierdoor zijn de eilanden snel onderwerp van buitensporige schaafeffecten. Een voorbeeld hiervan is dat er op Saba een *medical school* staat, waar vierhonderd studenten studeren. Dit heeft een grote impact op de demografische structuur en de economische activiteit van het eiland (CBS, 2014: 62).

De eilanden zijn vergelijkbaar met de Waddeneilanden. Saba is qua inwonersaantal ongeveer even groot als Vlieland en Sint Eustatius is ongeveer even groot als Terschelling. Zoals eerder vermeld zijn de eilanden economisch afhankelijk van de toeristische sector. Een andere overeenkomst is dat er net als op Saba, ook op Terschelling een grote school staat. In dit geval geen medische school, maar het maritiem instituut Willem Barentsz. Dit heeft minder effect op de demografie dan op Saba, omdat Terschelling ruim twee keer zo groot is.

Een belangrijk verschil tussen de eilanden is dat een groot deel van de populatie op Saba en Sint Eustatius oorspronkelijk niet van de eilanden komen, terwijl de populatie van de Waddeneilanden juist bestaat uit Nederlanders. Er wonen zelfs minder mensen met een buitenlandse achtergrond op de Waddeneilanden dan gemiddeld gezien in Europees Nederland. Er is een groot welvaartsverschil tussen de eilanden. Op Vlieland en Terschelling ligt de welvaartsniveau hoger dan op Saba en Sint Eustatius. Op de laatst genoemde eilanden is de levensstandaard de afgelopen jaren zelfs afgenomen (Spies et al., 2015: 99).

Een ander verschil tussen de Waddeneilanden en de Caribische eilanden is dat er geen openbaar vervoer op en tussen de eilanden is. Saba en Sint Eustatius zijn kleine eilanden die voor bepaalde zaken afhankelijk zijn van andere eilanden. Indien men naar een omliggend eiland wil gaan, zal er een duur vliegticket aangeschaft moeten worden. Op de Waddeneilanden daarentegen varen dagelijks boten van en naar het vasteland voor een redelijke prijs. De veerdienst van en naar de Waddeneilanden wordt gesubsidieerd, terwijl er niet een zelfde soort dienstregeling mogelijk wordt gemaakt tussen de eilanden in Caribisch Nederland (SCP, 2015: 300-301).

Als laatste is er een verschil tussen een openbaar lichaam en een gemeente. Vlieland en Terschelling zijn gemeenten, terwijl Saba en Sint Eustatius openbare lichamen zijn. Elk

openbaar lichaam bestaat uit een eilandsraad, een bestuurscollege en een gezaghebber. Saba en Sint Eustatius hebben elk vijf eilandraadsleden. De gezaghebber is voorzitter van deze eilandraad. Deze vormt samen met de eilandgedeputeerden het bestuurscollege, waarvan ook de gezaghebber de voorzitter is. Saba en Sint Eustatius hebben beide twee eilandgedeputeerden (Wet Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius).

Gemeenten bestaan uit elk een raad, een college en een burgemeester. De burgemeester en de gezaghebber hebben dezelfde functie, ook al heeft het een andere naam. Het aantal raadsleden wordt bepaald op basis van het aantal inwoners van een gemeente. Gemeenten met minder dan 3001 inwoners hebben negen raadsleden, zoals Vlieland. Wanneer een gemeente tussen de 3001 en 6000 inwoners heeft, bestaat de raad uit elf leden. Terschelling heeft elf leden.

Een belangrijk verschil tussen een gemeente en een openbaar lichaam is dat gemeenten moeten voldoen aan de Europese wetgeving. Een openbaar lichaam kan afwijken van deze regels. De openbare lichamen vallen direct onder het Rijk in tegenstelling tot gemeenten. Deze vallen onder een provincie en het Rijk (Gemeentewet, 2016).

Hoofdstuk 5 Dataverzameling

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten behandeld worden. In paragraaf 5.1 zal de impact van de kleinschaligheid op de eilanden behandeld worden. Vervolgens zal in paragraaf 5.2 een reactie op de transformatie op 10-10-10 door de respondenten van Saba en Sint Eustatius volgen. Na deze algemenere informatie zal er dieper in worden gegaan op alle vier de eilanden. Per eiland uitgebreid zal; aandacht wordt besteed aan bestuurscultuur en integriteit van het bestuur en de raadsleden.

5.1 Impact van de kleinschaligheid op de eilanden

Volgens Congdon Fors (2014:35) hebben kleine staten een hogere institutionele kwaliteit dan grotere staten. Dit zou komen doordat kleine staten een minder complexe overheidsstructuur hebben. Dit leidt tot meer transparantie en toegankelijkheid voor de burgers. De toegankelijkheid voor burgers is op alle eilanden vrij goed op orde. Op Vlieland en Terschelling zijn er reguliere bijeenkomsten van de verschillende politieke partijen. Het is ook mogelijk om op bepaalde tijden bij wethouders langs te gaan en problemen te bespreken. Op Saba en Sint Eustatius is men bezig om net als op Vlieland en Terschelling reguliere bijeenkomsten te plannen. Op Sint Eustatius hield de politieke partij van Respondent J (14:45) een paar maanden geleden een bijeenkomst. Daaruit bleek dat hun kiezers graag reguliere bijeenkomsten wilden hebben. Men is op dit moment bezig om met enige regelmaat bijeenkomsten in te plannen. Ook op Saba is men bezig om meer in contact te komen met de burger. Respondent B (48:32) gaf aan dat communicatie momenteel het grootste pijnpunt is op het moment. Hiermee bedoelt hij communicatie met de Rijksoverheid, maar ook met burgers op het eiland. Er worden initiatieven genomen om dit te verbeteren. Er worden al wel centrale community meetings georganiseerd, waar burgers naartoe kunnen komen met hun vragen en problemen. De antwoorden komen van het bestuurscollege. Voor deze meetings is het van belang van tevoren aangemeld te zijn. Respondent C (14:33) gaf aan dat dit zal zorgen voor ‘empowerment of the community’. Kort geleden is er voor het eerst een town hall meeting georganiseerd op Saba. Op dit soort manieren wordt geprobeerd burgers meer te betrekken bij het besluitvormingsproces. Om te voorkomen dat er achteraf burgers naar de raadsleden en het bestuurscollege komen en vragen: ‘waarom is dit besluit genomen?’. Als laatste wordt er ook aandacht besteed aan de politieke besluitvorming op de radio. Er zijn volgens respondent C (16:01) op Saba genoeg manieren om als burger betrokken te zijn bij de

politiek van het eiland. Het doel van deze respondent is ‘open book government’ (Tape C: 15:45).

Uit de literatuur blijkt dat dat kleine staten kwetsbaar zijn voor de invloeden van familie, kennissen, vrienden en politieke interventies door de kleine omvang van de samenleving (Baldacchino, 1997: 504; Chittoo, 2011: 25). Alle respondenten gaven aan dat de kleinschaligheid impact heeft op het bestuur. Vrijwel alle respondenten zeiden hierover het volgende: “iedereen kent elkaar hier”. Sommige respondenten gaven aan er moeite mee te hebben dat iedereen elkaar kent. Anderen gaven aan dat onoverkoombaar is op een klein eiland en dat ze de problemen er dan ook niet echt van in zien (Tape E & G).

Naast het feit dat vrijwel iedereen elkaar kent op de verschillende eilanden hebben kleine staten daarnaast te maken met een kleine *human resource pool* en *braindrain* (Chittoo, 2011: 25). Dit geldt vooral voor Saba en Sint Eustatius. Voor Vlieland en Terschelling is het eenvoudiger om capabele mensen aan te trekken, omdat de eilanden dichtbij het vasteland van Nederland liggen. Voor Saba en Sint Eustatius vormt *braindrain* zeker een probleem. Veel jongeren vertrekken naar het buitenland om te studeren en keren vervolgens niet terug. Respondent B (21:10) vertelde dat het voor velen op Saba lastig is om een baan te vinden passend bij hun capaciteiten en salaris, waardoor jongeren niet terugkeren. Daarnaast zijn er weinig doorgroeimogelijkheden. Wanneer mensen op de goede plek zitten, blijven ze zitten. Hierdoor komen er weinig plekken vrij voor net afgestudeerden. Op Saba zouden ze graag wat willen doen om ervoor te zorgen dat de jongeren terugkeren.

Op Vlieland en Terschelling vertrekken de jongeren ook om te gaan studeren. Een deel ervan gaat vervolgens werken op het vasteland. Het gebeurt regelmatig dat mensen een tijd gaan werken op het vasteland en vervolgens terugkeren naar de eilanden. Op Terschelling wordt bijvoorbeeld veel geïnnoveerd, omdat er mensen wonen die op het eiland willen blijven. Door te innoveren wordt dit mogelijk gemaakt. Dit is in tegenspraak kan zijn met het idee van Chittoo (2011: 24). Die zegt dat er op kleinschalige eilanden weinig geïnnoveerd wordt en dat er weinig sprake is van ondernemerschap.

Naast interne problemen zijn kleine staten, of in dit geval gemeenten, afhankelijk van het buitenland. Terschelling en Vlieland zijn afhankelijk van het vasteland van Nederland, maar ook van elkaar. Om zo veel mogelijk zelfstandig te blijven, wordt er samengewerkt met de andere Waddeneilanden in een gemeenschappelijke regeling. Sint Eustatius en Saba zijn afhankelijk van Nederland op bepaalde gebieden en daarnaast van omliggende eilanden en de Verenigde Staten. Een voorbeeld hiervan is dat er medewerkers van andere eilanden moeten komen als er een langdurige zieke is. Op Saba was een tijd geleden een kok nodig voor een

restaurant. Op het eiland is geen andere kok aanwezig, waardoor een kok van een omringend eiland werd gezocht. Voordat er een kok naar het eiland kon komen, moest deze persoon eerst een werkvergunning krijgen van de IND. Dit duurt in het algemeen vrij lang, waardoor ze op het eiland lang zonder een kok hebben gezeten (Tape C, 06:20).

Alle gemeenten zijn daarnaast afhankelijk van de wetgeving die in Den Haag gemaakt wordt. Wetten die gemaakt worden door de Rijksoverheid zijn niet altijd toepasbaar op de eilanden. Om deze reden bestaat er voor de Waddeneilanden een Waddentoets. Deze toetst de wetten ze geschikt zijn voor de Waddeneilanden. Desondanks worden er wetten aangenomen die op de Wadden lastig toepasbaar zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de taxiwet. Doordat alle taxibedrijven op het eilanden mogen gaan rijden, komen er taxibedrijven van het vasteland naar Terschelling. Deze maken winst in de zomer en nemen de winst mee terug naar het vasteland. Dit is slechte concurrentie voor de taxibedrijven van het eiland (Tape H, 33:40). Een soortgelijke regeling als de waddentoets is er niet voor Saba en Sint Eustatius. Met als gevolg dat er wetten gelden op het eiland die lastig toepasbaar zijn. Het bovenstaande geval van de werkvergunning is er een voorbeeld van.

Net zoals in andere kleine staten, of in dit geval kleine bijzondere eilandgemeenten hebben eilandgedeputeerden een grote portefeuille. Deze is vele malen groter dan van een wethouder in een grotere gemeente. De eilandgedeputeerde moet wel dezelfde taken uitvoeren als zijn/haar collega's in grotere gemeenten (Farrugia, 1993: 221). Naast de eilandgedeputeerden hebben ook de raadsleden op Saba een groot takenpakket (Tape B, 1:19:45). Doordat er slechts vijf raadsleden zijn op het eiland is de *workload* behoorlijk hoog. Daarnaast hebben raadsleden er vaak nog een baan naast. Respondent C (10:04) zegt dat het bijna een fulltime job is. Dit komt doordat er veel documenten gelezen moeten worden. Hij wilt goed op de hoogte zijn van alles wat er speelt en dat betekent dat er veel tijd gaat zitten in het lezen van alle documenten. Ditzelfde geldt voor de respondenten op de andere eilanden.

5.2 Transitie op 10-10-10: Saba en Sint Eustatius als openbare lichamen

De transitie heeft impact gehad op het bestuur van de verschillende eilanden in Caribisch Nederland. Om deze reden wordt dieper in gegaan op deze transformatie aan de hand van de reactie van de respondenten. Zij hebben elk een eigen mening over de transitie en wat er goed gaat en wat minder. De respondenten van Saba zijn het erover eens dat de transformatie een goede keuze is geweest. Na vijf jaar staan ze nog steeds achter deze beslissing. Desondanks

gaf respondent A (4:13)² aan dat het wellicht beter was geweest voor Saba als het een gemeente van Nederland was geworden. Een gemeente heeft immers meer zeggenschap dan een openbaar lichaam heeft. Respondent B (34:30) daarentegen zei dat de status van gemeente nadelige gevolgen met zich mee zou brengen voor Saba. Gemeenten vallen namelijk rechtstreeks onder de regels van de Europese Unie. Bovendien zou de euro ingevoerd zijn op Saba. Aangezien er veel handel wordt gedreven met de omliggende landen en de Verenigde Staten, waar net als op Saba de dollar als betaalmiddel wordt gebruikt, is het gunstig als Saba de dollar behoudt (De Nederlandsche Bank, 2012).

Op Sint Eustatius daarentegen wilde men eigenlijk geen openbaar lichaam van Nederland worden. Ze wilden het liefst binnen de Nederlandse Antillen blijven (Trouw, 2010). Op het gegeven moment bleek dat dit niet mogelijk was, omdat Curaçao en Sint Maarten uit de Nederlandse Antillen wilden stappen. Een openbaar lichaam van Nederland worden was volgens respondent J (02:50) de minst slechte optie. De bevolking is erg kritisch, omdat ze vinden dat ze aan autonomie hebben ingeboet. De respondent betwijfelt dat. Het wordt gezien als ‘een stap terug’, omdat Sint Eustatius in 1954 onafhankelijk was geworden en sindsdien bij de Nederlandse Antillen hoorde, terwijl ze sinds 2010 weer onderdeel van Nederland is (Tape J, 03:15). Doordat het eiland klein is, zijn er eigenlijk geen andere mogelijkheden. Ook Curaçao, Sint Maarten en ook Aruba hebben moeite om het hoofd boven water te houden (Jurna, 2015; Tape J, 03:58).

5.3 Saba

Saba wordt gezien als ‘het braafste jongetje van de klas’ door het ministerie van BZK (Raad voor de Rechtshandhaving, 2015: 20; Zuidervaat, 2015:11). Ten eerste is er op Saba sprake van een stabiel bestuur. Ten tweede voert Saba de opdrachten die vanuit Den Haag komen op de juiste manier uit, aldus het ministerie van BZK. Zij doen dit beter dan Bonaire en Sint Eustatius. De respondenten denken echter dat er nog veel punten voor verbetering zijn. Een voorbeeld hiervan is dat het bestuur transparanter zou moeten en verordeningen beter geïmplementeerd moeten worden. Het enkel vaststellen van verordeningen is niet voldoende, volgens respondent A (1:15:20). Er moet vervolgens ook wat met de verordeningen worden gedaan. Een ander voorbeeld is dat de burgers meer betrokken moeten worden bij het bestuur. Respondent B (58:40) zegt dat het bestuurscollege en de eilandraad afgelopen jaren bezig zijn geweest om burgers meer te betrekken. Er zijn bijvoorbeeld spreekuren met raadsleden, maar

² Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen zullen er uitsluitend mannelijke voornaamwoorden gebruikt worden.

er wordt vrijwel geen gebruik van gemaakt door de burgers. Dit komt deels doordat het schort aan de communicatie volgens respondent B. Een deel van de bevolking van Saba heeft geen internet of telefoon, waardoor de burger lastig te bereiken is (Tape B, 38:35).

Er worden initiatieven genomen om dit te verbeteren, door middel van bijvoorbeeld centrale community meetings (Tape C, 14:33).

5.3.1 Bestuurscultuur op Saba

Bestuurscultuur wordt in dit onderzoek onderzocht aan de hand van twee indicatoren, namelijk bestuurstradities en bestuursstijlen. In Bijlage 3 staat een schematisch overzicht van de bestuurscultuur van de eilanden. De eerste bestuurstraditie op Saba is dat het bestuur van Saba als stabiel bestempeld kan worden. Er is geen sprake van bestuurlijke wisselingen geweest de afgelopen jaren. Dit zorgt voor rust op het eiland (Tape A, 1:16:03). Een tweede bestuurstraditie is dat het op Saba vrij gebruikelijk is, dat er alleen vergaderingen worden ingepland, wanneer dit nodig wordt geacht. Tot voor kort was dit heel gebruikelijk en werden de vergaderingen niet met regelmaat georganiseerd. De gemeenteraden in Nederland komen daarentegen doorgaans eens per maand bij elkaar om te vergaderen. Ditzelfde gebeurde de afgelopen jaren niet op Saba. Respondent B (56:50) vertelde dat het lastig was dit patroon te doorbreken. Eerst moest duidelijk gemaakt worden aan de andere raadsleden en partijgenoten dat het belangrijk is om eens per maand bij elkaar te komen, zodat de raadsleden met elkaar kunnen praten over zaken die spelen. Ook respondent C (13:40) zegt dat ze “hard hebben moeten vechten” om raadsvergaderingen en commissievergaderingen met regelmaat te houden. Sinds kort is er elke derde donderdag van de maand een commissievergadering en vervolgens is er op dinsdag een raadsvergadering. Een derde traditie is dat de raad niet belangrijk wordt gevonden en daardoor niet altijd serieus wordt genomen (Tape A, 1:15:20). Hierdoor zijn de kiezerslijsten van de verschillende politieke partijen kort. Volgens respondent A (1:05:40) willen mensen niet graag in de raad zitten. De raad heeft in totaal maar vijf leden, wat eigenlijk te weinig is, aangezien het de raad kwetsbaar maakt. Volgens de respondent zou het een goede keuze zijn om op het Nederlandse minimum van negen raadsleden aan te houden (Rijksoverheid, 2015). Respondent C (12:58) is het niet eens met respondent A en geeft aan dat vijf raadsleden voldoende is, ook al gaf deze respondent aan dat de *workload* hoog is.

De bestuursstijl op het eiland wordt gekenmerkt door een consensuscultuur en het solistisch optreden van de raadsleden, ook al zijn ze allemaal lid van een politieke partij. Op dit moment is de verhouding drie raadsleden van de *Windward Islands People's Movement*

(WIPM) en twee raadsleden van de *Saba Labour Party (SLP)*. De besluiten worden in het algemeen unaniem genomen, mede doordat altijd naar consensus wordt gezocht (Tape B, 1:01:01). Ook al kan het voorkomen dat ineens een partijlid tegen een voorstel stemt. Waardoor het lijkt alsof ideologie minder belangrijk is dan het individu. Het bestuurscollege werkt daarnaast ook nog niet echt goed samen. De gezaghebber (burgemeester) gaat zijn eigen gang en dat doen de twee gedeputeerden (wethouders) ook. In Nederland is het gebruikelijk dat zij eens in de maand met elkaar vergaderen, maar op Saba wordt er weinig tussen de drie bestuurders overlegd (Tape A: 1:19:50)

5.3.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Saba

Op het gebied van integriteit is het op Saba redelijk rustig. Er worden wel raadsleden beschuldigd van integriteitsschendingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens het verstrekken van subsidies. Wanneer er subsidie wordt gegeven aan de organisaties waar één van de raadsleden adviseur is, wordt er al gauw gesproken over belangenverstrengeling. Er zijn raadsleden en burgers die dit wantrouwen. De vraag is in hoeverre er bewust subsidie aan de desbetreffende organisaties gegeven wordt. Respondent B (1:26:30) gaf aan dat dat volgens hem de sterkere organisaties zijn die een beleidsplan maken, evaluaties uitvoeren en monitoren. Deze dienen voorstellen in voor subsidie en krijgen deze ook. Andere organisaties voldoen niet aan de eisen of dienen niet eens een voorstel in.

Op sommige plekken worden mensen aangenomen die eigenlijk niet capabel zijn voor een bepaalde baan. Dit kan gezien worden als vriendjespolitiek. Toch schijnt hier een reden achter te zitten. De gezaghebber van het eiland heeft respondent A verteld dat er gekeken wordt naar de verschillende families op het eiland en als het van belang is dat iemand uit een bepaalde familie een baan krijgt, zodat de familie rond kan komen, wordt deze persoon vaak geselecteerd (Tape A, 54:40). Dit gebeurde in elk geval kort na de transitie nog. Sinds vier of vijf jaar wordt er een nieuwe sollicitatieprocedure gehanteerd. Het hoofd van personeelszaken en de eilandsecretaris maken een selectie en behandelen het proces. De kandidaat die gekozen wordt, wordt voorgedragen aan de gedeputeerden. De gedeputeerden hebben sinds de invoering van deze procedure nog geen kandidaat afgewezen (1:22:30). Dit zou het einde moeten betekenen voor de vriendjespolitiek waar Saba problemen mee heeft gehad (Sluis, 2008: 2). De Raad voor de Rechtshandhaving (2015: 20) heeft afgelopen jaar een onderzoek uitgevoerd naar de corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zij gaven aan dat Saba goed bezig is op het gebied van integriteit. Mede doordat het bestuur stabiel en

transparant is. Ze gaven wel aan dat het belangrijk is om geregeld het integriteitsbeleid te evalueren.

5.4 Sint Eustatius

Sint Eustatius staat sinds 10 juni 2015 onder verscherpt toezicht van het ministerie van BZK. Dit is het gevolg van een zorgwekkende bestuurlijke en financiële situatie (NOS, 2015).

Het eiland heeft namelijk een groot financieel tekort. Het plan van het bestuur van het eiland was om daarnaast nog de salarissen van de ambtenaren verhogen, wat zou zorgen voor een extra toename van het financieel tekort. Het bestuurscollege van Sint Eustatius was het niet eens met de ondertoezichtstelling. De informatie uit Den Haag zou “eenzijdig en verkeerd” zijn (Van Kerkhof, 2015). Het huidige bestuur zou daarnaast niet verantwoordelijk zijn voor het tekort wat is ontstaan, want dit financieel tekort was ontstaan onder de verantwoordelijkheid van een eerdere regeerperiode, waarbij andere politieke partijen in de coalitie zaten. Deze coalitie sprak van “koloniaal gedrag” (Polak, 2015). Het verscherpt toezicht houdt namelijk in dat Sint Eustatius de adviezen van het College Financieel Toezicht op moet volgen en er mogen geen nieuwe financiële verplichtingen worden aangegaan. Deze maatregel is genomen om een verdere verslechtering van de financiën te beperken.

Op 11 juni 2015 heeft Nederland een meerjarenplan getekend met Bonaire en Saba. Sint Eustatius heeft zich hieruit teruggetrokken nadat ze een dag eerder onder curatele geplaatst werden (Hofmann, 2015). Sindsdien is de band tussen Nederland en Sint Eustatius verslechterd. Tot op het punt dat Nederland het eiland boycotte. Dit gebeurde in september 2015. De Nederlandse regering voerde geen werkbezoeken meer uit naar Sint Eustatius en de bestuurders van Sint Eustatius boycotten op hun beurt de stuurgroep. De gedeputeerden willen niet meewerken aan de stuurgroep, omdat ze de onder toezichtstelling “prematuur en onjuist” vonden (Van Kerkhof, 2015). Uiteindelijk hebben de gedeputeerden van Sint Eustatius toch ingestemd met het opvolgen van de opgelegde instructies. Dit gebeurde in december 2015, hiermee kwam een einde aan de Haagse boycot. Er wordt weer gesproken met Sint Eustatius en afgelopen februari heeft Nederland een meerjarenplan van Sint Eustatius getekend (Van Kerkhof, 2016).

Dit eiland wordt in tegenstelling tot Saba gezien als ‘het zorgenkindje’. Het bestuur van het eiland is kwetsbaar. Het eiland heeft net als Saba maar vijf raadsleden, terwijl het er volgens de Nederlandse voorschriften elf zou mogen hebben. Een belangrijk cultureel verschil met Saba is dat Sint Eustatius de regels die vanuit Nederland komen veel minder nauw neemt. Het was als enige eiland tegen de transitie die ervoor gezorgd heeft dat de Nederlandse

Antillen opgeheven zijn. Dit referendum werd in 2005 gehouden en daarbij stemde meer dan de helft voor het behouden van de Nederlandse Antillen. Doordat zij de enige waren voor deze optie was dit eigenlijk geen mogelijkheid meer. Curaçao en Sint Maarten wilden namelijk onafhankelijkheid binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire en Saba waren voor de opheffing van de Nederlandse Antillen en een nauwere band met Nederland (Tape J, 02:20). Respondent J (04:35) gaf aan dat er in 1995 ook een referendum gehouden is.

Daaruit bleek dat de eilanden voor het voortbestaan van de Nederlandse Antillen waren. Nadien zijn er politici op de verschillende eilanden geweest die de Nederlandse Antillen graag wilden opbreken. Deze politici hebben de bevolking achter zich gekregen, met name op Sint Maarten en Curaçao. De bevolking van Sint Eustatius hadden verwacht dat de Nederlandse Antillen zouden blijven bestaan, maar politiek was dit niet haalbaar.

5.4.1 Bestuurscultuur op Sint Eustatius

Een eerste bestuurlijke traditie op Sint Eustatius is dat er veel strijd geleverd wordt tussen de verschillende partijen. Hierover zei respondent J (16:33) het volgende: “de zittende partijen hebben duidelijk een andere mening en andere visie hoe het eiland bestuurd moet worden dan wij dat hebben”. Deze respondent zit in de oppositiepartij. Dit zorgt ervoor dat besluiten vrijwel nooit unaniem worden genomen. De stemming is meestal als volgt: drie stemmen voor en twee stemmen tegen. Begin januari moest er commentaar worden geleverd op het evaluatierapport van de commissie Spies. Dit was de eerste keer dat ze het unaniem eens waren over het commentaar wat ze wilden leveren. Onder het bestuurscollege schijnt de sfeer gemoedelijker te zijn. Respondent I gaf aan dat de besluitvorming vrij soepel verloopt.

Ook de verschillende bestuurscrises van Sint Eustatius kunnen als een tweede bestuurstraditie worden gezien. Afgelopen jaren zijn er meerdere malen bestuurswisselingen geweest. Dit zorgt voor een instabiel bestuur en onrust op het eiland.

De bestuursstijl op Sint Eustatius is dat de raadsleden als partij in de raad zitten. Het lijkt alsof de partijen een ideologie aanhangen, terwijl het op Saba anders is. De partijen communiceren slecht met de achterban en met de burger in het algemeen. Dit bleek uit een recente workshop die de partij van de respondent heeft gehouden (Tape J, 14:51). Er is veel contact met de burger op het eiland, maar dit contact verloopt informeel. Dit komt doordat de burgers weten wie er raadslid of bestuurslid is en ze makkelijk aanspreekbaar zijn. De partij van de respondent dacht dat het voldoende was om op die manier contact te onderhouden met de burgers, maar burgers willen contact op reguliere basis (Tape J, 15:02). Een bestuursstijl op Sint Eustatius is dat er altijd veel kritiek geleverd wordt. Er wordt veel kritiek geleverd op

Nederland, maar ook op de Rijksvertegenwoordiger. De burgers zijn ook erg kritisch. Respondenten I en J zeiden dat de Statianen een erg kritisch volk zijn.

5.4.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Sint Eustatius

Op het gebied van integriteit lieten de respondenten vrij weinig los. Een andere respondent (K) met wie gesproken is zei dat Sint Eustatius “de regels niet altijd netjes naleeft”. Een voorbeeld hiervan is dat één van de wethouders haar broer wilde aanstellen als hoofd van financiën (Veenendaal, 2015: 18). Dit werd uiteindelijk tegengehouden door de Rijksvertegenwoordiger. Dit namelijk niet het enige voorbeeld. Volgens Respondent K worden er op veel plekken mensen aangesteld, die niet capabel zijn voor het werk wat ze moeten doen. Respondent I en J daarentegen geven toe dat het eiland de afgelopen jaren instabiel is geweest door de bestuurlijke wisselingen. Zeker respondent I vond het overdreven dat Sint Eustatius onder toezicht is gesteld. Hij gaf aan dat de problemen minder groot zijn dan dat ze lijken (Van Kerkhof, 2015).

Respondent K gaf aan dat er veel sprake is van vriendjespolitiek op het eiland. De andere twee respondenten met wie gesproken is zeiden weinig over vriendjespolitiek. Zij gaven wel aan dat het niet goed loopt op het eiland en dat het bestuur erg instabiel is. Deze respondenten wonen op het eiland, terwijl respondent K niet op het eiland woont en een ander beeld van het eiland heeft. Ook uit het onderzoek van de Raad van de Rechtshandhaving (2015: 20) blijkt dat Sint Eustatius problemen heeft met het netjes naleven van de regels.

Kort geleden moest er een nieuwe tijdelijke eilandsecretaris aangesteld worden. Het ministerie kwam met een aantal voorstellen en het bestuur op Sint Eustatius kwam met één voorstel. Deze persoon schijnt niet capabel genoeg te zijn om eilandsecretaris te worden. Deze persoon is tegen de verhouding die Sint Eustatius met Nederland heeft. De Rijksvertegenwoordiger wil niet dat deze persoon gekozen wordt, omdat het ‘schadelijk’ kan zijn voor de banden met Nederland. Deze persoon heeft een goede band met één van de gedeputeerden van het eiland. Men denkt dat ze hem daarom graag zouden willen aanstellen als tijdelijke eilandsecretaris. Op deze manier zou de wethouder een ‘vriendje’ op een hoge post hebben zitten.

5.5 Vlieland

Van de vier eilanden is Vlieland qua inwonersaantal het kleinste. Het bestaat uit één dorp. De respondenten zijn het erover eens dat de kleinschaligheid van het eiland impact heeft op het bestuur. Op welke manier het impact heeft en in hoeverre dat erg is wordt per persoon

verschillende beoordeeld. Respondent D (25:45) gaf aan dat hij het af en toe lastig vindt om eilandraadslid te zijn, aangezien iedereen weet wie er in de raad zitten. Dit heeft als gevolg dat het soms nodig is om te zeggen: “ik zit hier op het moment niet als raadslid”, als hij bijvoorbeeld op een verjaardag is. Respondent E (24:30) geeft aan 24 uur per dag wethouder te zijn. Dat betekent dat iemand wethouder is in het gemeentehuis, maar ook op straat, in de supermarkt en op de tennisvereniging. Hij ziet dat niet als een probleem. Hetzelfde geldt namelijk ook voor onderwijzers en politieagenten. Iedereen weet ook dat zij dat beroep uitoefenen. Dat hoort erbij als bewoner van een eiland. Mede door de kleinschaligheid werken de Waddeneilanden op verschillende fronten samen. Op het ene eiland is men bijvoorbeeld beter in het regelen van zorg en op een ander eiland in iets anders. Door samenwerking kunnen de eilanden van elkaar leren en hoeft niet telkens het wiel opnieuw uitgevonden te worden.

5.5.1 Bestuurscultuur op Vlieland

Een bestuurstraditie op Vlieland is dat er nauw contact is met de burgerij en dat er alles aan gedaan wordt om de bevolking tevreden te stellen. Gemeenteraadsleden zitten voor een partij in de raad. De coalitie bestaat uit vier raadsleden van de VVD en drie raadsleden van Algemeen Belang Vlieland (ABV). Er is één oppositiepartij, namelijk GroenWit met twee zetels. De partijen hebben elk hun eigen ideologie, maar het algemeen belang voor de burger staat voorop. Zoals gezegd door respondent D: “alle dingen waar discussie over kan zijn, worden overlegd met de achterban” (13:30). Er wordt om de drie weken een inloopspreekuur gehouden, waarbij gesproken kan worden met bijvoorbeeld de wethouders. Dit wordt druk bezocht door de burgers. Indien ze met problemen komen die gemakkelijk op te lossen zijn, wordt dit snel geregeld (Tape E, 26:29). Dit doen ze om te voorkomen dat dezelfde persoon weer bij de wethouder langs moet komen om te zeggen: “u had gezegd dat u het probleem op zou lossen, maar dat is nog steeds niet gebeurd”. Daarnaast gaat het een stuk sneller om het zelf op te lossen. Een andere bestuurstraditie op Vlieland is dat de nadruk heel erg ligt op de achterban van de verschillende partijen. Alles wordt besproken met de eigen achterban. Ook is het mogelijk dat er mensen uit de achterban komen met problemen. Er wordt uitgezocht of dit meer mensen op het eiland aangaat, als dat het geval is. Dan zal geprobeerd worden het probleem op te lossen.

Op Vlieland heerst een gemoedelijke sfeer tussen de raad, college van B&W en de burgers. Er is sprake van veel solidariteit, waardoor de bestuursstijl van Vlieland omschreven kan worden als: ‘alles voor de gemeenschap’. Wanneer de oppositie bijvoorbeeld met

voorstel motie komt, wordt deze door de coalitie erg serieus genomen en niet snel afgewezen. Hierbij moet vermeld worden dat dit veel voorbereidingswerk van de oppositie vereist. Als dit niet goed voorbereid wordt, wordt de coalitie overvallen en dat werkt niet. Dit gaf een respondent uit de oppositiepartij aan. In November 2015 is er bijvoorbeeld een motie ingediend om asielzoekers die een status hebben gekregen te laten huisvesten op Vlieland. Vlieland en Terschelling zijn vrijgesteld van asielopvang, omdat huisvesting op deze eilanden een groot probleem is. Toch wilde de oppositiepartij wat doen voor de vluchtelingen met een status. Deze motie werd te laat aangekondigd, waardoor de coalitie overvallen werd.

Tijdens de volgende bijeenkomst bleek dat de coalitie erover nagedacht had en diende een amendement op het voorstel in (Tape D: 20:07).

5.5.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Vlieland

Op Vlieland zijn geen integriteitsschendingen ontdekt. De regels worden niet altijd helemaal nageleefd met het betrekking tot oplossing van kleine problemen. Wanneer een wethouder te maken krijgt met een burger die commentaar heeft op een lantaarnpaal voor zijn huis dan lost de wethouder dit het liefst zelf op, terwijl dit eigenlijk niet zijn taak is (Tape E, 27:01). Dit kan echter niet gezien worden als integriteitsschending, maar het klopt ook niet helemaal.

In nieuwsberichten verschijnt ook weinig nieuws waaruit zou blijken dat er op Vlieland zaken niet volgens de regels verlopen. Het enige nieuws dat de afgelopen jaren over Vlieland is verschenen, is dat het eiland problemen heeft met het aanstellen van burgemeesters. Sindsdien is Vlieland er nog niet in geslaagd een geschikte kandidaat als burgemeester aan te stellen. Om deze heeft Vlieland tot op heden een waarnemend burgemeester (Sitalsing, 2015). Op deze kwestie na wordt er niets gemeld over Vlieland.

5.6 Terschelling

Terschelling is het grootste van de vier eilanden. Het is een heel ander eiland dan bijvoorbeeld Vlieland. Vlieland lijkt een veel ‘vrediger’ eiland dan Terschelling. Als de burgers op Terschelling iets niet bevalt, komen ze in actie. Het gaat hierbij meestal om dezelfde groep mensen. Dit komt bijvoorbeeld doordat er behoorlijk wat mensen van het vasteland op het eiland zijn komen wonen. Deze bewoners willen graag alles precies zo geregeld hebben, als ze vooraf voor ogen hadden. Er worden bijvoorbeeld veel bezwaarschriften ingediend. Dit gebeurt door niet-eilanders, maar ook door mensen die van het eiland afkomstig zijn (Leeuwarder Courant, 2013: 20). De verschillende respondenten waarmee gesproken is op

Terschelling gaven aan dat burgers met enige regelmaat een rechtszaak aanspannen tegen de gemeente. Het gaat meestal om zaken die betrekking hebben op vergunningen.

De kleinschaligheid van het eiland is vooral zichtbaar, doordat de burgers erg betrokken zijn bij de gemeente, terwijl in grotere gemeenten de betrokkenheid juist afneemt. Dit heeft als nadeel volgens respondent G (19:23) dat burgers overal een mening over hebben. De betrokkenheid komt tot uiting in de commissievergaderingen. Deze worden altijd druk bezocht. Of dit komt door de kleinschaligheid of de eilandelijkheid weet de respondent niet.

5.6.1 Bestuurscultuur op Terschelling

De bestuurstraditie op Terschelling wordt de afgelopen jaren gekenmerkt door veel strijd. Een bestuurscrisis en een nieuw college van B&W heeft ervoor gezorgd dat de regels sindsdien veel beter nageleefd worden en dat er een duidelijke hiërarchie en taakverdeling is tussen de bestuurslagen. Een wethouder die een probleem met één lantaarnpaal oplost, zoals gebeurt op Vlieland, zal op Terschelling niet gebeuren. Dit zal neergelegd worden bij de persoon die over dit soort zaken gaat (Tape G, 21:37). Op Terschelling zijn burgers erg betrokken bij het bestuur en de burgers hebben in het algemeen ook een duidelijke mening. Toch worden spreekuren niet goed bezocht, terwijl dat de uitgesproken gelegenheid is om met bestuurders te praten.

De bestuursstijl op Terschelling wordt gekenmerkt door een hiërarchische structuur. Daarnaast zijn de gemeenteraad en het college van B&W strikt van elkaar gescheiden, zo gaf althans respondent F (08:26) aan. De oppositiepartij heeft een andere bestuursstijl dan de coalitiepartijen hebben. Hiermee wordt bedoeld dat de oppositiepartij niet altijd inhoudelijke politiek bedrijft, terwijl de coalitiepartijen graag discussies voeren op basis van inhoud (Tape H, 15:36). Een anderen bestuurlijke stijl is dat dat bestuurders en raadsleden goed tegen strijd moeten kunnen en er ook van houden strijd te leveren.

5.6.2 Integriteit van bestuurders en raadsleden op Terschelling

Over integriteit van het bestuur zijn de afgelopen jaren wat vragen geweest. Vooral de oppositiepartij die er op het moment zit, is erg bezig met het aan de kaak stellen wangedragingen. De oppositiepartij gaat volgens respondent G (9:24) niet altijd even netjes te werk. De oppositie probeert graag wangedragingen en vertrouwenskwesaties aan de orde te stellen. Er loopt nog een kwestie die op het moment bij de rechter ligt. Dit wordt op het eiland het klokkenluidersdossier genoemd.

Dit klokkenluidersdossier begon midden 2012. De accountant vond een gat in de begroting van drie ton. Om dit tekort weg te werken, zag de accountant een uitkomst in de salarisbegroting. Deze post is namelijk erg ondoorzichtig voor de gemeenteraad, doordat er sprake is van veel extern personeel (Van Es, 2015: 12-13). De accountant kreeg snel spijt van dit besluit en wilde het terugdraaien. Uiteindelijk geeft de accountant aan bij zijn chef dat er drie ton bijgeboekt moet worden. Waarna er niet meer over het voorval gesproken wordt. In juni 2013 treedt de nieuwe burgemeester Rob Bats aan. Hij was eerder burgemeester van het Groningse Haren, waar rellen uitbraken, die voortkwamen uit het facebookfeest, project X (Van Sluis, 2013: 4). Kort na zijn aantreden stapt een wethouder op. Officieel wegens ‘gezondheidsredenen’, maar er zaten ook politieke redenen achter. Er ontstonden bestuurlijke problemen voor de wethouder van Plaatselijk Belang Terschelling toen twee fractieleden uit de fractie stapten vanwege een ruzie. De wethouder miste hierdoor voldoende steun en voelde zich gedwongen op te stappen. De coalitie had geen meerderheid meer en het college was instabiel geworden (Harlinger Courant, 2013). Mede door deze problemen verdwenen de financiën van het eiland naar de achtergrond (Van Es, 2015: 12-13). Na zijn aantreden heeft er een reorganisatie plaatsgevonden. De ‘heersende eilandcultuur’, waarbij burgers via de achterdeur gemakkelijk vergunningen kregen en invloed konden uitoefenen op het werk van ambtenaren. Vergunningverlening en handhaving werden overgedragen aan een externe partij. De accountant geeft aan dat de financiële onderbouwing niet klopt, maar hier is de gemeente niet van gediend. Wanneer de gemeente Terschelling een korting krijgt van 35 duizend euro, deze zouden ze in één keer krijgen volgens de burgemeester. Het blijkt dat deze korting verrekend wordt over vijf jaar. De burgemeester mailt de accountant dat de jaarrekening veranderd moet worden en dat dit gecorrigeerd moest worden door de accountant. De accountant weigert dit te doen, omdat dit tegen de regels zou zijn. Na dit voorval wordt de accountant op buitengewoon verlof gestuurd. Uiteindelijk wordt de accountant uitgekocht. De gemeente wil voorkomen dat de accountant een zaak aanspant tegen ze, want de accountant heeft opnieuw het tekort van drie ton aangekaart. Er wordt een extern en onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld. Deze is alleen niet geheel onafhankelijk, want het gaat om het vaste adviesbureau van Terschelling. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder ‘absolute geheimhouding’. De onderzoekers hebben niet de mogelijkheid met ambtenaren te praten en alle relevante stukken in te zien. De onderzoekers vinden uiteindelijk geen duidelijk bewijs voor ‘geschuif in de begroting’, maar sluiten het daarnaast ook niet uit. Er wordt nader onderzoek aanbevolen, maar dit gebeurt niet (Van Es, 2015: 12-13).

In het geheim wordt er een raadsvergadering gehouden, waarbij alleen de fractievoorzitters aanwezig mogen zijn. De burgemeester geeft aan dat alles op orde is en dat de accountant zich vergist heeft. Hiermee is de zaak afgesloten volgens de coalitie, de oppositiepartij Plaatselijk Belang, die sinds de verkiezingen in de oppositie zitten. Zij blijven vragen stellen over de zaak, ook in het openbaar. Om deze reden zijn ze vervolgd wegens het lekken van vertrouwelijke informatie.

In tegenstelling tot de oppositiepartij is deze kwestie volgens de coalitiepartijen een arbeidersconflict geweest tussen een aantal medewerkers. De oppositie vond dat zij niet goed genoeg geïnformeerd zijn, terwijl de coalitie vond van wel. De rechter zal uiteindelijk moeten bepalen of de coalitiepartijen goed gehandeld hebben. Deze uitspraak zal op de korte termijn gedaan worden.

Een maatregel die genomen is dat, zoals gezegd, vergunningverlening en handhaving is uitbesteed. Daarnaast is de wethouder, die handhaving en vergunningverlening in de portefeuille heeft, iemand die niet van het eiland afkomstig is. Dit is met opzet op deze manier gedaan. Aangezien veel mensen al hun hele leven op het eiland wonen, is het niet verstandig een portefeuillehouder van vergunningverlening en handhaving te hebben die iedereen kent. Door iemand aan te stellen die geen verleden met de bewoners van het eiland heeft, kan er zakelijker omgegaan worden met vergunningverleningen. Op deze manier zal het niet snel gebeuren dat een bewoner een vergunning krijgt, omdat hij of zij toevallig de wethouder goed kent (Tape G, 10:59).

Tabel 3: Bestuurscultuur van bestuurders en raadsleden op de verschillende eilanden op basis van de bevindingen

	Saba	Sint Eustatius	Vlieland	Terschelling
Bestuurs-tradities	<ul style="list-style-type: none"> • Stabiël bestuur • Raad kwam voorheen alleen bij elkaar als dat echt nodig was → sinds kort worden reguliere tijden ingepland waarop commissie- en raadsvergaderingen gehouden worden • Vrijwel altijd unanieme besluiten • Raad wordt niet altijd even serieus genomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Instabiël bestuur → veel crises • Bestuur wordt gekenmerkt door veel strijd • Weinig unanieme besluitvorming in de raad • Informele sfeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemoedelijk bestuur • Nauw contact met de burger en achterban • Partijen hebben hun eigen idealen, maar de instelling is: alles voor het algemeen belang van de burger • Nadruk op de eigen achterban 	<ul style="list-style-type: none"> • Hiërarchisch • Strikte scheiding van college en bestuur • Het is vrij normaal geworden om zaken bij de rechter uit te vechten voor burgers • Bestuur wordt gekenmerkt door strijd
Bestuurs-stijlen	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsleden zitten vooral voor zichzelf in de raad, ideologie speelt geen grote rol → uiteindelijke willen ze allemaal hetzelfde. • Consensuscultuur • Openheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppositie heeft weinig in te brengen • Burgers tot op heden vooral informeel betrokken → dit proberen ze te veranderen • Kritiek op alles → vooral op Nederland • Openheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Het betrekken van burger → grass-roots aanpak • Redelijk pragmatisch • Openheid • Consensuscultuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppositiepartij heeft een aparte manier van oppositie voeren → vaak niet politiek gericht • Openheid

Hoofdstuk 6 Analyse: vergelijking eilanden aan de hand van de grid-group cultural theory

Er zal aan de hand van de culturele theorie een verklaring worden gegeven voor de bestuurscultuur in de verschillende (bijzondere) gemeenten en in hoeverre deze bepalend is voor de integriteit van bestuurders en raadsleden. In paragraaf 6.1 zal dit per eiland worden besproken. Vervolgens zullen in 6.2 de eilanden met elkaar vergeleken worden. Hieruit zal volgen in hoeverre de eilanden egalitair, fatalistisch, hiërarchisch, individualistisch zijn of dat er sprake is van een mengvorm.

6.1 Grid-group cultural theory en integriteit

In dit onderzoek wordt de culturele theorie gebruikt om te onderzoeken of er een verband is tussen bestuurscultuur en integriteit van raadsleden en bestuurders in kleinschalige (bijzondere) eilandgemeenten. Zoals eerder is aangegeven bestaat de culturele theorie uit twee dimensies met vier typen. Wanneer 'grid' hoog is en 'group' laag is er sprake van een fatalistische cultuur. Het centrale idee van het fatalisme is dat individuen beperkt worden door het systeem van regels waar zij zelf geen invloed op hebben (Loyens, 2013a: 3). Het belangrijkste is dat medewerkers 'overleven'. Het schenden van integriteit kan gezien worden als een overlevingsstrategie. Wanneer 'grid' en 'group' beide hoog zijn is er sprake van een hiërarchie. Het centrale idee is dat regels en procedures de rollen en verantwoordelijkheden van individuen bepalen. Hierbij is sprake van een sterke stratificatie (Loyens, 2013a: 3). Onethisch gedrag zal eerder voor kunnen komen bij bestuurders, omdat zij meer vrijheid hebben. Zij worden minder gecontroleerd, waardoor regels gemakkelijker overtreden kunnen worden. Als 'grid' en 'group' beide laag zijn is er sprake van een individualistische cultuur. Het centrale idee is dat individuen handelen als ondernemers in een competitieve omgeving (Loyens, 2013a: 3). Individuen worden aangedreven vanuit eigenbelang. Dit zorgt echter niet voor problemen, zolang eigenbelang en het algemeen belang met elkaar overeenkomen. Wanneer eigenbelang en algemeen belang niet op één lijn liggen zal dit wel tot problemen kunnen leiden. Wanneer 'grid' laag is en 'group' hoog is, wordt er gesproken van een egalitaire cultuur. Het centrale idee van het egalitarisme is dat iedereen gelijk is en moet samenwerken voor het algemeen belang van de groep (Loyens, 2013a: 3). In een egalitaire organisatie wordt integer handelen gezien als de sociale norm, maar daarnaast zijn medewerkers erg solidair naar elkaar. Dit kan betekenen dat onethisch gedrag niet altijd

gemeld wordt, ook al wordt het opgemerkt (Loyens, 2013c: 242) Dit kan als gevolg hebben dat onethisch gedrag op gegeven moment als ‘normaal’ wordt beschouwd.

Voor de eilanden zal aangegeven worden met welk type van de culturele theorie zij het meest overeenkomen. In organisaties is vaak één type overheersend, maar er zijn ook andere typen terug te vinden (Hendriks, 2004: 350). Om deze reden zullen ook deze benoemd worden.

6.1.1 Saba

De bestuurders en raadsleden op Saba hebben allemaal als doel om “het beste te willen” voor de bevolking van het eiland. Dit heeft weinig met ideologie te maken. Het gaat er op Saba meer om *hoe* iets bereikt wordt in plaats van waar men voor staat (Tape B, 1:01:01). Dit heeft een egalitair karakter. Iedereen werkt namelijk samen voor het belang van de groep (Tape B, 1:01:01). Een ander belangrijk punt van de egalitaire cultuur is dat iedereen gelijk is. Dit komt niet helemaal overeen met Saba. Respondent A (1:15:20) zei bijvoorbeeld dat de raad niet serieus genoeg wordt genomen door het bestuurscollege. Dit duidt niet op gelijkheid en heeft een hiërarchisch karakter. Respondent K gaf daarentegen aan dat de organisatie wel degelijk gelijk is. Respondent A werkt al een paar jaar niet meer op Saba. Dit zal erop kunnen duiden dat er afgelopen jaren veranderingen hebben plaatsgevonden.

Er zijn verschillende punten waaruit blijkt dat Saba een overwegend egalitaire cultuur heeft met een hiërarchische karaktertrek. Er wordt goed met elkaar overlegd en er worden oplossingen gevonden voor problemen die er zijn. Hieruit blijkt dat er sprake is van een consensuscultuur. Deze is typerend voor het egalitarisme. Wanneer zich problemen voordoen wordt niet naar een ander gewezen, maar wordt eerst uitgezocht of de oorzaak niet bij henzelf ligt. Daarnaast is Saba beter in het nakomen van afspraken die gemaakt zijn met de Rijksoverheid dan dat Sint Eustatius is. Dit komt mede doordat er capabele mensen aan de macht zijn en ze het eiland graag vooruit willen krijgen. Op Saba heeft men er ook geen problemen mee als er medewerkers uit Europees Nederland aangesteld worden als dit ten goede komt aan het bestuur van het eiland (Respondent K).

Voor zover bekend is geworden uit dit onderzoek is er op Saba weinig sprake van belangenverstrengeling of vriendjespolitiek. Dit is in het verleden anders geweest en er zijn maatregelen genomen om integriteitsschending terug te dringen. Sinds een enkele jaren hebben ze op Saba een verbeterde sollicitatieprocedure. Op deze manier proberen ze de beste persoon te selecteren. Het gebeurt ook met enige regelmaat dat dit een Nederlander is. Ook al hebben ze het idee dat deze selectieprocedure volgens de regels verloopt geeft Respondent B

aan dat de mensen die in Den Haag werken dat niet geloven, noch de eigen bevolking. De respondent (1:23:13) schetst dat als volgt: “het was niet jouw nichtje die in aanmerking kwam, maar jouw buurman zijn nichtje. Je wist dat je buurman op de grootste partij (WIPM) heeft gestemd.

De bevolking denkt dat de persoon is aangenomen, omdat haar vader op WIPM heeft gestemd”. De bestuurders en raadsleden proberen duidelijk te maken dat dit niet het geval is, maar dat verloopt moeizaam. Een ander punt wat twijfelachtig is dat het bestuur van Saba problemen had met een persoon van de werkgeversvereniging, hierdoor mochten zij niet meedoen met het geven van een reactie op het evaluatierapport van de commissie Spies (Respondent K).

Concluderend heeft Saba een overwegend egalitaire cultuur. Waarbij de afgelopen jaren hard gewerkt is om bepaalde zaken op orde te krijgen. De respondenten gaven aan de integriteitsschendingen zijn teruggedrongen naar weinig. Dit zal er mede voor gezorgd hebben dat Saba het op het moment vrij goed doet. Ook al zal er komende jaren nog veel moeten gebeuren. Een voorbeeld hiervan is dat de communicatie volgens de respondenten nog beter kan

6.1.2 Sint Eustatius

Op Sint Eustatius geldt net als op Saba dat de verschillende partijen het algemeen belang proberen na te streven. Op Sint Eustatius is echter weinig sprake van eensgezindheid onder de raadsleden. Dit zorgt voor weinig unanimiteit. De stemming verloopt meestal als volgt: drie voor en twee tegen. Er wordt veel strijd geleverd onder de raadsleden. Het bestuur is sinds 10-10-10 instabiel geweest. Dit heeft gezorgd voor veel onrust op het eiland en daarnaast voor de ondertoezichtstelling door de minister van BZK. Dit had niet alleen te maken met het bestuur van het eiland, maar vooral met de financiële problemen die het eiland heeft (Klompshouwer, 2015).

Het bestuur van het eiland is erg hiërarchisch. Wanneer de gezaghebber of de gedeputeerden besluiten nemen waar bijvoorbeeld het volk het niet mee eens is, wordt er niets van gezegd (Respondent K). Er is sprake van een afkeer van gezag. Dit kan ook verklaren waarom de bevolking kritiek heeft op Nederland en het eigen bestuur (Respondent I). Eigenlijk is men kritisch op iedereen die gezag heeft. Een voorbeeld hiervan is dat een aantal jongeren kort geleden opgepakt werden, omdat ze verdacht werden van het plegen van verduistering, diefstal en inbraak. De ouders van deze jongeren leveren geen kritiek op hun

kinderen, maar op de politieagenten. Deze jongeren zijn uiteindelijk allemaal weer vrij gekomen (Van Kerkhof, 2015).

Een overheersende hiërarchische cultuur kan leiden tot een angstcultuur. Waarbij personen lager in de rang, maar ook burgers, de bestuurders en raadsleden niet corrigeren. Dit komt overeen met de hiërarchische cultuur. Er wordt namelijk gezegd dat hiërarchie zal kunnen leiden tot onethisch gedrag onder gezaghebbers. Zij worden minder gecontroleerd dan de mensen die onder hun staan. De bestuurders en raadsleden van Sint Eustatius worden in principe wel gecontroleerd door de Rijksvertegenwoordiger. Dit blijkt ook nodig te zijn, aangezien er anders personen aangesteld zouden zijn op plekken waar ze niet capabel genoeg voor zijn. De voorbeelden hiervan zijn de aanstelling van de broer van de gedeputeerde op financiën en het voorstellen van een nieuwe eilandsecretaris die volgens de Rijksvertegenwoordiger niet capabel genoeg is voor die plek.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat Sint Eustatius, niet alleen een hiërarchische cultuur heeft, maar ook hiërarchisch is op het gebied van integer gedrag. Hiermee wordt bedoeld dat de bestuurders en raadsleden hun gang kunnen gaan, maar dat er niets van gezegd wordt. Op deze manier werd het in elk geval onder woorden gebracht door respondent K. Bestuurders en raadsleden hebben moeite met het nemen van onpopulaire beslissingen, omdat dit vaak niet ten goede komt aan hun banden met familie en vrienden (Raad van de Rechtshandhaving, 2015). Respondent J (17:00) gaf aan dat de raad daarnaast veel problemen heeft met het nemen van beslissingen. Ook wanneer er eenmaal besluiten genomen zijn, worden deze met regelmaat weer teruggedraaid omdat het niet blijkt te werken. Zoals Respondent J, die lid is van de oppositiepartij, aangaf: “omdat uiteindelijk bleek dat we toch gelijk hadden”. Dit soort zaken zorgen voor veel onrust.

6.1.3 Vlieland

Op Vlieland staat het algemeen belang hoog in het vaandel. Dit zorgt ervoor dat er veel overleg plaatsvindt met de achterban van de verschillende partijen. De besluiten worden unaniem genomen. Wanneer er moties worden ingediend door de oppositiepartij neemt de coalitie dit serieus en indien mogelijk doet de coalitie er ook wat mee. Van de vier verschillende eilanden is Vlieland het eiland met de meest egalitaire cultuur. Vlieland lijkt namelijk uit te gaan van het egalitaire idee dat iedereen gelijk is en moet samenwerken voor het belang van de groep. Een voorbeeld hiervan is dat de verschillende politieke partijen niet dezelfde ideologie hebben, maar dat ze allemaal het beste willen voor de burger (Tape D, 10:36). Hieruit blijkt dat het algemeen belang bijna boven het belang van de partij staat.

Wanneer er besluiten worden genomen door de raad worden deze eigenlijk altijd unaniem genomen. Het kan voorkomen dat dit gebeurt met een stemverklaring (Tape D, 12:26). Er wordt consensus gezocht tussen de verschillende partijen. Zoals blijkt uit de interviews wordt deze consensus ook gevonden. De oppositiepartij wordt serieus genomen en worden als gelijken behandeld. Dit gaf niet alleen de respondent uit de oppositiepartij aan, maar ook de wethouder met wie gesproken is.

Over Vlieland zou gezegd kunnen worden dat integer handelen de sociale norm is onder raadsleden en bestuurders. Dit heeft een egalitair karakter. In deze studie zijn namelijk geen integriteitsschendingen opgemerkt.

6.1.4 Terschelling

Terschelling verschilt van de andere eilanden. Net als op de andere eilanden staat het algemeen belang voorop, maar de sfeer binnen de gemeenteraad is niet erg gemoedelijk. Er is gekozen voor een coalitie met acht raadsleden en een oppositie met drie raadsleden. Op deze manier heeft de coalitie een grote achterban. Dit vonden ze van groot belang met de transitie van het sociaal domein in het vooruitzicht (Tape H, 19:45). De oppositiepartij heeft theoretisch gezien weinig in te brengen, aangezien met een grote meerderheid de besluiten gemakkelijk genomen kunnen worden. Dit gebeurt ook, maar de oppositiepartij maakt het de coalitie lastig. Dit doen ze door politiek op een andere manier te bedrijven dan zou horen volgens respondent G en H. De sfeer is hierdoor niet erg gemoedelijk, zoals op Vlieland wel het geval is.

Er is sprake van een strikte scheiding van college van B&W en de raad. Daarnaast is er een duidelijke hiërarchie. Deze hiërarchie zorgt ervoor dat iedereen precies weet wat hij of zij moet doen. Deze taken lopen niet door elkaar en als een wethouder een taak krijgt die eigenlijk niet voor hem bedoeld is, zal deze doorgegeven worden aan de persoon die de taak wel moet uitvoeren. Terschelling bestaat uit een mengvorm van hiërarchie en egalitarisme. Het egalitarisme is terug te zien de gemeenschappelijke belangen die worden nagestreefd. Dit wordt bevestigd doordat er gekozen is voor de grote meerderheid in de raad. De burgers zijn erg betrokken bij de politiek op het eiland.

Het hiërarchische karakter is niet terug te vinden in de manier waarop met mensen die een hogere functie hebben wordt omgegaan. Wanneer burgers of raadsleden het ergens niet mee eens zijn wordt dit duidelijk gemaakt. Dit verschilt van Sint Eustatius, waar niets wordt gezegd. Een voorbeeld hiervan is het hoge aantal rechtszaken van burgers op het eiland die lopen tegen de gemeente (Leeuwarder Courant, 2013: 20).

Op Terschelling heeft een bestuurscrisis plaatsgevonden en loopt het klokkenluidersdossier nog steeds. Dit dossier gaat over mogelijk gesjoemel in de begroting en een conflict wat daarop volgende (Van Es, 2015: 2). Hiernaast zijn er weinig ontdekkingen gedaan op Terschelling. Dit zorgt ervoor dat Terschelling vrij lastig te plaatsen valt binnen de typen van de culturele theorie. De hiërarchie op het eiland overheerst, maar daarnaast is het eiland ook egalitair.

6.2 Vergelijking tussen de vier eilanden

Ook al hebben de eilanden op het eerste gezicht overeenkomsten, na het afnemen van de interviews is gebleken dat de eilanden op verschillende fronten behoorlijk verschillen. De focus zal hierbij in eerste instantie liggen op cultuurverschillen. In de Sabaanse cultuur was het tot voor kort niet vanzelfsprekend om als raad iedere maand bijeen te komen. Op Vlieland, Terschelling en Sint Eustatius gebeurt dit wel. Vlieland en Terschelling verschillen erg op het gebied van omgang met burgers. Dit zal waarschijnlijk voor een groot deel liggen aan de burgers zelf, zoals respondent G (14:15) zei: “de bewoners van Terschelling zijn erg vrijgevochten en vinden het geen enkel probleem naar de rechter te stappen als ze iets niet aanstaat”. Op Vlieland wordt meer met elkaar en vooral ook met de burger overlegd. Dit heeft ervoor gezorgd dat er een gemoedelijker sfeer hangt op Vlieland.

Op alle eilanden speelt kleinschaligheid een rol op het gebied van de taken van de wethouders en gedeputeerden. Ze hebben allemaal een uitgebreide portefeuille, die niet altijd behapbaar is in de tijd die ervoor beschikbaar is. Op Vlieland en Terschelling zitten in het algemeen erg capabele mensen op alle plekken. Ook komen er burgemeesters en wethouders van buiten om op de eilanden bestuurlijk actief te zijn. Op Saba en Sint Eustatius wil het nog wel eens ontbreken aan capabele bestuurders. Veel hoogopgeleiden trekken weg en gaan bijvoorbeeld werken en studeren in Nederland. Op Saba en Sint Eustatius worden ook bestuurders van buiten aangetrokken. Op Saba heeft men er minder moeite mee dat er buitenstaanders naar het eiland komen dan op Sint Eustatius.

Als er wordt gekeken naar de culturele theorie is Vlieland het perfecte voorbeeld van het egalitarisme. Er wordt op het eiland erg in het belang van de groep gedacht en iedereen wordt als gelijke beschouwd. Dit heeft wel als gevolg dat de besluitvorming niet altijd even soepel verloopt. Sommige besluitvormingsprocessen nemen erg veel tijd in beslag. Uiteindelijk worden de besluiten vrijwel altijd unaniem aangenomen. Terschelling kan getypeerd worden als een mix van het egalitarisme en hiërarchie. De respondenten spraken allemaal over een heel strikte navolging van de regels en procedures. Dit kan als gevolg

hebben dat bepaalde zaken erg omslachtig zijn. De egalitaire cultuur op Terschelling is vooral terug te zien in het nastreven van het algemeen belang en te kiezen voor een grote meerderheid in de coalitie, waardoor de coalitie een grote achterban op het eiland heeft (Tape H, 19:45). Saba is egalitair met een hiërarchisch karakter. De cultuur van Saba kan bestempeld worden als egalitair, omdat het algemeen belang door iedereen nagestreefd wordt en er altijd gezocht wordt naar consensus. De hiërarchie op het eiland is vooral zichtbaar in het feit dat de raad niet serieus genoeg genomen wordt, volgens respondent A (1:15:20). Sint Eustatius is het eiland dat het meest hiërarchisch is. Dit blijkt vooral uit de macht die bij de gezaghebber en de gedeputeerden ligt.

Op het gebied van integriteitsschendingen gaat het op Vlieland, Terschelling en Saba beter dan op Sint Eustatius. In Tabel 4 is dit schematisch weergegeven. Op alle eilanden zijn er problemen met de kleinschaligheid en het daar bijhorende “iedereen kent iedereen”. Op bijvoorbeeld Terschelling hebben ze een oplossing bedacht om te voorkomen dat er belangenverstrengeling plaatsvindt. De wethouder van onder andere handhaving en vergunningverlening komt niet van het eiland, waardoor hij geen band heeft met de eilandbewoners. Op deze manier kunnen zulke zaken zakelijk afgehandeld worden. Op Saba hebben ze de afgelopen jaren hard gewerkt om vriendjespolitiek terug te dringen en het lijkt de goede kant uit te gaan. Ook al hebben het bestuur en de raadsleden moeite om de Rijksoverheid en de eigen bevolking te overtuigen dat sollicitatieprocessen volgens de regels verlopen (Tape B, 1:22:30).

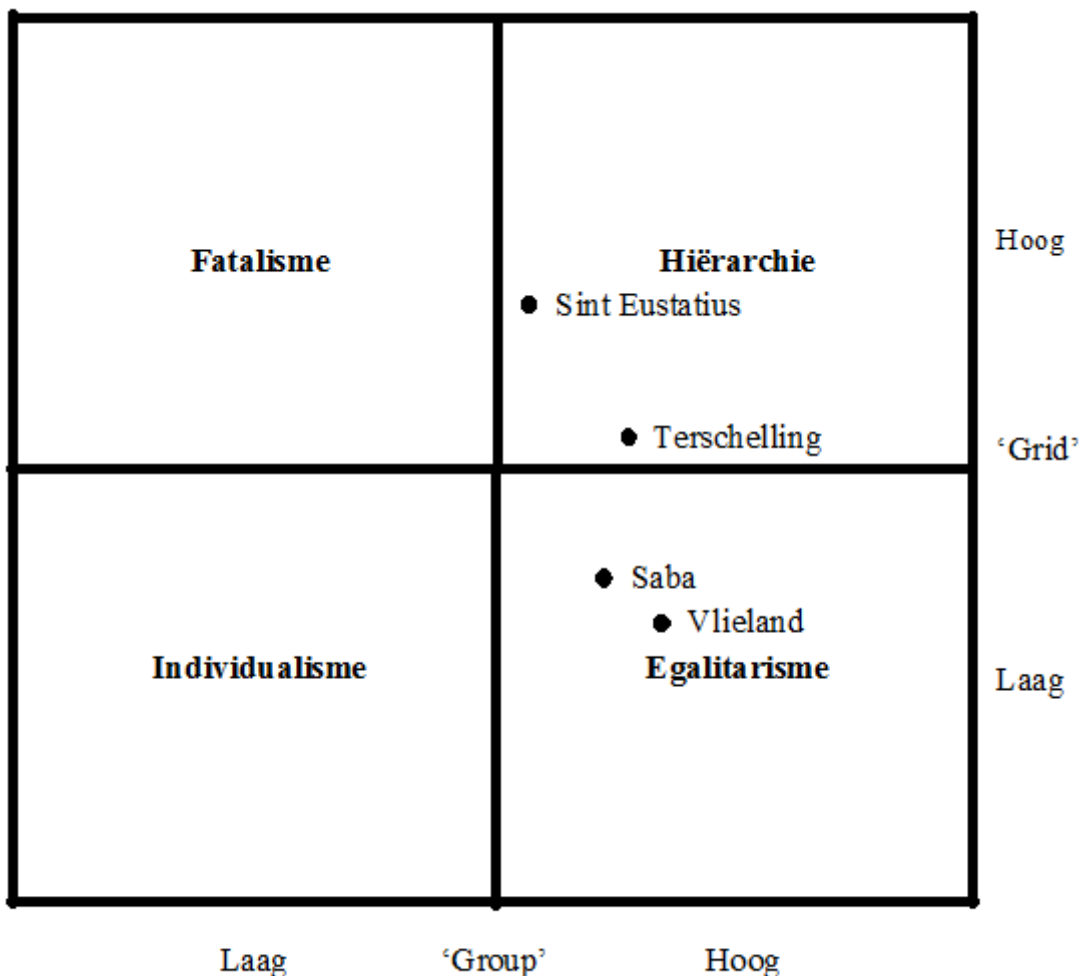
De eilanden die het meest egalitair zijn, kunnen in deze studie ook worden bestempeld als het meest integer. Dit zijn Vlieland en Saba. Op deze eilanden is terug te zien dat ‘group’ erg hoog is. Op beide eilanden wordt goed samengewerkt voor het belang van de groep, in dit geval de bevolking van de eilanden. Daarnaast wordt op beide eilanden vrijwel altijd gezocht naar consensus tussen de verschillende partijen. Om deze reden worden de besluiten eigenlijk altijd unaniem aangenomen. Het verschil tussen Vlieland en Saba is dat op Saba ‘grid’ hoger is, waardoor het eiland wat meer neigt naar een hiërarchie dan Vlieland. Een ander verschil op de eilanden is dat het welvaartsniveau sterk van elkaar verschilt. Dit is in het onderzoek verder niet meegenomen, maar wel belangrijk om te benoemen.

Uit alle gesprekken met de respondenten op Terschelling bleek dat er sprake is van een hiërarchie en een duidelijke taakverdeling. Dit kwam uit de interviews op de Saba en Vlieland veel minder sterk naar voren. Daarnaast bleek dat er de afgelopen jaren de nodige problemen zijn geweest op Terschelling, zoals een bestuurscrisis en het boekhouderschandaal, ook wel

het klokkenluidersdossier genoemd. Dit zou kunnen wijzen op het niet integer handelen van bestuurders en raadsleden, maar uit de rechtszaak moet nog blijken of dit klopt.

Zoals eerder vermeld is Sint Eustatius het eiland met de meeste problemen. Het eiland staat onder bestuurlijk toezicht van het Ministerie van BZK door financiële problemen, mede veroorzaakt door bestuurlijke instabiliteit. In het onderzoek zijn meerdere voorbeelden naar voren gekomen, waaruit blijkt dat Sint Eustatius de zaken minder goed op orde heeft dan bijvoorbeeld Saba. De oorzaak hiervoor zou kunnen liggen in de hiërarchische cultuur die de overhand heeft. Uit dit onderzoek komt in elk geval naar voren dat het eiland dat de meest hiërarchische cultuur heeft ook het eiland is waar de meeste problemen plaatsvinden. Dit kan komen doordat bestuurders en raadsleden kunnen doen wat ze willen en niet gecorrigeerd worden door degenen die onder hun in de hiërarchie staan. Dit is typerend voor de hiërarchische cultuur (Akbar & Vujić, 2014: 200; Maesschalck, 2004b: 24).

Tabel 4: Analyse cultuur en integriteit van de vier eilanden



Hoofdstuk 7 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk zal in paragraaf 7.1 de conclusie van dit onderzoek getrokken worden. Vervolgens zal in paragraaf 7.2 een discussie volgen, waarin het doel van het onderzoek, de praktische en wetenschappelijke implicaties, de beperkingen van dit onderzoek en de aanbevelingen voor toekomstig onderzoek behandeld zullen worden.

7.1 Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre er een verband bestaat tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden. Daarnaast is onderzocht in hoeverre deze überhaupt invloed heeft. Voor dit onderzoek zijn zes hypothesen opgesteld die getoetst zullen worden. Deze hypothesen zijn opgesteld met behulp van de vier typen van de culturele theorie. Aangezien het egalitarisme en het individualisme een effect kunnen hebben op integriteit dat twee kanten op werkt, zijn er voor beide twee hypothesen opgesteld. Hypothese 1a schetst het idee dat een overwegend egalitaire cultuur ervoor zorgt dat integer handelen de sociale norm is, waarbij weinig integriteitsschendingen plaatsvinden. Deze hypothese wordt aangenomen. Op Vlieland lijkt het namelijk precies te gaan zoals hierboven geschetst. Voor dit onderzoek zijn geen integriteitsschendingen ontdekt op Vlieland. Daarnaast heeft Vlieland een heel egalitair karakter, waarbij het lijkt alsof integer handelen de sociale norm is. Hypothese 1b zal daarentegen worden verworpen. In dit onderzoek is niet ontdekt dat medewerkers te solidair zijn om hun collega's niet te melden als er iets mis gaat. Deze negatievere kant van het egalitarisme is niet zichtbaar geweest in dit onderzoek. Hypothese 2 schetst het idee dat in een overwegend hiërarchische cultuur er eerder sprake zou kunnen zijn van onethisch gedrag van bestuurders en raadsleden, doordat er weinig controle is. Deze hypothese wordt aangenomen. Uit de case van Sint Eustatius blijkt dat een hiërarchische cultuur kan leiden tot problemen, wanneer bestuurders en raadsleden niet gecorrigeerd worden. Doordat Sint Eustatius onder controle staat van de Rijksvertegenwoordiger kunnen bijvoorbeeld aanstellingen van mensen die niet capabel genoeg zijn voor een bepaalde functie alsnog voorkomen worden. Hypothese 3a, 3b en 4 zijn voor dit onderzoek niet van toepassing gebleken, aangezien alle eilanden een hoge 'group' hebben. Dit komt doordat er sprake is van kleine samenlevingen met een sterk gemeenschapsgevoel (Anckar, 2002: 386).

Voordat de hoofdvraag beantwoord zal worden, zal eerst antwoord worden gegeven op de zes deelvragen. In de eerste paar deelvragen worden definities gegeven van de verschillende concepten die voor dit onderzoek gebruikt zijn. Alle cases die voor dit

onderzoek zijn gebruikt zijn kleinschalige eilanden. Een kleinschalig eiland wordt door de Verenigde Naties omschreven als “een land met minder dan één miljoen inwoners” (Chittoo, 2011: 23). In dit onderzoek zijn geen onafhankelijke staten onderzocht, maar alsnog is deze definitie aangehouden om een beeld te geven van de kleinschaligheid. Doordat de vier cases eilanden zijn is het van belang aan te geven wat er zo ‘speciaal’ is aan eilanden. Eilanden hebben namelijk een aparte behandeling nodig, doordat ze afgelegen liggen, kleinschalig zijn en geïsoleerd zijn. Naast kleinschaligheid en eilandelijkheid speelde nog een ander concept een belangrijke rol in dit onderzoek, namelijk ‘integriteit van lokaal bestuur’. Hiervoor is de volgende definitie van Hubers (2003) gebruikt; “het handelen in overeenstemming met de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels”. Tot slot was ook ‘bestuurscultuur’ een belangrijk concept in dit onderzoek, waarvoor de volgende definitie is gebruikt: “de betekenisgevende beelden van het lokaal bestuur en besturen in de bestuurlijke gemeenschap” (van Hulst, 2008: 6).

Nadat de concepten van dit onderzoek zijn toegelicht zullen kort de vier cases behandeld worden. Ten eerste zijn Saba en Sint Eustatius, net als Bonaire, op 10-10-10 openbare lichamen van Nederland geworden. Ze worden sindsdien ook wel bijzondere gemeenten van Nederland genoemd. Dit komt doordat ze veel kenmerken hebben van een gemeente, maar niet alle kenmerken bezitten (Verweij & de Boer, 2013: 5). Saba en Sint Eustatius vallen bijvoorbeeld niet onder de wetten van de Europese Unie, wat wel geldt voor Vlieland en Terschelling. Er is gekozen voor een vergelijking tussen deze vier eilanden, omdat ze relatief veel overeenkomsten hebben. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat ze allemaal gemeenten van Nederland zijn, kleinschalige eilanden zijn en daarmee deels met dezelfde problematiek te maken krijgen. Op bestuurlijk vlak daarentegen verschillen de eilanden behoorlijk van elkaar. Dit geldt niet alleen voor de verschillen tussen de Waddeneilanden en de eilanden in Caribisch Nederland, maar deze verschillen ook onderling sterk van elkaar. Saba doet het bijvoorbeeld op het moment veel beter dan Sint Eustatius. Zij hebben hun financiën op orde en er doen zich vrij weinig problemen voor op bestuurlijk vlak. Sint Eustatius is daarentegen onder toezicht gesteld van het Ministerie van BZK in juni 2015. Vlieland en Terschelling hebben naast overeenkomsten, net als Saba en Sint Eustatius, ook een aantal verschillen. De sfeer in de raad en het college van B&W is op Vlieland veel gemoedelijker dan dat deze is op Terschelling. Daarnaast is de cultuur van Terschelling veel hiërarchischer dan op Vlieland. Vlieland heeft daarentegen juist een egalitaire cultuur, waarbij zich geen integriteitschendingen lijken voor te doen. De cultuur van Saba is ook overwegend egalitair met een mix van een hiërarchie. In tegenstelling tot Saba is de cultuur van Sint

Eustatius erg hiërarchisch. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Saba en Vlieland veel overeenkomsten hebben. Sint Eustatius heeft weinig overeenkomsten met deze twee eilanden en Terschelling zit tussen Vlieland, Saba en Sint Eustatius in.

Concluderend uit dit onderzoek kan gezegd worden dat er een verband bestaat tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden. De bestuurscultuur heeft invloed op de integriteit van bestuurders en raadsleden in kleinschalige eilandgemeenten. Dit is op te maken uit bovenstaande voorbeelden. In hoeverre het een sterk verband is, is lastig te achterhalen na het uitvoeren van deze studie. Daarvoor is meer onderzoek nodig.

7.2 Discussie

Het doel van deze studie was om te onderzoeken in hoeverre er een verband is tussen bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden in kleinschalige eilandgemeenten. De resultaten van dit onderzoek aan de hand van vier cases laten zien dat er een verband is tussen bestuurscultuur en integriteit. Dit onderzoek is op vrij kleine schaal uitgevoerd, waardoor het hard maken van dit verband lastig is. Op basis van de gegevens die verzameld zijn wordt daarom ook voorzichtig aangegeven dat er een verband bestaat tussen de bestuurscultuur en integriteit van bestuurders en raadsleden.

Dit onderzoek zal een bijdrage kunnen leveren aan de wetenschap, doordat er vrij weinig onderzoek is gedaan naar het verband tussen bestuurscultuur en integriteit. Zeker op vergelijkend vlak zijn er nauwelijks onderzoeken uitgevoerd. De afgelopen jaren is er wel in toenemende mate aandacht besteed aan het verband dat cultuur en integriteit met elkaar zouden hebben. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van het BIOS (2015: 8) dat verschenen is, hierin wordt onderzoek gedaan naar een integriteitbevorderende cultuur in organisaties. Er zijn nog een aantal andere studies naar cultuur en integriteit, deze zijn uitgevoerd door twee wetenschappers van de Universiteit van Leuven (Loyens, 2013, Maesschalck, 2004). Zij hebben net als in deze studie de concepten onderzocht aan de hand van de culturele theorie (Douglas, 1978). Verder blijft het aantal onderzoeken naar integriteit en cultuur beperkt.

Een ander punt waarop dit onderzoek bruikbaar zou kunnen zijn, zijn de keuze uit de cases, Vlieland, Terschelling, Saba en Sint Eustatius. Er zijn de afgelopen jaren weinig onderzoeken uitgevoerd voor Vlieland en Terschelling. Dit geldt in mindere mate voor Saba en Sint Eustatius, aangezien er geregeld onderzoeken verschijnen over Caribisch Nederland. Doordat de eilanden zo klein zijn draaien de onderzoeken die uitgevoerd worden vaak niet om Saba en Sint Eustatius, maar om de grotere eilanden zoals Bonaire. Er zijn een paar studies die grondiger onderzoek hebben gedaan naar Saba en Sint Eustatius. Dit is het

evaluatierapport van de commissie Spies (2015) en het rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (2015). Onderzoeken naar de Waddeneilanden zijn heel gering, om deze reden zijn er weinig bronnen te vinden over de Waddeneilanden en was het van belang veel informatie zelf te vergaren. Doordat er in deze beperkte mate onderzoek is gedaan naar de verschillende eilanden zal dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren.

Voor de bevolking van de verschillende eilanden zal dit onderzoek interessant kunnen zijn, zeker omdat er een vergelijking is gemaakt tussen eilanden die beide onderdeel van Nederland zijn, maar ver uit elkaar liggen. Toch hebben de eilanden vergelijkbare problemen, aangaande kleinschaligheid en bestuurbaarheid. Dit geldt niet alleen voor Saba en Sint Eustatius, maar ook voor Vlieland en Terschelling.

Mede doordat de voorgaande onderzoeken beperkt zijn, heeft dit onderzoek meerdere beperkingen. De generaliseerbaarheid van een studie naar vier kleine eilanden is zeer lastig. Statistische generaliseerbaarheid is mogelijk voor eilanden die nagenoeg hetzelfde zijn als de eilanden die voor deze studie onderzocht zijn. Het onderzoek zal naast lastig te generaliseren ook moeilijk te herhalen zijn met dezelfde uitkomsten. Dit komt doordat er met maximaal drie betrokkenen per eiland is gesproken. Er is geprobeerd met betrokkenen te spreken die een goede afspiegeling zijn van de populatie. Doordat het op bijvoorbeeld Sint Eustatius moeizaam verliep om aan de juiste contacten te komen, is er met iedereen gesproken die dit toestond. Dit zorgt zeker op Sint Eustatius niet op een goede afspiegeling van de populatie. Een ander punt is dat respondenten weinig loslieten en de integriteit van de bestuurders en raadsleden vrij lastig te achterhalen was. Het bestuderen van cultuur daarentegen verliep een stuk soepeler. Om deze reden is het mogelijk dat in een zelfde soort studie er andere zaken naar boven komen.

Er zijn een aantal aanbevelingen die gedaan kunnen worden na het uitvoeren van deze studie. Ten eerste is het van belang dat er meer onderzoek gedaan wordt naar het verband tussen integriteit en cultuur. Dit hoeft niet alleen op andere eilanden te zijn, maar het zou ook interessant zijn een zelfde soort onderzoek in een organisatie te doen. Op deze manier zal duidelijker gesteld kunnen worden hoe sterk het verband is tussen cultuur en integriteit. Ten tweede zal het interessant zijn meer onderzoek te verrichten naar de kleine eilandgemeenten van Nederland. Na het uitvoeren van dit onderzoek is gebleken dat er vrij weinig informatie beschikbaar is en dat er zeker meer onderzoek nodig is.

Literatuurlijst

- Akbar, Y.H. & Vujić, V. (2014), Explaining corruption: The role of national culture and its implications for international management, *Cross cultural management*, 21 (2), 191-218.
- Anckar, D. (2002), Why are small islands states democracies?, *The round table*, 91 (365), 375-390.
- Ayisi, E.O. (1992), *Sint Eustatius: the treasure island of the Caribbean*, Trenton: Africa World Press.
- Babbie, E. (2010), *The practice of social research*, Wadsworth: Cengage Learning.
- Baldacchino, G. (1997), A clash of human resource management cultures: a micro-state case study, *The international journal of human resource management*, 8 (4), 506-518.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2014), *Designing case studies. Explanatory approaches in small-N research*, New York: Palgrave Macmillan.
- Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J. & van Lierop, K. (2006), *Culturen rond besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Breed, K. (2007), *Bestuurscultuur en strategie. Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2015), *Naar een integriteitsbevorderende cultuur: een integrale aanpak*, Den Haag: BIOS.
- Camelia, G.H.E., Richards, F.E. & Bot, T.L.P. (2015), *Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving*, Bonaire: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), *Dutch census 2011: Analysis and methodology*, Den Haag: CBS.
- Chitto, H.B. (2011), Public administration in 'small and island developing states': a debate about implications of smallness, *Global journal of management and business research*, 11 (9), 22-34.
- College Financieel Toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2015), *halfjaarrapportage januari 2015 – juni 2015*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/14/halfjaarrapportage-college-financieel-toezicht-bonaire-sint-eustatius-en-saba> (bezoekt op 2 oktober 2015).

- Congdon Fors, H. (2014), Do islands states have better institutions?, *Journal of Comparative Economics*, 42 (1), 34-60.
- Dalhuisen, L., Donk, R., Hoefte, R. & Steegh, F. (1997), *Geschiedenis van de Antillen*, Zutphen: Walburg pers.
- De Nederlandsche Bank (2012), *De rol van DNB in Caribisch Nederland*, http://www.cn.dnb.nl/nl/over_dnb (bezoekt op 10 februari 2016).
- De Vries, W. & Wiegiersma, S. (2013), *Sociale economische analyse en best practices van Nederlandse, Duitse en Deense Waddeneilanden*, Leeuwarden: Partoer.
- Diepeveen, J., van Hout, E.J.Th. & Riezebos, C. (2010), *Onderzoek rapportage bestuurscultuur Maasdriel*, Den Haag: BMC advies management.
- Douglas Caulkins, D. (1999), Is Mary Douglas's grid-group analysis useful for cross-cultural research?, *Cross-cultural research*, 33 (1), 108-128.
- Douglas, M. (1978), *Cultural bias*, Londen: The Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland.
- Eenhoorn, B. & Broer, G.J. (2011), *'Nulmeting' bestuurscultuur gemeente Zoetermeer*, Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.
- Farrugia, C. (1993), The special working environment of senior administrators in small states, *World Development*, 21 (2), 221-226.
- Hay, P. (2006), A phenomenology of islands, *Island Studies Journal*, 1 (1), 19-42.
- Hendriks, F. (2004), The poison is the dose. Or how 'more egalitarianism' may work in some places but not in all, *Innovation*, 17 (4), 349-361.
- Hermans, M. (2010), *Evaluatie samenwerking Friese Waddeneilanden*, Den Haag: VNG.
- Hoebink, P. (2001), Good governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren, *ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 58, 163-204.
- Hofmann, P. (2015), *Nederland tekent meerjarenplan met Bonaire en Saba*, <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/06/11/nederland-tekent-meerjarenplan-met-bonaire-en-saba/> (bezoekt op 11 mei 2016).
- Hood, C. (1998), *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*, Oxford: Clarendon Press.
- Hout, W. (2002), Good governance and aid: selectivity criteria in development assistance, *Development and change*, 33 (3), 511-528.
- Huberts (2003), *Mag het ietsje meer zijn? integriteitsonderzoek in het mijnenveld van de moraal*, Amsterdam: Faculteit Sociale Wetenschappen VU.
- Jurna, N. (2015, 9 oktober), Waarom breken we af en bouwen we niet op?, *NRC Next*.

- Khan, J. (1982), *Public management: The eastern Caribbean experience*, Den Haag: Smits Drukkers-Uitgevers b.v.
- Karssing, E.D. (2002), Integriteit en beroepsoefenaren, in: R.J.M. Jeurissen & A.W. Musschenga (red.), *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur* (pp. 17-35), Assen: Van Gorcum.
- Karssing, E. & De Droog, M. (2015), Structuur versus cultuur: op zoek naar aanknopingspunten voor integriteitsbeleid. In Talsma, J. & Karssing, E. (red) (2015), *Jaarboek integriteit 2015*(30-39), Den Haag: BIOS.
- Licht, A.N., Goldschmidt, C. & Schwartz, S.H. (2007), Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance, *Journal of comparative economics*, 35, 659-688.
- Lijphart, A. (1971), Comparative politics and the comparative method, *American political science review*, 65 (3), 682-693.
- Loyens, K. (2013a), Over motieven voor het melden van misstanden. Een kwalitatief onderzoek binnen het Belgische federale politiekorps, *Researchgate*, 1-12.
- Loyens, K. (2013b), Why police officers and labour inspectors (do not) blow the whistle: A grid group cultural theory perspective, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 36 (1), 27-50.
- Loyens, K. (2013), Towards a custom-made whistleblowing policy. Using grid-group cultural theory to match policy measures to different styles of peer reporting, *Journal of business ethics*, 114 (2), 239-249.
- Maesschalck, J. (2004a), *Towards a public administration theory on public servant's ethics*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Maesschalck, J. (2004b), Approaches to ethics management in the public sector. A proposed extension of the compliance-integrity continuum, *Public integrity*, 21-41.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), *BZK in feiten en cijfers 2014*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Mooij, A.J.M., Tijssens, I. & Van der Mark, J. (2013), *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013. Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Nauta, O. (2011), *Goed bestuur in de West: institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische Rijksdelen*, Oosterwijk: Uitgeverij BOXpress.
- Nauta, O., van Egmond, P., van der Gugten, M. & Steiner, B. (2015), *Vijf jaar Caribisch Nederland: werking van de nieuwe bestuurlijke structuur*, Amsterdam: DSP-groep.

- NOS (2015), *Sint Eustatius onder verscherpt toezicht*,
<http://nos.nl/artikel/2040662-sint-eustatius-onder-verscherpt-toezicht.html> (bezoekt op 13 december 2015).
- Oostindie, G. & Sutton, P. (2006), *Small scale and quality of governance*, Leiden: KITLV.
 Rijksdienst Caribisch Nederland (2015), Rijksvertegenwoordiger,
<https://www.rijksdienstcn.com/rijksvertegenwoordiger> (bezoekt op 5 oktober 2015).
- Polak, A. (2015), *Aanwijzing van Statia, coalitie spreekt van koloniaal gedrag*,
<http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/06/10/aanwijzing-voor-statia-coalitie-spreekt-van-koloniaal-gedrag/> (bezoekt op 11 mei 2016).
- Pommer, E. & Bijl, R. (2015), *Vijf jaar Caribisch Nederland: gevolgen voor de bevolking*,
 Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Raad voor de Rechtshandhaving (2015), *Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving*,
 Bonaire: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Rijksoverheid (2009), *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/12/29/nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur> (bezoekt op 25 september 2015).
- Rijksoverheid (2010), *10-10-10: nieuw begin voor eilanden Nederlandse Antillen*,
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2010/10/10/10-10-10-nieuw-begin-voor-eilanden-nederlandse-antillen> (bezoekt op 5 oktober 2015).
- Rijksoverheid (2015), *Sint Eustatius onder toezicht Rijk*,
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/06/10/sint-eustatius-onder-toezicht-rijk> (bezoekt op 2 oktober 2015).
- Royle, S.A. (2001), *A geography of islands: small island insularity*, Oxon: Routledge.
- Schwarz, M. & Thompson, M. (1990), *Divided we stand: Redefining politics, technology and social choice*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Selle, P. (1991), Culture and the study of politics, *Scandinavian political studies*, 14 (2), 97-124.
- Sint Eustatius had het liever anders gezien (2010, 9 september), *Trouw*.
- Sluis, M. (2008, 11 september), Saba hoopt op einde aan de vriendjespolitiek; jonge politici op Antilliaans eiland krijgen steun van bevolking voor integratie met Nederlandse cultuur, *NRC Handelsblad*, 2.
- Spies, J.W.E., Soons, A.H.A., Thodé G.A.E., Verhey, L.F.M. en Weekers, F.H.H. (2015), *Vijf*

- jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland: Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland*, Den Haag: Evaluatie Caribisch Nederland.
- Thompson, M., Ellis, R.J. & Wildavsky, A. (1990), *Cultural Theory*, Boulder: Westview Press.
- Toevloed van bezwaren drukt bestuur van Terschelling (2013, 8 januari), *Leeuwarder Courant*, 20.
- Van den Heuvel, J.H.J. (2012), Integriteit in perspectief. In J.H.J. Van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller, *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (445-460), Deventer: Kluwer.
- Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C., van der Wal, Z. & Steenbergen, K. (2010), *Integriteit van het lokaal bestuur*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Van den Heuvel, J.H.J., Pheijffer, M. & de Vries, J. (2012), *Ondernemend bestuur: over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland 2003-2011*, Haarlem: Weevers Grafimedia.
- Van de Mortel, E., Van Gent, D. & Heijnes, H. (2012), *Referentiekader Caribisch Nederland*, Rotterdam: IdeeVersa.
- Van Es, A. (2015, 27 februari), Over een vlijtige boekhouder, twee burgemeesters en drie ton, *Volkskrant*, 12-13.
- Van Es, A. (2015, 28 februari), Terschelling legt klokkenluider met fikse som geld het zwijgen op, *Volkskrant*, 2.
- Van Hulst, M.J. (2008), *Bestuurscultuur in de Nederlandse gemeente*, Rotterdam: Faculteit Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Kerkhof (2015), *Jongeren weer vrij, maar ouders blijven kritisch*, <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/11/09/jongeren-weer-vrij-maar-ouders-blijven-kritisch/> (bezoekt op 16 april 2016).
- Van Kerkhof (2015), *Verscherpt toezicht leidt tot hete zomer op Statia*, <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/07/06/verscherpt-toezicht-leidt-tot-hete-zomer-op-statia/> (bezoekt op 12 april 2016).
- Van Kerkhof (2016), *Minister Plasterk tekent meerjarenplan Statia*, <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/02/02/minister-plasterk-tekent-meerjarenplan-statia/> (bezoekt op 13 mei 2016).
- Van Thiel, S. (2010), *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho.

- Veenendaal, W.P. (2012), Klein maar fijn? De effecten van kleinschaligheid op het karakter van politiek en democratie, *Beleid en Maatschappij*, 40 (4), 354-377.
- Veenendaal, W.P. (2015), The Dutch Caribbean municipalities in comparative perspective, *Island studies journal*, 10 (1), 15-30.
- Veenendaal, W.P. (2015, 7 juli), Sint Eustatius, zoek je toekomst in de Cariben, *Trouw*, 18.
- Verweij, H.G.J. & de Boer, A.J. (2013), *Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van Rijksbestuur in het Caribisch Nederland*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Wildavsky, A. (1991), What other theory would be expected to answer such profound questions? A reply to Per Selle's Critique of cultural theory, *Scandinavian political studies*, 14 (4), 355-360.
- Yin, R.K. (2011), *Qualitative Research from start to finish*, New York: The Guilford Press.
- Zuidervaart, B. (2015, 7 oktober), Alleen op Saba wordt niet gemopperd, *Trouw*, 11.

Bijlage 1

Lijst met respondenten: actief in welke gemeente en met welke functie:

- Respondent A: eilandgriffier geweest op Saba
- Respondent B: gemeenteraadslid Saba voor de grootste partij
- Respondent C: gemeenteraadslid Saba voor de oppositiepartij
- Respondent D: gemeenteraadslid Vlieland voor de oppositiepartij
- Respondent E: wethouder Vlieland
- Respondent F: burgemeester Terschelling
- Respondent G: wethouder Terschelling
- Respondent H: gemeenteraadslid Terschelling voor een coalitiepartij
- Respondent I: eilandgedeputeerde Sint Eustatius
- Respondent J: gemeenteraadslid Sint Eustatius voor de oppositiepartij
- Respondent K: adviseur Rijksvertegenwoordiger Caribisch Nederland