

# Reflectie: Leren van politieke dialoog op Sint-Eustatius

In 2018 stelde Nederland de lokale democratie op Sint-Eustatius tijdelijk buiten werking. Na deze zware ingreep, bleek naast institutioneel herstel ook relationeel herstel nodig binnen de context van postkoloniale verhoudingen en het slavernijverleden. Het *Political Dialogue Platform Statia* (PDPS) bracht politieke leiders samen in een langdurig dialoogproces. Facilitator Nilda Arduin en dialoogadviseur Violet Benneker delen hun ervaringen, die laten zien hoe luisteren, culturele sensitiviteit en eigenaarschap cruciaal zijn voor democratisch herstel.

DOOR NILDA ARDUIN EN VIOLET BENNEKER

## Bestuurlijke interventie vanuit Nederland en haar nasleep

In 2010 werden de Nederlandse Antillen als bestuurlijke eenheid opgeheven. Sint-Eustatius werd, tegen de wil van een meerderheid van de bevolking in, een deelgemeente van Nederland met een lokaal gekozen democratische eilandsraad en eilandsbestuur. Acht jaar later, in 2018, greep de Nederlandse regering bestuurlijk in. Volgens een Commissie van Wijzen maakte het bestuur van het eiland zich schuldig aan “grove taakverwaarlozing”.<sup>1</sup> De democratisch gekozen instituties werden tijdelijk buiten werking gesteld, initieel voor een periode van drie jaar. Een door de Nederlandse overheid aangewezen Regeringscommissaris werd met alle uitvoerende én wetgevende bevoegdheden belast. Hiermee werden de eilandbewoners direct onder het gezag gesteld van een overheid op 7000 kilometer afstand van hen.

Voor sommige Statiaanse politici was de ingreep wellicht zwaar, maar ook reden voor hoop op verbetering van de omstandigheden op het eiland. Voor andere groepen Statianen was de ingreep bovenal een pijnlijke echo van het koloniale verleden, en een signaal dat vrouwen in lokale bevoegdheid en bestuur slechts voorwaardelijk is. De bestuurlijke ingreep zorgde voor verdergaande polarisatie tussen de lokale leiders, en conflicten tussen de lokale leiders en de Nederlandse overheid.

Nog voor het einde van de geplande driejarige periode voor herstel van de democratie op het

eiland, werd de interventie verlengd. De in 2020 door het Nederlands parlement aangenomen ‘Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius’ beschreef een routekaart voor democratisch bestuurlijk herstel op het eiland.<sup>2</sup> Stapsgewijs moesten democratische instituties hun bevoegdheden terugkrijgen, wanneer er volgens Nederland voldoende vooruitgang werd geboekt op financieel en bestuurlijk gebied.

Maar wie dacht dat daarmee de problemen werden opgelost, kwam bedrogen uit. Institutioneel herstel gebaseerd op wetgeving bleek iets anders dan democratisch en relationeel herstel binnen de context van het koloniale en slavernijverleden op Sint-Eustatius. De totale ingreep duurde veel langer dan men verwachtte en als wenselijk werd gezien – uiteindelijk zes jaar, en kende dus pas een einde in 2024.

## Het koloniale verleden

Om de zwaarte van de Nederlandse ingreep te begrijpen, en hoe deze tot serieuze conflicten leidde, is het belangrijk eerst meer te weten over het verleden van het eiland. Sint-Eustatius was het knooppunt van de Nederlandse slavenhandel, waar mensen vanuit Afrika via Sint-Eustatius werden verkocht en verdeeld over de plantages in de Caribische regio. Sint-Eustatius stond als handelscentrum bekend als de *Golden Rock*. Toen de slavernij werd afgeschaft, werden de herinneringen aan het slavernijverleden zeker niet met de golven van de Caribische zee gewist. Een aanzienlijk gedeelte van de huidige bevolking van Sint-Eustatius heeft voorouders die als



**Nilda Arduin**

is jurist, voormalig ombudsman van Sint-Maarten en was facilitator van het dialoogproces op Sint-Eustatius.



**Violet Benneker**

is Programme Fellow Vredesonderhandelingen bij Clingendael en begeleidde wereldwijd dialoogprocessen, zoals op Sint-Eustatius.



Leden van het PDPS informeren publiek over de nieuwe politieke aanpak als gevolg van de dialoog

tot-slaaf-gemaakten door Europeanen werden gedwongen te werken.

De eeuwenoude sfeer van achterstelling van de achtergebleven bevolking; de doorwerking van de machtsverhouding tussen de Europese machtshebbers en de nazaten van de tot-slaaf-gemaakten; het wantrouwen naar het nationaal bestuurlijk gezag in Europa – dit alles bood het decor waarbinnen de Nederlandse overheid de lokale democratie op het eiland onderbrak, en daarna wilde herstellen.

### Waarom dialoog?

In 2022 liepen de spanningen tussen enerzijds politiek Nederland en anderzijds enkele politici op het eiland, zeer hoog op door het stoeve verloop van de Wet Herstel Voorzeningen, en de doorwerking van het hierboven geschetste

## We zagen luisteren als onze voornaamste taak.

verleden. Een mediatieproces tussen eilandsraad en de door Nederland aangestelde regeringscommissaris moest soelaas bieden. Er werden afspraken gemaakt met betrekking tot een gefaseerd herstel. Kort daarna werd het idee voor een dialoogproces geboren. Niet als juridisch instrument, maar als neutrale en informele ruimte voor dialoog tussen politieke leiders – namens zowel Den Haag als Sint-Eustatius – om elkaar weer als gesprekspartner te zien, en vanuit die basis samen te werken aan institutioneel herstel. Het was een manier om de resultaten van het mediatieproces te waarborgen, samen te werken aan de implementatie ervan, en toekomstige conflicten te voorkomen. Het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD) werd benaderd

om te helpen het proces op te zetten. De auteurs van dit artikel werden gevraagd om dit dialoogproces namens NIMD op te bouwen en te faciliteren.

### De uitdaging

Het idee was simpel, maar de uitvoering complex. Hoe ontwerp je samen zo'n duurzaam dialoogproces dat aan vertrouwen bouwt in een setting die juist door wantrouwen is getekend? Dit was een grote uitdaging, want het koloniale verleden blijft doorwerken in hoe vertrouwen en macht vandaag worden beleefd en uitgeoefend. De relatie met de Nederlandse overheid was daarom altijd een dominant thema tijdens ons werk op het eiland. Deze relatie wordt op Sint-Eustatius vaak ervaren als hiërarchisch en paternalistisch, en als 'gewoon doen wat ik je voorleg'. Hierdoor kreeg het lokale kunnen en denken niet de waardering die het verdiende. Daarnaast was er ook sprake van een onderling conflict op eilandniveau vanwege het verschil in politieke ideologie ten aanzien van de Koninkrijksrelatie.

### Het begin

Vanwege deze context, zagen we het luisteren naar betrokkenen, stakeholders en participanten, als onze voornaamste taak. Bilaterale gesprekken, urenlang, om inzicht te krijgen in de pijnpunten, verwachtingen, wensen en emoties. We maakten uitgebreide analyses van alle betrokken partijen, de relevante stakeholders en oorzaken van het conflict om de context en de onderliggende problematiek goed te kunnen doorgronden.

We besloten zelf bijna niets. Immers, alle besluiten die genomen moesten worden over het dialoogproces, lagen bij de leden van het dialoogplatform. Zij moesten gezamenlijk besluiten hoe vaak de dialoogsessies zouden plaatsvinden, hoe deze sessies eruit zouden zien, wie erbij aanwezig zouden zijn,



Leden van het PDPS in de eilandsraadvergadering

en onder welke voorwaarden en regels zij bereid waren om deel te nemen. Onze rol hierbij was faciliteren en begeleiden.

De stijl van de facilitator was cruciaal om het eerste vertrouwen te kunnen winnen: betrouwbaar, kennis van (wettelijke) zaken, respectvol ten aanzien van de standpunten van de betrokkenen, cultureel sensitief en met een doordrongen begrip van de rol van het koloniale verleden in het heden. Deze kwaliteiten waren onmisbaar bij het uiteindelijke verkrijgen van toezeggingen van sleutelfiguren om mee te willen doen.

De doorbraak kwam toen alle partijen inzagen dat er geen alternatieven waren voor het oplossen van de (dreigende) conflicten. Er dreigde verlies van de gemaakte vooruitgang tijdens het mediationproces, en de totale instorting van communicatie tussen politici op zowel nationaal als lokaal niveau. Een zichtbaar onthoudbare situatie, die ten koste zou gaan van het welzijn van de bevolking op het eiland.

## De eerste resultaten van het dialoogplatform zijn meer gevoel van saamhorigheid, meer betrokkenheid. We kunnen samen lachen, en ook om elkaar lachen.

De eerste gezamenlijke PDPS bijeenkomst in februari 2023 was een mijlpaal, en stond in het teken van een 'dialoog over dialoog'. Het feit dat de politieke leiders en de Regeringscommissaris voor het eerst samen wilden komen, ondanks zeer hoogoplopende spanningen door de naderende verkiezingen, zagen wij als een voorzichtige motie van vertrouwen in onze aanpak. Samen formuleerden de betrokkenen de voorwaarden waaronder ze bereid waren met elkaar in dialoog te gaan.

Het creëren van een veilige omgeving, waar eenieder zonder negatieve gevolgen of politieke terugslag zijn zegje kan doen, stond voorop. Ze formuleerden de gespreksafspraken over bijvoorbeeld vertrouwelijkheid, respect, luisteren om te begrijpen in plaats van politiek te scoren. Maar ook afspraken over wie aan de dialoogtafel kon aanschuiven, de frequentie van samenkomen, de te bespreken onderwerpen, en de rol van de facilitator.

Wij waren aanwezig als ondersteuners van die eerste prille stappen op weg naar dialoog, om de gezamenlijke wensen en afspraken samen te vatten, en weer terug te geven aan de groep. Samen werd besloten om regelmatig, gedurende een periode van minstens één jaar, samen te komen om gevoelige onderwerpen binnen het dialoogplatform te bespreken.

### Verbeterde relaties

Invallende loopt het dialoogplatform meer dan twee jaar, en heeft het belangrijke resultaten behaald. De eerste daarvan zijn verbeterde relaties, en dat uit zich niet alleen binnen het platform maar ook zeker daarbuiten, zoals uit de volgende voorbeelden blijkt.

Drie maanden na die eerste sessie constateerden de participanten dat er voldoende ruimte bestond om consensus te bereiken over gevoelige onderwerpen, ongeacht de partijpolitieke ideologie. Dit betrof met name onderwerpen met betrekking tot het verschil in prioriteiten, gesteld door de nationale regering ten opzichte van dat wat de lokale politici als belangrijk achtten voor het eiland. En na zes maanden na de start van het PDPS werd de toon tussen de leiders zichtbaar anders. In een *Town hall meeting*, waarin de leden hun gemeenschap bijpraatten over het dialoogplatform, vertelt één van de leden over de verbeterde verhoudingen:

"Ik denk dat we ons behoorlijk ontwikkeld hebben. We hebben echt mooie stappen gezet. Ja, ik denk dat de scherpe



randjes in de persoonlijke en onderlinge verhoudingen... ja, die hebben we grotendeels weggewerkt. Daardoor is er nu meer gevoel van saamhorigheid, meer betrokkenheid. We kunnen samen lachen, en ook om elkaar lachen.”<sup>3</sup>

Alle betrokkenen zullen zich minstens een keer hebben verzocht dat het leek alsof al het gebouwde vertrouwen weer verloren was, en we weer opnieuw moesten beginnen. Vaak omdat het proces rondom de uitvoering van de Wet Herstel Voorzieningen voortdurend voor nieuwe spanningen zorgde.

De facilitator speelde hier een onmisbare rol, door te bemoedigen en het voortouw te nemen om elkaar weer te ontmoeten, juist wanneer dat door onvoorziene gebeurtenissen moeilijk werd. Dit betekende: het zoeken naar een precieze balans tussen de voortrekker (moeten) zijn, gezien de omstandigheden, en het eigenaarschap voor de dialoog bij de leden te houden. Actief luisteren in bilaterale gesprekken en de geboekte resultaten in herinnering brengen, waren hierbij essentieel. Als facilitator presenteerden we geen adviezen, maar opties wanneer de gesprekken stroef verliepen.

### **Dialoog als motor voor institutionele vernieuwing**

Het tweede belangrijke resultaat is dat het dialoogplatform het instrument werd om ook te spreken over het functioneren van de formele democratische instituties en de vooruitgang

van de Wet Herstel Voorzieningen, zoals afgesproken tijdens het mediatieproces.

Een concreet voorbeeld is de herziening van het Reglement van Orde van de Eilandsraad. Voorheen werden dergelijke trajecten vaak gekenmerkt door conflict. Binnen het PDPS lag

### **Wanneer gesprekken stroef lopen: geen adviezen, maar opties presenteren.**

de focus van het gesprek over het Reglement nu ineens op het gezamenlijk belang: hoe zorgen we voor een werkbare vergadercultuur, die werkt voor ons allemaal? Het doel werd het tot stand brengen van een breed gedragen product, waarin alle leden zich konden vinden.

Ook de terugkeer van het budgetrecht in 2023, als onderdeel van de ‘Wet herstel voorzieningen’, illustreert de impact van het platform. Dit recht was afgenomen tijdens de ingreep vanuit Nederland. De verschillende verwachtingen tussen de Nederlandse overheid en de lokale politiek over het terugkrijgen van dit recht leidde tot zeer veel spanningen. Het PDPS bood hier een veilige omgeving voor betrokkenen om begrip voor tegengestelde zienswijzen te creëren en uiteindelijk kwam het budgetrecht terug bij de lokale democratische instituties.

**Townhall Meeting**

**POLITICAL DIALOGUE PLATFORM STATIA (PDPS)**

You are invited to the Political Dialogue Town Hall Meeting to learn about key topics and share your views. It's an opportunity to hear from local leaders, participate in discussions, and gain insights into issues affecting the community.

**THURSDAY 30 JANUARY 2025** **The Lions Den** **6:00PM - 8:00PM**

**Moderator**  
**Sjhariah Flemming**

[gis@statiagov.com](mailto:gis@statiagov.com) [Statia Government](https://www.facebook.com/StatiaGovernment) [+599-318-2745](tel:+599-318-2745) [www.statiagovernment.com](https://www.statiagovernment.com)

Uitnodiging voor de Townhall Meeting van het Political Dialogue Platform Statia



Fort Oranje van waaruit de saluutschoten ter erkenning van de soevereiniteit van de VS werden gevuurd. Sint-Eustatius was het eerste land (althans Nederland), dat Amerika als zodanig erkende. Een foto die de bestuursverhoudingen van toen en de doorwerking daarvan laten zien.

Dit voorbeeld maakt wederom duidelijk hoe er een nieuwe cultuur van dialoog werd gebouwd binnen het platform, die ook effect had daarbuiten. Door consequent het gezamenlijke doel centraal te stellen binnen het platform ontstond ruimte om elkaar niet alleen als tegenstander, maar ook als partner te zien buiten het platform. Zo stelt een lid van het platform in een interview:

“Ik besef nu dat de oppositie soms goede punten heeft. Vroeger waren voorstellen of ideeën van de oppositie bij voorbaat kansloos, maar nu kijken we er anders naar: wat heeft de oppositie te zeggen? We kunnen nu een constructieve

dialoog voeren en misschien een manier vinden om samen een standpunt te steunen en als één front naar buiten te treden. We hebben met veel verschillende uitdagingen op ons eiland te maken, en het heeft geen zin om daarover verdeeld te zijn.”<sup>4</sup>

### **Wat betekent dit voor conflictprofessionals?**

Deze ervaringen zijn toepasbaar voor bemiddelaars die werken in het politieke domein, maar ook zeker daarbuiten. Het creëren van een gestructureerde, ondersteunende omgeving die ruimte biedt voor open communicatie, het verduidelijken van standpunten, en het stimuleren of herstellen van vertrouwen onder de betrokkenen, zijn altijd belangrijke





## Een afgesloten mediatieproces hoeft niet het einde te zijn van de bemiddeling.

elementen in de relatie tussen de mensen – of het nu gaat om onderhandelen, het oplossen van een direct conflict, of het bouwen van wederzijds begrip. Dialoogprocessen geven facilitators en mediators veel tijd en ruimte om dit volledig op basis van eigenaarschap van de dialoogparticipanten te doen. De volgende algemene strategieën zijn daarin wat ons betreft

noodzakelijk bij het begeleiden van partijen om te komen tot een herstelde relatie en nieuwe impasses te voorkomen;

Een afgesloten mediatieproces hoeft niet het einde te zijn van de bemiddeling. Een dialoogproces dat doorloopt kan nodig, en cruciaal zijn om de resultaten te waarborgen en langdurig verder te werken aan verbeteren van de relatie, met name wanneer deze relaties hun oorsprong vinden in een pijnlijk verleden.

Voor het bespreken van gevoelige onderwerpen is het nodig dat een dialoogproces gebouwd is op: eigenaarschap, toewijding, betrokkenheid en inzet van partijen om steeds weer met elkaar in gesprek te gaan, zonder de vrees voor negatieve gevolgen van hetgeen dat ter tafel wordt gebracht.

Het opstellen van tezamen geformuleerde gespreksafspraken, die de voorwaarden zijn voor een veilige omgeving voor openhartig dialoog, zijn onmisbaar voor het faciliteren van een doelmatig proces dat ook toekomstige conflicten kan voorkomen.

Een dialoogfacilitator moet het kernconflict (in dit geval het koloniaal en slavernijverleden) niet alleen kunnen begrijpen, maar ook kunnen doorvoelen om effectief een dialoogproces te kunnen begeleiden en de juiste strategieën in te zetten om alle leden aan tafel te krijgen en te houden. Wat ons betreft kan dat alleen als een facilitator zeer veel kennis heeft van de context, en het liefst er (ook) persoonlijke ervaringen mee heeft.

De voordelen van behaalde resultaten erkennen en regelmatig voorhouden aan de participanten ter bemoediging om in gesprek te blijven.

### Conclusie

Het verhaal van Sint-Eustatius laat zien dat duurzaam herstel van democratie niet begint bij (alleen) wetten, maar bij relaties. Waar mediatie direct conflicten behandelt, bouwt dialoog vervolgens aan blijvend vertrouwen en samenwerking. Het PDPS bewijst daarnaast dat luisteren, eigenaarschap en culturele sensitiviteit ook de basis vormen voor institutionele vernieuwing. Voor conflictbemiddelaars biedt dit een waardevolle les: herstel van vertrouwen is geen moment, maar een langdurig proces dat begint met de wil met elkaar in gesprek te gaan. Het vraagt om moed, geduld en gelijkwaardigheid. Dialoog is daarbij niet slechts een methode, maar een onmisbare vorm van democratische praktijk. ■

### NOTEN

1. Zie de opname van de Town Hall Meeting 2023; <https://www.facebook.com/statiagovernment/videos/130491826785864/?mibextid=zDhOQc>.
2. Deze wet regelde onder andere wanneer de publieke instituties van Sint-Eustatius weer hun taak konden opnemen, zoals financiële, administratieve, en bestuurlijke taken. Deze wet verving de Tijdelijke Wet Taakverwaarlozing. Zie voor meer informatie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043889/2024-04-10#Hoofdstuk4>.
3. Zie de opname van de Town Hall Meeting 2023; <https://www.facebook.com/statiagovernment/videos/130491826785864/?mibextid=zDhOQc>.
4. NIMD Annual Report 2023, <https://nimd.org/publication/annual-report-2023/>.