

Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland

Manja Abraham, Thirza Girigorie, Oberon Nauta & Aline Petersen

Amsterdam, 20 oktober 2023

Met medewerking van:
Paul van Egmond

Foto op de voorkant door ©Hans Moerkens: een Caribisch Suikerdiefje

© 2023 WODC Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Dankwoord **5**

Samenvatting **6**

Methode van onderzoek 6

Beantwoording onderzoeksvragen 7

Tot slot 15

Afkortingen **16**

1 Inleiding **17**

2 Methodische verantwoording **18**

2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen 18

2.2 Conceptualisering ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending 19

2.3 Methoden van onderzoek 21

2.4 Reikwijdte en beperkingen 25

2.5 Begeleidingscommissie 26

3 Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen: aard en risicofactoren **28**

3.1 Typologieën van integriteitsschendingen 28

3.2 Risicofactoren voor integriteitsschendingen 31

4 Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in Caribisch Nederland **38**

4.1 Opmerking vooraf 38

4.2 Geregistreerde integriteitsschendingen 38

4.3 Verschijningsvormen 44

4.4 Analyse 63

5 Risicofactoren **65**

5.1 Macrofactoren 65

5.2 Mesofactoren 70

5.3 Analyse 77

6 Infrastructuur integriteit 80
6.1 Curatief kader 80
6.2 Curatief kader in de praktijk 85
6.3 Preventief kader 88
6.4 Preventief kader in de praktijk 96
6.5 Analyse 97

7 Doorontwikkeling infrastructuur integriteit 99
7.1 Mismatch tussen beleid en praktijk 99
7.2 Verbetermogelijkheden macroniveau 100
7.3 Verbetermogelijkheden mesoniveau 104

8 Conclusies 109
8.1 Opmerking vooraf 109
8.2 Beantwoording onderzoeksvragen 109
8.3 Tot slot 116

Bijlagen
Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen 118
Bijlage 2 Informatienotitie 125
Bijlage 3 Interviewleidraad 129
Bijlage 4 Oorspronkelijke probleemstelling 131

Dankwoord

Dit rapport gaat over ambtelijke corruptie in Caribisch Nederland. Een onderwerp waarover veel gesproken maar tot op heden weinig geschreven werd. Om een goed beeld te krijgen van het fenomeen en om feiten van fictie te scheiden konden we het niet stellen zonder de hulp van velen. Daarvoor komt in de eerste plaats dank toe aan alle gesprekspartners in Caribisch Nederland en Europees Nederland die bereid waren met ons hun kennis van en ervaringen met het onderwerp te delen. Voor het krijgen van een kwantitatief beeld van het aantal corruptiezaken en integriteitsschendingen zijn we in het bijzonder dank verschuldigd aan de openbare lichamen, het Openbaar Ministerie van de BES en de Rijksrecherche. Tot slot zijn we de begeleidingscommissie zeer dankbaar voor haar aandeel in het proces. Zij heeft tijdens het onderzoek actief meegedacht en geadviseerd over methodologische dilemma's en de invulling van het veldwerk. In de slotfase heeft de commissie het eindrapport van inhoudelijk commentaar voorzien. Deze inzet is de kwaliteit van het onderzoek en het eindproduct duidelijk ten goede gekomen.

Oberon Nauta, projectleider
Manja Abraham
Paul van Egmond
Thirza Girigorie
Aline Petersen

Samenvatting

In 2015 publiceerde de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) een onderzoeksrapport over de infrastructuur voor corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden). Aanleiding voor dit onderzoek waren serieuze signalen van corruptie in Caribisch Nederland[1], met name op Bonaire. Het rapport constateerde dat er stevige aanwijzingen zijn voor een toename van het aantal gevallen, maar dat een concreet beeld over de precieze aard en omvang van ambtelijke corruptie ontbreekt omdat dat dat buiten de scope van het raadsonderzoek viel. Eén van de centrale aanbevelingen van de Raad aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) was dan ook om corruptie op de BES-eilanden beter in beeld te brengen zodat concrete acties kunnen worden geformuleerd ter bestrijding ervan. Om invulling te geven aan dit advies heeft het Wetenschappelijk Onderzoek -en Documentatiecentrum (WODC) DSP-groep gevraagd onderzoek te doen naar het fenomeen om daarmee aanknopingspunten te bieden voor verdere beleidsontwikkeling ter bestrijding ervan. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

> *Welke vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen komen voor op de BES-eilanden? Welke factoren hangen samen met deze schendingen? Hoe wordt beleid ter bestrijding van integriteitsschendingen vormgegeven en welke mogelijkheden bestaan er voor verdere ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium?*

Methode van onderzoek

Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling is eerst deskresearch verricht op relevante literatuur over corruptie en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen. Ook zijn beschikbare bronnen geraadpleegd waarin (onderdelen van) de integriteitsinfrastructuur van de BES-eilanden wordt beschreven. Om na te gaan welke integriteitsschendingen publiek bekend zijn geworden, is media-analyse uitgevoerd op zeven relevante lokale nieuwsbronnen. Daarnaast zijn bij de Rijksrecherche, het Openbaar Ministerie BES (OM BES) en de openbare lichamen gegevens opgevraagd van het aantal en soort ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen dat sinds 2010 heeft gespeeld. Het onderzoek heeft echter in sterke mate geleund op interviews. Deze werden grotendeels op locatie van de drie eilanden afgenomen met de volgende partijen (ook op Curaçao en in Den Haag/per MS Teams vonden enkele gesprekken plaats):

[1] BES-eilanden en Caribisch Nederland worden binnen dit rapport als synoniemen gebruikt.

Tabel 1 Respondenten

Respondentgroep	Aantal respondenten
Bedrijfsleven	5
Bestuur	8
Justitiepartner	7
Maatschappelijk middenveld	10
medewerkerker openbaar lichaam	20
Toezichthouder	18
Uitvoeringsorganisatie	13
Totaal aantal respondenten	**81**

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke commissie.[2] Deze heeft toegezien op de opzet en het verloop van het onderzoek en heeft het conceptrapport en het eindrapport becommentarieerd.

Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Onder 'ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending' wordt binnen dit onderzoek verstaan het misbruiken van bevoegdheden, kennis en/of macht die met een ambtelijk of bestuurlijke functie verbonden zijn als tegenprestatie voor gunsten van derden. Vanwege de kenmerken van de problematiek op de BES-eilanden wordt binnen dit onderzoek niet alleen onrechtmatig maar ook het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden verstaan. Ook als dit misbruik geen strafbaar feit oplevert in de directe zin van het woord. Met deze brede definitie worden echter de grenzen van de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van JenV overschreden en getreden in die van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die ambtelijk-bestuurlijke integriteit in haar portefeuille heeft.[3] Een belangrijk deel van de aanbevelingen die uit dit onderzoek volgen zijn zodoende geadresseerd aan dit ministerie.

Beantwoording onderzoeksvragen

Wat is op de BES-eilanden de aard van de ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?

Integriteitsschendingen in de zin van strafbare feiten en/of formele ambtsmisdrijven worden nauwelijks gesignaleerd in Caribisch Nederland. Het aantal binnen de justitieketen en de openbare lichamen geregistreerde zaken is dan ook heel beperkt. Integriteitsschendingen waarbij, naar Europees-Nederlandse norm , oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van bevoegdheden komt vermoedelijk wel veel voor en manifesteert zich op de volgende terreinen:

[2] De commissie werd voorgezeten door prof. dr. Leonie Heres, Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast kende de commissie volgende leden: dr. Saskia Baas, (WODC); mr. Ingeborg Braam (Ministerie JenV), prof. dr. Gjalt de Graaf (Vrije Universiteit Amsterdam, extern lid); prof. dr. Raymond Gradus (Vrije Universiteit Amsterdam, extern lid)

[3] https://www.weerbaarbestuur.nl/partners/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties

- Vergunningen, waaronder die voor bouwen, worden niet altijd volgens de geldende procedures verstrekt. In het onderzoek zijn diverse voorbeelden genoemd waarbij preferente partijen (relaties en/of familie) veel eenvoudiger en veel sneller een vergunning krijgen dan anderen die geen relatie hebben met de verantwoordelijke bestuurder of ambtenaar. In andere gevallen moet juist onredelijk lang gewacht worden op een besluit over de toekenning van een vergunning (en in het geval van Bonaire: ook de toekenning van erfpacht-percelen).
- Handhaving op naleving van wet- en regelgeving gebeurt niet of niet altijd volgens de norm waardoor onwettige situaties voort blijven bestaan. In het onderzoek worden diverse voorbeelden aangehaald waarbij handhavers op eigen initiatief of op instructie van de verantwoordelijke politieke ambtsdrager wegkijken bij overtredingen.
- Gevoelige informatie wordt gedeeld met private partijen. Genoemd werd het informeren door ambtsdragers van ondernemers en andere relaties over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen of aanbestedingen. Dankzij deze voorkennis kan financieel voordeel worden genoten.
- Binnen aanbestedingen worden opdrachten niet aan de best kwalificerende partij gegund maar aan preferente partijen. Het ontbreekt in dergelijke gevallen aan een zogenaamd gelijk speelveld.
- Lokale politieke partijen zijn in Caribisch Nederland sterk afhankelijk van giften uit het bedrijfsleven. Donateurs blijken soms preferent bij aanbestedingen.
- Kiezers worden beloond wanneer zij op een bepaalde politieke partij stemmen of een volmacht afgeven. Dat levert verkiezingsfraude op (hetgeen strafbaar is).
- Benoemingen binnen het openbaar bestuur zijn regelmatig politiek gemotiveerd en dienen als beloning voor electorale of financiële steun, om het (politieke) netwerk te onderhouden of als middel om politieke invloed binnen een organisatie te borgen. Deze gang van zaken is nadelig voor de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid en het algemeen belang.
- Ambtsdragers oefenen nevenwerkzaamheden uit die moeilijk te verenigen zijn met de activiteiten van de hoofdwerkzaamheden. Deze activiteiten leveren vaak direct voordeel op voor de ambtsdrager.

Worden de beschreven fenomenen afgezet tegen de literatuur over corruptie en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen, dan moet worden geconcludeerd dat in Caribisch Nederland *grand corruption* niet wordt gesignaleerd. Voor zo ver er wel sprake is van een unilaterale relatie tussen een ambtsdrager en een derde waarin op illegale wijze (financiële) gunsten worden uitgeruild, dan gaat het om wat in de literatuur wordt aangeduid met de term *petty crime*. Maar ook die voorbeelden zijn schaars. Wat resteert zijn gedragingen die zich in het schemergebied bevinden tussen politieke patronage, sociale omkoping en netwerkcorruptie. Hoewel daarbij naar Europees-Nederlandse norm sprake is van een onwenselijke situatie is in de meeste gevallen echter niet sprake van een strafbaar feit in de directe betekenis van het woord.
Tussen de BES-eilanden bestaan belangrijke verschillen: de problematiek wordt vooral gesignaleerd op Bonaire en in mindere mate op St. Eustatius. Op Saba waren weinig signalen van integriteitsschendingen die vallen binnen de werkdefinitie van dit onderzoek.

Wat zijn de voornaamste factoren die op de BES-eilanden samenhangen met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?

In de literatuur wordt een groot aantal risicofactoren in relatie gebracht met de incidentie van corruptie en integriteitsschendingen. De meeste genoemde factoren hebben echter betrekking op (veel) grotere landen die bovendien qua sociaal economische kenmerken niet goed vergelijkbaar zijn met de BES-eilanden. Wanneer we ons beperken tot de theorie die past binnen de specifieke context van Caribisch Nederland, blijkt een aantal in de literatuur genoemde risicofactoren ook van toepassing op Caribisch Nederland.

Op het macroniveau speelt dat binnen de dominante politieke cultuur van de eilanden bepaalde vormen van integriteitsschendingen gelegitimeerd, of althans niet afgekeurd worden. De op Europees-Nederlandse leest geschoeide wet- en regelgeving codificeert vooral universalistische normen terwijl de dominante politieke cultuur van de eilanden zich laat typeren als particularistisch. Hierdoor ontstaat een mismatch tussen het gedrag dat maatschappelijk gezien van de bestuurders verwacht wordt en de norm die de wet stelt. Dit verhoogt de druk op bestuurders oneigenlijk gebruik te maken van hun bevoegdheden. In ruil voor gunsten die aan het eigen netwerk worden verleend verzekert de politieke ambtsdrager zich van electorale steun, middelen voor de partijkas en/of loyaliteit van het netwerk.

De relatieve armoede op de eilanden vergroot de kans op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen. Inwoners zijn voor hun levensonderhoud vaak aangewezen op diensten van of arbeidsplekken binnen de overheid. Deze afhankelijkheid wordt door de politiek uitgeruild voor electorale steun. Daarnaast speelt de inkomensongelijkheid mogelijk ook een rol op de eilanden. Als gevolg van de zichtbaarheid van de rijkdom bij de een en de onmogelijkheid van de ander dezelfde materiële welvaart te bereiken ontstaan gevoelens van onrechtvaardigheid die een uitlaatklep vinden in normoverschrijdend gedrag. Met de instroom van grote aantallen (zeer) welvarende Europese Nederlanders en expats - naar met name Bonaire - is de zichtbare maatschappelijke ongelijkheid verder toegenomen.

Ook de kleinschaligheid draagt bij aan het risico op integriteitsschendingen doordat private en professionele rollen regelmatig overlappen. Burgers of vertegenwoordigers van bedrijven die een beroep doen op de overheid kennen vaak, uit andere sociale contexten, de dienstdoende ambtenaar of verantwoordelijke bestuurder persoonlijk. Rolvervaging en politieke patronage liggen dan snel op de loer.

Economische ontwikkelingen hebben specifiek op Bonaire het risico op integriteitsschendingen doen toenemen. Door de toestroom van nieuwe inwoners en de gestegen prijzen van het onroerend goed is de economische betekenis van de vastgoedmarkt wezenlijk veranderd en aanzienlijk kwetsbaarder geworden voor grondspeculatie en malafide investeringen. Dit is des te problematischer omdat de reeds lang bekende kwetsbaarheid van het uitgifteproces van erfpacht op het eiland niet systematisch wordt aangepakt.

De toegenomen bouwactiviteiten, vooral op Bonaire, en de nieuwe bedrijvigheid zorgen ervoor dat de vergunningverlenende onderdelen van het ambtelijke apparaat en het onderdeel toezicht en handhaving (tezamen: het zogenaamde VTH-domein) extra kwetsbaar worden voor oneigenlijke beleidsbeïnvloeding. Binnen het onderzoek zijn echter geen indicaties gevonden dat de openbare lichamen daadwerkelijk betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.

Ook op mesoniveau is sprake van enkele factoren die politieke patronage en netwerkcorruptie faciliteren. In de eerste plaats moet worden gewezen op de wijdverbreide angstcultuur die in de van oorsprong machtsongelijke Antilliaanse samenleving een vruchtbare voedingsbodem vindt. Het binnen een organisatie op inhoud tegenspreken van een meerdere wordt in Caribisch Nederland meer dan in Europees Nederland al snel opgevat als ongepast omdat het de autoriteit van de persoon aantast. Dat kan niet alleen de relatie ernstig verstoren maar ook – in het geval van een gezagsverhouding – de eigen positie schaden. De afhankelijkheid van de overheid als werkgever en de noodzaak tot behoud van de eigen arbeidspositie verschaft een reden om weg te kijken bij malversaties en mee te bewegen wanneer van hogerhand directieven worden gegeven. Ook wanneer die directieven in strijd zijn met de geldende procedures.

In de tweede plaats moet worden gewezen op de rol en de kwaliteit van het middenkader binnen de overheidsorganisaties. Voor het bevorderen en borgen van integriteit heeft dit kader de sleutel in handen omdat zij de belangrijkste cultuurdrager zijn voor goed gedrag op de werkvloer. Diensthoofden en andere leidinggevende functies dienen niet alleen integriteit uit te dragen maar moeten ook weerbaar zijn tegen politieke druk. Dat lukt in de praktijk lang niet altijd. Enerzijds is het middenkader regelmatig zwak georganiseerd en blijken diensthoofden vaak op tijdelijke contracten te werken. Het daarmee samenhangende risico op ontslag, en de beperkte uitwijkmogelijkheden op de lokale arbeidsmarkt, maken dat leidinggevenden een incentive ervaren om niet al te strikt tegen de wensen van het bestuur in te gaan. Anderzijds speelt ook het probleem dat sleutelfuncties soms vergeven worden aan politieke vertrouwelingen. Deze zullen niet snel aanleiding voelen de bestuurder aan wie zij de functie te danken hebben tegen te werken.

In de derde plaats speelt op uitvoeringsniveau – los van de angstcultuur – het probleem dat het ambtelijk apparaat steeds minder is opgewassen tegen de toenemende complexiteit van de taakstelling. Dankzij de integratie in Nederland wordt van de lokale ambtenarij steeds meer verwacht. Dit heeft geleid tot een toenemende werklast én juridisering van processen. Op alle drie de eilanden ontbreekt het echter aan voldoende (juridisch) opgeleid personeel. Veel functies die in Europees Nederland op HBO (+) niveau worden uitgeoefend moeten daarom op de BES-eilanden worden ingevuld op MBO-niveau. En dan helpt het niet dat veel processen niet volledig zijn uitgeschreven en alleen heel beperkt zijn gedigitaliseerd. Binnen het VTH-domein is mede daardoor sprake van enorme achterstanden in vergunningaanvragen. Voor ondernemers die willen doorpakken kan deze situatie bij uitstek een reden zijn om formele processen via politieke relaties te omzeilen. Voor de politiek verschaffen de achterstanden in het VTH-domein (gewild of ongewild) juist een

ruilmiddel dat ingezet kan worden om de particularistische relaties met ondernemers en burgers te versterken.

Tot slot moet er op worden gewezen dat bepaalde procedures binnen de openbare lichamen nog niet zijn uitgewerkt. Dat zorgt ervoor dat oneigenlijk gebruik van bevoegdheden in sommige gevallen – hoewel ongewenst – niet verboden zijn. Zo ontbreekt het aan uitgewerkte aanbestedingsregels, ontbreekt een wettelijke plicht voor politieke partijen om donaties openbaar te maken, en wordt niet voorzien in sancties wanneer de overheid kritische beslistermijnen overschrijdt.

In hoeverre is het bestaande beleid ter bestrijding en voorkoming van ambtelijk-bestuurlijke integriteitschendingen toereikend?

Het begrip toereikend is in essentie normatief en wordt binnen dit onderzoek uitgelegd als de mate waarin voldaan wordt aan de Europees-Nederlandse norm. We maken daarbij een onderscheid tussen het curatief kader van waaruit opgetreden wordt wanneer integriteitsschendingen zich daadwerkelijk voordoen, en een preventief kader dat moet voorkomen dat het fenomeen plaatsvindt.

Curatief kader

Wat betreft het curatief kader zijn – naar analogie van Europees Nederland – diverse verbod- en gebodsbepalingen in het strafrecht en ambtenarenrecht verankerd waartegen opgetreden kan worden in het geval door ambtsdragers geen naleving plaatsvindt. Voor zo ver het openbare lichaam (in hoedanigheid van bestuursorgaan) zelf onrechtmatige of oneigenlijke besluiten neemt, is in Caribisch Nederland het verticaal toezicht van belang. Anders dan gemeenten in Europees Nederland vallen de openbare lichamen niet onder een provincie maar rechtstreeks onder het rijk. Het verticale toezicht wordt namens het rijk (nu nog) uitgeoefend door de Rijksvertegenwoordiger. Deze heeft een aantal instrumenten waarmee hij kan ingrijpen op de lokale besluitvorming mocht sprake zijn van onrechtmatige besluiten of wanneer anderszins door het openbaar lichaam in strijd met de beginselen van goed bestuur wordt gehandeld. Bepaalde besluiten (waaronder benoemingen) treden bijvoorbeeld pas in werking na diens goedkeuring en hij is bevoegd besluiten (maar ook niet-schriftelijke beslissingen) voor vernietiging voor te dragen aan de Kroon. In het uiterste geval kan de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treden bij taakverwaarlozing. Hiervan is sprake wanneer het eilandbestuur niet (naar behoren) een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing neemt.

Wordt gekeken naar de strafrechtrechtelijk aanpak van integriteitsschendingen dan is de conclusie dat er geen majeure belemmeringen spelen in Caribisch Nederland en dat de aangewezen partijen – afgezien van enkele mineure beperkingen – geëquipeerd zijn om het strafrechtelijk onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek wordt in beginsel uitgevoerd door de Rijksrecherche. Deze heeft een vaste bemensing op Bonaire en kan goed reageren op de relevante signalen die bij hem binnenkomen.

De evaluatie vond evenmin aanwijzingen dat het ambtenarenrecht en het instrumentarium voor de handhaving van de ver- en gebodsbepalingen daarin majeure omissies kent. Wel laat het onderzoek zien dat het instrumentarium weinig wordt gebruikt en het bevoegd gezag meer dan eens malversaties van ambtsdragers negeert daar waar curatief optreden voor de hand had gelegen.

Op papier is sprake van strak verticaal toezicht. In de praktijk komt dit niet van de grond. Ter verklaring wordt er daarbij op gewezen dat niet voorzien wordt in de noodzakelijke randvoorwaarden. Zo voldoen de eilandsbesturen niet consequent aan de wettelijke plicht om alle besluiten van het eilandsbestuur (tijdig) bekend te maken. En wanneer besluiten wel tijdig voor goedkeuring worden overlegd aan de Rijksvertegenwoordiger, loopt deze tegen het probleem aan dat er geen helder toetsingskader is waarmee beoordeeld kan worden of de besluiten überhaupt aan de norm voldoen. Anderzijds – en van grotere betekenis – is echter de Haagse onwil überhaupt gebruik te maken van de formele bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger. Naast onrust in de relaties met de eilanden brengt het gebruik van bevoegdheden – zeker voor wat betreft het 'in de plaats treden vanwege taakverwaarlozing' – voor de departementen serieuze (financiële) verplichtingen met zich mee. Die verplichtingen worden niet graag aangegaan. Met de zwakke invulling van het verticale toezicht wordt naar de eilanden het signaal afgegeven dat Den Haag bestuurlijke integriteit, althans wat de BES-eilanden betreft, niet altijd hoog op het prioriteitenlijstje heeft staan.

Preventief kader

Binnen het onderzoek is voor het preventief kader gefocust op de voorzieningen die voor ambtenaren van de openbare lichamen zijn getroffen (de voorzieningen voor bestuurders zijn niet beoordeeld). Het preventief kader valt grotendeels samen met wat in Europees Nederland 'integriteitsbeleid' wordt genoemd. Daar waar op grond van de Ambtenarenwet in Europees Nederland overheidsorganisaties verplicht zijn dergelijk beleid vast te stellen is dat in Caribisch Nederland facultatief. Desondanks hebben alle drie de openbare lichamen integriteitsbeleid vastgesteld.

De opzet van integriteitsbeleid is niet gebonden aan een vast format. Voor de beoordeling van het Caribische beleid is vergeleken met de Europees-Nederlandse norm zoals uitgewerkt door de VNG. Deze vergelijking laat voor alle drie de eilanden meerdere tekortkomingen zien. Zo zijn de bepalingen rond het aannemen van giften niet sluitend, ontbreekt het aan bepalingen rond het melden van financiële belangen en ontbreekt het aan (uitgewerkte) procedures voor het melden en onderzoeken van vermoedens van integriteitsschendingen.

Verder is anders dan in Europees Nederland de Wet bescherming klokkenluiders niet van kracht op de eilanden. Wel wordt sinds dit jaar een Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) opgebouwd en wordt gewerkt aan de implementatie van de Wet BIBOB.

Voorts blijk dat er op alle drie de eilanden een grote kloof bestaat tussen (de geest van) het beleid en de praktijk. De onderliggende gedragsnormen, die tot uitdrukking komen in het Europees-Nederlandse

integriteitsbeleid, botsen met de omgangsvormen die in het maatschappelijk verkeer van de eilanden algemeen zijn aanvaard. Vooral de brede maatschappelijke acceptatie van favoritisme en wat in Europees Nederland 'netwerkcorruptie' wordt genoemd, maakt het lastig om het integriteitsbeleid echt wortel te doen schieten op de eilanden. Het volgen van een integriteitstraining zet wat dat betreft weinig zoden aan de dijk, zeker als in de hogere echelons van de organisatie en bij politieke ambtsdragers het favoritisme nog steeds zichtbaar wordt voorgeleefd, maatschappelijk weinig wordt afgekeurd en door Den Haag wordt gedoogd.

Hoe kunnen ambtelijk-bestuurlijke integriteitschendingen (verder) worden teruggedrongen?

De onderzoekers doen op basis van de uitkomsten van het onderzoek een aantal suggesties waarmee het risico ambtelijk-bestuurlijke integriteitschendingen kan worden verkleind. Per suggestie verschilt de geadresseerde. In enkele gevallen is het advies gericht aan het ministerie van JenV. Vaker wordt de suggestie gedaan aan het ministerie van BZK, de openbare lichamen of andere ministeries die vanwege het Rijk een uitvoeringstaak op de eilanden hebben. Per advies wordt de geadresseerde expliciet vermeld.

Op macroniveau worden de volgende suggesties gedaan:

- Om ambtelijk-bestuurlijke integriteit echt duurzaam te kunnen bevorderen dient de politieke cultuur op de BES-eilanden te veranderen. Hiervoor is armoedebestrijding, ongelijkheidsbestrijding en onderwijsbevorderingen nodig zodat afhankelijkheidsrelaties doorbroken kunnen worden en de maatschappelijke wortels van politieke patronage worden weggenomen. (Dit betreft een generiek advies aan de relevante ministeries en aan de openbare lichamen.)
- Het wegnemen van de dieperliggende oorzaken is een lange termijn aangelegenheid. Zolang dat nog niet gebeurd is, ligt het voor de hand om de openbare lichamen te ondersteunen bij het toetsen van bepaalde risicovolle categorieën bestuursbesluiten aan de beginselen van goed bestuur. Deze toets moet niet worden overgelaten aan de gezaghebber alleen, omdat deze daardoor voor de onmogelijke opgave komt te staan enerzijds de relatie met het bestuurscollege en maatschappij goed te houden en anderzijds daar waar nodig in het bestuursproces in te grijpen. Met de Herzieningswet WolBES en FinBES worden de interbestuurlijk verhoudingen grondig gewijzigd en getracht om vanuit een basis van wederzijds vertrouwen tussen Den Haag en de eilanden te werken. De kaders waarbinnen de openbare lichamen zich kunnen bewegen, worden daarvoor verruimd en het interbestuurlijke toezicht wordt aanzienlijk minder restrictief doordat de functie van Rijksvertegenwoordiger wordt afgeschaft. Met de implementatie van de herzieningswet ontstaan nieuwe mogelijkheden om juist via zachte diplomatie de gezaghebber te ondersteunen bij zijn taak goed bestuur te waarborgen. In het rapport zijn deze mogelijkheden verder uitgewerkt. De onderzoekers adviseren het ministerie van BZK deze mogelijkheden te overwegen.

Op mesoniveau zien de onderzoekers de volgende verbetermogelijkheden:

- Creëer een mogelijkheid waarmee justitiepartners in het strafrechtelijk onderzoek anoniem relevante registers kunnen bevragen. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- Zorg ervoor dat de wettelijke bepalingen in het strafprocesrecht BES rond schending van geheimhoudingsplicht, beroepsgeheim of ambtsgeheimen in overeenstemming is met het Europees Nederlands recht. Dat geldt ook voor de bepalingen rond de inzet van bepaalde opsporingsinstrumenten en het doen van huiszoekingen. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- Zorg ervoor dat in het Besluit politiegegevens de relevante strafbepalingen uit het Wetboek van strafrecht BES worden opgenomen zodat themaverwerking voor ambtelijke omkoping een solide wettelijke basis krijgt. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- Zorg ervoor dat op alle drie de eilanden een meldingsprocedure en onderzoeksprotocol bestuurlijk wordt vastgesteld. Daarbij moet de melder de garantie krijgen dat deze met zijn melding vertrouwelijk terecht kan bij een *onafhankelijke* derde. Ook dient de melder (arbeidsrechtelijk) beschermd te worden tegen repercussies. (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen.)
- Versterk de kwaliteit en positie van de kaderfuncties (diensthoofden binnen de openbare lichamen en bestuurders bij overheidsstichtingen en overheids-NV's) door enerzijds vaste contracten te stimuleren en het gebruikt van OVO's voor deze functies aan banden te leggen. Ook specifieke integriteitstrainingen gericht op het effectief bieden van weerstand tegen politieke en maatschappelijke druk wordt geadviseerd. Dergelijke trainingen hebben uiteraard alleen nut als deze periodiek herhaald worden en de resultaten ervan ingebed worden in de reguliere werkprocessen (zoals casesbesprekingen). Op die manier kan bijgedragen worden aan het vergroten van het bewustzijn voor integriteit in de dagelijkse praktijk (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen en het ministerie van BZK.)
- Werk inkoop -en aanbestedingsprocedures uit en stel deze bestuurlijk vast. Hanteer daarbij naar analogie van Europees Nederland het gelijke-speelveld-principe, transparantie en zorgvuldigheid zodat wordt gewaarborgd dat bij gunning van een opdracht wordt gekozen voor de beste kwaliteit of het economisch meest voordelige aanbod. (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen.)
- Ondersteun de eilanden op hun VTH-functie door het uitlenen van juristen. Overweeg ook om de VTH-functie volledig te depolitiseren en te herorganiseren – met voldoende mensen en middelen – als een regionale omgevingsdienst die niet meer onder rechtstreeks gezag staat van het openbaar lichaam. (Dit advies is gericht aan het ministerie van BZK en de openbare lichamen.)
- Leg daar waar deze ontbreken de VTH-processen en procedures vast en automatiseer ze zo veel mogelijk. (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen maar ook aan het ministerie van BZK omdat deze bij het automatiseren ondersteuning kan bieden.)
- Stel regelgeving op die lokale politieke partijen verplicht donaties (boven een bepaalde drempelwaarde) openbaar te maken en per donateur de hoogte van de donaties te maximeren. (Dit advies is gericht aan het ministerie van BZK.)

- Schaf de mogelijkheid af om bij volmacht te stemmen. Deze mogelijkheid is destijds tegen de wil van de eilanden door Den Haag opgelegd en zorgt – net zoals vroeger in de Nederlandse Antillen– voor een groot risico op verkiezingsfraude. (Dit advies is gericht aan het ministerie van BZK.)
- Versterk de lokale media zodat deze beter in staat is onafhankelijk nieuwsgaring te doen. Dit kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie en accountability van de lokale overheid. (Dit advies is gericht aan het ministerie van OCW.)

Tot slot

Uit de evaluatie blijkt dat op de BES-eilanden ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in strafrechtelijke zin van het woord slechts heel beperkt worden waargenomen en vermoedelijk weinig voorkomen. Hoewel niet expliciet onderzocht valt niet uit te sluiten dat het hardnekkige slechte imago van Caribisch Nederland[4] samenhangt met het feit dat op de eilanden het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden veel openlijker gebeurt dan in Europees Nederland. De reden hiervoor is dat dergelijk gedrag op de eilanden veel minder afgekeurd wordt dan in Europees Nederland. Of zelfs verwacht en gevraagd wordt door de betrokkenen. De vraag is daarom: waarom zou Den Haag überhaupt ambtelijk-bestuurlijke integriteit willen bevorderen wanneer dat vooral betekent dat een Europees-Nederlandse norm wordt opgelegd aan een lokaal bestuursproces dat thans grotendeels functioneert volgens lokale normen die breed maatschappelijk aanvaard zijn?

Hiertegen moeten twee argumenten worden ingebracht. In de eerste plaats is het algemeen belang niet gebaat bij de huidige bestuurspraktijk. Particularisme kan dan misschien voor bepaalde personen en bedrijven overduidelijk voordeel bieden maar de maatschappij als geheel betaalt een hoge prijs in de vorm van minder economische groei en lagere kwaliteit en kwantiteit van publieke dienstverlening. Dit schaadt het belang van de samenleving als geheel. In de tweede plaats maakt Caribisch Nederland sinds 10-10-10 onderdeel uit van de Nederlandse rechtstaat. Rechtsgelijkheid is één van de meest wezenlijke fundamenten van deze rechtstaat en particularisme is daarmee onverenigbaar.

Zoals uiteengezet in het onderzoek vraagt bestuurlijke integriteit in de eerste plaats dat binnen de politiek en in kaderfuncties het goede voorbeeld wordt gegeven. Zo lang echter het merendeel van de kiezers en partijfinanciers iets anders van hun bestuurders verwacht, zal het door Europees Nederland gewenste gedrag niet spontaan ontstaan. Wil Den Haag ambtelijk-bestuurlijke integriteit écht bevorderen dan moet zij de BES-eilanden helpen de vicieuze cirkel te doorbreken. En dat doet zij door proactief de eilanden te ondersteunen bij het waarborgen van goed bestuur. Van dergelijke hulp gaat niet alleen een helder signaal uit dat Den Haag ambtelijk-bestuurlijke integriteit noodzakelijk acht, maar het maakt tegelijkertijd de lokale bestuurders meer immuun voor de maatschappelijke druk politieke patronage te bedrijven. In het rapport zijn diverse suggesties gedaan voor hoe deze ondersteuning in de praktijk vorm kan krijgen.

[4] https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederland-ziet-iedereen-op-de-antillen-als-corrupte-boef~bagogcbfo/

Afkortingen

Afkorting	
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DROB	Directie Ruimte & Ontwikkeling
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KvK	Kamer van Koophandel
No	Nationale ombudsman
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OLS	Openbaar lichaam Saba
OM	Openbaar Ministerie
OVO	Overeenkomst van Opdracht
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RR	Rijksrecherche
RST	Recherche samenwerkingsteam
Sr	Wetboek van strafrecht
SSO-CN	Shared Service Organisatie Caribisch Nederland
Sv	Wetboek van strafvordering
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

1 Inleiding

De overheid bekleedt een unieke positie in de samenleving. Niet alleen besluit zij over de verdeling van publieke middelen, maar ze is ook belast met de uitoefening van openbaar gezag waardoor ze macht en invloed uitoefent over burgers. Deze bevoegdheden kunnen worden misbruikt. Bestuurlijke en ambtelijke integriteit vormen daarom een belangrijk uitgangspunt voor een professionele en betrouwbare overheid.

In 2015 publiceerde de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) een onderzoeksrapport over de infrastructuur voor corruptiebestrijding op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden).[5] Aanleiding voor dit onderzoek waren de destijds toenemende signalen van ambtelijke corruptie op de eilanden, met name op Bonaire. Het rapport constateert dat er stevige aanwijzingen zijn voor een toename van ambtelijke corruptie maar dat een concreet beeld over de precieze aard en omvang ontbreekt. Het onderzoek van de Raad was gebaseerd op een beperkt aantal interviews en richtte zich uitsluitend op vragen rond de capaciteit van organisaties ten aanzien van corruptiebestrijding waardoor het in kaart brengen van de aard van ambtelijke corruptie buiten de scope viel. Eén van de centrale aanbevelingen destijds aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) was echter wel om ambtelijke corruptie op de BES-eilanden beter in beeld te brengen, zodat daar waar nodig concrete acties kunnen worden geformuleerd ter bestrijding ervan.

In 2022 constateerde de Raad dat nog geen opvolging was gegeven aan deze aanbeveling terwijl de kennisleemte nog steeds manifest bleek.[6] In reactie op deze constatering heeft het ministerie van JenV het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd een extern onderzoek uit te laten voeren. Dit onderzoek is door DSP-groep in de periode januari – september 2023 verricht. Onderhavig rapport legt verslag van de uitkomsten van het onderzoek.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de methodische verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het begrip ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending geconceptualiseerd en nagegaan wat er in de literatuur bekend is over de typologieën van het fenomeen en de factoren die met de verschijningsvormen samenhangen. Het aantal geregistreerde integriteitschendingen in Caribisch Nederland en de aard van het fenomeen staan centraal in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de risicofactoren die op de BES-eilanden samenhangen met de incidentie van integriteitsschendingen. De infrastructuur ter voorkoming en bestrijding van integriteitsschendingen wordt behandeld in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de infrastructuur versterkt kan worden. De conclusies worden in hoofdstuk 8 getrokken.

[5] Raad voor de rechtshandhaving (2015) *Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (Inspectieonderzoek).
[6] Raad voor de rechtshandhaving. (2022). Inspectieonderzoek: Opvolging aanbevelingen corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba; Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (2015) en naar de sturing daarop.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. Eerst worden de probleemstelling en onderzoeksvragen gepresenteerd en van enkele kernbegrippen geoperationaliseerd. Daarna wordt ingegaan op de opzet en het verloop van het onderzoek. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de reikwijdte en beperkingen van het onderzoek en de rol en samenstelling van de begeleidingscommissie.

2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft uitvoering aan een aanbeveling van de Raad voor de Rechtshandhaving om ambtelijke corruptie op de BES-eilanden in kaart te brengen en daarmee aanknopingspunten te bieden voor verdere beleidsontwikkeling ter bestrijding van ambtelijke corruptie. Dit doel is uiteindelijk vertaald in de volgende probleemstelling:

> *Wat is de aard van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen op de BES-eilanden? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze integriteitschendingen? Hoe wordt beleid ter voorkoming en bestrijding van integriteitsschendingen vormgegeven en welke mogelijkheden bestaan er voor verdere ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium?*

Per BES-eiland is deze probleemstelling uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- **Wat is de aard en wat zijn de voornaamste factoren die op de BES-eilanden samenhangen met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?**
- Welke vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen worden in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden?
- Welke cijfers zijn er bij betrokken instanties – OM-BES, Rijksrecherche – bekend over de vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen die voorkomen?
- Welke vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen worden ervaren?
- Welke contextfactoren – sociaaleconomische ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, etc. – zijn relevant voor het duiden van ontwikkelingen ten aanzien van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?
- Wat zijn de voornaamste factoren die samenhangen met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?

- **In hoeverre is het bestaande beleid ter bestrijding en voorkoming van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen toereikend?**

- Wat is het bestaande wet- en regelgevend kader voor de opsporing en vervolging van ambtelijk-bestuurlijke corruptie?
- In hoeverre worden er lacunes ervaren in het bestaande opsporings- en vervolgingskader?
- In hoeverre wordt het bestaande opsporings- en vervolgingskader geïmplementeerd?
- Hoeveel casussen van aangifte en vervolging van ambtelijke corruptie zijn bekend? Hoe is de informatiehuishouding ten aanzien hiervan georganiseerd en hoe worden ambtelijke corruptiezaken geregistreerd?
- Welke obstakels worden ervaren bij het opsporen en vervolgen van ambtelijk-bestuurlijke corruptie? Onder anderen kan hierbij worden gekeken naar:
  - de mate van samenwerking en informatiedeling tussen de relevante uitvoerende instanties;
  - de mate waarin expertise over ambtelijke corruptie aanwezig is op de BES-eilanden.
- Wat is het bestaande beleidskader voor de bevordering van ambtelijke integriteit (integriteitsbeleid)?
- Op welke wijze is toezicht op het functioneren van het ambtelijk apparaat georganiseerd?
- In hoeverre worden er lacunes ervaren in het bestaande integriteitsbeleid?
- In hoeverre wordt het bestaande integriteitsbeleid geïmplementeerd?
- Welke obstakels worden ervaren bij implementeren van het bestaande integriteitbeleid?

- **Hoe kunnen ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen (verder) worden teruggedrongen?**
- Wat kan op basis van de onderzoeksbevindingen worden gezegd over de belangrijkste obstakels voor het terugdringen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen op de BES-eilanden?
- Hoe kan het bestaande (beleids)instrumentarium worden aangepast of aangevuld om ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen verder terug te dringen en te voorkomen?
- Welke concrete acties kunnen worden geformuleerd voor het verder terugdringen van ambtelijke corruptie?

2.2 Conceptualisering ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending

Bovenstaande probleemstelling en onderzoeksvragen waren bij de start van het onderzoek anders geformuleerd. (Zie bijlage 4 voor de initiële formulering van de onderzoeksvragen). In plaats van 'ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending' werd in navolging van de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) gesproken van 'ambtelijke corruptie'. Het begrip 'ambtelijke corruptie' is binnen de wetenschap niet eenduidig gedefinieerd en vroeg zodoende om een conceptualisering van zowel het begrip 'ambtelijk' als 'corruptie'. Deze conceptualisering is door de onderzoekers binnen de context van Caribisch Nederland uitgewerkt.

Startpunt voor de conceptualisering van het begrip 'corruptie' was de definitie in het adviesrapport (2015) van de Raad. Deze luidde: "Situaties waarin een persoon in de uitoefening van zijn functie iets doet of nalaat vanwege een verkregen gift, dienst of belofte". De Wereldbank (2020) verfijnt deze uitwerking door te stellen dat het bij corruptie moet gaan om misbruik van een *publieke* functie ('*the abuse of public office for private gain*'). *Transparency International* preciseert dat dit misbruik betrekking moet hebben op het gebruik van *bevoegdheden* die verbonden zijn aan de betreffende publieke functie.[7] Huberts (2005) wijst er verder op dat het bij corruptie altijd over reciprociteit gaat tussen twee partijen:[8] de begunstiger en de begunstigde, waarbij een van die partijen bovendien extern van buiten de overheid moet zijn.[9]

Dit onderzoek richt zich niet op corruptie in algemene zin, maar in de initiële vraagstelling op *ambtelijke* corruptie. Dat roept twee vragen op: wat moet worden verstaan onder 'ambtelijk' en kan deze vorm van corruptie worden losgezien van 'bestuurlijke' corruptie? De eerste vraag is relatief eenvoudig te beantwoorden. Volgens vaste rechtspraak is 'een ambtenaar iemand die door het openbaar gezag is aangesteld in een openbare betrekking om een deel van de taak van de Staat of van zijn organen te verrichten'. In lijn met deze uitleg merken we – naast medewerkers binnen formele overheidsinstanties – ook expliciet als ambtenaar aan de werknemer van een 'onderneming' waarin de overheid een overwegende invloed kan uitoefenen in de leiding of de bedrijfsvoering, zoals overheids-NV's en overheidsstichtingen.

Naast ambtenaren kent het openbaar bestuur ook politieke ambtsdragers. Dit zijn functionarissen die hun positie rechtstreeks (gekozen volksvertegenwoordigers) of indirect (via benoeming in de uitvoerende macht) te danken hebben aan electorale steun. Bestuurlijke corruptie heeft betrekking op politieke ambtsdragers die misbruik maken van de aan hun functie verbonden macht en bevoegdheden. Zoals in het vervolg van deze rapportage zal blijken, kan ambtelijke corruptie in de Caribische context echter niet losgezien worden van de politieke context van de eilanden. Om die reden is in overleg met de begeleidingscommissie bij aanvang van het onderzoek besloten om het onderzoek niet te beperken tot louter de ambtelijke rol, maar ook het politieke aandeel in het fenomeen te beoordelen. We spreken daarom binnen het onderzoek niet van ambtelijke corruptie maar van *ambtelijk-bestuurlijke* corruptie.

Los van het onderscheid tussen ambtelijke en bestuurlijke corruptie is het binnen de context van Caribisch Nederland ook van belang een onderscheid te maken tussen het *oneigenlijk* en het *onrechtmatig* misbruik van bevoegdheden, kennis of macht. Is sprake van *oneigenlijk* gebruik, dan is daarmee niet automatisch sprake van een strafbaar feit. Wordt *onrechtmatig* gebruik gemaakt van bevoegdheden, dan ontstaat gedrag dat vatbaar is voor disciplinaire bestraffing of strafvervolging. Omdat het onderscheid tussen oneigenlijk gebruik en onrechtmatig gebruik in de praktijk vaak lastig te maken valt en – zoals uit het rapport zal blijken – de kern van

[7] https://www.transparency.org/en/what-is-corruption. Een ambtenaar die een strafbaar feit pleegt, is immers pas corrupt als hij iets doet of nalaat uit hoofde van diens functie. Een ambtenaar die een misdrijf pleegt die geen verband houdt met diens functie-uitoefening is alleen crimineel maar niet corrupt.
[8] Voor zover niet sprake is van twee partijen en degene die misbruik van zijn bevoegdheden maakt alleen zichzelf bevoordeelt, is er sprake van fraude.
[9] Huberts, L.W.J.C., & Nelen, J.M. (2005). Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur: Omvang, aard en afdoening. Utrecht: Lemma.

de problematiek die door de Raad werd gesignaleerd zich juist bevindt op het schemergebied tussen oneigenlijk en onrechtmatig gebruik van bevoegdheden, worden in dit onderzoek beide vormen van misbruik meegenomen. Deze keuze heeft er echter toe geleid dat de term *corruptie* in de vraagstelling is losgelaten. In plaats daarvan is het bredere begrip *integriteitsschending* aangehouden.[10] Tegen de achtergrond van deze conceptualisering wordt als werkdefinitie voor het centrale fenomeen binnen dit rapport de volgende formulering aangehouden:

> *Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending is het misbruiken van bevoegdheden, kennis en/of macht die met een ambtelijk-bestuurlijke functie verbonden zijn als tegenprestatie voor gunsten van derden."*

Bij deze werkdefinitie moeten twee opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats zij erop gewezen dat een ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending binnen dit onderzoek nauwer gedefinieerd wordt dan wat in het normale taalgebruik onder het begrip *integriteitsschending* wordt verstaan. Hier gaat het uitsluitend om misbruik van bevoegdheden dat plaatsvindt binnen een reciprocitaire relatie met het oogmerk van de betrokkenen hier enig voordeel van te genieten. (Seksuele) intimidatie, discriminatie of ander wangedrag, dat in het gangbare spraakgebruik ook gezien wordt als een vorm van integriteitsschending, valt buiten de scope van dit onderzoek. Uitzondering wordt gemaakt voor het fenomeen fraude. Weliswaar gaat het bij fraude om zelfverrijking zonder dat er sprake is van een reciprocitaire relatie met derden, maar de praktijk op de eilanden leert dat dit fenomeen soms lastig te scheiden is van situaties waarin wel sprake is van een wederdienst. (Bijvoorbeeld de situatie dat het bevoegd gezag frauduleus handelen wel opmerkt, maar niet sanctioneert. Het niet sanctioneren kan dan gezien worden als een wederdienst.)

Een tweede consequentie van de conceptualisering en de daaruit volgende werkdefinitie is dat het thema van dit onderzoek niet langer beperkt is tot de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van JenV. Ambtelijk-bestuurlijke integriteit is namelijk een thema dat grotendeels onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2.3 Methoden van onderzoek

Deskresearch en literatuuronderzoek

Om een beeld te krijgen hoe het begrip ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending in de wetenschappelijke literatuur geconceptualiseerd en getypeerd wordt, welke factoren in verband met de incidentie van het fenomeen worden gebracht en na te gaan wat in de context van Caribisch Nederland over het thema geschreven is werd deskresearch uitgevoerd. Een belangrijk startpunt voor het literatuuronderzoek betrof het

[10] De term integriteitsschending kent net als 'corruptie' geen eenduidige operationalisering. Binnen de rijksoverheid wordt echter onder integriteitsschending de situatie verstaan dat iemand "in strijd met de voorschriften van een organisatie handelt of op andere wijze de normen en waarden niet naleeft (https://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/integriteitsbeleid/integriteitsschendingen). Hoewel deze definitie ook het aannemen van steekpenningen niet uitsluit (dat is tenslotte ten principale in strijd met de geldende normen binnen de overheid) ligt de nadruk op het niet naleven van voorschriften of het handelen in strijd met geldende normen, in plaats van het plegen van een strafbaar feit.

proefschrift van Nelly Schotborg – van de Ven (2019) over fraude en corruptie in de Caribische delen van het koninkrijk.[11] In haar werk werd tot en met 2019 uitputtend de literatuur behandeld die voor dit onderwerp relevant is voor de BES-eilanden. In aanvulling op haar overzicht zijn publicaties van recentere data beoordeeld en literatuur toegevoegd die betrekking heeft op het concept van netwerk-corruptie. Om een voorlopig beeld te krijgen van de infrastructuur die gericht is op het bestrijden en voorkomen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending in Caribisch Nederland is analyse uitgevoerd op relevante wet- en regelgeving en beleidsstukken die bij de openbare lichamen beschikbaar waren. (Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen)

Media-analyse

Binnen het onderzoek is nagegaan welke integriteitsschendingen en corruptiezaken in de lokale media-aandacht hebben gekregen en wat de aard van het feit betrof. Reden hiervoor was om na te gaan of respondenten ook andere voorbeelden noemden dan die reeds bekend waren in de media. Van de onderstaande media zijn over de periode oktober 2010 – april 2023 de online nieuws-databases doorzocht[12] op diverse steekwoorden (in het Papiaments, Nederlands en Engels).[13] Veel 'hits' bleken bij nadere bestudering niet betrekking te hebben op corruptie, maar bijvoorbeeld op fraude of diefstal. Nagenoeg alle zaken worden bij meerdere media teruggevonden en verschillende artikelen binnen hetzelfde medium hebben betrekking op dezelfde zaak (nieuwe artikelen betreffen dan vervolgstappen in een strafproces).[14] Het aantal unieke zaken dat gaat over echte strafrechtelijke corruptie bleek zodoende zeer beperkt.[15]

Medium	Aantal artikelen met relatie tot corruptie
BES Reporter	6
Ekstra Boneiru	7
Antilliaans Dagblad	2
Caribisch Netwerk	6
Dossier Koninkrijksrelaties	2
Bonaire.nu	9

[11] Schotborgh-van de Ven, P. C. M. (2019). De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Vrije Universiteit: Amsterdam.
[12] Aanvankelijk zouden ook De Amigoe en the Daily Herald meegenomen worden in de media analyse. Maar het was niet mogelijk de databases op zoekwoorden te doorzoeken.
[13] De gebruikte zoekwoorden waren: corruptie, ambtelijke corruptie, oneigenlijk gebruik bevoegdheden; bestuurlijke corruptie; machtsmisbruik; steekpenning; omkoping; smeergeld; illegaal; Openbaar Ministerie; Rijksrecherche; fraude; strafbaar feit; integriteit; ondermijning; strafzaak + politicus; strafzaak + ambtenaar (in alle drie de talen).
[14] Bijvoorbeeld het Zambezi-onderzoek en het Caldera-onderzoek. De zogenaamde Zambezi-zaak betrof een grootschalig onderzoek naar onder meer omkoping en ambtelijke corruptie. In 2015 jaar werden de drie verdachten door het Gemeenschappelijk Hof vrijgesproken van fraude en witwassen en werd het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaard in haar vervolging wegens omkoping en ambtelijke corruptie. Ook wees het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de verzoeken tot vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand nagenoeg in zijn geheel toe aan de ex-verdachten. Ook in het Caldera-onderzoek kon geen ambtelijke corruptie worden aangetoond. Wel zijn er verdenking ter zake valsheid in geschrifte vastgesteld bestaande uit het als privépersoon vermelden van een onjuiste aankoopsom in een notariële akte. De verdachte heeft hiervoor een werkstraf geaccepteerd. https://www.facebook.com/OpenbaarMinisterieBES/photos/persbericht-om-bes-maatregelen-bij-drob-nodighet-openbaar-ministerie-bonaire-sin/1807778161947l7/
[15] De meeste zaken speelden op Bonaire. Er werd één mensensmokkelzaak op Sint Eustatius gerapporteerd. In de media kwamen geen zaken voor die op Saba hebben plaatsgevonden.

Analyse registratiegegevens

Om het aantal zaken van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending dat binnen de overheid geregistreerd wordt te achterhalen is bij de Rijksrecherche, het Korps Politie Caribisch Nederland (hierna: KPCN), het Openbaar Ministerie van Bonaire, St. Eustatius en Saba (hierna: OM BES) en de drie openbare lichamen een uitvraag gedaan voor het aantal en soort zaken dat vanaf 2010 geregistreerd staan. Omdat ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending niet eenduidig geconceptualiseerd is en dus ook geen aparte categorie is in de registratiesystemen van voornoemde organisaties is ten behoeve van de data-extractie door DSP-groep een toelichting geschreven waarin wordt uitgelegd welk type zaak mogelijk relevant is. Deze toelichting is gedeeld met de organisaties. (zie bijlage 2)

Semigestructureerde interviews

Naar zijn aard vinden ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen heimelijk plaats en er zijn daarom ook voor Caribisch Nederland weinig schriftelijke bronnen beschikbaar op basis waarvan het fenomeen getypeerd kan worden. Dat neemt niet weg dat binnen verschillende onderdelen van de overheid, het bedrijfsleven en binnen het maatschappelijk middenveld signalen worden opgevangen of rechtstreeks observaties worden gedaan waaruit kan worden afgeleid dat ambtsdragers bevoegdheden misbruiken in ruil voor gunsten van derden. Door de ervaringen en observaties van een zo breed mogelijk palet aan respondentgroepen systematisch te verzamelen kan een beeld worden geschetst van de verschijningsvormen van het fenomeen. Hiervoor hebben – grotendeels op locatie van de drie eilanden – op zowel bestuurlijk, tactisch als operationeel niveau gesprekken plaatsgevonden met de volgende typen respondenten:

Tabel 2 Respondenten

Respondentgroep	Aantal respondenten
Bedrijfsleven	5
Bestuur	8
Justitiepartner	7
Maatschappelijk middenveld	10
Medewerker openbaar lichaam	20
Toezichthouder	18
Uitvoeringsorganisatie	13
Eindtotaal	**81**

De meeste gesprekken vonden weliswaar plaats op Bonaire maar een deel van deze gesprekken was generiek van karakter. Bijvoorbeeld omdat het een justitiepartner betrof die verantwoording droeg voor alle drie de BES-eilanden. Kijken we naar de geografische focus van gesprekken dan ziet de verdeling er als volgt uit:

Tabel 3 Geografische focus respondenten

Geografische focus	Aantal respondenten
Generiek	17
Bonaire	17
Saba	22
St. Eustatius	22
Totaal	**78**

De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden via de sneeuwbalmethode. Vanuit Europees Nederland werd met instanties en personen vanuit het netwerk van de onderzoekers en de opdrachtgever contact gelegd en afspraken ingepland voor een interview. Bij het inplannen werd vaak direct gevraagd welke partijen – gelet op het onderwerp - nog meer relevant waren om te interviewen. Ook met deze partijen werd zo veel mogelijk van tevoren al een afspraak ingepland. Eenmaal ter plaatse werd na afloop van het gesprek vaak ook direct gevraagd of de respondent nog suggesties kon doen voor nieuwe respondenten. Met hen werd vervolgens contact gelegd.

Gelet op het gevoelige karakter van het onderwerp was het noodzakelijk om stikte vertrouwelijkheid te waarborgen. Hiervoor werden door de onderzoekers de volgende voorzorgsmaatregelen getroffen. Van het interview werden ter plekke gespreksaantekeningen gemaakt. Deze werden vervolgens gepseudonimiseerd uitgewerkt. Dat betekent dat er in het verslag geen namen van personen werden opgeschreven. Ook andere persoonsgegevens werden niet in het verslag genoteerd. Wel werd een unieke maar niet identificeerbare code aan het verslag toegekend. In een sleutelbestand dat op een beveiligde plek op een aparte deel van de server werd bewaard kon op een lijst worden bekeken welk interview verslag bij welke persoon hoorde. Dit sleutelbestand was alleen toegankelijk voor de vier leden van het onderzoeksteam en is verder met niemand gedeeld. Na afloop van het onderzoek is het sleutelbestand vernietigd.

Om de drempel te verlagen om openhartig te verklaren, werden er geen opnames gemaakt. In afwijking van de gangbare werkwijze werd evenmin het verslag ter controle en akkoord bij de respondent teruggelegd. De reden hiervoor was dat de onderzoekers inschatten dat daarmee voor de respondent een drempel zou worden opgeworpen. Met het vragen van een formeel akkoord op een gespreksverslag kon, zo was de inschatting van de onderzoekers, bij de respondent het gevoel ontstaan dat, ondanks de toezegging op anonimiteit, wel degelijk sprake was van het afleggen van een verklaring in de formele zin van het woord. De onderzoekers sloten het risico niet uit dat dat gevoel een negatieve impact zou hebben op de mate waarin respondenten bereid waren openhartig te verklaren. Nadeel van deze werkwijze is dat er onzorgvuldigheden in het verslag konden sluipen. Dit is ondervangen door in het rapport alleen situaties en omstandigheden te vermelden die door meerdere respondenten zijn genoemd. Op deze manier zijn mogelijke onnauwkeurigheden in een bepaald verslag gecorrigeerd of aangevuld met de input over hetzelfde thema uit andere verslagen.

Ter voorbereiding op het gesprek werd in de meeste gevallen aan de respondent een lijst gestuurd met de gespreksonderwerpen. Deze vragenlijst was mede gebaseerd op het literatuuronderzoek en bevatte naast open vragen ook vragen over de aanwezigheid van specifieke risicofactoren die in de literatuur naar voren waren gekomen.

Analyse

Het onderzoek valt in twee delen uiteen. Het eerste deel heeft betrekking op de aard van en risicofactoren die samenhangen met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in Caribisch Nederland. Het tweede deel heeft betrekking op de infrastructuur die zicht recht op het tegengaan en voorkomen van integriteitsschendingen (integriteitsinfrastructuur). Om de aard en de risicofactoren in beeld te brengen vond analyse plaats op de gespreksverslagen. Hiervoor is als volgt te werk gegaan. Op basis van de literatuur was op voorhand een aantal fenomenen en risicofactoren bekend dat mogelijk voorkomt op de BES-eilanden. Per gespreksverslag werd nagegaan in hoeverre voor het betreffende fenomeen praktijkvoorbeelden en risicofactoren werden genoemd. Deze voorbeelden werden per fenomeen en per eiland geordend zodat duidelijk werd in hoeverre en op welke wijze het fenomeen en de risicofactoren zich op één of meer van de eilanden manifesteerden en hoeveel respondenten ze signaleerden. Voor zover in een gespreksverslag een nieuw fenomeen of risicofactor werd benoemd dat nog niet in de literatuur beschreven was, werd deze toegevoegd aan het overzicht en werden op dezelfde manier de resterende verslagen nagelopen om te bezien of daarin nog andere voorbeelden genoemd werden die betrekking hadden op dit nieuwe fenomeen of risicofactor. Merk op dat de fenomenen soms in elkaar overliepen. Zo konden bijvoorbeeld malversaties rond aanbestedingen gelijktijdig betrekking hebben op ongewenste nevenwerkzaamheden wanneer een medewerker van het openbaar lichaam een opdracht gegund kreeg.
Om te bepalen of de integriteitsinfrastructuur toereikend was is op twee manieren gewerkt. In de interviews is deze vraag steeds expliciet gesteld en in de analysefase zijn de gespreksverslagen nagelopen om de oordelen van de respondenten op dit punt te inventariseren. Daarnaast is de situatie op de eilanden getoetst aan de Europees-Nederlandse norm. Uitgangspunt is daarbij geweest dat als aan deze norm voldaan werd het betreffende onderdeel van de infrastructuur toereikend was.

2.4 Reikwijdte en beperkingen

Binnen het onderzoek is beoordeeld in hoeverre de integriteitsinfrastructuur toereikend is. De integriteitsinfrastructuur valt uiteen in een curatief en een preventief kader. Binnen dit onderzoek worden onder het curatief kader de wettelijke ge- en verbodsbepalingen verstaan die het ambtelijk en bestuurlijk handelen normeren en de organisaties en procedures die in actie komen wanneer in strijd met deze bepalingen gehandeld wordt. Dit curatief kader is generiek van karakter in de zin dat het voor alle eilanden gelijk is. (Het Wetboek van strafrecht BES en het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES zijn tenslotte onverkort op alle drie de eilanden van toepassing en er is één Rijksrecherche die jurisdictie heeft op alle drie de eilanden.) Dat ligt anders bij het preventieve kader van het integriteitsbeleid. Hoewel ook daar generieke

voorzieningen zijn – zoals de Wet BIBOB of het RIEC CN – maken overheidsorganisaties eigen integriteitsbeleid. Hoewel in de vraagstelling van het onderzoek niet nader gespecificeerd is op welke overheidsorganisaties het onderzoek zich richt, is voor wat betreft het *specifieke* preventieve integriteitsbeleid besloten te focussen op de openbare lichamen, omdat het raadsadvies dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek met name daar risico's signaleerde. Met die focus valt het integriteitsbeleid van bijvoorbeeld de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) of dat van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) buiten de scope van het onderzoek. Zoals echter uiteengezet in paragraaf 2.2 is in de loop van het onderzoek de focus van het onderzoek verbreed van 'ambtelijke corruptie' naar 'ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen'. Dit maakte het mogelijk om de aard van het fenomeen voor de context van de BES-eilanden zinvol te beschrijven. Echter, de dataverzameling voor het in kaart brengen van de integriteitsinfrastructuur was vanwege de oorspronkelijke afbakening van het fenomeen gericht op uitsluitend *ambtelijke* integriteitsschendingen. Hierdoor is alleen gekeken naar het ambtelijke integriteitsbeleid en blijft het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers buiten beschouwing.

Samenvattend: bij het beoordelen van de integriteitinfrastructuur van de BES-eilanden is gekeken naar het generieke curatieve kader en het generieke preventieve kader. Maar bij het specifieke preventieve kader is alleen het ambtelijke integriteitsbeleid van de openbare lichamen beoordeeld.

Tot slot zij er nog op gewezen dat dit rapport geen hard bewijs levert voor het daadwerkelijk plaatsvinden van de geïdentificeerde integriteitsschendingen. De onderzoekers beschikten tenslotte niet over bevoegdheden om concrete bewijsmiddelen te vorderen. Dat neemt niet weg dat het aannemelijk is dat de genoemde fenomenen plaatsvinden. De aannemelijkheid is als volgt bepaald. In de gevoerde gesprekken heeft steeds crossvalidatie plaatsgevonden. Dat wil zeggen fenomenen die in het ene gesprek genoemd werden, zijn naderhand in gesprekken met andere informanten doorgesproken en getoetst op plausibiliteit. Verschijningsvormen die slechts door één respondent werden genoemd, zijn buiten beschouwing gelaten. Ook vormen van corruptie die louter uit tweede hand waren en vermoedelijk naar dezelfde geruchtenbron verwezen, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Daar waar mogelijk is ook nagegaan of in de berichtgeving in de media steunbewijs gevonden kon worden en of bepaalde randvoorwaarden aanwezig zijn die de incidentie aannemelijk maken (bijvoorbeeld het ontbreken van toezicht, of de afwezigheid van bepaalde procedures).

2.5 Begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Prof. Dr. Leonie Heres, Erasmus Universiteit Rotterdam. De overige leden van de commissie zijn:

- Dr. Saskia Baas, WODC
- Mr. Ingeborg Braam, Ministerie JenV
- Prof. Dr. Gjalt de Graaf, Vrije Universiteit Amsterdam (extern lid)
- Prof. Dr. Raymond Gradus, Vrije Universiteit Amsterdam (extern lid)

De commissie heeft een belangrijke adviserende rol vervuld binnen het onderzoek. Zij deed suggesties voor het aanscherpen van het plan van aanpak, adviseerde over de te raadplegen literatuur, dacht mee over de opzet en randvoorwaarden van het veldwerk en hield de onderzoekers scherp op hun onafhankelijke rol. Tussentijds heeft de commissie meegelezen op het theoretisch kader en in de eindfase heeft zij de conceptrapportages becommentarieerd. De keuzes in het onderzoek en het rapport zijn door de onderzoekers zelfstandig genomen. [16]

[16] Zie voor een nadere toelichting op de samenstelling en taken van de begeleidingscommissie: https://www.wodc.nl/procedure-uitbesteding-onderzoek/begeleidingscommissie/taken-begeleidingscommissie.

3 Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen: aard en risicofactoren

In dit hoofdstuk wordt eerst vastgesteld welke typologieën de literatuur aandraagt. Vervolgens gaan we na welke risicofactoren in de literatuur in verband worden gebracht met de verschillende vormen van integriteitsschendingen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen worden in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden?
- Wat zijn de voornaamste factoren die samenhangen met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?

3.1 Typologieën van integriteitsschendingen

Om corruptie en integriteitsschendingen effectief te kunnen bestrijden, moeten de oorzaken bekend zijn. Deze kunnen per type feit verschillen. We beginnen daarom met een verkenning van de belangrijkste typologieën die in de literatuur worden beschreven. In de volgende hoofdstukken gaan we na welke typologieën het meest van toepassing zijn op de aard van het fenomeen in Caribisch Nederland. Op voorhand zij erop gewezen dat de mate waarin de typologieën of indelingen concreet worden gemaakt sterk verschillen, en dat gebruikte termen in de literatuur - afhankelijk van de auteur - lang niet altijd dezelfde betekenis hebben.

Om orde te brengen in het brede spectrum aan verschijningsvormen van corruptie geven Andersson en Heywood (2009) (en naderhand ook Graycar (2015) een aantal variabelen waarmee het fenomeen ingedeeld kan worden. Binnen hun typologie zijn bepalende factoren de sector waarin de corruptie plaatsvindt (publiek versus privaat of politiek versus ambtelijk), de betrokken actoren (ambtelijk of politiek), de impact van de corruptie (lokaal of omvangrijk) en de mate waarin de corruptie 'geformaliseerd' is (dat wil zeggen ingebed en systematisch of incidenteel).[17] Andere auteurs beperken het aantal variabelen waarmee de verschijningsvormen getypeerd kunnen worden. Amundsen (in Jancsics, 2019) komt bijvoorbeeld tot een tweedeling tussen bureaucratische en politieke corruptie: corruptie die gerelateerd is aan de implementatie van beleid versus corruptie waarbij politieke besluitvormers betrokken zijn.[18]

[17] Marquette, H., & Peiffer, C. (2022). Corruption and anticorruption: Uganda and South Africa as positive outliers in governance reforms? In Handbook on Governance and Development (pp. 196-210). Edward Elgar Publishing.

[18] Ook Bardhan (2006) gebruikt de termen politieke corruptie en ambtelijke of bureaucratische corruptie, maar werkt beide begrippen anders uit. In het geval van politieke corruptie worden legale middelen misbruikt voor het verkrijgen van macht, en in het geval van ambtelijke corruptie wordt controle over publieke middelen en diensten misbruikt voor eigen gewin (in Warf, Warf & Bakker, 2019). In deze dichotome indelingen is overigens weinig aandacht voor de externe actor, waaronder de 'gewone' burger. Bovendien valt zijn uitwerking van ambtelijke corruptie deels samen met wat door andere auteurs gezien wordt als 'fraude'.

Bussell (2015) hanteert bij de typologie van corruptie een vierdeling gebaseerd op welke middelen van de staat gebruikt (of misbruikt) worden en anderzijds (het niveau van) de actoren binnen de overheid die controle hebben over die middelen (in Jancsics, 2019). Van *legislatieve corruptie* is binnen zijn indeling sprake als ministers, wetgevers of topambtenaren beleid en wetgeving beïnvloeden. Er is sprake van *contracting corruptie* als 'middellevel ambtenaren' contracten en vergunningen beïnvloeden. Van *employment corruptie* is sprake als politici of ambtenaren de toewijzing van banen in de publieke sector beïnvloeden. En tot slot is er sprake van *services corruptie* als uitvoerende ambtenaren directe invloed uitoefenen op de terbeschikkingstelling van goederen en diensten aan burgers (Bussell, 2015).

Heidenheimer (1988) maakt het onderscheid tussen 'zwarte', 'grijze' en 'witte' corruptie. Hierbij bepaalt de mate waarin de corruptie wordt getolereerd (geaccepteerd) of afgekeurd door (groepen uit) de samenleving de indeling. Bij zwarte corruptie wordt de corruptie afgewezen door alle lagen van de bevolking. Van grijze corruptie is sprake als sommige sociale groepen het gedrag afkeuren en willen dat het bestraft wordt, maar de grotere massa niet. Tot slot is er van witte corruptie sprake als het gedrag door de gehele samenleving wordt getolereerd.

Jancsics (2019) hanteert de veelgebruikt tweedeling *petty* versus *grand* corruptie. Waarbij het verschil tussen deze vormen bepaald wordt door het niveau waarop het machtsmisbruik plaatsvindt. Volgens Transparency International gaat het bij petty corruptie om alledaags misbruik van toevertrouwde macht door overheidsfunctionarissen in hun interacties met gewone burgers, die vaak proberen toegang te krijgen tot basisgoederen of -diensten. Terwijl grand corruptie volgens Transparency International het misbruik van macht betreft op hoog niveau dat alleen enkelen ten bate komt en ernstige en wijdverspreide schade toebrengt aan individuen en de samenleving.[19] Schotborg – van de Ven (2019) breidt in haar proefschrift deze tweedeling uit tot een driedeling door er *political* corruptie aan toe te voegen. Of een verschijningsvorm van corruptie in een van de drie typologieën valt, hangt volgens haar af van waar de publieke ambtsdrager zich bevindt in de bestuurlijke hiërarchie en van de financiële schade ervan. Van *political*, of politieke, corruptie is sprake als politieke ambtsdragers misbruik maken van hun positie om besluitvorming te beïnvloeden ten gunste van hun "eigen (politieke) macht, status en/of rijkdom". Vaak zijn hierbij publieke ambtsdragers in hoge functies betrokken en gaat politieke corruptie daarom gemoeid met grand corruptie. De bedragen zijn substantieel en de impact van de corruptie op de samenleving is groot.

In de typologie van Ibodullaevich en Kizi (2021) is de plek waar de interactie tussen begunstiger en begunstigde plaatsvindt bepalend. De eerste vorm van corruptie gebeurt in het dagelijks leven. Dit type corruptie vindt plaats binnen de interactie tussen burgers en ambtenaren. Het gaat bijvoorbeeld om giften van burgers of diensten die zij leveren aan ambtenaren en eventuele familieleden. Hier valt onder andere nepotisme – vriendjespolitiek – onder. Het tweede type dat deze auteurs onderscheiden is corruptie die ontstaat in de interactie tussen overheid en het bedrijfsleven. Het derde type is corruptie in de 'hoge macht'.

[19] https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption.

Ook Jancsics (2019) kijkt specifiek naar de aard van interactie en de daarbij betrokken actoren en komt tot vier typologieën: markt corruptie, sociale omkoping, corrupte organisaties en *state capture*. Markt corruptie houdt een transactie in tussen twee individuen – geen organisaties – waarbij een van hen misbruik maakt van de middelen van zijn of haar organisatie waar hij of zij zeggenschap over heeft door aan de ander iets te verkopen. Deze verschijningsvorm kan worden gezien als een vorm van petty corruptie en vertoont overlap met wat Bussel (2015) *services corruption* noemt. Dat wil zeggen, een publieke, uitvoerende functionaris die in direct contact staat met burgers wordt omgekocht in ruil voor dienstverlening of middelen aan burgers. Bijvoorbeeld: douaniers die worden omgekocht om weg te kijken bij een verlopen paspoort of het omkopen van een politieagent na een verkeersovertreding. Bij markt corruption (en service corruption) is er altijd sprake van een materiële beloning die de corrupte publieke ambtsdrager ontvangt.

Sociale omkoping houdt in dat er sprake is van een sociale relatie waarbij sprake is van een zekere mate van wederzijds vertrouwen en wederkerigheid in de vorm van (tegen)giften. Wel betaalt de ambtsdrager de (tegen)gift uit de middelen van de publieke organisatie en niet uit eigen zak. Als voorbeeld noemt Jancsics dat degene die paspoorten uitgeeft het proces voor een vriend of familielid versnelt in ruil voor een diner. Of een politiemedewerker die informatie deelt over politie-invallen met een illegale bordeelhouder waar hij of zij een goede band mee heeft opgebouwd in ruil voor seksuele diensten. Sociale omkoping kan echter ook betekenen dat er grotere bedragen mee gemoeid zijn, zoals een langdurige huurkorting op publiek vastgoed. Het cruciale verschil met markcorruptie is dat de corrupte publieke ambtsdrager de wederpartij(en) kent en vertrouwt, waardoor het (gepercipieerde) risico voor hem of haar kleiner is. Bovendien ontvangt de publieke ambtsdrager in deze typologie vaak niet direct/rechtstreeks de tegengift van de bekende(n) en gaat het vaak om een immateriële tegengift, waardoor deze vorm van corruptie minder opvalt.

De derde typologie die Jancsics onderscheidt is corrupte organisaties. Hiervan is sprake als een private organisatie de primaire en directe financiële begunstigde is van de corruptie die gepleegd wordt door een publieke ambtsdrager. Het kan betekenen dat individuen die werkzaam zijn voor de organisatie ook individueel profijt hebben bij de corruptie – door promotie of salarisverhoging bijvoorbeeld – maar de corruptie vindt in beginsel op organisatieniveau plaats. Omdat er een (groot) aantal medewerkers is betrokken bij de corruptie en deze vorm een zekere mate van interne coördinatie vraagt aan de zijde van de private organisatie, wordt er ook wel gesproken van *collectieve corruptie*.

De vierde vorm die Jancsics onderscheidt is state capture.[20] In dit geval wordt corruptie gepleegd door leden van de wetgevende macht door wet- en regelgeving zo aan te passen dat zij zelf baat hebben bij en beschermd worden tegen hun eigen corrupte gedrag. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aanpassen van een aanbestedingsprocedure door het inbouwen van loopholes waardoor bepaalde particuliere organisaties waarin zij zelf deelnemen er profijt van hebben. Alhoewel betrokkenen organisaties gebruiken om publieke middelen in private handen te krijgen, zijn de primaire profiteurs van deze vorm van corruptie individuen,

[20] Benamingen die andere auteurs geven aan dit type corruptie zijn ook wel politieke, wetgevende of institutionele corruptie.

voornamelijk een kleine groep elite (doorgaans politici) en hun netwerk. De uitdaging bij deze vorm van corruptie is het feit dat door aanpassingen in wet- en regelgeving de corruptie in feite legaal wordt.[21]

3.2 Risicofactoren voor integriteitsschendingen

Net als bij de typologieën van corruptie is het aantal factoren dat binnen de literatuur in verband gebracht wordt met de incidentie van corruptie en integriteitsschendingen groot en qua aard uiteenlopend. Dit onderzoek richt zich op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen binnen een specifieke context, namelijk: de kleinschalige postkoloniale en eilandelijke samenlevingen van de BES-eilanden. Om de incidentie van het fenomeen in Caribisch Nederland te begrijpen, is het vooral zinvol te focussen op theorie die zich richt op deze context (of in ieder geval deze context niet uitsluit). Met deze inkadering komt literatuur die bijvoorbeeld de relatie tussen religie en de incidentie van corruptie conceptualiseert, niet direct in aanmerking.[22] Theorie die ingaat op de relatie tussen kleinschaligheid en de incidentie komt daarentegen juist wel in aanmerking. Om dubbel werkt te voorkomen, is voor dit onderdeel dankbaar geput uit het proefschrift van Schotborg – van de Ven: 'De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk' (2019). In haar werk heeft zij de relevante literatuur over de factoren die samenhangen met corruptie gewogen en beoordeeld op de relevantie voor de context van het Caribisch deel van het Koninkrijk. De factoren die zij identificeert zijn daarmee onverkort van toepassing voor onderhavige studie. In deze paragraaf wordt daarom aansluiting gezocht bij haar overzicht. Aanvullend is recente literatuur geraadpleegd om na te gaan of binnen de wetenschap in de laatste jaren nog nieuwe inzichten zijn opgedaan.

De relevante risicofactoren kunnen worden ingedeeld naar het niveau waarop zij van toepassing zijn: macro, meso en micro. Op het macroniveau worden ontwikkelingen en factoren beschreven die op het niveau van de samenleving spelen. Het gaat bijvoorbeeld om economische ontwikkelingen, de invloed van cultuur en het politieke systeem. Op het mesoniveau komen factoren in aanmerking die spelen op het niveau van organisaties. Het gaat bijvoorbeeld om regels, procedures en de wijze van leidinggeven die kunnen samenhangen met de incidentie van corruptie en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen. Op het microniveau gaat het op om individuele persoonskenmerken die kunnen worden gerelateerd aan de incidentie van corruptie.

[21] Op Curaçao is een vergunning nodig om online kansspelen aan te kunnen bieden. Het is echter vrij eenvoudig om aan een vergunning te komen. Zo'n twintig jaar geleden zijn namelijk eenmalig enkele zogeheten masterlicenties uitgegeven aan een handvol bedrijven. De masterlicentiehouders hebben naar schatting ruim duizend sublicenties uitgegeven. Die zijn te zien als gebruiksrechten. Op de houders van sublicenties wordt nauwelijks toezicht uitgeoefend. Argos en de Groene Amsterdammer stellen: "Curaçao is een wereldspeler op de online gokmarkt, maar de overheid houdt geen enkel toezicht. De sector werd een toevluchtsoord voor maffia, criminele Russen en witwassers. Ambtenaren die gokbedrijven beter willen reguleren of activisten die misstanden aan het licht brengen worden aangeklaagd of geïntimideerd." In hetzelfde artikel wordt uitgelegd hoe de onderliggende wetgeving tot stand werd gebracht en welke dubieuze partijen daarbij een rol speelden. https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/roulette-met-de-rechtsstaat.html / https://www.groene.nl/artikel/roulette-met-de-rechtsstaat.

[22] Zie bijvoorbeeld: NORTH, C.M., ORMAN, W.H. and GWIN, C.R. (2013), Religion, Corruption, and the Rule of Law. Journal of Money, Credit and Banking, 45: 757-779. https://doi.org/10.1111/jmcb.12024.

3.2.1 Macrofactoren

Op het niveau van de samenleving als geheel kan een aantal factoren worden aangewezen die in verband gebracht worden met de incidentie van corruptie. We sommen ze op in willekeurige volgorde.

Politieke cultuur en partiële democratisering

Nauta (2011) gebruikt in zijn proefschrift de concepten 'politieke cultuur' en 'partiële democratisering' om de vatbaarheid voor integriteitsschendingen en corruptie in de Caribische delen van het koninkrijk mede te verklaren. Met het begrip 'politieke cultuur' wijst hij op het stelsel van maatschappelijk verankerde overtuigingen die het functioneren van het bestuur normeren. Kort samengevat stelt hij dat op de eilanden wel de institutionele voorzieningen zijn getroffen die nodig zijn voor een democratische rechtstaat, maar dat vanwege de dominante politieke cultuur bestuurlijke actoren niet automatisch geneigd zijn naar de letter van de wet en de daarvan afgeleide procedures te handelen. De wetten die het democratische stelsel vormgeven, codificeren namelijk specifieke westerse normen die op de eilanden maatschappelijk gezien veel minder resoneren. Op de eilanden is eerder sprake van een particularistische oriëntatie, terwijl het democratische stelsel juist uitgaat van universalisme en het algemeen belang.[23] Bovendien zijn transparantie en het afleggen van rekenschap binnen een particularistisch georiënteerde maatschappij veel minder vanzelfsprekend dan in een maatschappij die universalistisch georiënteerd is. In laatstgenoemde maatschappij zijn wet- en regelgeving leidend, terwijl in een particularistisch georiënteerde samenleving het behoud van sociale relaties vooropstaat. Deze relaties zijn bovendien vaak asymmetrisch. Schotborg – van de Ven (2019) wijst er verder op dat in Caribische samenlevingen als gevolg van het koloniale verleden een zekere mate van acceptatie van ondergeschiktheid in posities en rollen heerst. Die acceptatie leidt ertoe dat door overheidsdienaren relatief gemakkelijk orders worden opgevolgd, ook als dit leidt tot oneigenlijk of onrechtmatig gebruik van bevoegdheden. Van der Zee (2019) stelt dat particularisme in Caribisch Nederland ook positieve cultuuraspecten kent, zoals hulpvaardigheid. Maar de keerzijde is volgens haar 'vriendjespolitiek'. De Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) concludeert in een recent rapport (2020) dat integriteitsschendingen en corruptie in de Caribische delen van het Koninkrijk worden beschouwd als "een onlosmakelijk onderdeel van een historisch gewortelde cultuur van patronage en zorg voor de familie."

[23] De indeling naar universalisme en particularisme is ontleend aan de theorie van Fons Trompenaar. In *Riding the waves of culture* (2004), stelt Trompenaar dat in westerse culturen (waaronder die van Europees Nederland) de norm voor goed en slecht boven persoonlijke relaties staat. Mensen in universalistische culturen geloven dat regels, codes en standaards goed zijn en voor iedereen in gelijke mate moeten gelden. In bijvoorbeeld Zuid Europa, Azië, Zuid Amerika en Rusland wordt het tegenovergestelde beleefd. In een interview in Magazine Trend HR (14 oktober 2019) licht Trompenaar het verschil toe aan de hand van een voorbeeld: "Laat ik beginnen met het voorbeeld dat ik vaker in mijn lezingen deel. Stel, je rijdt in een auto met een vriend. Je vriend rijdt 50 km p/u daar waar hij 30 km p/u mag en raakt een voetganger. Je komt voor het gerecht en de advocaat van je vriend die te snel reed, zegt tegen jou: "Maak je geen zorgen, je bent de enige getuige". Twee vragen. De eerste: 'Wat is het recht van jouw vriend om van jou te verwachten dat je liegt voor hem of haar?' en de tweede vraag: 'Zou je liegen?' Regel gedreven culturen [universalistische] zeggen: 'Mijn vriend heeft geen enkel recht en ik ga hem ook niet helpen door te liegen.' Een particularist zegt: 'Ik heb meer informatie van je nodig, want ik weet nog niet wat ik antwoord. Wat is er bijvoorbeeld met de voetganger gebeurd?' Het antwoord hangt af van wat er met de situatie is gebeurd. Een vraag die ik ooit kreeg was: 'Wat is er met de auto gebeurd'. De persoon die deze vraagt stelt, weet wel dat er een regel is, we zijn niet gek, maar het antwoord is niet altijd volgens de regels, dat hangt van de situatie af. Vandaar dat ze het particularisme noemen, het hangt af van de omstandigheden. […] Zwitserland scoort hoog op particularisme, 97% van de mensen zegt daar namelijk: 'Mijn vriend heeft geen enkel recht, maar ik help hem niet door te liegen.' Nederland scoort hoog met 92%, maar in Venezuela zit je op 33%. Uiteindelijk draait het hier om waar je het meest in vertrouwt. In de relatie die uitzonderlijk is, die met je vriend, of vertrouw je meer op de regel? Dat is universalisme versus particularisme."

Kleinschaligheid en insularisme

Een particularistische politieke cultuur wordt vaak in verband gebracht met kleinschaligheid. Kleinschaligheid vergroot het risico op integriteitsschendingen en corruptie, omdat de sociale afstand tussen burgers en overheidsfunctionarissen relatief beperkt is. Actoren kennen elkaar in de regel persoonlijk, waardoor sociale en professionele rollen gaan overlappen (Veenendaal, 2017; Oostindie & Sutton, 2006). Hoewel deze nabijheid bijdraagt aan samenhang en sociale cohesie, is uit de literatuur bekend dat deze overlap de kans op politieke patronage en ambtsmisdrijven aanzienlijk vergroot. De context van de BES versterkt dit mechanisme. Inwoners van de eilanden zijn doorgaans voor het oplossen van problemen in eerste instantie aangewezen op elkaar en pas in tweede instantie op Europees Nederland. Onderlinge steun en wederdiensten zijn daarom bepalend voor de sociale samenhang van deze eilandelijke maatschappijen. Daarin heeft de lokale overheid een belangrijke rol. Zij is niet alleen de grootste werkgever op de eilanden, maar levert daarnaast via de publieke dienstverlening voor veel mensen een cruciale bijdrage aan de bestaanszekerheid. Ook aan de ambtenaar in lokale dienst. Deze heeft zodoende een sterke incentive geen negatieve ressentimenten op te roepen bij het lokale bestuur teneinde zijn eigen positie niet te ondermijnen. Dat betekent niet alleen dat hij soms baat heeft bij het laten passeren van eventuele onoorbaarheden maar ook dat deze uit eigen beweging naar de (particularistische) belangen van diens bestuurders probeert te handelen. Op die manier wordt voorkomen dat de sociale relaties beschadigd worden. Overigens is deze motivering van corrupt handelen niet voorbehouden aan eilanden alleen.[24] In andere bewoording komt Willeke Slingerland in haar proefschrift Network corruption: When social capital becomes corrupted (2018) tot een vergelijkbaar concept. Bij netwerk corruptie gaat het om een vorm van corruptie waarbij een actor (het individu of de instelling) geen direct voordeel geniet, geldelijk of anderszins. Op lange termijn resulteert deze vorm van corruptie echter ook voor de actor in (indirecte) voordelen, omdat deze mag verwachten dat vroeg of laat beloning plaatsvindt voor de bewezen (illegale) diensten.[25] Slingerland definieert het begrip als volgt:

> *"Informal collective cooperation in which professional roles are misused for network interests to such an extent that the dominant norm is that of generalised reciprocity, leading to the exclusion of others, while the members' awareness of their network is reflected in their common attitude."*

Sociaal economische situatie

De wetenschappelijke literatuur levert overvloedig bewijs voor de relatie tussen armoede en de incidentie van deviant- en corrupt gedrag.[26] Hogere salarissen hangen bijvoorbeeld samen met een verlaagde kans dat iemand een steekpenning aanneemt (Warf, Warf & Bakker, 2019). Terwijl in landen waar sprake is van meer

[24] In de 'Vrienden reünie' stellen Paul van der Steen en Joep Dohmen (2022) dat de bekende voorvallen van corruptie en machtsmisbruik in Zuid Limburg in belangrijke mate samenhangt met de geïsoleerde ligging van deze regio. Deze geïsoleerde ligging zou niet alleen bijgedragen hebben aan hechte gemeenschapsvorming maar ook aan allerhande loyaliteitsrelaties tussen bedrijfsleven en overheid die vaak voor zouden zijn gegaan op een rechtmatige naleving van aanbestedingsregels en benoemingsprocedures (Steen, van der; Dohmen, J (2022). De vriendenreünie. Limburgse praktijken. Amsterdam: Alfabet Uitgevers).

[25] Netwerk corruptie moet worden onderscheiden van corrupte netwerken, waar willens en wetens directe voordelen worden genoten of gunsten worden geruild.

[26] Zie bijvoorbeeld: van Dijk, J., Nieuwbeerta, P. & Joudo Larsen, J. Global Crime Patterns: An Analysis of Survey Data from 166 Countries Around the World, 2006–2019. J Quant Criminol (2021). https://doi.org/10.1007/s10940-021-09501-0.

sociaal economische ongelijkheid omkoperij, wittenboordcriminaliteit en belastingontduiking eerder wordt geaccepteerd. Uit ander onderzoek blijkt zelfs dat de armste mensen aanzienlijk sneller geneigd (of genoodzaakt) zijn om smeergeld te betalen dan de rijkste groepen in ruil voor basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs (Transparency International, 2019).[27] Hoewel het percentage van de bevolking in Caribisch Nederland dat beneden de armoedegrens leeft op Bonaire en Saba trendmatig afneemt, betrof het in 2020 nog steeds 23% respectievelijk 20% van de bevolking.[28] Op Sint Eustatius is het percentage al jaren stabiel en leeft 28% van de bevolking onder de armoedegrens.[29] Ter vergelijking: in Europees Nederland leefde in dat jaar 6,8% onder de lage-inkomensgrens.[30]

Economische karakteristieken

De BES-eilanden zijn *cash based* economieën. Dat wil zeggen dat betalingen met contact geld gebruikelijk zijn (Van der Veen & Heuts, 2021). Economieën waar het betalen met contanten gebruikelijk is, worden vaak in verband gebracht met schaduweconomieën en witwassen, omdat het toezicht op contante geldstromen veel lastiger is en ongebruikelijke transacties daardoor door toezichthouders moeilijk te traceren zijn.

3.2.2 Mesofactoren

Op het niveau van organisaties en instituties wordt in de literatuur ook een aantal factoren in verband gebracht met de incidentie van corruptie. Het gaat – in willekeurige volgorde – om de volgende factoren:

Afwezigheid integer leiderschap

Schotborg – van de Ven (2019) wijst erop dat in geval van corruptie vaak sprake is van zwak leiderschap[31]. Er wordt bijvoorbeeld zeer beperkt toezicht uitgeoefend, er is gebrek aan aansturing, en medewerkers worden niet aangesproken als er sprake lijkt te zijn van integriteitsschendingen. Soms worden corrupte medewerkers zelfs in bescherming genomen en ontbreekt steun aan klokkenluiders. Ook het blind vertrouwen van leidinggevenden in bepaalde processen, waardoor ambtsdragers de gelegenheid krijgen corrupt gedrag te vertonen, komt vaak terug in de door haar onderzochte corruptiezaken.
Door anderen wordt gewezen op de voorbeeldfunctie die leidinggevenden uitoefenen en de besmettelijkheid van niet-integer gedrag. Wanneer managers niet-integer gedrag vertonen, wordt niet-integer gedrag bij

[27] Alhoewel deze survey in Afrika is afgenomen, zijn er geen redenen om aan te nemen dat de verhoudingen in Caribisch Nederland wezenlijk anders liggen.
[28] Van der Zee en Hoebé wijzen er in dit verband op dat ook *inkomensongelijkheid* de incidentie van criminaliteit bevordert, zij stellen: "Ook is er steeds meer bewijs voor de relatie tussen inkomensongelijkheid en criminaliteit [...]. Dit verband ontstaat onder meer door frustratie als gevolg van de zichtbaarheid van de rijkdom van anderen en de onmogelijkheid om zelf deze materiële welvaart te bereiken. Dat leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid die een uitlaatklep kunnen vinden in geweld. Het sociale en institutionele vertrouwen neemt af. Vertrouwen in elkaar en in maatschappelijke en politieke instituties is echter essentieel voor het functioneren van een samenleving. Het ontbreken van vertrouwen heeft gevolgen voor sociale cohesie en de participatie in de samenleving." (Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken. Oranjestad, Bonaire: Openbaar Ministerie BES).
[29] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld.
[30] https://www.nji.nl/cijfers/armoede-gezinnen#leven-onder-de-lage-inkomensgrens.
[31] Het begrip 'leiderschap' is binnen de wetenschap niet eenduidig geconceptualiseerd. Meer in algemene zin kan onder het begrip de vaardigheid worden verstaan om effectief leiding te geven aan een groep mensen of een organisatie. Met effectief wordt bedoeld dat de organisatie haar doelen op een (kosten) efficiënte manieren bereikt, zonder dat wet- en regelgeving worden overtreden. Leiderschap vraagt van de leiders dat ze beslissingen nemen, problemen oplossen, plannen, organiseren, relaties ontwikkelen en mensen beïnvloeden.

ondergeschikten aangemoedigd en gaat een steeds grotere groep binnen de organisatie niet-integer (corrupt) gedrag vertonen (Owusu, Chan & Shan, 2019). Niet alleen beginnende (junior) werknemers zijn gevoelig voor de combinatie van negatieve rolmodellen, lage ethische standaarden en negatieve aanmoediging, maar ook senior medewerkers, zo blijkt uit het aangehaalde onderzoek van Owusu, Chan & Shan (2019).

Onveilige organisatiecultuur

Verweel & Marcha (2003) leggen een relatie tussen het koloniale verleden, de maatschappelijke stratificatie in de Caribische delen van het Koninkrijk en de aanwezigheid van een angstcultuur op de eilanden. Personen met een leidinggevende functie zouden vanwege deze cultuur en de status die aan posities wordt toegekend veel meer autoriteit genieten dan in Europees Nederland (waar de roluitoefening veel meer functioneel van karakter is). Het tegenspreken van een leidinggevende of het ter verantwoording roepen van een bestuurder kan daardoor direct worden opgevat als een aantasting van de autoriteit en is daarom lang niet altijd gewenst. Schotborg – van de Ven (2019) wijst er verder op dat tegenspraak bieden als gevraagd wordt regels te overtreden juist hierdoor lang niet altijd vanzelfsprekend is. Ook omdat gedreigd kan worden met ontslag als orders niet worden opgevolgd. Medewerkers die wel gehoor geven aan dergelijke orders worden soms juist beloond, bijvoorbeeld met een promotie. Dat betekent overigens niet dat ambtsdragers het gedrag in de organisatie goedkeuren. De mensen die het niet goedkeuren ervaren het doorgaans als een situatie waar zij geen invloed op hebben, zeker wanneer plegers na hun bestraffing weer op een hoge positie binnenkomen in een organisatie. Deze factoren dragen bij aan 'een organisatiecultuur van collectieve onverschilligheid en gelatenheid' (Schotborg – van de Ven, 2019, p. 205). Ambtsdragers voelen zich gevangen in een systeem dat door een bestuurlijke elite in stand wordt gehouden en waartegen verzet niet loont.

Ontbreken van procedures

Hamir (1999) concludeerde dat corruptie ook het gevolg kan zijn van überhaupt een gebrek aan procedures en het toezicht hierop (in Bahoo, Salon & Paltrinieri, 2020). Schotborg – van de Ven (2019) laat voor Curaçao zien dat dat zeker voor de Caribische context het geval kan zijn, maar ook dat het probleem soms ontstaat, omdat procedures niet volledig beschreven staan of onvoldoende aansluiten bij de praktijk. Dit kan er mede toe leiden dat regels en voorschriften geïnterpreteerd moeten worden. Verder constateert ze dat het in de praktijk soms niet zozeer ontbreekt aan procedures, maar wel aan de (juiste) opvolging ervan. Regels worden terzijde geschoven als iemand dat uitkomt of er worden nieuwe functies bedacht om beslissingsprocedures te omzeilen.

Gebrek aan interne en externe controle

Ook het ontbreken van (interne en externe) controle wordt in verband gebracht met de incidentie van corruptie. Schotborg – van de Ven (2019) laat zien dat bedrijven en instanties waarbinnen corruptie plaatsvond vaak gebreken in de administratie hadden en/of kampten met verwerkingsachterstanden, waardoor effectieve controle niet kon worden uitgeoefend. Ook blijkt dat corruptiezaken – in ieder geval voor wat Curaçao betreft – meestal pas ontdekt worden door toeval of door spijtoptantes (soms ook omdat politieke tegenstanders hun

mond open deden of omdat er onderling ruzie ontstond tussen plegers). In dat kader wordt ook vaak gewezen op de relatie die bestaat tussen het niet (adequaat) reageren op signalen van malversaties door de aangewezen toezichthouders en de gepercipieerde pakkans. Het uitblijven van een reactie zorgt ervoor dat plegers van corruptie inschatten dat hun gedrag ongesanctioneerd blijft. In recent onderzoek komt naar voren dat corrupt gedrag door een gebrek aan toereikende reacties tot meer corruptie leidt (Poveda, Carjaval & Pulido, 2019).

Investering/vestigingsklimaat

Buitenlandse investeringen of de vestiging van buitenlandse ondernemingen kunnen ook de kans op corruptie vergroten, zeker wanneer het land van bestemming laagt scoort op de *Ease of doing business index* van de World Bank.[32] In dat geval ontstaat een incentive om buiten de formele procedures om – en door betaling van smeergeld – de procedures te versnellen of de uitkomst ervan te beïnvloeden. Die drempel wordt verder verlaagd wanneer de betreffende organisatie al in andere landen vertrouwd is geraakt met het betalen van smeergeld of andere vormen van corruptie (Bahoo, Alon en Paltinieri, 2020). De kans op corruptie wordt verder vergroot als het bedrijf onder controle staat van managers in plaats van aandeelhouders (Chen, Cullen en Parboteeah, 2015 in Bahoo, Alon & Paltinieri, 2020).

3.2.3 Microfactoren

Wat kenmerkt de individuele plegers van corruptie? Een aantal persoonskenmerken vertoont een relatie met de incidentie van het fenomeen. De volgende factoren zijn in de context van de Caribische delen van het Koninkrijk van belang:

Leeftijd en geslacht. Diverse onderzoeken laten zien dat plegers relatief vaak tussen de 30 en 50 jaar oud en man zijn (Guvenli & Sanyal, 2012; Tuliao & Chen, 2017 in Bahoo, Alon & Paltinieri, 2020).

Functies. Uit onderzoek van KPMG (2016) blijken plegers relatief vaak een leidinggevende of bestuurlijke functie te hebben. Schotborg – van de Ven laat echter voor Curaçao zien dat ongeveer de helft van de plegers uitvoerend was. De uitvoerende medewerkers stonden vaak in direct contact met burgers en konden vanuit hun functie misbruik maken van de dienst die zij verleenden.

Persoonskenmerken. De literatuur noemt verschillende persoonskenmerken die samenhangen met de bereidheid tot het plegen van corruptie, zoals behoefte aan macht, hebzucht en thrill seeking. Maar ook neurotische persoonlijkheidstrekken, dominantie en goede communicatieve vaardigheden worden genoemd

[32] De ease of doing business index (index voor het gemak van zakendoen) was tot 2021 een index die werd opgesteld door Wereldbank. Goede noteringen duidden op betere, meestal eenvoudigere regelgeving voor bedrijven en sterkere bescherming van eigendomsrechten. De index is vanaf 2021 niet meer geüpdatet en wordt vanaf 2023 vervangen door de B-Ready index (https://www.worldbank.org/en/businessready). Voor Caribisch Nederland – laat staan voor de afzonderlijke BES-eilanden – is tot op heden geen rating gemaakt op de index. Op basis van de interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd kan voorzichtig worden geconcludeerd dat het gemak van zakendoen in Caribisch Nederland lager ligt dan in Europees Nederland, vooral omdat vergunningverlenende instanties vaak niet beschikken over voldoende kennis en capaciteit om snel besluiten te nemen.

(Listwan, Piquero & Van Voorhis, 2010; De Graaf en Huberts, 2008). Schotborg – van de Ven (2019) laat zien dat in corruptiezaken die zij onderzocht de plegers konden worden getypeerd met labels als dominant, machtswellustig, megalomaan, principeloos en toegewijd. Ook macho, laag moreel besef, emotioneel, amicaal en loyaal kwamen in een deel van de door haar onderzochte zaken naar voren. Op basis van de analyse ontstaat het beeld dat plegers van *grand corruption* en politieke fraude sterke persoonlijkheden zijn die zich directief opstellen. Bij andere vormen van corruptie worden de plegers juist als zwak getypeerd in de zin dat ze gewoon gezwicht zijn voor de verlokking die zich voordeed of de druk van bovenaf.

Motieven. Het streven naar materieel voordeel wordt vaak gezien als het primaire motief. Maar ook andere motieven, zoals het behoud of de versterking van de eigen positie, worden genoemd. Bij politieke ambtsdragers ligt naast het materiële voordeel ook het bevoordelen van de politieke partij ten grondslag aan het gedrag. Owusu, Chan en Shan (2019) wijzen er verder op dat ook (te) lage lonen ertoe kunnen leiden dat individuele werknemers steekpenningen aannemen. Deze kans wordt vergroot als werknemers zien dat middelen door de overheid of hun werkgever op een misplaatste manier worden ingezet, terwijl deze ook hadden kunnen worden gebruikt om de lonen te verhogen. In dat geval hebben werknemers de neiging om zichzelf 'te helpen' door corruptie.

4 Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in Caribisch Nederland

In dit hoofdstuk wordt de aard van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen op de BES-eilanden in beeld gebracht en gekomen tot een typering. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende twee onderzoeksvragen:

- Welke cijfers zijn er bij betrokken instanties – OM-BES, Rijksrecherche – bekend over de vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen die voorkomen?
- Welke vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen worden ervaren?

4.1 Opmerking vooraf

De werkdefinitie[33] van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen, zoals binnen dit onderzoek gehanteerd wordt, bestrijkt een breed spectrum aan gedragingen dat loopt van strafbare feiten zoals omkoping en het aannemen van steekpenningen naar alleen het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden. Hoewel deze laatste vorm van gedragingen geenszins wenselijk is, zijn ze niet strafbaar. Over de volle breedte van de geïnterviewden bestaat consensus dat er in Caribisch Nederland amper sprake is van wat in de literatuur getypeerd wordt als 'grand corruptie' (zie vorig hoofdstuk). De analyse van de cijfers van het OM, de Rijksrecherche en de openbare lichamen ondersteunen, net als de media-analyse, dit beeld (zie volgende paragraaf). Voor zover wel sprake is geweest van directe zelfverrijking betrof het nagenoeg altijd fraudezaken waarin op illegale wijze middelen werden toegeëigend, zonder dat daartegenover een wederdienst stond. Het ging dan bijvoorbeeld om verduistering van in beslaggenomen goederen[34] of witwassen.[35] De verschijningsvormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen die wel geïdentificeerd zijn, betreffen - zoals zal blijken uit het vervolg van dit hoofdstuk - gedragingen die ondanks hun onwenselijkheid vaak niet strafbaar zijn of hooguit tuchtrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden.

4.2 Geregistreerde integriteitsschendingen

Integriteitsschendingen, waaronder strafbare gedragingen, kunnen afhankelijk van de aard worden gemeld bij de aangewezen autoriteiten. Van deze melding kan een registratie worden gemaakt. Om die reden zijn voor

[33] "Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending is het misbruiken van bevoegdheden, kennis en/of macht die met een ambtelijk-bestuurlijke functie verbonden zijn als tegenprestatie voor gunsten van derden."
[34] Zie bijvoorbeeld https://extra.cw/dos-polis-detene-pa-malversashon/ of https://antilliaansdagblad.com/bonaire/20789-strafzaak-malversatie-otb-voor-rechter
[35] https://caribischnetwerk.ntr.nl/2013/12/09/zambezi-zaak-afgezwakt-corruptie-van-tafel/.

het onderzoek bij het OM BES, de Rijksrecherche (RR), het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en de openbare lichamen uitvragen gedaan van alle zaken die vanaf 10-10-10 hebben gespeeld. Het begrip ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending – zoals dat binnen het onderzoek is gedefinieerd – is binnen de registraties van voornoemde organisaties niet als aparte categorie terug te vinden. Wel zijn er meerdere soorten gedragingen die binnen de definitie vallen en die geregistreerd kunnen worden, wanneer daarvan melding bij de bevoegde autoriteiten wordt gedaan.

De eerste soort betreft gedragingen die op grond van het ambtenarenrecht verboden of geboden zijn. In het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES komen daarbij de volgende gedragingen in aanmerking: 'het zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt'[36], 'aanvaarden van nevenwerkzaamheden'[37], 'het gebruik van overheidsgoederen[38]', 'het aannemen van giften.[39]' Op overtreding van deze bepalingen staan (ook) disciplinaire straffen zoals een schriftelijke berisping, een geldboete, uitsluiting van bevordering, schorsing en ontslag.

De tweede soort gedragingen zijn op grond van het Wetboek van strafrecht BES (Sr. BES) verboden. Het gaat daarbij om de omkopings- en begunstigingsartikelen[40] en het schenden van 'geheimhouding[41]'. Ook het binnensmokkelen van contrabanden binnen een justitiële inrichting[42] kunnen op grond van de werkdefinitie aangemerkt worden als een vorm van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending.

Van de aangeschreven partijen hebben de Rijksrecherche, het OM BES en de openbare lichamen Bonaire en Saba cijfers aangeleverd. Het openbaar lichaam van St. Eustatius kon geen gegevens overleggen, omdat deze niet centraal geregistreerd waren en in het systeem van KPCN stonden geen zaken ingeschreven die voor dit onderzoek relevant zijn.

Meldingen openbaar lichaam

In tabel 4.1 is een overzicht opgenomen van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) van zaken die enig verband houden met wat binnen dit onderzoek wordt verstaan onder ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending. Dit overzicht gaat terug tot 2021 (het jaar waarin het bureau integriteit van start gegaan is en als aangewezen orgaan integriteitsmeldingen is gaan afhandelen). Uit tabel 4.1 blijkt dat de toegekende labels van de geregistreerde meldingen wel relatie hebben met Rechtspositiebesluit ambtenaren BES, maar niet helemaal

[36][36] Artikel 45 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[37] Artikel 50 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[38] Artikel 54 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[39] Artikel 55 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[40] Zoals neergelegd in de artikelen 183 t/m 185 (Titel VIII. Misdrijven tegen het openbaar gezag) en de artikelen 375 t/m 379 (Titel XXVIII. Ambtsmisdrijven) in het Sr BES. Bij 'ambtelijke omkoping' gaat het om het omkopen van een ambtenaar met een gift, belofte of dienst om die ambtenaar in strijd met zijn ambtsplicht te laten handelen. Bij 'ambtelijke begunstiging' wordt de facto elk aanbod c.q. levering van een gift, belofte of dienst aan een ambtenaar buiten de strikte privésfeer strafbaar gesteld, ook wanneer niet van die ambtenaar wordt verwacht dat hij zich in strijd met zijn plicht zal gedragen.
[41] Artikel 285 Sr. BES.
[42] Artikel 448a Sr. BES eerste lid: "Hij die voorwerpen binnen een gesticht of een afdeling daarvan waarop de Wet beginselen gevangeniswezen BES van toepassing is, brengt of tracht te brengen waarvan het bezit binnen dat gesticht of die afdeling verboden is, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

identiek zijn aan de gedragingen die daarin verboden of geboden zijn. Het overzicht laat zien dat over de afgelopen twee jaar in totaal negen meldingen zijn afgehandeld die een relatie hebben met wat in dit onderzoek wordt verstaan onder ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending.[43] Vooral misbruik positie en belangenverstrengeling komt veel voor. Wat verder opvalt is dat alle meldingen uitsluitend betrekking hebben op twee directies: Ruimtelijke Ontwikkeling (R&O) en Toezicht & Handhaving (T&H). In de volgende paragraaf, waarin gekomen wordt tot een nadere typering van het fenomeen, wordt verder ingegaan op de specifieke kwetsbaarheden die samenhangen met de taken van beide directies.

Tabel 4.1 Aantal geregistreerde zaken Bureau Integriteit OLB met relatie tot ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending (2021 en 2022)

Jaar	Signaleren partij	Dienst	Vermoeden kwestie/schending
2021	Ambtenaar	R&O	Misbruik positie en belangenverstrengeling
2021	Burger	T&H	Misbruik positie en belangenverstrengeling
2021	Ambtenaar	R&O	Misbruik positie en belangenverstrengeling
2021	Gezag	R&O	Misbruik bevoegdheden
2022	Ondernemer	R&O	Verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden
2022	Ambtenaar	R&O	Misleiding
2022	Directeur	T&H	Nevenfuncties die de goede uitoefening van de functie en naam van het OLB schaden
2022	Ambtenaar	R&O	Misbruik positie (en ongewenste omgangsvormen)
2022	Ambtenaar	T&H	Klacht
2022	Ambtenaar	R&O	Misbruik positie

Bron: Bureau Integriteit OLB

Voor het Openbaar Lichaam Saba (OLS) geldt dat registraties ook niet identiek zijn aan de gedragingen die verboden en geboden zijn in het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES. Registraties worden bijgehouden door de HR-afdeling van het OLS. Dit gebeurt op een andere manier dan bij het OLB. In tabel 4.2 worden de registraties genoemd, als ook hoe vaak deze zijn voorgekomen in het betreffende jaar. Ook wordt bijgehouden welke sanctie er op het gedrag heeft gevolgd. In totaal zijn er 76 zaken geregistreerd tussen 2017 en mei 2023. Slechts een fractie daarvan kan mogelijk gerelateerd worden aan vormen van integriteitsschendingen die vallen binnen de werkdefinitie van dit onderzoek.[44] De enige categorieën die mogelijk in aanmerking komen, zijn onbehoorlijk gedrag en belangenverstrengeling. Maar omdat onbekend is op welke gedragingen deze categorieën exact betrekkingen hebben is het geenszins zeker dat het hier echt om cases gaat die binnen dit onderzoek beschouwd worden als integriteitschendingen.

[43] Bureau Integriteit heeft meer meldingen afgehandeld maar die hadden betrekking op zaken als ongewenste omgangsvormen of plichtverzuim.
[44] Zaken als ongeoorloofde absentie, persoonlijk gebruik van overheidsapparatuur of ruzie zijn weliswaar waar integriteitsschendingen maar hebben weinig van doen met het misbruik van macht of bevoegdheden in ruil voor een wederdienst.

Tabel 4.2 Aantal geregistreerde zaken Bureau Integriteit OLS met relatie tot ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending (2017 tot 2022)

Jaar	Aantal	Vermoeden kwestie/schending	Sanctie
2018	10	Ruzie tussen werknemers / Klacht / Persoonlijk gebruik van overheidsapparatuur / Absentie zonder toestemming / Alcoholgebruik / Onbehoorlijk gedrag	Waarschuwingsbrief
2018	2	Onbehoorlijk gedrag	Incidentbespreking
2019	7	Absentie zonder toestemming / onbehoorlijk gedrag / klacht / schuldig van strafbaar feit	Proeftijd
2019	2	Onbehoorlijk gedrag	Schorsing
2019	9	Absentie zonder toestemming / onbehoorlijk gedrag	Ontslag
2019	1	Onbehoorlijk gedrag	Verbale waarschuwing
2019	6	Absentie zonder toestemming / onbehoorlijk gedrag / klacht / snelheidsovertreding	Incidentbespreking
2019	6	Onbehoorlijk gedrag / gebrek aan kundigheid / klacht	Waarschuwingsbrief
2020	5	Persoonlijk gebruik van overheidsapparatuur / belangenverstrengeling / absentie zonder toestemming	Waarschuwingsbrief
2020	1	Onbehoorlijk gedrag	Ontslag
2020	1	Onbehoorlijk gedrag	Incidentbespreking
2021	2	Onbehoorlijk gedrag	Waarschuwingsbrief

Registraties Rijksrecherche

Zoals naderhand in hoofdstuk 6 toegelicht wordt, is strafbare integriteitsschendingen door bestuurders de Rijksrecherche (RR) primair de aangewezen partij om het strafrechtelijke onderzoek uit te voeren. Ten behoeve van onderhavig onderzoek is de Rijksrecherche in haar eigen systemen nagegaan hoeveel zaken zij sinds 2010 in Caribisch Nederland heeft onderzocht. Onderstaand overzicht (tabel 4.3) laat zien dat sinds 10-10-10 tot en mei 2023 in totaal 29 zaken zijn geregistreerd die een relatie hebben met wat binnen dit onderzoek wordt verstaan onder ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending. Dat is gemiddeld ruim twee zaken per jaar. In totaal hebben in de afgelopen 12 jaar vijf onderzoeken geleid tot een veroordeling. Negen zaken lopen nog. Het overzicht laat verder zien dat veel zaken zonder veroordeling worden afgerond, ofwel omdat het een te gering feit betrof (niet strafrechtelijk of disciplinair afgedaan, vijf keer), of omdat de bewijsvoering niet rond gekregen werd (sepot, vier keer). Eén keer was sprake van vrijspraak. Op basis van de verstrekte informatie kan niet worden nagegaan op grond van welke wetsartikelen het strafrechtelijke onderzoek is uitgevoerd. Ook een nadere inhoudelijke omschrijving van de aard van de zaken is op basis van de beschikbare data niet mogelijk.

Tabel 4.3 Aantal geregistreerde zaken en verdachten bij Rijksrecherche

Locatie	Jaar	Organisatie	Aard verdenking	Resultaat	Type verdachte
Bonaire	2009*	Openbaar Lichaam	Corruptie	Vrijspraak	Bestuurder
Bonaire	2013	KPCN	Lekken	Bestuurlijke rapportage	Ambtenaar
St Eustatius	2015	Openbaar Lichaam	Corruptie	Opgeschort, gedeeltelijk vervolg in ander onderzoek	Bestuurder
Bonaire	2015	Douane	Corruptie, lekken, druggerelateerde delicten	Sepot, Bestuurlijke rapportage opgesteld	Ambtenaar
Bonaire	2016	Douane	Ambtelijke corruptie (CITES)	Sepot	Ambtenaar
Bonaire	2016	SZW	Corruptie	Niet strafrechtelijk afgedaan	Ambtenaar
Bonaire	2017	Openbaar Lichaam	Witwassen	Sepot en opgenomen in bestuurlijke rapportage	Ambtenaren
Bonaire	2017	DROB	Corruptie	Veroordeling	Ambtenaar
Bonaire	2017	SZW	Valsheid in geschrifte, verduistering in dienstbetrekking	Veroordeling	Ambtenaar
Bonaire	2018	IND	Corruptie of valsheid in geschrifte	Niet strafrechtelijk afgedaan	Ambtenaar
Bonaire	2018	Openbaar Lichaam	Corruptie	Geen vervolging	Bestuurder
Bonaire	2018	Openbaar Lichaam	Corruptie	Oriënterend onderzoek	Bestuurder
Bonaire	2018	KPCN	Verduistering in dienstbetrekking	Veroordeling	Ambtenaar
Bonaire	2018	KPCN	Ambtsmisdrijf overig	Niet strafrechtelijk afgedaan, disciplinair	Ambtenaar
Bonaire	2019	DROB	Corruptie	Vervolging	Ambtenaar
Bonaire	2019	KPCN	Misdrijf overig	Sepot	Ambtenaar
Bonaire	2019	Staatsbedrijf	Ambtsmisdrijf overig	Veroordeling en ontneming	Ambtenaar
Saba	2020	Energiebedrijf	Corruptie/schending ambtsgeheim	Moet nog op zitting komen	Ambtenaar
Bonaire	2020	JICN	Corruptie	Moet nog op zitting komen	Ambtenaar
St Eustatius	2020	KPCN	Valsheid in geschrifte	Veroordeling	Ambtenaar
Bonaire	2021	Douane	Corruptie	Disciplinair afgedaan	Ambtenaar
Bonaire	2021	Openbaar Lichaam	Corruptie	Lopend	Bestuurder
Bonaire	2021	Openbaar Lichaam	Corruptie	Lopend, vooralsnog geen Rijksrecherche onderzoek	Bestuurder
Bonaire	2022	JICN	Corruptie	Niet strafrechtelijk afgedaan, disciplinair	Ambtenaar
Bonaire	2023	Politiek prominent persoon	Witwassen	Lopend	Bestuurder
Bonaire	2022	Overheids-NV	Corruptie	Lopend	Ambtenaar
Bonaire	2022	KPCN	Lekken	Lopend	Ambtenaar
Bonaire	2022	Rijksdienst CN	Valsheid in geschrifte	Opgeschort	Ambtenaar
Bonaire	2022	Overheidsdiens ten	Verduistering in dienstbetrekking	Lopend	Ambtenaar

Bron: Rijksrecherche/OM-BES 2023

*zaak liep door tot na 10-10-10, daarom is deze opgenomen in het overzicht.

Registraties OM BES

Voor zover een vermoeden van een ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending een verdenking van een strafbaar feit oplevert, kan het OM BES overgaan tot vervolging. In het Parket Registratie en Informatie Management Systeem (PRIEM) worden alle zaken ingeschreven waarin het OM een vervolgbeslissing heeft genomen (het overgrote deel van de zaken is aangeleverd door de RR. De cijfers in de vorige tabel en in onderstaande tabel hebben voor een belangrijk deel betrekking op dezelfde zaken). In onderstaande tabel 4.4 worden de zaken getoond waarvan het wetboekartikel van het ten laste gelegde feit een evidente relatie heeft met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen.[45] Echter, vervolging in dergelijke zaken kan ook op grond van andere artikelen hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat naast een ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending gelijktijdig ook andere feiten zijn gepleegd waarvoor een hogere strafdreiging geldt.[46] Of en zo ja hoe vaak van een dergelijke situatie sprake was, kon vanwege beperkingen van de data niet worden vastgesteld. De cijfers zijn om deze reden mogelijk een onderschatting van het werkelijke aantal zaken waarin het OM BES sinds 2010 vervolgd heeft voor een ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending.

Uit het overzicht blijkt dat het aantal zaken op jaarbasis beperkt is, fluctueert en dat het OM BES vooral zaken onderzocht heeft waarin omkoping een rol speelde (zeven keer in de onderzochte periode). Uit nadere analyse van de gegevens valt verder op te maken dat slechts in drie van de in totaal 20 zaken sprake is geweest van dagvaarden (cijfers niet weergegeven in de tabel). In de overige gevallen is sprake van (voorwaardelijk) sepot[47] of loopt de zaak nog. Een nadere inhoudelijke omschrijving van de aard van de zaken is op basis van de beschikbare data niet mogelijk.

[45] De zaken die de RR heeft ingezonden naar het Parket van het OM BES maken onderdeel uit van onderstaand overzicht en tellen dus mee in cijfer. Het OM BES heeft echter in meer zaken vervolging ingesteld dan de zaken die zijn aangedragen door de RR. Deze zijn vermoedelijk aangereikt door KPCN.

[46] Voor zo ver die lichtere zaken niet zijn meegenomen in de zaak blijven ze buiten beeld van het onderstaande overzicht. Zo is de maximale strafdreiging voor systematisch witwassen - ex artikel 435b Sr BES -maar liefst 16 jaar terwijl voor omkoping de maximale strafdreiging slechts zes jaar is (ex artikel 379 Sr. BES).

[47] Een voorbeeld van een sepot wordt beschreven op https://www.openbaarministerie.org/om-seponeert-zaak-tegen-douaneambtenaar: BONAIRE – Op 7 februari werd een douaneambtenaar aangehouden op verdenking van ambtelijke corruptie. Hij werd op 16 februari op vrije voeten gesteld in afwachting van verder onderzoek. Het onderzoek tot dan toe had namelijk geen bevestiging van de verdenking van ambtelijke corruptie opgeleverd. Dit onderzoek is voortgezet, met name naar de inhoud van de diverse gegevensdragers die tijdens de doorzoeking op 7 februari 2022 in beslag zijn genomen. Inmiddels is het onderzoek door de Rijksrecherche afgerond. Het dossier is door het Openbaar Ministerie BES (OMBES) beoordeeld. Het OMBES heeft besloten om geen verdere strafvervolging tegen deze ambtenaar in te stellen en de zaak te seponeren, omdat er naar het oordeel van het OMBES in dit onderzoek geen bewijs is gevonden voor ambtelijke corruptie in de zin van de wettelijk omschrijving "hij die een gift of belofte of dienst heeft aangenomen om in strijd met zijn plicht als (douane)ambtenaar iets te doen of na te laten". De ambtenaar en zijn werkgever zijn op de hoogte gesteld van dit sepot.

Tabel 4.4 Aantal in PRIEM ingeschreven zaken met een relatie tot ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen

Jaar	183 LID 1 SUB 1[48]	183a LID 1 SUB 2[49]	375[50]	376[51]	378 LID 1 SUB 1[52]	379 LID 1 SUB 1[53]	379 SUB 1[54]	Totaal
2012			1					1
2013	1						1	2
2014							1	1
2015			1	1				2
2016		1						1
2019	1		1		2	4		8
2022	1				1	2		4
2023*						1		1
Totaal	3	1	3	1	3	7	2	20

Bron: PRIEM OM BES (cijfers t/m mei 2023)*

Uit de analyse van de beschikbare data blijkt dat het aantal geregistreerde gevallen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen relatief beperkt is en er nauwelijks veroordelingen plaatsvinden op grond van een strafbaar feit dat te relateren is aan het fenomeen. Bovendien kan op basis van de beschikbare data geen heldere classificering worden gegeven van de verschillende verschijningsvormen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze nadere inhoudelijke beschrijving wel gegeven.

4.3 Verschijningsvormen

In deze paragraaf wordt gekomen tot een classificering van de vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen die in Caribisch Nederland worden gesignaleerd. Zoals toegelicht in paragraaf 4.1 gaat het in veel gevallen om oneigenlijk gebruik van bevoegdheden, zonder dat direct sprake is van een strafbaar feit. Hard en rechtstreeks bewijs voor het daadwerkelijk plaatsvinden van deze verschijningsvormen wordt

[48] [gestraft wordt] hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, in strijd met zijn plicht, iets te doen of na te laten.
[49] [gestraft wordt] hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, is gedaan of nagelaten.
[50] [gestraft wordt] De ambtenaar of een ander met eenigen openbaren dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon die opzettelijk geld, ongemunt goud of geldwaardig papier, dat hij in zijne bediening onder zich heeft, verduistert of toelaat dat het door een ander weggenomen of verduisterd wordt, of dien ander daarbij als medeplichtige ter zijde staat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.
[51] [gestraft wordt] De ambtenaar of een ander met eenigen openbaren dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon die opzettelijk boeken of registers, uitsluitend bestemd tot contrôle van de administratie, valschelijk opmaakt of vervalscht, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren.
[52] [gestraft wordt hij] die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten;
[53] [gestraft wordt hij] die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten;
[54] [gestraft wordt hij] 1°.die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten; 2°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, in strijd met zijn plicht, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten; 3°.die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

overigens binnen dit onderzoek vaak niet geleverd, omdat de onderzoekers geen bevoegdheden hadden concrete bewijsmiddelen te vorderen.
Dat neemt niet weg dat de incidentie van de genoemde fenomenen aannemelijk is. De aannemelijkheid is als volgt bepaald. Enerzijds heeft in de gevoerde gesprekken steeds crossvalidatie plaatsgevonden. Dat wil zeggen fenomenen die in het ene gesprek genoemd werden zijn naderhand in gesprekken met andere informanten doorgesproken en getoetst op plausibiliteit. Ook werd nagegaan of de respondent uit eerste hand getuige is geweest van de vermeende corrupte handelingen of dat de genoemde vorm wellicht in de media werd beschreven. Verschijningsvormen die slechts door één respondent werden genoemd, zijn buiten beschouwing gelaten. Ook vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen die louter uit tweede hand kwamen en vermoedelijk naar dezelfde geruchtenbron verwezen, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Anderzijds is – daar waar mogelijk – steunbewijs gezocht door te kijken in hoeverre faciliterende randvoorwaarden aanwezig zijn die het aannemelijk maken dat de betreffende vorm van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending zich voordoet.

De meeste verschijningsvormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen zijn niet voorbehouden aan één eiland. De beschrijving start daarom steeds met een generiek beeld en sluit af met eventuele verbijzondering per eiland. De volgende fenomenen komen binnen het vervolg van deze paragraaf aan bod:

- Verlenen (bouw)vergunning niet conform voorgeschreven procedures
- Niet handhavend optreden
- Delen informatie
- Aanbestedingen
- Partijfinanciering
- Benoemingen in openbare dienst
- Nevenwerkzaamheden
- Verkiezingsfraude
- Fraude

De volgorde is willekeurig. Merk op dat fraude feitelijk niet valt binnen de gehanteerde werkdefinitie van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending. Fraude betekent namelijk dat ondanks dat misbruik gemaakt wordt van bevoegdheden, tegenover het daarmee genoten voordeel geen wederdienst van derden staat. Waarom wordt het fenomeen dan toch beschreven? De reden hiervoor is dat de scheidslijn tussen fraude en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending soms lastig te maken valt.

4.3.1 Verlenen (bouw)vergunning niet conform voorgeschreven procedures

Door de respondenten wordt het proces van vergunningverlening in Caribisch Nederland gezien als hoog kwetsbaar voor integriteitsschendingen. Daarbij worden twee type integriteitsschendingen onderscheiden. Enerzijds wordt gewezen op de vorm waarbij kennelijk moedwillig de geldende procedures worden genegeerd, zodat preferente partijen kunnen worden begunstigd. Anderzijds wordt gewezen op de vorm dat

niet zo zeer sprake is van het moedwillig negeren van regels, maar er bij degene die de regels moeten toepassen sprake is van onvermogen (in termen van kennis en capaciteit), dan wel onvoldoende duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de regels toegepast moeten worden.

Verschillen per eiland

Dit integriteitsrisico werd gesignaleerd op Bonaire en St. Eustatius. Daar werden (ook uit eerste hand) voorbeelden aangehaald waar bepaalde aanvragers duidelijk een voorrangsbehandeling kregen. Van een voorkeursbehandeling lijkt ook sprake wanneer het gaat om grote commerciële investeerders die van betekenis zijn voor de lokale economie. Binnen het onderzoek werden voorbeelden aangehaald waarin gedeputeerden mondelinge toezeggingen deden aan ondernemers dat bepaalde activiteiten vergund zouden worden, terwijl de geldende procedures die onvoorwaardelijke toezegging niet mogelijk maken. Omdat op grond van die toezeggingen activiteiten startten werd achteraf vanuit het Bestuurscollege aan het ambtelijke apparaat de opdracht gegeven zaken in orde te maken. Ook als dat betekende dat de activiteit niet helemaal juridisch inpasbaar bleek. Soms ook leek sprake van direct financieel gewin. De Rijksrecherche constateert in zijn 'Bestuurlijk advies Uitgifte van grond en erfpacht Bonaire' (2018) specifiek voor de uitgifte van bouwvergunningen op Bonaire deze problematiek:

> *"Uit onderzoek is gebleken dat diverse medewerkers van DROB voor aanvragers van erfpachtrechten en aanvragers van bouwvergunningen bouwtekeningen maakten. Zij hadden hiervoor binnen hun organisatie geen toestemming voor nevenwerkzaamheden aangevraagd. Zij lieten zich voor het maken van deze bouwtekeningen door de aanvragers betalen. Niet bewezen, maar wel meerdere malen verklaard, is dat indien door een medewerker van DROB een bouwtekening was gemaakt, de aanvraag hieromtrent veel sneller werd goedgekeurd dan in andere gevallen. Nadat bij het bestuur en de ambtelijke leiding bekend was geworden dat medewerkers van DROB bouwtekeningen voor bewoners van Bonaire maakten, is hieraan geprobeerd een eind te maken middels een brief aan alle medewerkers van DROB. Uit onderzoek is gebleken dat een of meerdere medewerkers van DROB bouwtekeningen, die door hen voor burgers zijn gemaakt, onder meer hebben voorzien van valse logo's of logo's van een bestaande architect. Een voormalig leidinggevende was hiervan op de hoogte: 'Andere ambtenaren tekenen wel en zetten er dan een naam onder van een architect.'*

De politieke bemoeienis met het proces van vergunningverleningen werd in meerdere gesprekken benadrukt. Dat werd soms als bedreigend ervaren:

> *"De aanvrager belde mij samen met de bevriende gedeputeerde en werd ik uitgescholden. Diegene had twee weken geleden de aanvraag ingediend. Terwijl er acht weken staat voor de afhandeling."*

In andere voorbeelden leek juist sprake van het benadelen van vergunningaanvragers die onredelijk lang op een besluit moesten wachten. Soms was dat zo lang dat zelfs de Nationale Ombudsman aandacht vroeg voor de problematiek:

> *"Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dat betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Door verzoeker ruim 14 jaar op een wachtlijst te laten staan, nota bene jarenlang op de eerste plek, en hem blijkbaar te passeren door anderen, die op een lagere plek op de wachtlijst stonden, wel in aanmerking voor een vergunning te laten komen, zet te denken. Doordat het OLB mij geen duidelijkheid heeft kunnen geven over de vraag waarom verzoeker ondanks het verstrekken van in ieder geval de vier nieuwe vergunningen in de afgelopen vijf jaar nog steeds niet in aanmerking is gekomen voor een taxivergunning en bij het schrijven van dit rapport nog steeds op de wachtlijst staat, heeft het OLB naar mij mening gehandeld in strijd met het vereiste van betrouwbaarheid."*[55]

Uitgifte erfpachtgronden Bonaire

Meer dan de helft van de oppervlakte van Bonaire is in eigendom van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB). Al decennia geeft het bestuur bouwpercelen in erfpacht uit.[56] De oorspronkelijke gedachte achter deze uitgifte is dat op deze wijze ook midden en lagere Bonairiaanse inkomenstrekkers tegen een acceptabele prijs grond voor hun huizenbouw konden verwerven. De hoogte van de jaarlijkse canon is afhankelijk van de oppervlakte, de plek en het beoogde gebruik. De jaarlijkse canon is laag. Bij percelen die commercieel geëxploiteerd worden, is de canon zelfs uitzonderlijk laag te noemen en daarom zeer lucratief. Om in aanmerking te komen voor een erfpachtperceel voor particuliere woningbouw dient de verzoeker een formulier in te vullen en in te dienen bij directie Ruimte & Ontwikkeling (DROB) zo blijkt uit de toelichting van het OLB op de website. "[…] De verzoeker moet meerderjarig zijn, woonachtig en ingeschreven zijn op Bonaire, niet in bezit van een erfpacht/of eigendomsperceel. Bij indienen van het verzoek met de juiste informatie wordt deze ingeboekt en op een wachtlijst geplaatst. Zodra percelen beschikbaar zijn zullen deze aangeboden worden aan de eerst volgenden op de wachtlijst."[57] In de praktijk blijkt van de wachtlijstregel afgeweken te worden. In 2018 constateert de Rijksrecherche dat voor het afwijken geen eenduidige criteria zijn. Wel wordt binnen DROB gewerkt met criteria, die zijn opgenomen in een conceptbesluit van het Bestuurscollege uit 1996/1998. Dit niet-bekrachtigde beleid lijkt evenwel deels in strijd met de 'Eilandsverordening van de 4de December 1953 op het verhuren, verpachten of op andere wijze uitgeven van onroerende zaken toebehorende aan het eilandgebied Bonaire' waar de wettelijke grondslag ligt voor de uitgifte van erfpacht.

De Rijksrecherche constateert in haar advies dat de controlerende taak van zowel de Eilandsraad als die van het Bestuurscollege in verband met de uitgifte van gronden en erfpachtrechten onvoldoende wordt uitgevoerd. Er is bovendien meerdere malen afgeweken van het beleid. Ook constateert de Rijksrecherche dat ook daadwerkelijk is gepoogd invloed uit te oefenen op beleidsprocessen. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot een aantoonbaar

[55] https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/2017_085.pdf
[56] De wettelijke grondslag voor dit beleid ligt in de 'Eilandsverordening van de 4de December 1953 op het verhuren, verpachten of op andere wijze uitgeven van onroerende zaken toebehorende aan het eilandgebied Bonaire'.
[57] https://bonairegov.com/inwoners/erfpacht

voordeel voor derden. Daarmee is volgens de politiedienst het risico op ondermijning van het openbaar bestuur op Bonaire evident. Als voorbeeld wordt het onderzoek Caldera[58] aangehaald waarin twee medewerkers van DROB zijn vervolgd.

Ondertussen is er op 11 oktober 2022 door de eilandsraad van Bonaire de kadernota Grondbeleid Bonaire 2022-2025 vastgesteld.[59] Meerdere respondenten verklaarden echter dat met de nota de wachtlijstproblematiek en het gebrek aan transparantie nog steeds niet zijn opgelost.

4.3.2 Niet handhavend optreden

Verwant met de eerste vorm van integriteitsschendingen is het niet handhavend optreden, terwijl sprake is van een overtreding van één of meer wettelijke verbodsbepalingen. Het aantal aangehaalde voorbeelden tijdens de interviews was groot en varieerde van kleine voorvallen zoals het wegkijken door handhavers wanneer de (verkeers)overtreder een vriend of familielid betrof, tot het niet handhaven bij serieuze schendingen van wet- en regelgeving. Ook werd door meerdere partijen het vermoeden geuit dat havenautoriteiten op grond van informatie over inkomende (drugs)transporten soms op specifieke tijden geen controles zouden uitvoeren.[60]
Het beschreven spectrum van onderwerpen waarop soms niet gehandhaafd zou worden was breed. Genoemd werden verkeersdelicten, importbepalingen bij de grens, milieuwetgeving, hinderwetgeving en sluitingstijden horeca. Een geïnterviewde vertelt:

> *"Tijdens covid moest ik* [naam horecaonderneming] *sluiten omdat deze zich niet hield aan de regels. Ik werd hier vervolgens door de gezaghebber op aangesproken, met de vraag de onderneming weer te openen."*

Een aparte categorie betrof het selectief niet innen van lokale vormen van belasting bij preferente partijen of het überhaupt niet aanslaan van belasting voor bepaalde ondernemingen. Bij enkele aangehaalde voorbeelden werd ook vaak expliciet gewezen op de rol van (leden van) het bestuurscollege die de aangewezen handhavende partijen instructies zouden hebben gegeven weg te kijken, bijvoorbeeld bij (muzikale) evenementen. Ook de inspectie leefomgeving komt in zijn recente rapport over het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) met vergelijkbare bevindingen:

> *"Medewerkers van het* [openbaar lichaam] *worden geïnstrueerd om vergunningen af te geven. Zij worden ook geïntimideerd om handhavende acties niet op te starten of door te zetten."*

[58] https://bonaire.nu/2018/01/09/huiszoeking-vandaag-zaak-caldera/.
[59] https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/2022/06/27/bonaire-gemaand-haast-te-maken-met-grondbeleid/.
[60] https://www.openbaarministerie.org/derde-arrestatie-in-de-haven.

De Nationale ombudsman signaleerde deze problematiek al eerder. In zijn brief van 15 juni 2022 constateert hij:

> *"Van burgers op Sint Eustatius krijgen wij klachten/signalen dat de situatie nog ongewijzigd is en dat er niet wordt opgetreden bij meldingen van geluidsoverlast."*

Samenhangend met het voorgaande integriteitsrisico is het niet handhaven op commerciële activiteiten die zonder wettelijke grondslag al mondeling door een vertegenwoordiger van het Bestuurscollege toegezegd waren. Hoewel die mondelinge toezegging geen harde juridische grondslag biedt voor het uitvoeren van de activiteiten, werden tijdens het onderzoek meerdere voorbeelden aangehaald waarin ondernemers op basis van een dergelijke toezegging startten met onvergunde activiteiten. Onduidelijk bleef daarbij of zij in de veronderstelling waren dat het 'een en ander' achteraf wel in orde zou worden gemaakt of dat werd aangenomen dat een dergelijke vergunning feitelijk overbodig is omdat sowieso weinig gehandhaafd wordt.[61] Een handhaver die onvergunde bouwactiviteiten constateerde vertelde tijdens het onderzoek:

> *"Toen we de werkzaamheden zagen heb ik contact gezocht met* [naam ondernemer] *en een afspraak gemaakt voor diezelfde middag. Ik was verbaasd dat niet alleen* [naam ondernemer] *aanwezig was maar ook* [naam gedeputeerde]. *Deze zorgde met een belletje ervoor dat* [de dienst die de vergunning afhandelt] *de vereiste vergunning alsnog afgaf. Maar dat was zonder dat de vereiste procedure doorlopen werd. Naderhand zat* [de dienst die de vergunning afhandelt] *met een vervelende situatie, te meer omdat ze er door anderen op aangesproken werden."*

Recente en bekende voorbeelden van het niet handhaven bij commerciële partijen zijn onder andere de keermuur op het strand van het Chogogo Resort op Bonaire[62] en de in de rotsen uitgehouwen trap naar de zee op het Golden Rock Resort op St. Eustatius[63].

Bij het niet handhavend optreden, werd ook vaak gewezen op het niet naleven van de interne procedures die betrekking hebben op integriteit. Op medewerkers van de openbare lichamen die in strijd met de interne integriteitscode of wettelijke bepalingen hadden gehandeld, zouden geen of alleen symbolische sancties volgen, waardoor de malversaties continueren. Een geïnterviewde vertelt:

> *"Bij onderzoeken durft men soms niet door te pakken omdat je dan een beerput open trekt. Voorbeeld: er waren signalen van corruptie van een ambtenaar, er werd een onderzoek ingesteld en daaruit bleek*

[61] STINAPA, de gemandateerde toezichthouder op de activiteiten in het Bonaire Nationaal Marine Park (BNMP), geeft aan dat er rond de 240 bedrijven zijn die direct opereren in het BNMP zonder het hebben van een vergunning voor commercieel handelen in een natuurpark op grond van art. 14 Eilandsbesluit Onderwaterpark Bonaire. (De resorts worden blijven bij deze telling buiten beschouwing). Begin constateerde STINAPA dat er circa 75 gepubliceerde aanvragen (uit 2021 en 2022) onbehandeld waren. Bovendien telde zij 100 achterstallige aanvragen op de afdeling vergunningen die überhaupt niet waren ingeboekt noch gepubliceerd. De oudste gevonden aanvragen dateerden uit 2016. Bij deze aanvragen zaten bijvoorbeeld ook de aanvragen van resorts.

[62] https://bonairegov.com/fileadmin/user_upload/Samen_naar_Beter_-_Evaluatieonderzoek_besluitvormingstraject_vergunningverlening_Chogogo_Dive___Beachresort.pdf.

[63] https://antilliaansdagblad.com/sint-eustatius/27572-overheid-moet-dwangsom-betalen.

> *dat hij geld vroeg voor het leveren van diensten uit hoofde van zijn functie. Maar dat geld stopte hij in zijn eigen zak. Deze persoon geniet echter bescherming van een politiek figuur en daarom wilde men niet doorpakken, ook niet toen uit een tweede onderzoek hetzelfde resultaat kwam. De angst bestond dat deze persoon zou gaan praten bij ontslag en dat er daardoor nog (veel) meer koppen zouden moeten rollen."*

Een andere geïnterviewde vertelt:

> *Zij had gefraudeerd met facturen van de stichting en ook had zij haar auto laten maken op kosten van het openbaar lichaam. In totaal ging het om $5000 aan eigen gewin. Ze konden haar niet ontslaan: ze had geen sociaal vangnet, woonde alleen zonder kinderen, en had bescherming bij collega's van [naam afdeling] en ook bij bestuur. Die beschermers keken ook naar haar persoonlijke situatie. Deze persoon heeft uiteindelijk tot haar pensioen betaald thuis gezeten.*

Ook werden meerdere voorbeelden aangehaald waarbij degenen die wel wilden handhaven, werden tegengewerkt en uiteindelijk zelfs zouden hebben moeten vertrekken bij het betreffende organisatieonderdeel. Een geïnterviewde vertelt:

> *"De* [naam wet] *was er wel, maar werd aldoor overtreden. Er staan ook geen sancties in de wet dus je hebt geen poot om op te staan.* […] *Maar mensen die wel de regels willen handhaven worden weggepest. Er hebben te veel mensen baat bij de huidige gang van zaken."*

Verschillen per eiland

Op Bonaire en St. Eustatius werden alle varianten gesignaleerd van het niet handhavend optreden. Op Saba werd het risico ook gesignaleerd, maar niet gestaafd met concrete voorbeelden, met uitzondering van signalen dat niet gehandhaafd werd op het overtreden van de interne integriteitsregels. Die zijn ook op Saba gemeld.

4.3.3 Delen informatie

Een derde genoemd risico op integriteitsschending betreft het delen van gevoelige informatie. In het bijzonder informatie die betrekking heeft op voorgenomen (ruimtelijke) ontwikkelactiviteiten, investeringsplannen of aanbestedingen die de overheid voornemens is. Voorbeelden kwamen voorbij waarbij de overheid van plan was een weg te verbreden en vlak voordat de plannen openbaar werden grondtransacties plaatsvonden op de plek waar onteigening ging plaatsvinden. Ook ongebruikelijke transacties vlak voor het wijzigen van een bestemmingsplan werden genoemd als illustratie van dit integriteitsrisico.

Tegenover het delen van gevoelige (en commercieel lucratieve) informatie staan ook signalen van het onthouden van informatie, waardoor partijen benadeeld zouden worden. De vraag is daarbij wel of de door de respondent genoemde informatie daadwerkelijk openbaar was of niet. Wel constateert de Nationale ombudsman dat het openbaar lichaam soms in gebreke blijft in de informatieverstrekking, maar daarbij gaat het niet om het achterhouden van informatie maar om het ontbreken van communicatie (hetgeen geen integriteitsschending oplevert in de normale betekenis van het woord):

> *"Verzoeker heeft weliswaar een ontvangstbevestiging ontvangen, maar is verder niet op de hoogte gehouden over de voortgang van zijn aanvraag. Door na te laten om verzoeker daarover op de hoogte te houden heeft het OLB gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking. Uit mijn onderzoek is gebleken dat de communicatie tussen het OLB en de betrokkenen tekort is geschoten. Ik heb geconstateerd dat er pas na lange tijd een reactie van het OLB volgde of dat zaken pas na mijn bemoeienis gingen lopen. Al die tijd bleven de betrokken burgers in het duister tasten over wat zij van het OLB konden en mochten verwachten. Dit leidde ertoe dat zij zich niet serieus genomen voelden door het OLB en dat het vertrouwen in het OLB afnam." (19 juli 2017 Rapportnummer: 2017/086)*

Verschillen per eiland

Dit integriteitsrisico werd in de gesprekken gesignaleerd op Bonaire en St. Eustatius.

4.3.4 Aanbestedingen

Aanbestedingen brengen ook in Caribisch Nederland integriteitsrisico's met zich mee. Om deze risico's te beperken is in Europees Nederland voor overheden de norm dat binnen een inkoopprocedure gewerkt wordt vanuit het gelijkheids-, het transparantie- en het zorgvuldigheidsbeginsel. Op die manier worden de zich kwalificerende ondernemers in staat gesteld om hun interesse voor opdrachten kenbaar te maken. Vervolgens zou via een open en eerlijk proces selectie moeten plaatsvinden van de best kwalificerende aanbieder. Op die manier wordt gewaarborgd dat de belastingbetaler de meeste waar voor zijn geld krijgt. Overheden en overheidsbedrijven zijn daarom in Europees Nederland verplicht hun opdrachten voor de levering van producten, de inkoop van diensten en het uitvoeren van (bouw)werken aan te besteden (mits de waarde van die opdrachten een bepaalde drempelwaarde overschrijdt). Andere ondernemingen zijn niet verplicht om aan te besteden, maar maken vaak wel gebruik van eenzelfde inkoopprocedure om te komen tot het beste inkoopresultaat en om verantwoording af te kunnen leggen over de besteding van hun middelen.

Bonaire en Saba hebben geen vastgesteld inkoopbeleid. St. Eustatius heeft dat wel. Maar omdat het inkoopbeleid daar onbenoemd laat welke beoordelingssystematiek gevolgd moet worden en welke gunningscriteria van toepassing zijn, bestaat er ook binnen dit openbaar lichaam veel ruimte voor eigen

interpretatie.[64] Lokale overheden en overheidsbedrijven hebben in Caribisch Nederland zodoende veel vrijheid de inkoopprocedures naar eigen inzicht vorm te geven.[65] En dat gebeurt volgens een meerderheid van de respondenten die we over dit onderwerp spraken niet op basis van het gelijkheids-, transparantie- en zorgvuldigheidsbeginsel. In plaats daarvan zouden vaak niet functionele-criteria de uitkomst van inkoop- en aanbestedingstrajecten bepalen. Zowel bij kleine als bij grote opdrachten. De aangehaalde voorbeelden zijn divers. Een medewerker die een tweedehands auto verkoopt aan de afdeling waar die zelf werkt (de dienst voegt het voertuig vervolgens toe aan het wagenpark), het gunnen van een ICT-onderhoudscontract aan familie van de voorzitter van de raad van toezicht, een diensthoofd dat tevens eigenaar is van een copyshop en bij de dienst waaraan hij leiding geeft veelvuldig kopieerwerkzaamheden declareert. Andere voorbeelden hadden betrekking op de inhuur (zonder aanbestedingsprocedure) door een afdeling van personen die ook in dienst zijn van de betreffende afdeling. Of het gunnen van een contract aan een medewerker van de aanbestedende dienst, nog voordat medewerker zijn bouwonderneming had ingeschreven bij de KvK.
Een aparte categorie betreft de tijdelijke inhuur van 'adviseurs'. In de regel gaat het daarbij om politieke vertrouwelingen. Een andere categorie die meerdere respondenten zorgen baart, betreft de meerjaren contracten die de overheid afsluit voor de huur van bedrijfsruimtes. Deze zou vaak niet marktconform zijn in de zin dat te veel wordt betaald en de contracten voor een onevenredig lange periode zouden worden afgesloten. Tussen de eigenaren van het vastgoed en de verantwoordelijke bestuurders zou regelmatig een warme connectie bestaan.

Aanbestedingen RCN

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) is een dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN) maakt hier onderdeel van uit en verzorgt de bedrijfsvoeringsfunctie ten behoeve van de RCN. Het handelen van de RCN en daarmee ook SSO-CN is onderworpen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen (in Nederland geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012).

Op grond van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is het mogelijk om een aantal uitzonderingen te maken, onder andere voor zuiver lokale opdrachten. In de memorie van toelichting op de Aanbestedingswet 2012 wordt gesteld dat zuiver lokale opdrachten zonder grensoverschrijdend belang die buiten de Europese Unie worden verstrekt en uitgevoerd, buiten de reikwijdte van de Aanbestedingswet vallen. De RCN maakt van deze uitzonderingsbepaling gebruik en heeft daar beleid op ontwikkeld. De Europese aanbestedingsrichtlijnen bieden de RCN ook de ruimte adviesdiensten te verlenen voor de Openbare Lichamen van Caribisch Nederland. Zo heeft de RCN bijvoorbeeld een advies gegeven voor het Openbaar Lichaam Bonaire voor het aanbestedingstraject van de wegen. Daarnaast plaatst de RCN, binnen de geldende kaders, beleidsaccenten. Een accent is bijvoorbeeld meer zakendoen met lokale ondernemers

[64] Te weten: Inkoopbeleid openbaar Lichaam Sint Eustatius 2019- 2022 vastgesteld door de regeringscommissaris op 27 augustus 2019 namens het bestuurscollege. In artikel 2.4.1 van het beleidsstuk wordt gesteld dat St. Eustatius een versie ontwikkelt "van het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2016) dat geschikt is voor werken, diensten en leveringen: het Aanbestedingsreglement Statia 2019 (AR 2019) […]. OLE verklaart het AR 2019 van toepassing op al haar Aanbestedingen." In dat reglement zou de nadere uitwerking gegeven moeten worden voor een transparantie non-discrimaire inkoopprocedure. Tot op heden is dit reglement niet opgesteld.
[65] Dat neemt niet weg dat sommige overheidsstichtingen en NV's hebben wel degelijk vastgesteld inkoopbeleid, maar de verschillen zijn enorm.

en actief bijdragen aan de (verdere) ontwikkeling van kleine en middelgrote lokale ondernemingen. Dit doet de RCN door het informeren van lokale partijen over de procedures van de RCN.

In de gesprekken kwam naar voren dat lokale ondernemers RCN een aantrekkelijke opdrachtgever vinden, omdat deze een goede prijs betaalt. Er werd zelfs gesproken over een lucratieve 'RCN-opslag' waarmee het offertebedrag verhoogd wordt wanneer de aanbesteding vanuit SSO-CN gedaan wordt. Het duurder maken van de offerte zou de winstkansen van een aanbesteding niet negatief beïnvloeden. Niet onderzocht is waarom prijsconcurrentie bij RCN-aanbesteding minder van invloed lijkt op de slagingskans dan bij de lokale overheden. Maar mogelijk hangt het samen dat er met andere beoordelingssystematiek gewerkt wordt dan 'laagste prijs', bijvoorbeeld wanneer gewerkt wordt met de systematiek 'economisch meest voordelige aanbieder'. Met die manier van beoordelen weegt de kwaliteit ook (zwaar) mee in het gunningsbesluit.

Bij grote (infrastructurele) aanbestedingen door het openbaar lichaam is in de regel wel sprake van een aanbestedingsprocedure met ogenschijnlijk functionele gunningscriteria, zoals laagste prijs. Een manier om ondanks de geldende gunningscriteria toch een aanbesteding te winnen, is om qua prijs zeer laag te offreren en naderhand aanzienlijk meerwerk te berekenen. De ongeschreven aanvullende afspraak bij een dergelijke gunning is dat de opdrachtgever bij het toekennen van het meerwerk coulance betracht.

Bij de huidige situatie rond aanbestedingen in Caribisch Nederland moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. Door het ontbreken van uitgewerkt en door het bestuur vastgestelde aanbestedingsprocedures kan de huidige situatie niet worden aangemerkt als onrechtmatig. Wel als ondoelmatig omdat er geen garantie is dat de belastingbetaler de beste prijs/kwaliteitsverhouding krijgt voor de ingekochte publieke goederen en diensten. Ook doet de huidige situatie geen recht aan gelijkheids-, het transparantie- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de markt waarop de overheid in Caribisch Nederland inkoop doet geenszins te vergelijken is met die in Europees Nederland. Veelal is sprake van monopolistische concurrentie of oligopolie waardoor er soms nauwelijks te kiezen valt en veel meer gekomen moet worden tot een overeenkomst met een aanvaardbare prijs en kwaliteit. Dat die prijs wellicht (aanzienlijk) hoger ligt dan in Europees Nederland komt niet alleen door het inkoopproces zelf, maar ook doordat veel goederen middels kostbare transport moeten worden ingevoerd.

Netwerkcorruptie in Europees Nederland

Netwerkcorruptie is niet voorbehouden aan Caribisch Nederland. Willeke Slingerland, lector Weerbare Democratie aan de Saxion Hogeschool in Enschede, geeft voor Europees Nederland de volgende toelichting: "Netwerkcorruptie is een fenomeen waarin mensen die elkaar kennen, op lokaal of op nationaal niveau, een exclusief netwerk vormen dat anderen uitsluit. De leden zijn zeer loyaal en solidair en laten geen kritiek toe. Dat staat haaks op de beginselen van de democratie, zoals openheid, transparantie, eerlijkheid en toegankelijkheid. Vandaar het woord corrupt. De netwerken ontstaan onbewust en organisch, over lange tijd, waarin ze steeds sterker worden. Het gaat echt om een kluwen van mensen, die - soms impliciet - aan elkaar denkt. Het gaat niet om dienst en wederdienst, maar er is een constante en structurele wisselwerking tussen het netwerk en het individu. Als je tot het netwerk behoort, krijg je bijvoorbeeld als eerste over grote aanbestedingen van de gemeente te horen. Of je doet een goed woordje voor iemand, waardoor deze persoon een baan krijgt. Dat betaalt zich niet meteen uit in steekpenningen of iets dergelijks, maar schept wel een verplichting aan het netwerk, die later tot voordeel kan leiden. Het vindt dus ook niet enkel plaats in het gemeentehuis, maar juist in een informele setting. Je omringt je met mensen die je sympathiek vindt, die op jou lijken, die jou bevestigen in wat jij denkt en vindt. Je hebt dus geen criticasters aan boord. [...]Nederland wordt al jaren op de vingers getikt door onder meer de VN en de Raad van Europa. Wij willen bij internationale anti-corruptieverdragen altijd een voorbehoud maken: 'handel in invloed', de juridische term voor netwerken en lobbyen, mag niet strafbaar gesteld worden. Als argument wordt aangedragen dat wij een lobbyland zijn, een land van belangenbehartiging en informele processen. Dat heeft een functie. En dat is ook waar. Het poldermodel levert veel op, maar draagt tegelijkertijd een reëel gevaar in zich."[66]

Voorbeelden van netwerkcorruptie die breed zijn uitgemeten in de media betreffen onder meer die van de Provinciaalse politiek in Zuid Limburg.[67] Maar ook op het niveau van de landelijk politiek halen sommige zaken de pers. Bekend is natuurlijk de mondkapjesdeal die Siewert van Lienden kon sluiten, omdat zijn politieke netwerk hem toegang verschafte tot de top van het ministerie van VWS. Maar ook de miljoenendeal van de zoon van de partner van ex-PvdA-minister Guusje ter Horst hoort in dit rijtje thuis.[68]

Verschillen per eiland

Op Bonaire en Saba is geen sprake van uitgewerkt en vastgesteld beleid voor inkoop- en aanbestedingsprocedures. Op St. Eustatius is een eerste aanzet gedaan. Op alle drie de eilanden werden diverse voorbeelden aangedragen die blijk geven van een uitvoeringspraktijk die niet strookt met het gelijkheids-, het transparantie- en zorgvuldigheidsbeginsel.

4.3.5 Partijfinanciering

Net als in Europees Nederland voeren politieke partijen in Caribisch Nederland verkiezingscampagnes. Aan deze campagne zijn kosten verbonden. Omdat het aantal betalende partijleden in Caribisch Nederland heel beperkt is en de lokale partijen geen middelen ontvangen uit de kas van bijvoorbeeld een landelijke politieke

[66] https://www.bnnvara.nl/artikelen/wat-is-netwerkcorruptie-en-hoe-bedreigt-het-onze-democratie.
[67] Steen, van der; Dohmen, J (2022). *De vriendenreünie. Limburgse praktijken*. Amsterdam: Alfabet Uitgevers.
[68] https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bluf-en-pvda-connecties-waren-voldoende-voor-coronadeals-zo-haalde-een-onervaren-ondernemer-miljoenenorders-binnen~bafdc2c1/.

partij, zijn ze voor fondsen aangewezen op giften. Waar die giften vandaan komen kan niet systematisch worden achterhaald, omdat wetgeving ontbreekt die partijen verplicht (de herkomst van) hun inkomsten openbaar te maken. Volgens een overgrote meerderheid van de respondenten is het een publiek geheim dat de grote ondernemers op de eilanden de politieke partijen financieren. Ook zou het algemeen bekend zijn dat tegenover deze partijfinanciering het gunnen van opdrachten staat. De onderzoekers konden – net als de meeste anderen – geen inzage krijgen in partijfinanciën van de politieke partijen. Bovendien moet worden geconcludeerd dat anders dan in Europees Nederland het bevoorrechten door het lokaal bestuur van preferente partijen in inkoop- en aanbestedingstrajecten niet onrechtmatig is (zie vorige sub paragraaf).

In perspectief: partijfinanciering

Op 1 januari 2023 is in Nederland de Wet financiering politieke partijen op een aantal punten gewijzigd. Eén van deze wijzigingen is dat politieke partijen en hun neveninstellingen verplicht zijn om giften vanaf € 10.000,- per donateur per jaar binnen drie dagen na ontvangst te melden bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister maakt deze giften vervolgens openbaar door publicatie op Rijksoverheid.nl. Net als in Caribisch Nederland ontbreekt het bij gemeenteraadverkiezingen echter aan een meldingsplicht. En evenmin worden er vanuit de overheid middelen beschikbaar gesteld voor de financiering van campagnes.[69] Omdat ook in Europees Nederland lokale partijen geen geld ontvangen van een landelijke afdeling zijn ze voor hun campagnes dus afhankelijk van giften. Strikt genomen hebben politieke partijen zowel in Europees als in Caribisch Nederland dezelfde juridische positie als een voetbalvereniging of toneelclub. Daarmee vallen ze onder het burgerlijk recht en kunnen ze niet verplicht worden om openheid van zaken te geven over waar ze hun geld vandaan halen. In het buitenland is dat vaak anders geregeld. Voor Transparency International is de Nederlandse situatie dan ook meer dan genoeg reden om te pleiten voor veel striktere regels rond partijfinanciering en de transparantie rond de verkregen middelen.[70] En het kand ook anders: in Duitsland wordt bijvoorbeeld erkend dat politieke partijen maatschappelijke organisaties zijn met een heel speciale positie en taak. Daar moeten partijen elk jaar de begroting en uitgaven volledig openbaren. Anonieme giften uit het buitenland zijn daar verboden.[71]

4.3.6 Verkiezingsfraude

Naar analogie van de Europees-Nederlandse gemeenteraad kennen de openbare lichamen ieder een eilandsraad. De Eilandsraad wordt om de vier jaar verkozen. Deze eilandsraadverkiezing vindt gelijktijdig plaats met de Nederlandse Provinciale Statenverkiezingen. De Eilandsraad van Bonaire heeft negen zetels, die van Saba en St. Eustatius elk vijf zetels. De leden van de eilandsraden worden gekozen door degenen die op de dag van stemming minimaal 18 jaar zijn en die op de dag van kandidaatstelling ingezetene zijn van het betreffende openbaar lichaam (eiland). Onder ingezetene wordt iemand verstaan die is ingeschreven in de basisregistratie personen. Dit geldt ook voor niet-Nederlandse inwoners die minimaal vijf jaar legaal in (Caribisch) Nederland verblijven. Het hebben van de Nederlandse nationaliteit is dus geen voorwaarde om te stemmen voor de eilandsraadsverkiezingen.

[69] https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/kritiek-op-ontbreken-regels-financiering-lokale-partijen.
[70] https://www.transparency.nl/nieuws/2023/03/5-aanbevelingen-voor-wet-op-de-politieke-partijen/.
[71] https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2304406-nederland-is-het-wilde-westen-van-de-partijfinanciering.

De Nederlandse Kieswet is in Caribisch Nederland nagenoeg onverkort van kracht. Dat betekent ook dat kiezers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uiterlijk 14 dagen voor de verkiezingen op hun huisadres een uitnodiging krijgen om te stemmen: een stempas. Kiezers kunnen een ander machtigen die op de dag van stemming voor hen stemt (stemmen bij volmacht, op de Bovenwinden vaak aangeduid met de term proxi-voting). Ronselen van volmachten is een strafbaar feit. Ook is het strafbaar om een kiezer om te kopen via een gift of een belofte.

Tijdens het onderzoek werd over de volle breedte gesteld dat de verkiezingen een geheel ander karakter hebben dan de gemiddelde Europees-Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen, vooral omdat door de kleinschaligheid de band tussen electoraat en politici veel korter en persoonlijker is.[72] Politici (kandidaat eilandsraadsleden) zijn veel meer dan hun Europees-Nederlandse ambtsgenoten gericht op het behartigen van *individuele* behoeften van de kiezers (en hun naasten) en doen volgens de geïnterviewden vaak ook hele concrete toezeggingen om te voorzien in uiteenlopende vormen van ondersteuning. Aangehaalde voorbeelden variëren van een tas boodschappen in ruil voor het uithangen van een verkiezingsvlag in de tuin van een bepaalde partij (kleur), het uitnodigen voor een barbecue bij een bestuurder thuis, tot het toezeggen van een baant(je) of een opdracht. Kleine zaken zouden ook gewoon privé door de politici uit eigen zak worden betaald (bijvoorbeeld een nieuwe gasfles). In het Antilliaanse dagblad valt in een ingezonden stuk over het verloop van de eilandsraadverkiezingen op St. Eustatius 2023 te lezen:

> *"Medewerkers van een overheidsinstantie vernamen van een aantal klanten dat zij blij waren met de $100 die ze van de PLP ontvingen, als tegenprestatie voor hun stem op deze partij. Een mooi extraatje, als je maandelijks van een klein salaris moet zien rond te komen. Het gaat veelal om laagopgeleide economische migranten vanuit de omringende Spaanstalige regio".*[73]

Ook in Europees Nederland gaan politici soms van deur tot deur om aandacht te vragen voor de aanstaande verkiezingen, maar in Caribisch Nederland lijken de individuele toezeggingen die (kandidaat)bestuurders richting de kiezers doen veel concreter van karakter.[74] Daarbij worden, volgens de geïnterviewden soms toezeggingen gedaan die – gelet op de geldende procedures – niet gedaan kunnen worden door de politicus, omdat daarover op ambtelijk niveau beslist zou moeten worden. Binnen het onderzoek wordt door meerdere personen benadrukt dat deze persoonlijke (cliëntelistische) politiek niet iets is dat uitgaat van het eilandsbestuur alleen, maar meer een politieke relatie uitdrukt waarbinnen kiezers en gekozenen elkaar benutten om er (op korte termijn) beter van te worden. En ook kiezers stellen zich daarbij soms heel proactief op door expliciet hun stem te koop aan te bieden. Een respondent vat de huidige situatie als volgt samen:

[72] Er werd in de gesprekken parelellen getrokken met kleine Nederlandse gemeenten of de wadden-eilanden.
[73] https://antilliaansdagblad.com/sint-eustatius/27318-ingezonden-statia-keert-terug-naar-gekochte-democratie
[74] Hoewel ook in Europees Nederland het begrip ombudspolitiek steeds meer in zwang lijkt te raken en sterke overeenkomsten vertoont met de Caribische handelswijze (zie verder het tekstkader op de volgende bladzijde).

> *"Pas vanaf 10-10-10 is integriteit überhaupt een onderwerp op de eilanden. En dat onderwerp vraagt om een cultuurverandering. Mensen zeggen nu nog: ik ga niet stemmen, tenzij de bestuurder mij iets geeft in ruil voor mijn stem."*

In andere gevallen, zoals bij gastarbeiders die al vijf jaar of meer op het eiland verblijven, zou geen wederdienst worden aangeboden maar zeer dwingend stemadvies worden gegeven:

> *"Ze zei: mijn echtgenoot is directeur van* [naam organisatie]. *Stem je niet op* [naam] *dan zorg ik dat je geen klussen krijgt."*

In perspectief: Ombudspolitiek

De Haagse oud-wethouder Richard de Mos werd op 21 april 2023 vrijgesproken in een grote corruptiezaak. De Mos, fractievoorzitter van de grootste politieke partij in de hofstad, werd verdacht van ambtelijke omkoping, meineed, schending van de wettelijke geheimhoudingsplicht en deelname aan een criminele organisatie. Justitie werkte 3,5 jaar aan de zaak en had de Mos graag twee jaar achter de tralies gezien. Michiel de Vries, hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, spreekt van een 'mooie uitspraak'. "Het is duidelijk dat het strafrecht niet iets is om te worden gebruikt als dingen niet geregeld zijn", zegt De Vries, waarmee hij doelt op het feit dat er geen regels zijn voor donaties en giften aan lokale politieke partijen. Het zou volgens De Vries goed zijn als zoiets ook voor lokale partijen vastgelegd wordt. "Om dit soort nutteloze rechtszaken te voorkomen." "Het is goed dat we in Nederland beducht zijn op zaken als omkoping en corruptie", vervolgt de hoogleraar. "Maar dit ging echt nergens over. 260 euro aan etentjes en boottochtjes, en wat partijdonaties: dat mag gewoon, elke partij krijgt donaties. En al helemaal de lokale partijen, die geen partijfinanciering van het rijk krijgen, maar alles zelf moeten regelen. Ja, dan ga je naar ondernemers die je kent." Volgens De Vries zijn het OM en de Officier van Justitie 'heel hard onderuit gegaan en aangepakt door de rechter'. [75] Daar waar het OM de handelswijze van de Mos wilde aanmerken als corrupt framet de fractievoorzitter van Hart voor Den Haag zijn manier van werken als Ombudspolitiek. Bij een ombudsman kun je terecht als je een klacht hebt over bijvoorbeeld de overheid. Ombudspolitiek draait er volgens De Mos om dat er samen met de burger gekeken wordt naar een oplossing. Als een inwoner ergens een klacht over heeft of er is ergens iets kapot, dan kun je politieke partij benaderen en die zorgt er dan voor dat het probleem opgelost wordt. Het maakt politiek tot iets heel erg tastbaar. In een ingezonden brief in EW Magazine legt De Mos uit dat de huidige politiek een 'boodschappendemocratie' is. Politici hebben een boodschap en vinden dat zij met die boodschap het gelijk aan hun kant hebben. [76]

[75] https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5379587/uitspraak-oud-wethouder-richard-de-mos.
[76] https://www.ewmagazine.nl/opinie/achtergrond/2020/10/richard-de-mos-ombudspolitiek-is-met-burgers-denken-in-oplossingen-782707/.

Stemmen bij volmacht is op grond van de Kieswet ook toegestaan in Caribisch Nederland. Een argument voor deze voorziening specifiek voor de BES is dat relatief veel ingezetenen regelmatig tijdelijk in het buitenland verblijven. Dankzij de volmachtvoorziening hoeven deze ingezetenen niet speciaal voor de verkiezingen terug te keren naar het eiland.

Stemmen bij volmacht is in Caribisch Nederland echter ook relatief kwetsbaar voor misbruik omdat, gelet op de geringe omvang van het electoraat, met een relatief bescheiden aantal gekochte stemmen een verkiezingsuitslag significant kan worden beïnvloed. Binnen het onderzoek werden veel anekdotes naar voren gebracht die zouden moeten illustreren dat misbruik van volmachtstemmen regelmatig voorkomt. Enkele van die voorbeelden, zoals het langs de deuren gaan om stempassen voor geld op te kopen, hebben in 2023 geleid tot melding bij de Rijksrecherche.

De onderzoekers konden de aangehaalde voorbeelden niet onafhankelijk verifiëren. Wel kan op basis van de processen verbaal van de verkiezingsuitslag worden vastgesteld dat vanuit Europees Nederlands perspectief het percentage volmacht stemmen opvallend hoog is. Van de 1.759 geldige stemmen werden er op St. Eustatius 653 bij volmacht uitgebracht (dat is 37% van het totaal).[77] Op Saba ging het om 265 volmacht stemmen op een totaal van 1.040 uitgebrachte stemmen (dat is 25% van het totaal).[78] De gezaghebber van Saba verklaart in een persbericht uitgegeven vlak na de verkiezingen:

> *"Authorities received some signals about possible recruiting. These signals have been passed on to the Public Prosecutor's Office. Approaching voters to hand over their voting cards is punishable by law. Island Governor Johnson encouraged voters who have been approached to hand over their voting cards to contact the public prosecutor."*

In perspectief: volmacht tegen heug en meug

Als het aan de eilanden had gelegen, had stemmen bij volmacht voor de eilandsraadsverkiezingen niet tot de mogelijkheden van Caribisch Nederland behoord. Het oude Kiesreglement van de Nederlandse Antillen kende in 2010 geen volmachtregeling meer. Die regeling was namelijk afgeschaft nadat in het verleden veelvuldig misbruik was gemaakt van de voorziening. Om afwijking met de opzet van de gemeenteraadsverkiezingen te voorkomen, heeft Nederland echter bepaald dat het stemmen bij volmacht per 10-10-10 opnieuw zou worden geïntroduceerd in Caribisch Nederland. Wel werd overeengekomen dat op de eilanden alleen *schriftelijke* volmachtverlening mogelijk zou zijn. Dit als compromis nadat de drie bestuurscolleges hadden benadrukt, gezien eerdere negatieve ervaringen, zeer tegen de herinvoering van de volmacht te zijn. In de memorie van toelichting op de 'Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam' valt verder te lezen dat er toe besloten is deze afwijking ten opzichte van de geldende volmachtregeling alleen van toepassing te verklaren op de eilandsraadverkiezingen. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 956, nr. 3.p 11).

[77] https://www.statiagovernment.com/documents/publications/2023/03/23/proces-verbaal-van-de-uitslag-van-de-verkiezing-van-de-eilandsraad-sint-eustatius---kiescollege.
[78] https://www.saba-news.com/saba-central-voting-bureau-establishes-final-election-results/.

Verschillen per eiland

Dit integriteitsrisico werd in de gesprekken gesignaleerd op alle drie de eilanden.

4.3.7 Benoemingen in openbare dienst

De overheid is in Caribisch Nederland veruit de belangrijkste werkgever en daarmee voor veel inwoners de belangrijkste bron voor bestaanszekerheid. Een vast contract bij het openbaar lichaam, een van de overheidsbedrijven of RCN is daarom zeer gewild. Artikel 3 van de Grondwet (die ook van kracht is in Caribisch Nederland) stelt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Daarmee wordt zo veel bedoeld als dat discriminatie op welke grond dan ook niet is toegestaan. Uit het onderzoek komt een beeld naar voren dat benoemingen in openbare dienst, in ieder geval voor wat betreft de lokale overheid, deels sterk gepolitiseerd is. Partij-affiliatie of rechtstreekse connecties met bestuurders zouden regelmatig doorslaggevend zijn bij het bepalen wie uiteindelijk de vacante positie toevalt. De genoemde methodes om politieke benoemingen te faciliteren, varieerden van het verwoorden van specifieke functie-vereisten die bepaalde groepen op voorsprong zetten tot het regelrecht bemoeien met de uiteindelijke benoemingen door de politiek. Een geïnterviewde vertelt:

> *"Bestuurders die met meerdere mannen sterk bij een ambtenaar binnenliepen om te zeggen wat ze moesten doen. Er werd ook gedreigd met 'anders raak je je baan kwijt'. Gaat daarbij om opdrachten om mensen op posities te zetten. Het bestuur bepaalt ook welke ambtenaren er op die plekken komen dus die zijn de bestuurders dan ook goed gezind."*

Maar ook het vacant komen van een positie zou lang niet altijd worden ingegeven door functionele criteria. In dat kader werd gewezen op het naar verhouding tot Europees Nederland grote aantal politieke adviseurs en directeuren in dienst van het lokale bestuur. Geïnterviewden wijzen erop dat deze functies vaak gecreëerd zouden zijn als tegenprestatie voor bewezen (politieke) diensten. Voor de lagere functies zou dit onder meer zichtbaar worden in verkiezingstijd. In de aanloop daarnaartoe zouden specifiek baantjes worden gerecreëerd om potentiële kiezers gunstig te stemmen. Anderen vertellen dat baantjes niet alleen gecreëerd worden als tegenprestatie voor bewezen diensten maar soms ook als sociale voorziening. Een geïnterviewde vertelde uit eerste hand dat een bescheiden arbeidsaanstelling werd gecreëerd om een sociaal zwak persoon met ernstig verward gedrag te ondersteunen.

Het bevoorrechten van (politiek) gefavoriseerde kandidaten en het creëren van nieuwe functies is in Caribisch Nederland net als in Europees Nederland niet verboden (zie tekstkader). Het grote nadeel van het niet volgen van een transparant non-discriminerend werving- en selectieproces is echter dat er geen enkele garantie wordt verkregen dat de best kwalificerende kandidaat de vacante positie gaat invullen. Over de volle breedte van de respondenten wordt dan ook geoordeeld dat het regelmatig voorkomt dat personen een aanstelling krijgen waarvoor zij zich feitelijk niet kwalificeren. Ofwel omdat ze niet over de juiste opleiding en

werkervaring beschikken ofwel omdat zij evident een relatie met de politiek hebben die verstorend werkt in de taakuitoefening (of dat sprake is van beide beperkingen). Een geïnterviewde vertelt:

> *"Ik moest* [hoge ambtelijke functie] *inwerken, maar de kandidaat heeft een mbo-opleiding terwijl er schaal 13 tegenover staat. Zij is de vriendin van* [naam politieke ambtsdrager. Deze] *kwam bij me aankloppen dat ik voor die functie diens vriendin moest aannemen. Ik heb vervolgens* [naam toezichthoudende functie] *op diens verantwoordelijkheid gewezen.* [naam functionaris] *heeft het er heel erg moeilijk mee."*

In perspectief: politieke benoemingen

Hoewel de Nederlandse Grondwet stelt dat alle Nederlanders op gelijke voet in het openbaar bestuur worden benoemd (artikel 3) en dat discriminatie op welke grond dan ook verboden is (artikel 1), zijn politieke benoemingen ook in Europees Nederland legaal. Dit blijkt uit de memorie van toelichting van de grondwet die bij artikel 3 stelt: "dat bij benoemingen geschiktheidseisen worden gesteld, hetgeen onder meer kan meebrengen dat bij benoemingen de *politieke gezindheid* van kandidaten in dier voege een rol speelt, dat die politieke gezindheid mede bepalend is voor de beoordeling van de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie".[79] Dit beginsel is uitgewerkt in andere wetten. Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet ZBO's bepaalt bijvoorbeeld dat de minister de discretionaire bevoegdheid heeft de leden van een zelfstandig bestuursorgaan te benoemen en te ontslaan en in de instellingswetten van ZBO's worden zelden benoemingscriteria vermeld, zodat de Nederlandse minister de facto carte blanche heeft in het geven van een losse interpretatie van de artikelen 1 en 3 van de grondwet voor wat betreft deze benoemingen. Ook in het vierde lid van artikel 5 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling wordt bepaald – in lijn met de interpretatie van artikel 3 Grondwet – dat in redelijkheid eisen met betrekking tot politieke gezindheid mogen worden gesteld in verband met de vervulling van functies in bestuursorganen en adviesorganen. Omdat partijlidmaatschap geen openbaar gegeven is, kan niet worden nagegaan hoe groot de partijaffiliatie is van de personen die de kaderfuncties uitoefenen in het Europees-Nederlandse openbaar bestuur.

Hoewel politieke benoemingen in Nederland gelegaliseerd zijn,[80] lijkt het fenomeen voor de normale kaderfuncties niet veel voor te komen. Voor wat betreft de ongeveer 1.400 managementfuncties in schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid is namelijk in Europees Nederland de Algemene Bestuursdienst (ABD) in het leven geroepen. Voor deze functies verzorgt de ABD de werving- en selectie. Mirko Noordergraaf concludeert in een recente studie over de ABD (2020) dat de dienst er voor zorgt dat "In Nederland er geen stelsel is met 'managed moves' na verkiezingen en (partij)politieke benoemingen. Wel zit in de benoemingsprocessen voor de hoogste top een politiek-ambtelijk 'klikgesprek'[...], maar in de procedures zitten duidelijke 'checks and balances', zoals een voorselectiecommissie met een onafhankelijk

[79] Kamerstuk 13 872, nr. 3, p. 25. Merk op dat al in de jaren zeventig de problematiek van politieke benoemingen door de Tweede Kamer werd gesignaleerd: "Ook onderkenden deze leden in het vermelden van de politieke gezindheid een duidelijke afwijking van het tot op heden gevoerde beleid ten aanzien van benoemingen. Het is bekend dat leden van een niet-democratische politieke groepering -naar de mening van deze leden terecht -niet in aanmerking komen voor bepaalde benoemingen. Is het de bedoeling van de Regering van deze gedragslijn af te wijken, althans daartoe de mogelijkheid te openen? (Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13872, nr. 6)

[80] De wijze waarop Nederland politieke benoemingen in het openbaar bestuur gelegaliseerd heeft, staat in schril contrast met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Daar is politieke bemoeienis bij benoemingen nadrukkelijk verboden. Niet alleen is daar het werving- en selectieproces volledig gedepolitiseerd, maar kent ook procedures die bijna volledig tegenovergesteld zijn aan de wijze waarop in Nederland gewerkt wordt. (Zie verder: Nauta, O. (2012). Partijpolitieke benoemingen in het openbaar bestuur. OPENBAAR BESTUUR FEBRUARI 2012).

voorzitter, om de invloed en reikwijdte van politieke preferenties te reduceren."[81] Dit stelsel is niet van toepassing op de werving- en selectie van kaderfuncties binnen de openbare lichamen.

Verschillen per eiland

Dit integriteitsrisico werd in de gesprekken vooral gesignaleerd op Bonaire en St. Eustatius. Maar ook op Saba werden enkele voorbeelden aangehaald.

4.3.8 Nevenwerkzaamheden

Nevenwerkzaamheden kunnen leiden tot integriteitsrisico's wanneer de inhoud van de activiteit een relatie heeft tot de hoofdwerkzaamheden. Bijvoorbeeld wanneer een toezichthouder vanuit een andere hoedanigheid (nevenwerkzaamheden) ook invulling geeft aan het proces waarop hij toezicht houdt. Of wanneer een persoon beslist over vergunningen of financiering voor een partij waarvoor hij/zij ook werkzaamheden verricht. Als (indirecte) belanghebbende is het dan lastig om in een dergelijke situatie geen oneigenlijke argumenten mee te laten wegen in de besluitvormingsprocedures.

Tijdens het onderzoek werden binnen de openbare lichamen diverse voorbeelden genoemd van nevenwerkzaamheden die zich moeilijk lijken te verenigen met de hoofdwerkzaamheden. De voorbeelden waren divers. Onder andere werd genoemd een diensthoofd dat besluit tot het uitbreiden van de werklocatie, maar tevens verhuurder blijkt van de nieuw gehuurde werkplek, een lid van een raad van toezicht dat via zijn eigen bedrijf diensten verkoopt aan de organisatie waarop hij toezicht houdt, een ambtenaar die een bouwbedrijf heeft dat werkzaamheden verricht voor het openbaar lichaam, een ambtenaar die beslist over subsidies die zijn aangevraagd door een (non for profit) stichting waarin deze persoon bestuurslid is, of een ambtenaar die de goedkeuring verleent aan bouwvergunningen waarvoor hijzelf de tekeningen maakt. In het reeds eerder aangehaalde rapport van de Rijksrecherche (2018) valt bijvoorbeeld te lezen:

> *"Ik weet dat haast iedereen bij de afdeling realisatie bouwtekeningen maakt. […] In het verleden was het normaal en tekende iedereen. Nu weet ik dat het als nevenactiviteit niet meer wordt toegestaan. Ik weet dat er nu vaak een andere naam als tekenaar wordt vermeld op de aanvraag. Ik weet bijvoorbeeld dat een medewerker van DROB de naam van een bouwondernemer gebruikt."*

Ook bestuurders lijken meer dan eens (indirect) begunstigde van overheidsbeleid. Bijvoorbeeld omdat ze een bedrijfje hebben dat ook een (bouw)vergunning nodig heeft. Of omdat ze een partner hebben die de communicatie doet voor een grote buitenlandse investeerder die op goedkeuring wacht van het bestuurscollege voor een ingrijpend bouwproject. Lang niet al deze activiteiten leiden daadwerkelijk tot belangenverstrengeling, maar omdat er geen actief beleid is op het melden van nevenwerkzaamheden, valt

[81] Noordergraaf, M. et. al (2020). Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Utrecht: USBO (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

ook niet te toetsen in hoeverre bepaalde activiteiten strijdig zijn met de hoofdwerkzaamheden (zie verder hoofdstuk 6 Infrastructuur integriteit). De in de gesprekken aangehaalde voorbeelden konden door de onderzoekers niet onafhankelijk worden gecontroleerd. Wel laten de voorbeelden onmiskenbaar zien dat de schijn op belangenverstrengeling regelmatig ontstaat door gebrek aan transparantie over deze nevenwerkzaamheden.

Merk overigens op dat het hebben van nevenwerkzaamheden een haast onvermijdelijke noodzaak is voor met name degenen die onderaan de arbeidsmarktladder staan. Veel ouders zijn alleenstaand en genieten maar één inkomen. Dat inkomen is in de laagst betaalde inkomensklasse heel beperkt om van rond te komen, waardoor het regelmatig voorkomt dat naast een voltijdsbaan nog een tweede baan wordt uitgeoefend.[82] Tijdens het onderzoek werden meerdere voorbeelden aangehaald van medewerkers die tijdens werktijden van de ene aanstelling werkzaamheden verrichtten voor de andere aanstelling (zie verder de volgende subparagraaf 4.3.9 die gaat over fraude).

Verschillen per eiland

Dit integriteitsrisico werd in de gesprekken gesignaleerd op alle drie de eilanden.

4.3.9 Fraude

Vaak genoemd werd het privégebruik van dienstvoertuigen en tankpassen[83] en ook het uitvoeren van nevenwerkzaamheden in de tijd die gewerkt zou moeten worden voor de hoofdwerkzaamheden. In dat kader werden ook voorbeelden genoemd waarbij bovendien de uitgevoerde nevenwerkzaamheden in rekening zouden zijn gebracht bij de organisatie waar de hoofdwerkzaamheden verricht worden. In een gesprek werd gesteld dat een specifiek eilandsraadlid regelmatig werd vrij geroosterd bij diens ambtelijke hoofdbetrekking, zodat deze zich kon wijten aan diens politieke taken. Een andere geïnterviewde deed de observatie dat creatief werd omgegaan met ziekmeldingen:

> *"Twee medewerkers die elkaar afwisselden op de haven meldden zich in onderling overleg ziek op het moment dat ze dienst hadden. De andere havenmeester viel dan in, waardoor deze een toeslag op zijn gebruikelijke salaris kreeg. Door de onderlinge afspraak was er wel altijd bemensing, terwijl er aanzienlijk meer verdiend werd."*

Ook het meenemen van (schoonmaak)spullen van het werk of het gebruik van voorzieningen op het werk (wasmachine) werden genoemd als kleinere vormen van fraude. Dienstreizen en daggeldvergoedingen

[82] https://www.kinderombudsman.nl/nieuws/zorgen-over-armoede-veiligheid-thuis-en-onderwijs-blijven-kinderen-in-caribisch-nederland
[83] "The suspect E.A., a tactical investigator from KPCN, who was loaned out to the RST, had received a company car for the execution of his work and for commuting. To be able to fuel the car, he had also received a bank card with accompanying pin code.However, research showed that he frequently used the bank card from the beginning of 2017 to October 2018 to fuel his wife's vehicle, various jerry cans, an uncle's and his father's vehicle. He also used gasoline from the RST car since August 2018 to supply his home with electricity. He shared this house with his wife and co-defendant, J. A-G. J.A-G, who is a senior officer at KPCN, was suspected of complicity in theft using a false key and misappropriation of funds".(https://bes-reporter.com/police-officer-bonaire-bought-gas-for-family-with-rst-corporate-card/)

kwamen ook veelvuldig naar voren in de gesprekken. Reizen zouden bovendien veel langer duren dan nodig en declaraties zouden veel hoger zijn dan de daadwerkelijk gemaakte kosten. Een klein deel van de aangehaalde voorbeelden kon teruggevonden worden in de media-analyse. De andere voorbeelden konden niet worden gestaafd door andere informatiebronnen dan de gesprekken.

Verschillen per eiland

Dit integriteitsrisico werd in de gesprekken gesignaleerd op alle drie de eilanden en rijk geïllustreerd met voorbeelden.

4.4 Analyse

Worden de beschreven fenomenen afgezet tegen de literatuur over corruptie en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen (zie hoofdstuk 3), dan moet worden geconcludeerd dat in Caribisch Nederland *grand corruption* niet wordt waargenomen.[84] Voor zover er wel sprake is van een unilaterale relatie tussen een overheidsdienaar en een derde waarin (financiële) gunsten worden geruild tegen misbruik van bevoegdheden, dan gaat het om wat in de literatuur wordt aangeduid met de term *petty crime*. Maar ook die voorbeelden waren schaars. De geïdentificeerde cases van grote zelfverrijking hadden allen betrekking op fraude. ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in strafrechtelijke zin worden in Caribisch Nederland weinig waargenomen. Daarentegen is misbruik van bevoegdheden wel vaak aan de orde. Dit misbruik gebeurt echter niet in het kader van een unilaterale ruilverhouding waarbij in uitwisseling voor bijvoorbeeld steekpenningen diensten of andere voordelen worden geboden. Het gaat in de meeste gevallen om een vorm van favoritisme van preferente partijen (zoals relaties en familie) vanuit de gedachte dat voor de geboden hulp vroeger of later ook een beroep gedaan kan worden op de ander. Soms is het favoritisme duidelijk in strijd met de wetten en regels, zoals bij het verstrekken van vergunningen of het niet handhaven wanneer dat volgens de wet wel geboden is. In andere gevallen – zoals bij aanbestedingen of het benoemen van personen in openbare dienst – ontbreken heldere regels, waardoor geen sprake is van een overtreding, ook al is de uitvoeringspraktijk overduidelijk wel in strijd met het algemeen belang en de beginselen van goed bestuur. Dergelijke gedragingen worden in de literatuur geplaatst in het schemergebied tussen politieke patronage[85], sociale

[84] Daarmee is niet uitgesloten dat grand corruption toch plaatsvindt. Deze zou dan alleen onzichtbaar moeten zijn voor de buitenwereld. Een reden waarom grand corruption zich wel degelijk voor zou kunnen doen op de BES-eilanden is dat politici en ambtenaren onderling vaak korte en persoonlijke lijntjes onderhouden. Deze intieme relaties maakt dat betrokkenen redenen hebben elkaar te beschermen waardoor de kans op ontdekking kleiner is. Tegelijkertijd kan daar tegenover gesteld worden dat het juist vanwege de kleinschaligheid veel lastiger is om echt onzichtbaar te opereren omdat de samenleving niet anoniem is en vroeg of laat signalen over corrupte gedragingen dan toch in het geruchten circuit moeten belanden.

[85] Politieke patronage is de relatie waarbij de politicus of politieke partij gunsten verleent (een benoeming in overheidsdienst, een terrein, een vergunning, enz.) aan een 'cliënt' in ruil voor het verlenen van de stem bij verkiezingen, andere diensten of trouw. Het populaire synoniem voor politieke patronage is vriendjespolitiek. Onder politieke patronage valt Nepotisme, dat inhoudt het begunstigen van eigen familieleden of vrienden door autoriteiten, bijvoorbeeld door ze in hoge functies te benoemen of door ze opdrachten te gunnen. (https://deugdelijkbestuuraruba.org/politieke-patronage/).

omkoping en netwerkcorruptie[86]. En vanwege de beperkte maatschappelijke afkeuring van dit gedrag kan ook gesproken worden van wat in het vorige hoofdstuk witte of grijze corruptie wordt genoemd.

Voorts blijkt uit het hoofdstuk dat de ambtenaar niet los gezien worden van de bestuurlijke dynamiek. Ambtenaren die oneigenlijk gebruik maken van bevoegdheden, doen dat in de regel met medeweten van of op instructie van politieke ambtsdragers. Soms gebeurt dat heel direct op grond van directieven van hogerhand, soms gebeurt het ook omdat de ambtenaar al meent te weten wat de bestuurder zou willen en hij wil voorkomen dat de bestuurder ontstemd zou raken. In dat laatste geval wordt gehandeld in de geest van de vermeende (particularistische) behoeftes van de bestuurder.

[86] Netwerkcorruptie is een term geïntroduceerd door Willeke Slingerland in haar proefschrift Network corruption: When social capital becomes corrupted (2018). Het gaat om een vorm van corruptie waarbij een actor (het individu of de instelling) geen direct voordeel geniet, geldelijk of anderszins, maar andere actoren in het netwerk allicht wel, op lange termijn resulterend in indirecte voordelen voor de actor. Het is te onderscheiden van corrupte netwerken, waar willens en wetens directe voordelen worden genoten of gunsten worden geruild. Slingerland definieert het begrip als volgt: "Informal collective cooperation in which professional roles are misused for network interests to such an extent that the dominant norm is that of generalised reciprocity, leading to the exclusion of others, while the members' awareness of their network is reflected in their common attitude."

5 Risicofactoren

Om te kunnen bepalen of de integriteitsinfrastructuur in Caribisch Nederland hiaten vertoont, is het noodzakelijk eerst dieper in te gaan op de factoren die op de BES-eilanden samenhangen de gesignaleerde integriteitsschendingen. In dit hoofdstuk wordt daarom antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- Welke contextfactoren – sociaaleconomische ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, etc. – zijn relevant voor het duiden van ontwikkelingen ten aanzien van integriteitsschendingen?

Bij het beantwoorden van deze vraag maken we een onderscheid tussen macro en mesofactoren.[87] Daar waar relevant wordt aansluiting gezocht bij de beschikbare literatuur op het thema. De factoren worden in willekeurige volgorde weergegeven. Het hoofdstuk is gebaseerd op de interviews en studies die gaan over de bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland.

5.1 Macrofactoren

5.1.1 Sociaal culturele kenmerken

Uit de literatuur en de gesprekken blijkt dat kleinschaligheid en het insulaire karakter van de BES-eilanden contextfactoren zijn die het risico op integriteitsschendingen vergroten. Als gevolg van het geringe aantal inwoners is de sociale afstand tussen burgers, ondernemers en overheidsfunctionarissen klein. Deze nabijheid zorgt ervoor dat actoren elkaar vaak persoonlijk, of anders wel via verwanten kennen, waardoor sociale en professionele rollen overlappen (Veenendaal 2017; Oostindie & Sutton, 2006). Hoewel deze nabijheid bijdraagt aan samenhang en sociale cohesie, is uit de literatuur bekend dat deze overlap de kans op politieke patronage en ambtsmisdrijven aanzienlijk vergroot. Schotborg – van de Ven & van der Zee wijzen in hun publicatie over weerbaar bestuur in Caribisch Nederland (2023) op dit risico door te stellen:

> *"Ambtsdragers worden geacht een objectief oordeel te geven over de aanvraag van een bouw-, werk- of verblijfsvergunning, een terrein, een subsidie, een tegemoetkoming in de (ziekte)kosten, de aanstelling en bevordering van een ambtenaar, het opleggen van een boete of het nemen van een (disciplinaire) maatregel. Een gevolg van de kleinschaligheid is dat de bestuurder of ambtenaar zowel impliciete of expliciete druk ervaart vanuit de omgeving om iets te doen of na te laten. Het is nu eenmaal gemakkelijker om een onbekende een boete op te leggen."*

Van der Veen & Heuts (2021)[88] concluderen dat de sociale druk verder toeneemt door wat ze noemen de 'ons-kent- ons-cultuur' op de eilanden. Ongebruikelijke of criminele (trans)acties gepleegd door 'bekenden' worden

[87] Factoren op microniveau zijn buiten beschouwing gelaten omdat ze voor integriteitbeleid minder relevantie hebben en bovendien ander type onderzoek vergen (gedragspsychologisch).
[88] Van der Veen, H., & Heuts, L. (2018). National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire Sint Eustatius en Saba. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

daardoor veel minder snel gemeld of veroordeeld. Het doorbreken van de zwijgcultuur kan immers direct gevolgen hebben voor de sociale relaties en verhoudingen in de gemeenschap. Deze geneigdheid verlaagt de facto de pakkans bij integriteitsschendingen. Een andere factor die zij opvoeren, en die ook in sterke mate in de interviews wordt bevestigd, is wat Mooij et al. (2013) noemen de 'belangencultuur' op de BES-eilanden.[89] Deze belangencultuur kon ontstaan doordat de bewoners van de kleinschalige, geïsoleerd gelegen eilanden van oorsprong op zichzelf en op elkaar waren aangewezen; er was lang geen sprake van een overheid die een publieke en rechtvaardige afweging van deelbelangen bewaakte. De Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014) verklaart de cultuur van patronage en cliëntisme in het Caribische gebied ook vanuit ditzelfde historisch insularistisch perspectief.[90]

Hoewel Schotborg – van de Ven & van der Zee (2023) in Caribisch Nederland een afname signaleren van de oude bestuurscultuur van patronage en nepotisme, wordt door de meeste respondenten die in het kader van onderhavig onderzoek gesproken werden gesteld dat het voor-wat-hoort-wat-principe binnen bestuur en maatschappij nog steeds dominant is. Een aanwijzing wordt daarin gevonden dat de meest populaire politici zich nog steeds bedienen van methoden en verkiezingsretoriek die juist het particularisme benadrukken. En ook los van de verkiezingen is er voortdurend aandacht voor het onderhoud van netwerken en relaties. Geïnterviewden stellen dat het verlenen van een gevraagde gunst of dienst binnen een insulaire samenleving niet eenvoudig geweigerd kan worden. Vroeg of laat heb je de ander weer nodig en een eerder bewezen dienst biedt de garantie dat ook jij geholpen zal worden. Een ondernemer vertelt:

> *"Ik laat de gedeputeerde niet betalen voor zijn bezoek aan het restaurant. En als hij een week een auto nodig heeft stel ik die kosteloos beschikbaar. Ik weet dat hij mij helpt als ik een vergunning nodig heb. Het duurt anders lang voor je geholpen wordt."*

De sociaaleconomische karakteristieken van de eilanden zorgen ervoor dat deze particularistische oriëntatie - althans bij de oorspronkelijke bewoners - niet eenvoudig te veranderen is. Een aanzienlijk deel van de inwoners van de BES-eilanden leeft volgens CBS-cijfers in armoede. Zeker naar Europees-Nederlandse maatstaven gaat het om grote delen van de bevolking.[91] De wetenschappelijke literatuur levert evident bewijs

[89] Mooij, A.J.M., Tijssens I., & Mark, J. van der (2013). *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013: Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Zoetermeer: DLIO Zoetermeer.

[90] Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014). Doing the right things right: Eindrapport van de commissie Integer openbaar bestuur. Philipsburg, Sint Maarten: Commissie Integer Openbaar Bestuur .

[91] In 2020 leefde op Bonaire 23 procent en op Saba 20 procent van de bevolking onder de armoedegrens. Op Sint Eustatius leefde dat jaar 28 procent van de bevolking onder de armoedegrens. In 2021 leefde 6,8 procent van de Europees Nederlandse particuliere huishoudens onder de lage-inkomensgrens (die aanzienlijk hoger is dan de armoedegrens die wordt gehanteerd voor Caribisch Nederland. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius verdiende de rijkste twintig procent in 2020 respectievelijk 9,3, 6,5 en 10,3 keer zo veel als de armste twintig procent. Dit is de zogenoemde 80/20 ratio. Deze trend is stabiel en geeft geen indicatie dat het verschil in inkomen aan het veranderen is. In Nederland verdiende de bovenste twintig procent 4,4 keer zo veel als de onderste twintig procent. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld en https://www.nji.nl/cijfers/armoede-gezinnen . Ondanks dat naar Europees Nederlandse norm sprake is van relatief veel armoedeproblematiek op de eilanden moet ook worden opgemerkt dat het minimumloon mede door toedoen van de Nederlandse overheid flink is toegenomen. Op Bonaire gaat het over de periode 2010-2023 om een stijging van 177%, op Saba om een stijging van 231& en op St. Eustatius om een stijging van 251%. In Europees Nederland gaat het over diezelfde periode om een stijging van 137% (bron: Economisch Bureau Amsterdam 2023).

dat tussen dergelijke omstandigheden en de incidentie van deviant gedrag samenhang bestaat.[92] Politici en rijke families maken hier gebruik van en binden minder welvarende burgers aan zich in ruil voor diensten en gunsten, bijvoorbeeld door het betalen van rekeningen voor een artsbezoek of de aanschaf van schoolboeken in ruil voor een stem bij de lokale verkiezingen, zo stelde het WODC eerder (Van der Veen & Heuts, 2021, p36). Een geïnterviewde vertelt:

> *"Voor de kleine man speelt dat het salaris in de regel laag is en je daar amper van kunt rondkomen. Bij de gevangenis verdien je bijvoorbeeld $1500 terwijl je huur al gauw $750 bedraagt. Wanneer je dan $500 krijgt aangeboden om een telefoon binnen te brengen bij JCN dan wordt de verleiding groot."*

Naast de armoedeproblematiek speelt volgens Van der Zee & Hoebé (2019)[93] de inkomensongelijkheid ook een rol bij de maatschappelijke acceptatie van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland. De geneigdheid tot deviant gedrag ontstaat volgens hen onder meer door frustratie als gevolg van de zichtbaarheid van de rijkdom bij de ander en de onmogelijkheid om zelf deze materiële welvaart te bereiken. Dat leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid die een uitlaatklep zouden vinden in norm-overschrijdend gedrag. Deze hypothese vindt steun in de gesprekken die voor onderhavige studie werden gevoerd. Diverse geïnterviewden benadrukken dat de maatschappelijke tweedeling – die aantoonbaar nog veel groter is dan in Europees Nederland[94] - het gevoel van onrechtvaardigheid aanwakkert. Gewezen wordt op de situatie dat veel lokale inwoners om een aanvaardbaar inkomen te verdienen voor het bestaansminimum twee banen moeten hebben, terwijl anderen met zichtbaar minder arbeidsinspanning zich een aanzienlijk comfortabel leven kunnen permitteren. Dat ondermijnt de sociale cohesie en het onderlinge vertrouwen. In dat kader wordt ook regelmatig gerefereerd aan de levensstijl van Nederlandse expats die met riante buitenlandtoelages soms letterlijk een veelvoud verdienen van de lokale ambtenaren.[95] Een geïnterviewde verteld:

> *"Ik heb liever geen uitgezonden medewerker naast een lokale op dezelfde taak. Zo'n 3W-toelage maakt de verschillen groot en daar krijg je scheve gezichten van."*

[92] Zie bijvoorbeeld: van Dijk, J., Nieuwbeerta, P. & Joudo Larsen, J. Global Crime Patterns: An Analysis of Survey Data from 166 Countries Around the World, 2006–2019. J Quant Criminol (2021). https://doi.org/10.1007/s10940-021-09501-0: Negin, Vahideh and Abd Rashid, Zakariah and Nikopour, Hesam (2010): The Causal Relationship between Corruption and Poverty: A Panel Data Analysis; Vinayagathasan, T., & Ramesh, R. (2022). Corruption – Poverty Nexus: Evidence from Panel ARDL Approach for SAARC Countries. Asian Journal of Comparative Politics, 7(4), 707–726. https://doi.org/10.1177/20578911211069496

[93] Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken. Oranjestad, Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

[94] Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius verdiende de rijkste twintig procent in 2020 respectievelijk 9,3, 6,5 en 10,3 keer zo veel als de armste twintig procent. Dit is de zogenoemde 80/20 ratio. Deze trend is stabiel en geeft geen indicatie dat het verschil in inkomen aan het veranderen is. In Nederland verdiende de bovenste twintig procent 4,4 keer zo veel als de onderste twintig procent. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld

[95] Ook in de beleidsdoorlichting van artikel 1 Koninkrijksrelaties (versterken rechtstaat) werd dit aandachtspunt al gesignaleerd. Te lezen valt: "De facto leidt de regeling tot ongeveer een verdubbeling van het lokale salaris, terwijl het lokale salaris al ongeveer gelijk is aan dat wat de uitgezondene in Europees Nederland in dezelfde functie verdiende. Hierdoor kan een uitzending financieel gezien ook erg lucratief worden. Daarnaast leidt de buitenlandtoeslag tot onderlinge verschillen binnen de organisaties, wat op de werkvloer voor ongemak zorgt. Tussen lokale medewerkers en medewerkers die vanuit Nederland zijn uitgezonden en die hetzelfde werk doen, kan daardoor ongewild een sociale afstand blijven bestaan die van invloed kan zijn op de arbeidsmotivatie. Nauta, O (2022). Versterken rechtsstaat. Beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van BZK), p. 66

Politieke patronage en cliëntisme levert voor degene die nauwelijks rond kan komen van het beschikbare inkomen een oplossing voor acute noden, ook al is deze oplossing niet duurzaam en bestendigt het vooral de oude afhankelijkheidspatronen. Voor degenen die aan de goede kant van de economische scheidslijn staan, biedt patronage en cliëntisme net zo goed (of beter gezegd: nog meer) voordelen. De particularistische relatie met de overheid, die onderhouden wordt via directe lijntjes met de politieke eindverantwoordelijken, verschaft een uitgelezen kans marktmacht te vergroten en de eigen concurrentieposities te bestendigen. Vrijwillig of niet: politici hebben tegen deze achtergrond ook weinig andere keuze dan mee te doen aan het patronagestelsel. Politici die zich laten voorstaan op een onpersoonlijk programma van bestuurlijke integriteit en het algemeen belang maken nu eenmaal, mogelijk afgezien van Saba, weinig kans een verkiezing te winnen.

5.1.2 Economische ontwikkeling

De economische dynamiek is, met name op Bonaire, enorm veranderd sinds het eiland een bijzondere gemeente binnen het Nederlandse bestel geworden is. Na 10 oktober 2010 zijn honderden miljoenen euro's geïnvesteerd in vastgoed, horecacomplexen en toeristische trekpleisters. Van der Zee en Hoebé (2019) geven aan dat de transparantie bij veel investeringen ontbreekt, waardoor er geen goed zicht is op 'wie feitelijk betaalt of wie betrokken is'. Volgens hen was bij een aantal vastgoedtransacties op Bonaire – waarbij Venezolaans en Chinees geld geïnvesteerd werd– de legale herkomst van de middelen onduidelijk. In de NRA BES 2021 kwam naar voren dat dit ook geldt voor een aantal van de recente vastgoedtransacties met Europees-Nederlands, Oost-Europees en Russisch geld. Mede onder invloed van de buitenlandse vastgoedinvesteringen stegen de afgelopen jaren de verkoopprijzen van woningen op Bonaire enorm.[96]

Door de toestroom van nieuwe inwoners en de gestegen vastgoedprijzen is de economische betekenis van de vastgoedmarkt wezenlijk veranderd. Op Bonaire, waar de uitgifte van erfpacht oorspronkelijk tot doel had de inwoner met de kleine beurs de mogelijk te bieden een betaalbaar onderkomen te realiseren, kan tegenwoordig met de overdracht van erfpachtpercelen serieus geld worden verdiend.[97] Zeker wanneer het perceel wordt aangewend voor de ontwikkeling van commercieel vastgoed.[98] En niet alleen de burger wordt door de nieuwe economische realiteit meer dan vroeger blootgesteld aan financiële verleidingen. De toegenomen bouwactiviteiten en nieuwe bedrijvigheid zorgen er voor dat de overheid (ongewild) een sleutelrol kan gaan spelen bij ondermijnende criminaliteit, omdat zij uiteindelijk het bevoegd gezag is voor uitgeven of weigeren van bouw- en milieuvergunningen. Deze sleutelpositie maakt dat de

[96] Sinds 2011 was er een prijsstijging van bijna 50% en was er overall sprake van een toename van het aantal verkochte woningen van meer dan 40%. Mede door de gestegen woningprijzen worden Bonairiaanse huishoudens met een laag inkomen (zonder eigen woning), grotendeels noodgedwongen aangewezen op het huren van woningen in de particuliere huurmarkt. (Van der Veen en Heuts 2021, p. 43)
[97] Bij het overdragen van een bebouwd erfpachtperceel aan een derde partij is voorafgaand geen toestemming van het bestuurscollege nodig, mits er aan de volgende voorwaarden is voldaan: Er staat een gerealiseerd woonhuis op het perceel, welke voldoet aan de bouwvergunning die is verleend. Directie Ruimte en Ontwikkeling heeft een verklaring verstrekt waaruit blijkt dat aan alle voorwaarden van de bouwvergunning is voldaan.
[98] De prijs van erfpachtcanon verschilt per stuk grond, maar is op Bonaire gemiddeld $2 per vierkante meter per jaar, hetgeen een fractie is van de kapitaallasten die gemoeid zijn wanneer de grond in eigendom zou worden genomen. Grotere percelen zijn naar verhouding goedkoper, zie bijvoorbeeld: https://harbourtownbonaire.com/erfpacht/

vergunningverlenende onderdelen van het ambtelijke apparaat en het onderdeel toezicht en handhaving extra kwetsbaar worden voor oneigenlijke beleidsbeïnvloeding.[99] Deze organisatieonderdelen van het openbaar lichaam kunnen uit hoofde van hun taakstelling er tenslotte voor zorgen dat bepaalde economische ontwikkelingen plaatsvinden of worden tegengehouden.

In perspectief: Europees Nederland faciliteert corruptie en belastingontduiking

De Financial Secrecy Index 2022 (FSI) [100] laat zien dat Europees Nederland corruptie en belastingontduiking faciliteert. Nederland staat op de 12e plaats van de Financial Secrecy Index 2022 en doet het daarmee slechter dan belastingparadijzen als de Kaaimaneilanden en Cyprus. [...] Een belangrijke reden voor de hoge positie van Nederland op de FSI is het gebrek aan inzicht en transparantie van uiteindelijk belanghebbenden (UBO's). Inzicht in de uiteindelijk belanghebbende (de natuurlijke persoon die bij een onderneming of rechtspersoon aan de touwtjes trekt) bevordert transparantie van geldstromen en bemoeilijkt corruptie, belastingontduiking en fiscale misdrijven.
https://fsi.taxjustice.net/country-detail/#country=NL&period=22

Voor St. Eustatius en Saba worden de voornoemde risico's, die samenhangen met de economische ontwikkelingen, lager ingeschat: deze eilanden lijken door hun geografische ligging en topografie minder aantrekkelijk voor grootschalige toerisme en georganiseerde criminaliteit. Bovendien zou het door de kleinschaligheid van deze eilanden moeilijker zijn om heimelijke activiteiten te ontplooien. Dit betekent niet dat activiteiten met een crimineel oogmerk daar zijn uit te sluiten. Het havengebied op Saba is bijvoorbeeld een open onbeveiligd terrein en het zicht ontbreekt op wat er buiten kantooruren gebeurt. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen voor drugssmokkel, anders dan voor eigen gebruik. Het aantal bedrijfsmatige (toeristische) activiteiten begint echter ook op St. Eustatius en Saba toe te nemen, terwijl de capaciteit van de overheidsorganisaties daar nog beperkter is dan op Bonaire (Schotborg – van de Ven & van der Zee 2023, p 16).

[99] Persbericht OM BES van 11 juni 2018:: "Het Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) vindt dat de overheid van Bonaire structurele maatregelen zou moeten nemen om misstanden bij de Directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (DROB), een onderdeel van het Openbaar Lichaam, te stoppen. Door de manier waarop de taken van die directe worden uitgevoerd worden bestuurlijke processen ondermijnd. DROB is onder meer belast met uitgifte van gronden en vergunningverlening. Het OM BES heeft leiding gegeven aan een opsporingsonderzoek met de naam "Caldera" door het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en de Rijksrecherche. Dit betrof een onderzoek naar het vermoeden dat twee medewerkers van de directie zich schuldig hadden gemaakt aan fraude en witwassen. In dat onderzoek is vastgesteld dat er binnen de directie sprake is van verrijking en willekeur. Al in 2009 is door de Algemene Rekenkamer gewaarschuwd. En er gaan ook al jaren verhalen rond over zelfverrijking en vriendjespolitiek. In onderzoek "Caldera" zijn die zaken ook daadwerkelijk vastgesteld."

[100] De Financial Secrecy Index is een ranglijst van jurisdicties (landen) die het meest medeplichtig zijn aan het helpen van individuen om hun financiën te verbergen voor de staat (als belastinginner). Financiële geheimhouding vergemakkelijkt belastingmisbruik, maakt het witwassen van geld mogelijk en ondermijnt mensenrechten. De index identificeert 'daarom jaarlijks s werelds grootste leveranciers van financiële geheimhouding en belicht de wetten die overheden kunnen veranderen om hun bijdrage aan financiële geheimhouding te verminderen. De lijst wordt jaarlijks opgesteld door Tax Justice Network, een Brits non-profit organisatie die de publieke opinie en het overheidsbeleid wil informeren en beïnvloeden over een breed scala aan kwesties die verband houden met belastingen, belastingparadijzen en financiële mondialisering.

5.2 Mesofactoren

5.2.1 Gebrek aan ambtelijke slagkracht

Onder de geïnterviewden bestaat consensus dat de slagkracht van het ambtelijk apparaat steeds minder toereikend is voor de taakuitvoering van het openbaar lichaam. Vanwege de toegenomen economische activiteiten, de bevolkingsgroei en de Nederlandse normen op talloze beleidsterreinen worden vraagstukken steeds complexer en juridischer. Vooral op het terrein van vergunningen, controle- toezicht en handhaving (VTH-domein) kunnen de openbare lichamen het tempo steeds minder bijbenen. Een uitspraak tijdens het onderhavige onderzoek illustreert dit punt:

> *"Het eiland komt capaciteit en competenties tekort. Natuurbeschermingsregelgeving is bijvoorbeeld echt heel complex. Ondernemers en burgers snappen nauwelijks wat de regels inhouden en als ze dan naar de overheid gaan voor een vergunning binnen een beschermd natuurgebied, dan wordt het helemaal ingewikkeld. Het openbaar lichaam heeft heel veel moeite de juiste voorwaarden te formuleren."*

Omdat organisaties overvraagd raken, ontstaat er binnen het ambtelijke apparaat een geneigdheid juridische procedures te voorkomen. Volgens geïnterviewden ontberen de openbare lichamen de juridische capaciteit en bestuurders vrezen voor financiële aansprakelijkheid wanneer ondernemers echt overgaan tot het indienen van schadeclaims. Het openbaar lichaam zou volgens diverse geïnterviewden daarom geneigd zijn mee te bewegen met de wensen van partijen die dreigen de overheid aansprakelijk te stellen. Ook wanneer voor het openbaar lichaam inhoudelijk goede redenen opgevoerd kunnen worden niet toegeeflijk te zijn. Binnen het onderzoek werd een aantal voorbeelden aangehaald waarin grote ondernemers nog hangende de toekenning van een vergunning al gestart waren met onvergunde werkzaamheden. Na constatering van overtredingen door het toezicht- en handhavingsapparaat volgde een aanschrijven door een advocaat van de ondernemer, waarin het bestuur aansprakelijk gesteld werd voor eventuele vertraging mocht de vordering om de activiteiten te staken niet worden ingetrokken. De brief van het advocatenkantoor VanEps Kunneman Van Doorne van 25 oktober 2021 in het kader van het Chogogo-dossier aan de gezaghebber van Bonaire is wat dat betreft illustratief:

> *"Indien het niet lukt om in goed onderling overleg deze kwestie in de komende dagen tot een goed einde te brengen, dan zal cliënte genoodzaakt zijn rechtsmiddelen aan te wenden tegen de Aanzegging. Indien dat leidt tot vernietiging of herziening van de Aanzegging, dan staat daardoor vast dat sprake is van een onrechtmatig besluit waardoor cliënte aanspraak zal maken op vergoeding van de door haar geleden en te lijden schade. Deze schade zal vanwege de door de Aanzegging ontstane vertraging in de uitvoering van het project en de reeds richting derden aangegane verplichtingen niet gering zijn"*[101]

[101] Zie verder: https://bonaire.nu/2021/11/09/chogogo-resort-verrast-door-optreden-olb-en-dreigt-met-rechtszaak/.

En niet alleen de juridische functies, maar ook de reguliere functies op het terrein van vergunningverlening en toezicht en handhaving kampen met capaciteits- en kwaliteitsproblemen. Door diverse respondenten wordt gesteld dat veel beleidsfuncties binnen het openbaar lichaam op maximaal mbo-niveau worden ingevuld, daar waar voor dezelfde functie in Europees Nederland hbo+ vereist is.[102] De druk op de functie-uitoefening wordt verder vergroot door taalproblematiek: veel mensen in dienst bij het openbaar lichaam zijn het Nederlands nauwelijks machtig. Dit is echter nog steeds de officiële bestuurstaal, en voor zo ver de burger of ondernemer in het Nederlands communiceert, dient in deze taal gereageerd te worden. Dat betekent dat vergunningsvereisten, (handhavings)besluiten en de bijbehorende motiveringen vaak in het Nederlands moeten worden verwoord. Het opstellen van dergelijke complexe teksten is voor een mbo-geschoolde medewerker al geen sinecure, laat staan wanneer dat ook nog moet gebeuren in een vreemde taal. Motiveringen die inhoudelijk en taal technisch onvolkomenheden bevatten, zijn vatbaar voor verweer. En dat wordt binnen het ambtelijk apparaat maar al te goed begrepen, waardoor er een *incentive* bestaat zaken in der minne te schikken en mondeling te regelen.

> *"Mensen werken hier niet vanuit de maatschappelijke opgave, maar vanuit de nauwe gestelde taak. Het mbo-niveau maakt dat conceptueel denken vaak echt te veel gevraagd is. Het helpt ook niet mee dat leidinggevenden geen positie kunnen pakken, omdat ze zelf vaak moeten vrezen voor hun baan. "Hou je mond maar even tot na de verkiezingen" wordt dan gezegd."*

De Inspectie Leefomgeving en Transport komt in zijn recente rapportages over Vergunningverlening, toezicht en handhaving (2023) tot de volgende conclusie:

> *"De eisen aan personeel zijn toegenomen, terwijl scholing en begeleiding bij de uitvoering van de taken is achtergebleven. Vacatures, ook voor het management, zijn moeilijk in te vullen en staan langere tijd open. Aanstellingen worden na afloop van de periode van 3 jaar regelmatig niet verlengd. Dit gaat ten koste van continuïteit en een gevoel van verantwoordelijkheid. Meerdere verbetertrajecten lopen langdurig naast elkaar zonder vastgestelde einddatum. Dit leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden binnen de organisatiestructuur. […] Het OLB heeft niet de vereiste kennis en ervaring om de VTH-taken adequaat te kunnen uitvoeren. Voor meerdere bedrijven en activiteiten is geen vergunning verleend. Wettelijk verplichte adviseurs worden niet consequent en tijdig betrokken bij vergunningverlening. Besluiten worden niet naar behoren bekendgemaakt en de processen zijn niet inzichtelijk. Toezicht vindt plaats op ad hoc basis en handhaving leidt niet tot herstel van de overtreding."*

[102] Er zijn weinig argumenten op grond waarvan gesteld kan worden dat aan beleidsfuncties in Caribisch Nederland lagere eisen gesteld mogen worden. Sterker nog veeleer zouden hogere functie-eisen voor de hand liggen. De lokale overheid heeft nagenoeg dezelfde functies uit te oefenen als in Europees Nederland de gemeentes doen. Maar het aantal personen dat invulling geeft aan die functie is vaak een stuk beperkter. Dat leidt er toe dat bij overheidsfunctionarissen veelal sprake is van feitelijk aan hogere kwalificatie-eisen moeten voldoen om hun functie naar behoren uit te kunnen oefenen. Maar juist vanwege de voornoemde beperkte rekruteringsgrond is dat een schier onmogelijke opgave (Nauta, 2011).

5.2.2 Organisatiecultuur en voorbeeldgedrag

In de gesprekken en de literatuur wordt de organisatiecultuur binnen de lokale overheid van Caribisch Nederland gezien als een serieuze risicofactor voor integriteitsschendingen.[103] Vooral twee cultuuraspecten zouden samenhang vertonen met dit risico. In de eerste plaats wordt in de gesprekken gewezen op de ons-kent-ons-mentaliteit waarbinnen particularistisch motieven sterk kunnen meewegen in de besluiten die genomen worden. Familie, bekenden en andere gefavoriseerde partijen kunnen daardoor rekenen op een snellere of gunstige behandeling of afhandeling van hun verzoeken. Het begunstigen van relaties lijkt ook door een groot deel van de bevolking in Caribisch Nederland niet afgekeurd te worden, waardoor het ook veel minder verhuld plaatsvindt dan in Europees Nederland, zo wordt tijdens de gesprekken naar voren gebracht. Favoritisme wordt eerder gezien als logisch gevolg van het feit dat op het eiland geen sprake is van een anonieme samenleving, hetgeen positief wordt gewaardeerd. Een ambtenaar in lokale dienst licht toe:

> *"Ik help jou en dan help jij mij. Met 'chèns, chèns bèk is niet altijd iedereen in de rij blij.[104] Maar je weet dat jij ook erbij hoort en die kans een keer voor jou komt want je maakt deel uit van die groep. Een lokaal persoon die goed geld maakt en zijn rijkdom, invloed en macht ook inzet voor de groep, wordt gezien als een eervol persoon binnen de groep. En hoe meer je 'goed' bent met die persoon, hoe meer kans je maakt op 'chèns, chèns bèk."*

Angstcultuur is een tweede aspect van de organisatiecultuur dat binnen het onderzoek, voor wat betreft Bonaire en St. Eustatius, naar voren wordt gebracht als risicofactor voor integriteitsschendingen. Lang niet iedere ambtenaar maakt namelijk vrijwillig oneigenlijk gebruik van bevoegdheden of laat voorgeschreven handelingen na om relaties (van henzelf of die van de verantwoordelijke bestuurder) te bevoorrechten. Veel sterker dan in Europees Nederland wordt rekening gehouden met de (informele) machtsverhouding binnen de organisatie en tussen de politiek en de organisatie. Deze verhoudingen kunnen voorgaan op procedures. De Rijksrecherche constateert in zijn bestuurlijk advies over de erfpachtproblematiek op Bonaire (2018):

> *"Uit de onderzoeken Zambezi en Caldera is gebleken dat binnen de ambtelijke organisatie op Bonaire een 'angstcultuur' lijkt te bestaan. Men is bang voor gedeputeerden en voor leidinggevenden. Hierdoor spreekt men zich in het algemeen niet uit over zaken die in hun ogen niet volgens de afgesproken regels worden uitgevoerd. Medewerkers met een kritische houding ten opzichte van het handelen van*

[103] Onder organisatiecultuur wordt binnen dit onderzoek de verzameling van normen, waarden en gedragsuitingen verstaan die gedeeld worden door de leden van de organisatie en de leden aan elkaar en aan de organisatie bindt. Sommige leden van de organisatie hebben door hun positie, kennis of uitstraling een grotere invloed op de cultuur dan anderen. Een organisatiecultuur die eenmaal is gevestigd, kan zo sterk zijn dat nieuwe leden in de organisatie zich de daarbij behorende gedragingen, houding en normen snel eigen maken.

[104] Het gaat om de rij in de supermarkt. Als er een lange rij staat en je ziet dat iemand die je kent bijna aan de beurt is dan kun je deze persoon het voorstel doen 'chèns, chèns bèk' (kans, kans terug). De betreffende persoon laat jou en je volle boodschappenwagen voorgaan waarmee hij zichzelf en de rest van de rij benadeelt. Nadat je zijn plaats in de rij hebt ingenomen doe hij jou ook het voorstel 'chèns, chèns bèk'. Als jij instemt dan ruilt hij zijn eigen plek weer terug naar de eerste plek in de rij. Gunstverlener en begunstigde worden uiteindelijk niet benadeeld (en de begunstigde juist bevoordeeld). Dat de rest van de rij wel benadeeld wordt hindert niet want zij heeft geen relatie met jou noch met gunstverlener. Het chèns, chèns bèk-principe, dat symbool staat voor het favoritisme op de eilanden, schijnt op Bonaire daadwerkelijk plaats te vinden. De auteurs van dit rapport hadden niet zelf het genoegen getuigen te zijn van deze lokale praktijk.

> *gedeputeerden en/of leidinggevenden wordt het werken binnen de organisatie moeilijk gemaakt of worden vanwege hun kritische houding gepasseerd."*

Ambtenaren zijn zich bewust van hun kwetsbaarheid en de gevolgen van het verlies van hun baan.[105] Een geïnterviewde vertelt:

> *"Ambtenaren werden - en worden nog steeds - bedreigd door gedeputeerden, zoals* [naam functie]*, die toen ze aan hem vertelde dat ze dat niet mocht doen, als reactie kreeg dat als ze dat niet deed, ze haar baan kwijt is."*

De ILT (2023) constateert in zijn rapport over toezicht en handhaving dat ambtenaren vanwege de angstcultuur het lastig vinden om puur op inhoud en feiten het gesprek te voeren. Dit wordt vermeden vanwege in het verleden ervaren negatieve persoonlijke consequenties. Zij wijzen erop dat het ontbreken van steun van het hogere management en het bestuurscollege daarin zwaar meetelt. Dit maakt het volgens de ILT lastig om professioneel en standvastig te blijven bij de uitvoering van de taken. Van der Veen & Heuts (2021) wijzen er in dit verband ook op dat in machtsongelijke culturen, zoals Caribisch Nederland, de angst voor autoriteiten ertoe leidt dat ondergeschikten er sowieso minder naar neigen 'meerderen' te vragen rekenschap af te leggen. Ambtenaren die zich niet gesteund voelen door hun leidinggevende staan zodoende onder grote druk mee te bewegen met de wensen van de politiek, ook als dat niet conform de regels is. De angstcultuur wordt verder gevoed door het feit dat de politiek in Caribisch Nederland veel minder afstand houdt tot het uitvoerende beleidsniveau dan in Europees Nederland gebruikelijk is. In hun rapport over weerbaar bestuur vermelden Schotborg – van de Ven & van der Zee (2023):

> "[Politieke ambtsdragers informeren bij de uitvoerende ambtenaar] *naar de status van een aanvraag om vervolgens te interveniëren teneinde het proces te bespoedigen. In dit verband wordt de ambtenaar soms door de bestuurder thuis bezocht of verzocht naar een bepaalde plaats te komen. Ambtenaren ervaren dit op hun beurt als ongewenste inmenging en als politieke druk die intimiderend en bedreigend overkomt."*

Veel komt dan aan op het middenkader dat de politieke tegendruk moet geven en moet uitleggen – ook en vooral aan de politiek - wat de geldende regels en procedures zijn. Die tegendruk wordt echter lang niet altijd gegeven. Diensthoofden zijn namelijk zelf vaak ook kwetsbaar voor repercussies. Tijdens het onderzoek wordt verteld dat het mede daarom soms lastig is om middenkaderfuncties te bemensen en dat daar veelal gewerkt wordt met tijdelijke arbeidscontracten die eenvoudig ontbonden kunnen worden mocht daar politiek aanleiding toe zijn. Daarnaast wordt gesteld dat middenkaderfuncties regelmatig worden toebedeeld aan politieke vertrouwelingen (zie ook paragraaf 6.2.6 benoemingen in openbare dienst) die geen baat hebben bij

[105] In de gesprekken wordt ook gesteld dat ontslag voor een lokale ambtenaar in Caribisch Nederland veel grotere consequenties heeft dan het ontslag van een ambtenaar in Europees Nederland.

het strak volgen van de regels, wanneer dat betekent dat ze ingaan tegen de wens van degene aan wie zij hun positie te danken hebben. Het middenkader van de lokale overheden zou op Bonaire en St. Eustatius om die reden vaak onvoldoende krachtdadig kunnen optreden. Op Saba werd deze problematiek niet genoemd.

In perspectief: politiek druk in Europees Nederland

"Bijna de helft van de ambtenaren, 47 procent, heeft het afgelopen jaar te maken gehad met morele twijfels. Zij vinden bijvoorbeeld dat de burger niet geholpen is bij beleid dat zij moeten uitvoeren, dat beleid ethisch of wettelijk niet deugt, of ze vinden dat beleidskeuzes niet overeenkomen met hun politieke overtuiging." Dat blijkt uit een onderzoek van I&O Research onder 2.275 ambtenaren bij het Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, dat woensdag wordt gepubliceerd. Volgens het onderzoek zegt 18 procent van alle ambtenaren dat beleid niet (altijd) volgens zijn of haar opvattingen wordt gemaakt. Bijna een derde van de ambtenaren ervaart 'politieke druk' in het werk, en ruim een kwart heeft situaties meegemaakt waarbij de publieke zaak niet gediend was. Topambtenaren worden steeds meer gekweld door de wensen van de politieke leiding. Dat wisten we al. Maar uit dit onderzoek blijkt dat lagere ambtenaren die ontwikkeling ook merken", zegt onderzoeker Peter Kanne van I&O Research. Zorgen die onder lagere ambtenaren leven, komen ook veel voor aan de top. De hoogste ambtenaren van alle twaalf ministeries constateerden vorig jaar „een toegenomen spanning" in de samenwerking tussen de ambtenarij en de politieke leiding van het land. In november vorig jaar beklaagden vijftig topambtenaren zich in een brief aan onder meer premier Mark Rutte (VVD) en minister Hanke Bruins Slot (Binnenlandse Zaken, CDA) over die spanning tussen politiek en ambtenarij. Ze schreven: „Ambtenaren moeten hun werk kunnen doen zonder het risico te lopen in het politieke debat te worden getrokken."[106]

Tegelijkertijd werd tijdens het onderzoek ook naar voren gebracht dat de angstcultuur soms juist ook naar de andere kant kan doorschieten doordat ambtenaren opvallend rigide vasthouden aan voorschriften. Ook als de uitwerking daarvan evident niet meer in de geest van het achterliggende beleid is. Als reden voor deze neiging werd aangevoerd dat medewerkers bang zijn om foutjes te maken waarop ze later aangesproken konden worden.[107] En om te voorkomen dat een dergelijke fout optreedt, wordt koste wat kost vastgehouden aan de regels, zodat naderhand altijd gezegd kan worden dat aan de procedure is voldaan.

Om te kunnen motiveren vanuit de geest van een regel is een manier van conceptueel denken nodig die volgens verschillende geïnterviewden het mbo-werk- en denkniveau vaak te boven gaat. Een uitgezonden Nederlander in een leidinggevende positie stelt daarom:

> *"Ik neem dergelijke besluiten nu altijd zelf zodat zij* [red: de lokale ambtenaar] *zich niet verantwoordelijk hoeven te voelen en zorg ervoor dat ik alles goed motiveer. Naderhand kan ik dan uitleggen waarom we deze keuze gemaakt heb."*

[106] https://www.nrc.nl/nieuws/2023/06/20/morele-twijfels-bij-helft-ambtenaren-a4167711/appview
[107] In dat kader werd ook genoemd dat het woord 'integriteit' in de loop der jaren bij verschillende organisatieonderdelen van het lokale bestuur in Caribisch Nederland een besmette connotatie heeft gekregen. Een 'verwijtbare fout' wordt namelijk gezien als synoniem voor een 'integriteitsschending' die kan leiden tot ontslag

De geneigdheid van het uitvoerende niveau naar de letter van de wet in plaats van naar de geest van de wet te handelen, werd op alle drie de eilanden geconstateerd.

Voorbeeldgedrag aan de top

Veelvuldig werd tijdens het onderzoek gewezen op het belang van integer voorbeeldgedrag. "Want 'the tone in the top' bepaalt voor de lagere echelons van de organisatie de muziek." Het voorbeeldgedrag binnen het lokale bestuur is naar Europees-Nederlandse maatstaven lang niet altijd integer. Bij de voorbeelden van de verschijningsvormen die in het vorige hoofdstuk gepresenteerd werden, hebben in vrijwel alle gevallen bestuurders en leidinggevenden een initiërende of faciliterende rol gespeeld. Vanwege de ons-kent-ons cultuur weet en ziet iedereen alles. Ook wanneer bijvoorbeeld niet wordt opgetreden tegen fraude. Daarmee zou de overheid richting de eigen organisatie en de bevolking het signaal afgeven dat het bestuur misbruik van overheidsmiddelen en andere vormen van fraude kennelijk niet afkeurt. Dit werk normbevestigend en bij uitvoerende ambtenaren zou daardoor gelatenheid ontstaan richting niet-integer gedrag.

Volgens meerdere geïnterviewden heeft ook Europees Nederland hierin een rol. In het kader van het interbestuurlijke toezicht (zie daarover meer in het volgende hoofdstuk 6) wordt Den Haag doorgaans goed geïnformeerd over malversaties en integriteitsrisico's op de eilanden. Binnen de interviews worden meerdere voorbeelden aangehaald waarin Den Haag echter niet bereid was op te treden, terwijl naar het oordeel van de geïnterviewden overduidelijk sprake was van niet integer gedrag binnen de lokale overheid. Den Haag zou daarmee het signaal afgeven dat dergelijk gedrag blijkbaar acceptabel is. Naast het kennelijk niet willen optreden door Den Haag worden ook (oude en nieuwe) voorbeelden aangehaald van Europees-Nederlandse functionarissen die zelf de schijn van belangenverstrengeling op zich hebben geladen. In sommige gevallen is – na de nodige media-aandacht - alsnog actief opgetreden en de ongewenste situatie hersteld. In andere gevallen die geen aandacht in de media kregen, zou de situatie oogluikend zijn toegestaan. Schotborg – van de Ven en van der Zee (2023) concluderen in hun rapportage over weerbaar bestuur ten aanzien van dit punt:

> *"Vaststaat dat ambtenaren zich vaak erg 'bloot' voelen. In lastige situaties staan zij er alleen voor en voelen zij niet de backing van de gezagsdragers, ook niet vanuit de ambtelijke top in Nederland."*

5.2.3 Ontbrekende procedures en gebrek aan transparantie

Iedere burger heeft er recht op te weten welke besluiten de overheid neemt en op welke gronden dit gebeurt. Overheidsorganisaties moeten dat ook voor de eigen bedrijfsvoering en verantwoording kunnen reconstrueren. In het kader van bestuurlijke integriteit is het daarnaast van belang dat beleidsprocessen en beleidsnormen zijn vastgesteld en vastgelegd. Alleen op die manier kan de overheid gedwongen worden rekenschap af te leggen voor het gevoerde beleid.

Voor wat betreft het registreren en archiveren van overheidsinformatie is de Archiefwet BES van belang. De bestuurscolleges van de openbare lichamen zijn zorgdrager voor de eisen uit deze wet. De Erfgoedinspectie constateerde in zijn 'Verkenning van de zorg voor overheidsinformatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (2019)[108] dat bij de archivering van overheidsinformatie veel niet goed gaat en niet voldaan wordt aan de wettelijke normen. Ook de ILT (2023) concludeert, althans voor het VTH-proces, dat registratie van documenten onvolledig is en bovendien niet eenduidig gebeurt.[109] Het ontbreekt daardoor bijvoorbeeld aan een actueel overzicht van bedrijven die een (hinder)vergunning moeten hebben en worden (ontwerp)vergunningen niet of niet op tijd gepubliceerd. Belanghebbenden worden daardoor niet of niet op tijd geïnformeerd. Belanghebbenden krijgen ook vaak geen ontvangstbevestiging, en omdat sprake is van enorme achterstanden in het afhandelen van aanvragen worden de wettelijke termijnen niet bewaakt.
Een respondent vertelt over de situatie op Bonaire:

> *"We zijn nagegaan hoeveel bedrijven onvergund in* [gebied] *activiteiten uitvoeren: het gaat om 250 bedrijven. Het aantal vergunningaanvragen bij* [afdeling vergunningen] *is gigantisch. Vanuit 2021 liggen er 73 aanvragen op de stapel. Voor 2022 gaat het al om 109. Aanvragers weten niet waar ze aan toe zijn want* [afdeling vergunningen] *geeft geen schriftelijke bevestiging van ontvangst. Ze liggen zonder PNA nummers in een bakje. In het kader van* [naam projectontwikkeling] *werd nagegaan hoe het zat met de vergunningen: die bleken verspreid in allerlei laatjes. Dit is geen onwil maar onvermogen! En angst. Mensen zijn heel bang om besluiten te nemen die naderhand fout blijken te zijn."*

Het verhogen van de kwaliteit van de informatiehuishouding wordt bemoeilijkt, omdat niet voorzien kan worden in bepaalde randvoorwaarden. Zo wordt het als een gemis ervaren dat op nog geen van de eilanden sprake is van gestandaardiseerde adressen. Het kan daardoor gebeuren dat diensten met verschillende adressenlijsten werken en dezelfde personen onder verschillende adressen meerdere keren voorkomen.[110] Ook het ontbreken van BSN en de functionaliteiten van DIGID maken dat unieke personen of objecten soms niet 100% betrouwbaar geïdentificeerd kunnen worden.[111]

Naast vervuilde informatie en onvolledige archivering binnen de lokale overheid speelt verder het probleem dat veel beleid en procedures niet goed uitgewerkt zijn, waardoor ruimte is voor interpretatie. Het OM BES concludeert voor Bonaire hierover in zijn persbericht van 11 juni 2018:

[108] https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/rapport/2019/06/12/rapport-archiefwet-bes/De_Archiefwet_BES_verkenning_van_de_zorg_voor_overheidsinformatie_op_de_BES_DEFINITIEF.pdf
[109] Ook de inspectie SZW (2023) concludeert in zijn Rapportage Nacontrole corona steunmaatregelen Caribisch Nederland (Eindversie 9 juni 2023) dat het ontbreken van heldere procedures en geautomatiseerde processen de kwetsbaarheid voor integriteitsschendingen vergroot: "De RCN-unit SZW opereert in een context waarin kwaliteit en mogelijkheid van controle en monitoring uitdagend is vanwege onder meer de noodzakelijke gehanteerde 'papieren aanvraag' omdat er geen DigiD is, er sprake is van verouderde applicaties en doordat beschikbare digitale informatiesystemen ontbreken zoals een Polisadministratie."
[110] In Europees Nederland wordt gewerkt met de BAG https://www.geobasisregistraties.nl/basisregistraties/adressen-en-gebouwen
[111] De staatsecretaris KR heeft een taskforce opgericht met als doel de introductie voor te bereiden in 2025 van zowel de postcode en huisnummers als het BSN (brief van 21 maart 2023, kenmerk: 2023-0000129312)

> *"De verrijking, de willekeur en ander niet-integer gedrag bij DROB zijn mogelijk doordat er onvoldoende regels en beleid zijn waaraan de medewerkers en bestuurders zich hebben te houden. Daarnaast is de controle op hun handelen volstrekt onvoldoende. Er is ook feitelijk geen sprake van een functionerend systeem van checks en balances waardoor misstanden worden opgemerkt en verbeteringen op ambtelijk of bestuurlijk niveau worden afgedwongen."*

Dit geldt volgens geïnterviewden niet alleen voor DROB, maar ook voor veel andere organisatieonderdelen op de drie eilanden. Het ontbreken van eenduidige procedures maakt bovendien dat bepaalde handelingen of besluiten het beeld kunnen oproepen van een integriteitsschending, terwijl nader onderzoek leert dat het vaak alleen gaat om gebrekkige regels. Tijdens het onderzoek werden meerdere voorbeelden aangehaald die dit punt illustreren. Tegelijkertijd wordt er ook op gewezen dat bepaalde spelers in het politieke veld baat hebben bij niet volledig uitgewerkt beleid. Enerzijds omdat daardoor ruimte blijft voor favoritisme, anderzijds omdat procedures ook als kil en onpersoonlijk worden ervaren.

> *"Het wordt soms gevoeld als wantrouwen als je procedures strak wilt volgen. Integriteitsprocedures worden vaak gezien als gedoe. Sowieso is het openbaar lichaam een informele organisatie. […] In Europees Nederland zijn ze sowieso meer gewend aan procedures en vinden we dat normaal. Het informele hier maakt het ook lastig om elkaar aan te spreken."*

5.3 Analyse

Op basis van de gesprekken en de relevante literatuur over Caribisch Nederland blijkt dat een aantal deels onderling samenhangende factoren in verband gebracht moet worden met het risico op integriteitsschendingen binnen het openbaar bestuur van de BES-eilanden. In de eerste plaats speelt op het maatschappelijke niveau dat binnen de dominante politieke cultuur bepaalde vormen van integriteitsschendingen gelegitimeerd lijken, of althans niet afgekeurd worden.[112] Binnen een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie verwachten kiezers, burgers en ondernemers van de politieke ambtsdragers particularistische politiek. De begunstigingen verschillen per actor en variëren van het verlenen van voorrang bij een vergunningsaanvraag, het creëren van een werkplek tot het gunnen van een opdracht. De politieke ambtsdrager op zijn of haar beurt verzekert zich van electorale steun, middelen voor de partijkas of loyaliteit van het netwerk. In positieve zin kan de huidige situatie worden opgevat als hulpvaardigheid en nabuurschap. In negatieve zin als favoritisme.

[112] Heidenheimer (1988) maakt in dit kader een relevant onderscheid tussen 'zwarte', 'grijze' en 'witte' corruptie. Hierbij bepaalt de mate waarin de corruptie wordt getolereerd of afgekeurd door de samenleving de indeling. Bij zwarte corruptie wordt de corruptie afgewezen door alle lagen van de bevolking. Van grijze corruptie is sprake als sommige sociale groepen het gedrag afkeuren en willen dat het bestraft wordt, maar de grotere massa niet. Tot slot is er van witte corruptie sprake als het gedrag door de gehele samenleving wordt getolereerd. (Political Corruption A Handbook. Edited By Arnold J. Heidenheimer 1988). Vanuit deze invalshoek bezien kunnen de integriteitsschendingen in Caribisch Nederland gekwalificeerd worden als grijze corruptie.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt weinig hoop dat deze patronen van politieke patronage spontaan zullen verdwijnen. De armoede op de eilanden maakt dat grote groepen eilandbewoners aangewezen zijn op de diensten van de overheid. Hoewel op lange termijn het algemeen belang niet gebaat is bij de huidige gang van zaken, levert op korte termijn politieke patronage wel degelijk profijt voor de betrokkenen. Een tas boodschappen of $100 in ruil voor een kiezersstem levert direct een tastbaar voordeel op voor beide partijen. Terwijl een politieke toezegging integriteit met kracht te gaan bevorderen juist met argusogen gevolgd wordt.

Op mesoniveau is sprake van enkele factoren die politieke patronage faciliteren. In het hoofdstuk werd gewezen op de wijdverbreide angstcultuur die in de van oorsprong machtsongelijke Antilliaanse samenleving een vruchtbare voedingsbodem vindt. Het binnen een organisatie op inhoud tegenspreken van een meerdere wordt in Caribisch Nederland al snel opgevat als ongepast, omdat het autoriteit van de persoon aantast.[113] Dat kan niet alleen de relatie ernstig verstoren, maar – in het geval van een gezagsverhouding – de eigen positie schaden. De wens de eigen positie te behouden zorgt verder voor een incentive om weg te kijken bij malversaties en mee te werken wanneer van hogerhand directieven worden gegeven, ook als die in strijd zijn met de geldende procedures.

Om de integriteit van de overheid te borgen heeft op papier het middenkader de sleutel in handen. Diensthoofden en andere leidinggevende functies zouden niet alleen bewust moeten zijn van integriteit, maar ook weerbaar moeten zijn om politieke druk te weerstaan en weg te houden van de werkvloer. Dat lukt in de praktijk lang niet altijd. Middenkaderfuncties worden vaak op tijdelijke contracten ingevuld en/of door personen die gelieerd zijn aan de politiek.

De beperkte uitvoeringskracht van de lokale overheden kan gezien zowel als oorzaak als een middel voor politieke patronage gezien worden. Qua oorzaak moet worden gewezen op de toenemende werklast en juridisering van processen (procedures) van de openbare lichamen. Op alle drie de eilanden ontbreekt het aan voldoende (juridisch) opgeleid personeel. Veel functies die in Europees Nederland op hbo(+)-niveau worden uitgeoefend moeten op de BES-eilanden, vanwege een tekort aan geschikte kandidaten, worden ingevuld op mbo-niveau. Met een dergelijke achtergrond zijn ambtenaren vaak niet geëquipeerd om de steeds complexere vraagstukken op te pakken. En dan helpt het niet dat veel processen niet volledig zijn uitgeschreven en alleen heel beperkt gedigitaliseerd zijn. Binnen het VTH-domein is veelal sprake van enorme achterstanden in vergunningaanvragen. Voor ondernemers die willen doorpakken kan deze situatie bij uitstek een reden zijn om formele processen via politieke relaties te omzeilen. Voor de politiek verschaffen de achterstanden in het VTH-domein juist een ruilmiddel dat ingezet kan worden om de particularistische relaties met ondernemers en burgers te versterken.

[113] Ook in een ander verband kwam de problematiek van machtsongelijkheid naar voren. In een van de gesprekken werd gerefereerd aan het ongemak bij de grensbewaking als lokale politieke-ambtsdragers uitreizen. Net als iedere andere reiziger dienen ook zij en hun bagage gecontroleerd te worden. Echter, sommige politici ervaren dat als een schoffering en zouden het ongepast vinden dat zij hun tassen moeten openen. Lokale ambtenaren op hun beurt zouden zich ook ongemakkelijk voelen om deze eis te stellen omdat daarmee tegen de machtsverhouding in wordt gehandeld.

Tegen de achtergrond van deze analyse klinkt de, in het veld veelgehoorde, conclusie logisch dat bestuurlijke integriteit op de korte termijn niet snel aan de Europees-Nederlandse norm zal voldoen. Op macroniveau zal het eerst nodig zijn om het welvaartsniveau van de onderklasse structureel en significant te vergroten zodat de afhankelijkheid van gunstverlening door politieke actoren vermindert. Het verhogen van het opleidingsniveau van de lokale bevolking zal er aan moeten bijdragen dat meer ambtenaren ook op inhoud een weerwoord kunnen gaan bieden aan de oneigenlijke politieke druk binnen de organisaties. Dit zijn echter maatschappelijke processen die over generaties heen hun beslag krijgen.

6 Infrastructuur integriteit

Nadat de in de voorgaande hoofdstukken zowel de fenomenen zijn beschreven als nagegaan is welke factoren een samenhang hebben met de verschillende vormen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de integriteitsinfrastructuur. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- In hoeverre is het bestaande beleid ter bestrijding en voorkoming van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen toereikend?[114]

De integriteitsinfrastructuur valt uiteen in een curatief en een preventief kader. Binnen het onderzoek wordt onder het curatief kader de wettelijke ge- en verbodsbepalingen verstaan die het ambtelijk en bestuurlijk handelen normeren en de organisaties en procedures die in actie komen wanneer in strijd met deze bepalingen gehandeld wordt. Dit curatief kader is generiek van karakter in de zin dat het voor alle eilanden gelijk is. Het preventief kader heeft betrekking op het integriteitbeleid waarmee getracht wordt integriteitsschendingen te voorkomen. Hoewel verder in dit hoofdstuk zal blijken dat ook sprake is van een generiek preventief kader, bestaat dit kader per eiland grotendeels uit specifiek beleid dat samenvalt met wat vaak integriteitsbeleid wordt genoemd. Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 wordt bij het beoordelen van de integriteitinfrastructuur van de BES-eilanden wel gekeken naar het generieke curatieve kader en het generieke preventieve kader. Maar bij het specifieke preventieve kader wordt alleen gefocust op het ambtelijke integriteitsbeleid van de openbare lichamen. Het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers of het integriteitsbeleid van andere organisaties zoals bijvoorbeeld RCN blijft daarmee buiten beschouwing.

6.1 Curatief kader

Het curatief kader valt uiteen in drie delen. Het eerste deel betreft de wettelijk verankerde gebods- en verbodsbepalingen van handelingen die bij het verrichten of juist het nalaten ervan kunnen leiden tot een ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschending. Voor zover sprake is van het niet naleven van een van deze wettelijke bepalingen kunnen één of meer actoren in de toezichts- en rechtshandhavingsketen optreden. In veel gevallen zal dat strafrechtelijk zijn (politie, Rijksrecherche of OM), maar de openbare lichamen kunnen ook zelf in het kader van het tuchtrecht sancties opleggen. Helemaal aan de voorkant zit echter nog het interbestuurlijke (verticale) toezicht dat via de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber kan worden uitgeoefend. We lichten deze drie onderdelen toe.

[114] Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in tien deelvragen. Ten behoeve van de leesbaarheid worden deze deelvragen hier niet herhaald. In paragraaf 2.1 staan de deelvragen uitgeschreven.

6.1.1 Wettelijke gebods- en verbodsbepalingen

Corruptie of ambtelijke-bestuurlijke integriteitsschending is geen aparte categorie in de wet. Wel zijn er diverse verboden handelingen die op grond van hun inhoud te relateren zijn aan wat binnen dit onderzoek wordt verstaan onder het fenomeen. Voor wat het strafrecht betreft komen in aanmerking de omkopings- en begunstigingsartikelen[115] in het Wetboek van strafrecht BES (Sr. BES). Ook het verbod op het schenden van de geheimhoudingsplicht[116] kan in bepaalde gevallen betrekking hebben op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen (bijvoorbeeld in het kader van aanbestedingen). Daarnaast zijn de lichtere ambtsovertredingen nog van belang. Het gaat om het clandestien kennis nemen of verstrekken van vertrouwelijke informatie, het achterhouden van informatie of het niet bevoegd verstrekken van bescheiden.[117] Ook valsheid in geschriften[118] kan betrekking hebben op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen. Specifiek voor het gevangeniswezen moet nog gewezen worden op het verbod van het binnensmokkelen van contrabanden in een Penitentiaire inrichting.[119]

Naast het strafrecht kunnen in theorie ook (civielrechtelijke) bepalingen in het Burgerlijk Wetboek BES betrekking hebben op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen. In aanmerking komt in ieder geval de verbodsbepaling 'onrechtmatige daad'.[120] Het gaat hier in relatie tot het onderwerp van dit onderzoek bijvoorbeeld om handelen in strijd met voorschriften rondom aanbestedingen of benoemingen. Maar ook het verbod op 'onrechtmatige verrijking'[121] kan betrekking hebben op corrupt handelen.

Verder zijn voor het thema bepalingen in het ambtenarenrecht relevant en vooral de uitwerking daarvan in de gebods- en verbodsbepalingen in het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES. In aanmerking komen daarbij de bepalingen: voor het zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt[122], nevenwerkzaamheden[123], het gebruik van overheidsgoederen[124], het aannemen van giften[125] en 'geheimhouding'[126]. (Op overtreding van de ambtenarenwet staan disciplinaire straffen, zoals een schriftelijke berisping, een geldboete, uitsluiting van bevordering, schorsing en ontslag.)

[115] Hierbij gaat het om de artikelen 183 t/m 185 (Misdrijven tegen het openbaar gezag') jo. 378 en 379 (Titel XXVIII. Ambtsmisdrijven). Bij 'ambtelijke omkoping' gaat het om het omkopen van een ambtenaar met een gift, belofte of dienst om die ambtenaar in strijd met zijn ambtsplicht te laten handelen. Bij 'ambtelijke begunstiging' wordt de facto elk aanbod c.q. levering van een gift, belofte of dienst aan een ambtenaar buiten de strikte privésfeer strafbaar gesteld, ook wanneer niet van die ambtenaar wordt verwacht dat hij zich in strijd met zijn plicht zal gedragen.
[116] Artikel 285 Sr BES luid: "Hij die opzettelijk eenig geheim, hetwelk hij, uit hoofde van zijn hetzij tegenwoordig hetzij vroeger ambt of beroep, verplicht is te bewaren, bekend maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie."
[117] Genoemd onder de artikelen 484 tot en met 486 Sr. BES (Titel VIII.)
[118] Artikel 230 Sr BES.
[119] Artikel 448a Sr BES, eerste lid.
[120] Burgerlijk Wetboek BES Boek 6, Titel 3 (Onrechtmatige daad), artikel 162.
[121] Burgerlijk Wetboek BES Boek 6, Afdeling 3 (Ongerechtvaardigde verrijking), artikel 212.
[122] Artikel 42 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[123] Artikel 51 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[124] Artikel 54 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[125] Artikel 55 jo. 56 en 57 Rechtspositiebesluit ambtenaren BES.
[126] Artikel 62 Ambtenarenwet BES.

6.1.2 Handhaving wet- en regelgeving

De justitieketen is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Bij de bestrijding van strafrechtelijke integriteitsschendingen nemen op de BES-eilanden binnen de keten het OM en de Rijksrecherche het voortouw.[127] Maar ook het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en het Recherchesamenwerkingsteam (RST) kunnen een rol spelen. In artikel 9 lid 1 van de Rijkswet Politie is aangegeven dat het de procureur-generaal is die binnen de BES-eilanden de recherche kan belasten met 'onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan'. Op de BES-eilanden verricht de Rijksrecherche de recherchewerkzaamheden (artikel 9 lid 3 van de Rijkswet Politie). Het onderzoeken en interpreteren van inlichtingen en data zijn belangrijke taken van de Rijksrecherche. Conform artikel 4 van het Besluit beheer politiekorps BES is de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van het KPCN belast met de verwerking van gegevens (conform artikel 10 onderdeel a Wet politiegegevens). Hieronder vallen ook de ambtsmisdrijven. In overleg met de CIE-OvJ wordt informatie doorgegeven aan de Rijksrecherche.

Ook de medewerkers van het RST zijn in Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevoegd tot de opsporing van strafbare feiten, voor zover het onderzoeken betreft die zich richten op 'grensoverschrijdende criminaliteit en misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerde verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen alsmede rechtshulp met betrekking tot dergelijke strafbare feiten.'[128] Ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen kunnen onder omstandigheden vallen onder deze taakstelling van het RST.

De handhaving van de civielrechtelijke gebods- en verbodsbepalingen is primair een aangelegenheid van de belanghebbende die uit eigen beweging een gerechtelijke procedure zal moeten starten. Van een actief handhaven is voor deze wettelijke bepalingen zodoende geen sprake.

Dat ligt anders bij de gebods- en verbodsbepalingen die voortvloeien uit het ambtenarenrecht. In 'hoofdstuk VIII (Disciplinaire straffen) Rechtspositiebesluit ambtenaren BES' is bepaald dat de ambtenaar, die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt, of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, door het bevoegde gezag disciplinair kan worden gestraft.[129] Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van een wettelijk voorschrift als het doen of nalaten van iets, dat 'een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden

[127] Op grond van Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche (2022A006). "De rijksrecherche is van oudsher een opsporingsinstantie met een speciale taak. Zij richt zich op de opsporing van door ambtenaren/overheidsfunctionarissen gepleegde misdrijven." Zie verder: Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland.
[128] Artikel 2, Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland (Staatscourant 2019, 38964).
[129] De strafopties zijn divers. Artikel 79 van Rechtspositiebesluit ambtenaren BES kent schriftelijke berisping; buitengewone dienst op andere dagen dan de zondag en de voor de ambtenaar geldende kerkelijke feestdagen, zonder de ingevolge artikel 25 voor overwerk toe te kennen beloning of tegen een lagere beloning dan deze; geldboete; inhouding, geheel of gedeeltelijk, van inkomen; terugzetting naar een lagere bezoldigingstrede; uitsluiting van bevordering; terugzetting in rang, al of niet voor een bepaalde tijd en met of zonder vermindering van bezoldiging; schorsing voor een bepaalde tijd met inhouding, geheel of gedeeltelijk, van inkomen; ontslag.

behoort na te laten of te doen'. De straf wordt opgelegd door het gezag dat bevoegd is tot aanstelling in het door de ambtenaar beklede ambt. Wie het bevoegd gezag uitoefent verschilt per bestuursorgaan.[130] Merk op dat een disciplinaire strafoplegging onder het ambtenarenrecht een strafvervolging wegens hetzelfde feit niet uitsluit.

6.1.3 Verticaal toezicht

Niet alleen gedragingen van personen kunnen onrechtmatig zijn, ook formele besluiten door het bestuur kunnen strijdig zijn met de wet. Zowel in het Europese als het Caribische bestuurlijke stelsel zijn daarom voorzieningen getroffen waarmee een vorm van verticaal toezicht op de rechtmatigheid (en doelmatigheid) van besluiten kan worden uitgeoefend. Het verticaal toezicht in Caribisch Nederland wijkt enigszins af van het verticale toezicht in Nederlandse gemeenten. In Europees Nederland speelt, ten aanzien van de kwaliteit van het gemeentebestuur, met name de provincie een toezichthoudende rol. De toezichthoudende taken van de provincie, worden onder de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) bij de openbare lichamen echter rechtstreeks door of vanwege het Rijk verricht. Wel is tussen het Rijk en de openbare lichamen een bestuurlijke schakel geplaatst in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger. Kort samengevat kunnen binnen het verticale bestuurlijke toezicht in Caribisch Nederland de volgende instrumenten worden onderscheiden:

- Goedkeuring. Onder goedkeuring wordt verstaan de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om Eilandsverordening, die de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft. Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet, waarin de goedkeuring is voorgeschreven (artikel 217 WolBES).
- Een besluit of een niet-schriftelijke beslissing van het eilandsbestuur kan bij Koninklijk Besluit worden vernietigd wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang (artikel 220 WolBES).[131] Vernietiging is mogelijk zowel op rechtmatigheids- als op doelmatigheidsgronden. Vernietiging is een discretionaire bevoegdheid van de Kroon.[132] De gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger kunnen , indien een besluit van een van de organen van het eilandsbestuur naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, beiden hiervan mededeling doen aan de minister die het aangaat (artikel 222 WolBES). De gezaghebber doet dit door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger (artikel 223 WolBES).[133]

[130] Zo worden namens het openbaar lichaam door de eilandsecretaris de disciplinaire straffen opgelegd. Bij KPCN is het de korpschef en bij RCN de directeur.
Noot 131 Met de bevoegdheid tot vernietiging is ook de bevoegdheid tot schorsing gegeven, zo volgt uit de Algemene wet bestuursrecht, die ook voor dit onderdeel van toepassing is (afdeling 10.2.2 en 10.2.3). Merk overigens op dat het instrument schorsing / vernietiging in CN een andere reikwijdte heeft dan in de Nederlandse gemeente. Terwijl de beoogde werking voor Europees Nederland enigszins is verruimd als gevolg van de invoering van een meer generiek werkend toezichtstelsel, wordt het gebruik voor CN juist opgevat als een ultimo remedium. Een en ander heeft er toe geleid dat naast het beleidskader schorsing en vernietiging voor Europees Nederland een apart, meer restrictief, beleidskader geldt voor CN.
Noot 132 De vernietigingsbevoegdheid is echter geen alternatief rechtsmiddel. Daarom bepaalt de wet dat vernietiging niet mogelijk is indien tegen besluiten nog de mogelijkheid van bezwaar en beroep bestaat.
Noot 133 Tegen het besluit tot vernietiging staat overigens wel rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. (artikel 229 WolBES)

- Tot slot kan in het kader van het generieke toezicht nog worden gewezen op de bevoegdheid tot 'het in de plaats treden bij taakverwaarlozing'. Onder taakverwaarlozing wordt verstaan het niet (naar behoren) nemen van een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing. Of daarvan sprake is, is ter beoordeling van het bestuursorgaan dat bevoegd is in de plaats te treden. De wet kent twee regimes in geval van taakverwaarlozing. Welk regime van toepassing is, hangt af van de vraag of het taken in medebewind of autonome taken betreft. Bij verwaarlozing van taken in medebewind treedt het bestuurscollege in de plaats van de eilandsraad, terwijl de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treedt van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber (artikel 231 lid 1 WolBES). In geval sprake is van taakverwaarlozing van autonome taken kunnen voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost (artikel 232 WolBES).

Verticaal financieel toezicht

Ook het verticale financiële toezicht wijkt op de BES-eilanden af van dat van Europees-Nederlandse gemeenten. In Europees Nederland wordt dit toezicht door de provincie uitgeoefend. De doelstelling van het financiële toezicht daar is het voorkomen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft dat zij zelf niet kan oplossen en om die reden een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten. Repressief toezicht is in Europees Nederland de standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen) zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van de Gedeputeerde Staten. Preventief toezicht is een uitzondering.[134] In een dergelijke situatie moet de gemeente haar vastgestelde begroting (en de wijzigingen daarop) vooraf ter goedkeuring aan de provincie voorleggen om rechtskracht te krijgen. Aan het eind van elk jaar neemt de provinciale toezichthouder een beslissing of een gemeente voor het volgende jaar al dan niet onder preventief toezicht zal vallen.

In Caribisch Nederland is het verticale financiële toezicht standaard preventief: de begrotingen moeten ter goedkeuring altijd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden voorgelegd voordat ze rechtskracht krijgen. In de tweede plaats is niet de provincie toezichthouder, maar – namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – het College financieel toezicht.[135] De oorsprong van dit orgaan is gelegen in het feit dat de toenmalige Nederlandse Antillen en de daartoe behorende eilandgebieden zich jarenlang geconfronteerd zagen met substantiële en structurele problemen op het terrein van de overheidsfinanciën. Begrotingen gaven een onvoldoende betrouwbaar beeld van uitgaven en inkomsten, het verplicht opstellen van jaarrekeningen en het laten controleren daarvan door een externe accountant liep achter en de schuldposities waren problematisch.[136]

[134] Een gemeente met financiële problemen komt in Europees Nederland onder preventief toezicht. In dat geval kan ze een beroep doen op een uitkering uit het gemeentefonds via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente krijgt dan een zogenaamde artikel 12 status. De provincie en het Rijk gaan zich dan intensief en preventief bemoeien met het financieel beleid van de gemeente.
[135] Het verticale financiële toezicht is grotendeels uitgewerkt in de FinBES en bestaat uit twee elementen: een normenkader voor de financiële functie van de openbare lichamen en de wijze waarop wordt gecontroleerd of de eilanden voldoen aan de criteria genoemd in dat kader. In het normenkader staat het expliciete verbod van de openbare lichamen om rentedragende leningen aan te gaan (artikel 11 FinBES). Om te voorkomen dat de openbare lichamen via privaatrechtelijke rechtspersonen waarin zij deelnemen alsnog op de kapitaalmarkt geld gaan lenen is in artikel 11 FinBES een 'rentelastnorm' gesteld voor de gehele collectieve sector van 0%. Hetgeen de facto een verbod op lenen op de kapitaalmarkt impliceert. Wel kunnen departementen aan deze partijen renteloze leningen verstrekken.
[136] Zie ook de MvT van de FinBES: 'Bij de drie eilandgebieden die de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen gaan vormen is eerder sprake van decennia dan van jaren van slecht financieel beheer. Zo hebben deze drie eilandgebieden nog nooit een goedgekeurde jaarrekening gehad. Het financieel beheer was in feite vooral liquiditeit gestuurd in plaats van begroting gestuurd. Er is dus

6.2 Curatief kader in de praktijk

6.2.1 Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Uit de gesprekken blijkt dat in Caribisch Nederland het formele wettelijke kader ten opzichte van Europees wettelijk kader alleen enkele mineure beperkingen kent. Het gaat daarbij niet zo zeer om de verbodsbepalingen in het wetboek van strafrecht[137] maar meer om voorzieningen in het strafprocesrecht. Verteld wordt dat anders dan in Europees Nederland bij een schending van geheimhoudingsplicht, beroepsgeheim of ambtsgeheimen geen voorlopige hechtenis (VH) bevolen kan worden.[138] Dat kan – ook in het geval van onderzoek naar ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen - de waarheidsvinding bemoeilijken. Ook wordt gesteld dat voor de inzet van bepaalde opsporingsmiddelen in Caribisch Nederland toestemming moet worden verleend door de rechter-commissaris, terwijl die toestemming in Europees Nederland door de officier van justitie wordt gegeven. Huiszoekingen vinden in Caribisch Nederland eveneens plaats onder gezag van de rechter-commissaris, daar waar dat in Nederland gebeurt onder gezag van de officier van justitie.[139] Verder wordt erop gewezen dat het omslachtig is dat de lokale politiediensten justitiële informatie alleen kunnen opvragen via een rechtshulpverzoek. (Deze belemmering geldt overigens ook voor het RST die evenmin inzage heeft in de politiesystemen van Europees Nederland). Tegelijkertijd zorgen deze afwijkingen ten opzichte van Europees Nederland er niet voor dat de rechtsgang serieus bemoeilijkt wordt.

De Rijksrecherche is in beginsel verantwoordelijk voor het (strafrechtelijke) onderzoek in ambtelijke en bestuurlijke corruptiezaken. Dit onderzoek wordt in de praktijk belemmerd door het ontbreken van de mogelijkheid om bepaalde registers anoniem te bevragen. De Rijksrecherche heeft namelijk zelf geen toegang tot de politiesystemen van KPCN (Actpol en SUM-IT) waardoor altijd via lokale politiefunctionarissen dergelijke informatie moet worden opgevraagd. Omdat van tevoren bij de Rijksrecherche niet bekend is welke relaties tussen welke personen bestaan, kan het informatieverzoek niet rechtstreeks worden uitgezet bij KPCN, maar wordt eerst afgestemd met het hoofd van de Intelligence. Deze kan vervolgens inschatten of de KPCN-analist geen belangen in de zaak heeft waarvoor de informatie wordt opgevraagd. Dit probleem speelt ook bij het Kadaster. Niet uit te sluiten valt dat door het opvragen van bepaalde mutatiegegevens bij deze dienst bij verkeerde partijen een signaal wordt afgegeven dat de Rijksrecherche gestart is met een (voor)onderzoek.

---

meer nodig dan alleen een korte termijn benadering van het toezicht. Er moeten op grote schaal binnen de eilanden gedrags- en mentaliteitsveranderingen plaatsvinden, naast de wijde verspreiding ervan en het ervaring laten opdoen van alle geledingen binnen het openbaar lichaam met de nieuwe wijze van financieel beheer en begroting gestuurd werken.' Overigens kent Saba sinds 2014 een goedkeurende accountantsverklaring en Bonaire over het jaarverslag over 2022. Het financieel beheer bij Bonaire vertoont wel nog gebreken.

[137] Wel kent het Sr BES bij het aannemen van een gift of belofte (steekpenningen) een onderscheid tussen 'In strijd met plicht' (ex artikel 378 Sr BES) en 'zonder in strijd met plicht' (ex artikel 379 Sr. BES). In Europees Nederland wordt dat onderscheid niet meer gemaakt omdat het aannemen van een gift de facto altijd in strijd met de ambtsplicht is.

[138] In artikel 100 lid 1 onder b Wetboek van strafvordering BES (Sv BES) worden de feiten limitatief opgesomd op grond waarvan de VH bevolen mag worden.

[139] Daarentegen wordt ook verteld dat het uitoefenen van bepaalde Bijzondere opsporingsbevoegdheden in Caribisch Nederland weer eenvoudiger zijn dan in Europees Nederland. In Europees Nederland wordt een onderscheid gemaakt tussen gevoelige gegevens en normale gegevens. Artikel 277s Sv BES kent dat onderscheid niet waardoor de vordering van alle gegevens via de OvJ loopt. In Europees Nederland lopen de vordering van gevoelige gegevens via de rechter-commissaris.

De themaverwerking, op basis van de Wet politiegegevens, biedt de mogelijkheid tot het verwerken van gegevens over personen die mogelijk kunnen leiden tot aanwijzingen van betrokkenheid bij ernstige strafbare feiten. In een apart register kan zachte (opsporings)informatie worden opgeslagen en langer bewaard worden dan de bewaartermijnen die gelden voor politiegegevens. Deze informatie kan dan later, in combinatie met bijvoorbeeld meerdere soortgelijke signalen, gebruikt worden in of voor een strafrechtelijk onderzoek. Themaverwerking door de Rijksrecherche is in Europees Nederland toegestaan met betrekking tot signalen van omkoping. (De Inspectie SZW is het toegestaan signalen van arbeidsuitbuiting/mensenhandel te verwerken.) Per 1 januari 2020 is het Besluit politiegegevens (Bpg) gewijzigd zodat themaverwerking, voor aangewezen thema's, ook toegestaan is in Caribisch Nederland. Daarmee zou themaverwerking voor ambtelijke omkoping ook mogelijk worden voor Caribisch Nederland. Op dit moment vindt echter nog geen verwerking plaats. De Rijksrecherche concludeerde namelijk in 2022 dat de wetswijziging van de Bpg, gericht op themaverwerking in Caribisch Nederland, enkele omissies bevat. In artikel 6a:4 van het Bpg zijn namelijk niet de strafbepalingen uit het Wetboek van strafrecht BES aangaande omkoping verwerkt. De juridische grondslag voor themaverwerking is daarom onvolledig en belet de Rijksrecherche om het register daadwerkelijk in gebruik te nemen.[140] Volgens de betrokken partijen is de huidige situatie een gemis, maar geen onoverkomelijk probleem.

6.2.2 Bestuursrechtelijk handhaving ambtelijke ge- en verbodsbepalingen in de praktijk

In de gesprekken zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen over het wettelijk kader voor de gebods- en verbodsbepalingen die voortvloeien uit het ambtenarenrecht. Wel blijkt uit de gesprekken dat opvallend weinig gebruik gemaakt wordt van de wettelijke bevoegdheden niet-integer gedrag te sanctioneren. (Hierover meer in paragraaf 6.3//).

6.2.3 Verticaal toezicht in de praktijk

Uit de gesprekken, maar ook uit andere onderzoeken[141] blijkt dat het verticale toezicht niet goed van de grond komt.[142] In de eerste plaats veronderstelt effectief verticaal toezicht dat de toezichthouder tijdig beschikt over de relevante informatie. Wat betreft de Rijksvertegenwoordiger wordt niet voldaan aan die vereiste. Dat wil zeggen: de eilandsbesturen voldoen niet consequent aan de wettelijke plicht – ex artikel 142 – om alle besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden bekend te maken op een algemeen toegankelijke wijze. En voldoen evenmin aan de wettelijke eis de teksten van besluiten van het

[140] Bij de wijziging van het Besluit politiegegevens werd over het hoofd gezien dat de (categorieën van) misdrijven waarvoor themaverwerking mogelijk is voor de BES, in een separaat artikel, namelijk artikel 6a:4, staan opgesomd. Per abuis werd slechts artikel 3:2 Bpg gewijzigd. Om te voorzien in deze omissie zal aan artikel 6a:4 Bpg het misdrijf ambtelijke omkoping moeten worden toegevoegd overeenkomstig de desbetreffende artikelen uit het Wetboek van strafrecht BES.

[141] Nauta, O et. Al. (2015). *Werking nieuwe bestuurlijke structuur.* Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van de Commissie Spies) & ILT rapporten (2023) inzake de VTH-functies in Caribisch Nederland.

[142] Tegelijkertijd kwam in eerder onderzoek naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur naar dat van louter de aanwezigheid van de formele rechtsmiddelen een preventieve werking uitgaat. Een oud-gezaghebber vertelde destijds hoe hij meerdere keren de gedeputeerden heeft laten weten dat als zij het besluit formeel zouden nemen, hij genoodzaakt was het besluit voor te dragen voor vernietiging. Waarop het bestuurscollege de beslissing niet nam. Ook een voormalige Rijksvertegenwoordiger gaf aan dat puur de mogelijkheid tot het aanwenden van deze bevoegdheden bijdroeg aan goed bestuur. (Nauta 2015)

eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, in geconsolideerde vorm voor eenieder beschikbaar te maken. Daar waar het eilandsbestuur zijn beslissingen niet kenbaar maakt op de voorgeschreven wijze, zou de gezaghebber deze beslissingen – ex artikel 221 WolBES – binnen twee dagen aan de Rijksvertegenwoordiger bekend moeten maken. In de praktijk voldoet de gezaghebber evenmin consequent aan die verplichting. Zodoende bestaat het risico dat besluiten die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang officieel van kracht worden zonder dat de Rijksvertegenwoordiger controle heeft kunnen uitoefenen.

De gezaghebber is ook zelf bevoegd besluiten van het eilandsbestuur voor te dragen voor vernietiging aan de verantwoordelijke minister. Aanwending van deze bevoegdheid stuit in de praktijk echter op problemen. De gezaghebber verkeert in een stevige spagaat tussen enerzijds het bewaken van de goede werkrelaties in het bestuurscollege en anderzijds het voorkomen dat het openbaar lichaam besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. Bovendien blijkt dat de juridische ondersteuning van de gezaghebber beperkt is, zodat de vraag rijst of hij ook dan wanneer hij het conflict niet mijdt voldoende geëquipeerd is om het bestuurscollege effectief te controleren.

Een derde factor die het hoger toezicht bemoeilijkt, betreft de rechtsgronden op basis waarvan de toezichtsinstrumenten kunnen worden uitgeoefend. Feitelijk levert de WolBES alleen strijd met het recht en het algemeen belang als toetsingscriteria. Dit speelt zowel bij de gezaghebber als de Rijksvertegenwoordiger. Door de Rijksvertegenwoordiger zijn in aparte notities enkele nadere duidingen gegeven aan de reikwijdte van beide toetsingscriteria. Het gaat dan specifiek om de reikwijdte bij het gebruik van de goedkeuringsbevoegdheid inzake benoemingen, bevordering en ontslag en bij het gebruik van de bevoegdheid besluiten voor te dragen tot vernietiging. Maar ook met deze nadere uitwerking wordt volgens de ILT (2023) geen helder toetsingskader verschaft.

Afgezien van de drie voornoemde beperkingen wijzen geïnterviewden er ook op dat er zowel bij de Rijksvertegenwoordiger als in Den Haag grote terughoudendheid is om überhaupt gebruik te maken van de formele bevoegdheden. In het ILT rapport over de VTH-functie op Bonaire (2023) wordt bijvoorbeeld vermeld:

> *"De Rijksvertegenwoordiger heeft in de casus Chogogo op grond van zijn IBT-bevoegdheid* [red: verticaal toezicht] *informatie opgevraagd over het proces. Na ambtelijk overleg met de betrokken departementen heeft hij geen gebruik gemaakt van zijn IBT-bevoegdheid om in de plaats te treden van het BC."*

Informatie verstrekt tijdens onderhavig onderzoek maakt duidelijk dat de grondslag voor het aangehaalde voorbeeld zeker voldoende was geweest om gebruik te maken van de formele toezichtsbevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger. Volgens de opgave van een van de geïnterviewden was de belangrijkste reden dat met een dergelijk optreden één of meer ministers in een lastig pakket gemanoeuvreerd zouden kunnen

worden en het bovendien niet zeker was dat in Den Haag de middelen vrijgemaakt konden worden die nodig zijn om het 'in de plaats treden vanwege taakverwaarlozing' te bekostigen.

Hoe het ook zij, het algemene beeld op de eilanden is dat het verticale toezicht sinds 10-10-10 weinig serieuze invulling gekregen heeft. Maar met het niet handhavend optreden tegen (publiek zichtbare) malversaties binnen de lokale overheid zou Den Haag bijgedragen hebben aan normbevestiging van niet integer gedrag. Dat de staatssecretaris voornemens is de functie van de Rijksvertegenwoordiger te laten vervallen, is volgens sommige geïnterviewden logisch omdat deze facto toch geen effectief toezicht uitoefent.[143] Anderen wijzen echter op het risico dat uitgaat van het voornemen van de staatssecretaris om de bevoegdheid om besluiten voor vernietiging aan de Minister van BZK voor te leggen, uitsluitend bij de gezaghebber te beleggen. Ook het voornemen om bij de gezaghebber taken te beleggen die betrekking hebben op het bevorderen van goed bestuur baart meerdere gesprekpartners zorgen, omdat de gezaghebber daardoor nog meer alleen komt te staan dan vroeger. Zeker in combinatie met het feit dat bij de selectie van een gezaghebber in de regel het uitgangspunt geldt dat gekozen wordt voor een persoon uit de lokale gemeenschap met daarbinnen ruime draagvlak (populariteit). Maar zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, zorgen juist de lokale mores er voor dat vaak grote druk op lokaal gewortelde bestuurders wordt uitgeoefend oneigenlijk gebruik te maken van bevoegdheden. Een gezaghebber met veel draagvlak binnen de samenleving en met de opgave te verbinden loopt daarom het risico veelvuldig geplaatst te worden voor lastige keuzes.

6.3 Preventief kader

6.3.1 Integriteitsbeleid

Het beleid dat gericht is op het voorkomen van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen valt in de praktijk grotendeels samen met wat wordt aangeduid met de term 'integriteitsbeleid'. Integriteitsbeleid gaat echter niet alleen over corruptie en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen, maar is breder en heeft ook betrekking op zaken als bijvoorbeeld seksueel ongewenst gedrag of discriminatie. In Europees Nederland zijn – op grond van artikel 4 Ambtenarenwet – overheidsorganisaties verplicht integriteitsbeleid te ontwikkelen, vast te stellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan te verantwoorden. Deze wettelijke plicht ontbreekt vooralsnog in Caribisch Nederland.[144] Dat neemt niet weg dat op de eilanden al het nodige ontwikkeld is. In deze paragraaf kijken we per eiland naar welk beleid binnen het openbaar lichaam formeel van toepassing is en toetsen dit aan de Europees-Nederlandse norm, zoals die is uitgewerkt door de Vereniging voor

[143] Dit voornemen volgt op de Voorlichting van de Raad van State uit 2019 waarin wordt aanbevolen om de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen en zijn toezichthoudende taken bij de gezaghebber of de Minister van BZK te beleggen. De Raad van State heeft daarbij onder meer aangegeven dat gelet op het niet eenduidig zijn van de werkwijze en het feit dat hij te zeer wordt gezien als functionaris die de belangen van Europees Nederland behartigt, de functie van Rijksvertegenwoordiger buitengewoon gecompliceerd is. De Raad gaat er vervolgens vanuit dat door het wegvallen van deze "extra laag" tussen de openbare lichamen en Europees Nederland, de gezaghebber rechtstreeks contact onderhoudt met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waardoor de helderheid en de efficiëntie van de communicatie wordt bevorderd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 IV, nr. 38, p 3).

[144] De minister van BZK heeft overigens het ontbreken van deze plicht als onwenselijk gekwalificeerd en een en ander rechtgezet voor de rijksambtenaren die bij RCN werken (Regeling van de minister van BZK van 15 mei 2014 nr. 2014-000).

Nederlandse Gemeenten (VNG). Hoewel de opzet van integriteitsbeleid niet gebonden is aan een vast format gebruiken we bij de beoordeling dit format[145], omdat daarin normen zijn opgenomen die zijn afgeleid van de breed gedragen *best practices* binnen gemeenten. Per onderdeel van het VNG-format geven we eerst de norm weer. Vervolgens geven we aan in hoeverre binnen het betreffende openbaar lichaam in formele zin aan die norm wordt voldaan. Zoals toegelicht in de inleiding van dit hoofdstuk beperken we ons in de analyse tot het integriteitsbeleid dat zich richt op de ambtenaren. Het beleid voor politieke ambtsdragers blijft buiten beschouwing.

[145] VNG format integriteitsbeleid 2021. Te raadplegen via: https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/vng-format-integriteitsbeleid-20211021.pdf.

	VNG-norm	Bonaire	Statia	Saba
Vertrouwenspersonen	Het bestuursorgaan heeft een vertrouwenspersonen voor ongewenst gedrag en (vermoedens van) misstanden. De taken van deze vertrouwenspersonen dienen vastgelegd te worden in de meldingsprocedure ongewenst gedrag en een de regeling vermoeden misstand.	Aanwezig	Afwezig	Afwezig
Meldingsprocedure bij ongewenst gedrag en bij vermoeden van misstand	Het bestuursorgaan heeft een meldingsprocedure voor ongewenst gedrag en vermoeden van misstand. Ongewenst gedrag kan onder meer betrekking hebben op seksuele intimidatie, agressie, geweld, intimidatie en discriminatie. Werknemers die geconfronteerd worden met ongewenst gedrag kunnen dit melden bij hun leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon. De procedure staat beschreven in de meldingsprocedure ongewenst gedrag. Als de melding niet leidt tot een oplossing kan de medewerker een formele klacht indienen bij een externe klachtencommissie	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
Onderzoeksprotocol	Beschreven handelswijze bij melden van (vermoeden van) een misstand of ongewenst gedrag	Afwezig	Afwezig	Aanwezig
Gedragscode	Het doel van een gedragscode is werknemers houvast te bieden bij het hanteren van de normen en waarden van het bestuursorgaan, onder andere door vast te stellen wat wordt verstaan onder 'goed ambtelijk handelen'. De gedragscode maakt duidelijk wat de waarden en normen zijn die het bestuursorgaan van belang acht en wat wel en niet toelaatbaar is voor werknemers. De gedragscode is daarmee ook een instrument om werknemers aan te spreken op hun handelen en gedrag, en dat van derden van buiten de organisatie. De gedragscode geldt voor alle werknemers in dienst van het bestuursorgaan maar ook voor andere groepen, zoals inhuurkrachten en stagiaires. Voor de politieke ambtsdragers geldt in de regel een aparte gedragscode.	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Beleid t.a.v. werving en selectie	In de werving en selectie zou het bestuursorgaan aandacht dienen te besteden aan integriteit, bijvoorbeeld via het controleren van originele diploma's en getuigschriften en het nagaan van referenties. Voor aanstelling kan aan kandidaten het bezit van een verklaring omtrent gedrag (VOG) als vereiste worden gesteld. Integriteit kan tijdens selectiegesprekken aan de orde komen via het voorleggen van integriteitsdilemma's. Het beleid wordt tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek toegelicht aan nieuwe werknemers. Ook wordt aangegeven dat zij – als onderdeel van het integriteitsbeleid– de eed of belofte moeten afleggen. Bij andere groepen werkenden, zoals inhuurkrachten, gebeurt dit bij aanvang van de werkzaamheden. Zij dienen ook een integriteitsverklaring te ondertekenen. Nieuwe werknemers moeten informatie ontvangen over: • de gedragscode integriteit; • de meldingsprocedure bij klachten over ongewenst gedrag; • de meldingsprocedure bij vermoeden van misstand; • de rol van de vertrouwenspersoon; • het beleid inzake agressie en geweld.	Afwezig	Afwezig	Aanwezig

	VNG-norm	Bonaire	Statia	Saba
Afleggen van eed	Op basis van de Ambtenarenwet moeten alle nieuwe werknemers de eed of belofte afleggen. Na het afleggen van de eed of belofte ondertekenen de werknemer en de afnemer van de eed of belofte een formulier. Dit formulier wordt opgenomen in het persoonsdossier. Werkenden die niet in dienst zijn, zoals inhuurkrachten en stagiaires, ondertekenen een integriteitsverklaring. Daarin staat dat zij de integriteitsregels zullen naleven.	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Nevenwerkzaamheden	De norm stelt dat werknemers verplicht zijn om nevenwerkzaamheden die raakvlakken hebben met de functievervulling te melden. Degene die daartoe bevoegd is, verleent al dan niet toestemming voor de vervulling van de nevenwerkzaamheden. Verder is voor bepaalde functies verplicht gesteld dat de nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt. Deze verplichtingen dienen uitgewerkt te zijn in de gedragscode.	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Giften en donaties	In de gedragscode integriteit dienen voorschriften opgenomen te zijn over hoe werknemers omgaan met relatiegeschenken, giften, diensten en honoraria. Meldingen worden op een centraal punt geregistreerd.	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Melding financiële belangenverstrengelingen	De basis voor melding van financiële belangen is neergelegd in de Ambtenarenwet. Het gevaar van (de schijn van) belangenverstrengeling speelt als een ambtenaar financiële belangen heeft die een onafhankelijke besluitvorming in de weg kunnen staan. Het gaat dan om belangen in ondernemingen die een relatie met het bestuursorgaan hebben of kunnen krijgen. Werknemers die inkopen en aanbesteden of die betrokken zijn bij het verstrekken van subsidies of opdrachten aan bepaalde ondernemingen zouden zich kunnen laten leiden door persoonlijk financieel belang. Hoe werknemers van de bestuursorgaan omgaan met financiële belangen zou vastgelegd moeten zijn in de gedragscode integriteit.	Afwezig	Afwezig	Afwezig
Aanbestedingsprocedure	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het bestuursorgaan is vastgelegd. Alle relevante vastgestelde documenten zijn op één centraal punt beschikbaar voor alle werknemers.	Afwezig	Deels aanwezig	Afwezig
Informatie-bescherming	Binnen het bestuursorgaan dienen voorschriften vastgesteld te zijn voor het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie. Verder dienen maatregelen genomen te worden die beogen te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke informatie kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. In de gedragscode dienen voorschriften opgenomen te zijn die betrekking hebben op de informatiebescherming en het omgaan met vertrouwelijke informatie. Daarnaast dienen er voorschriften te zijn voor het gebruik van e-mail, telefoon, internet en toegang tot informatiesystemen. Ook dient er een richtlijn te zijn voor het gebruik van sociale media. Op basis van de BIO (die evenwel niet van toepassing is in Caribisch Nederland) is er voor alle werknemers en contractanten die gebruikmaken van de informatiesystemen en -diensten de verplichting om binnen drie maanden na indiensttreding een training informatiebeveiligingsbewustzijn succesvol gevolgd te hebben.	Deels aanwezig	Deels aanwezig	Deels aanwezig

Toelichting Bonaire

In de afgelopen jaren is er volgens Schotborgh – van de Ven & van der Zee (2023) op het terrein van integriteitsbeleid op meerdere thema's vooruitgang geboekt. Voor wat betreft het ambtelijke deel van het integriteitsbeleid kan gewezen worden op een (Nederlandstalige) gedragscode (2017); zijn er binnen twee directies en één afdeling risicoanalyses uitgevoerd naar de kwetsbare processen, heeft de eilandsraad in 2019 het integriteitsprogramma Betrouwbaar Openbaar Bestuur Bonaire (BOBB) aangenomen, en is sinds 2021 een Bureau Integriteit operationeel met plaats voor meerdere integriteitsmedewerkers. Ook zijn er twee externe vertrouwenspersonen aangesteld. Verder is er een inhaalslag gemaakt met het afleggen van de eed en belofte en (bijna) alle ambtenaren en hun leidinggevenden hebben een basistraining integriteit gevolgd. Wat wel ontbreekt in het beleid zijn afspraken over handhaving en over waar medewerkers met hun vermoedens en meldingen terechtkunnen. Weliswaar is door Bureau Integriteit Bonaire een concept meldingsprocedure opgesteld (d.d. maart 2022), maar deze is niet vastgesteld door het bestuurscollege. Datzelfde geldt voor het concept onderzoeksprotocol (d.d. oktober 2021) met daarin de voorgeschreven handelingswijze bij melding van (vermoeden van) een misstand.

In de gedragscode zijn, in een apart hoofdstuk onder de noemer 'corruptie voorkomen' bepalingen opgenomen over hoe om te gaan met relatiegeschenken, giften, diensten en honoraria. Afgezet tegen wat in Europees Nederland gebruikelijk is, zijn de bepalingen weinig restrictief. Ambtenaren mogen zonder melding of zonder dat ze verplicht zijn deze te registreren geschenken aannemen tot $75. (Daarmee is het strafrecht strenger dan de gedragscode zelf.) Governance & Integrity Caribbean (2018) constateert dat de toelichting ook ruimte laat voor ongewenste interpretatieverschillen en kansen biedt voor 'per ongelukjes'. De code is sindsdien nog niet aangepast.

Er is geen verplichting tot het melden van financiële belangen. Ook ontbreekt het aan een register voor ontvangen geschenken (ook al maakt de code daar zelf wel gewag van). Daarnaast is geen beleid uitgewerkt dat de werving en selectie van personeel bepaalt. Tot slot moet nog worden gewezen op het ontbreken van voorschriften in de gedragscode hoe om te gaan met vertrouwelijk informatie, het gebruik van e-mail, telefoon, internet en toegang tot informatiesystemen. Ook een richtlijn voor het gebruik van sociale media ontbreekt.

Toelichting St. Eustatius

Ook op St. Eustatius is de laatste jaren een inhaalslag gemaakt, met name vanuit de afdeling human resources. Het openbaar lichaam heeft een gedragscode waarin belangrijke onderdelen van het integriteitsbeleid staan uitgewerkt. Echter niet alle onderdelen van de VNG-norm maken daarvan deel uit. Er wordt niet structureel voorzien in een vertrouwenspersoon (wel kan een beroep gedaan worden op een psycholoog die op afroep beschikbaar is). Net als op Bonaire ontbreekt een meldingsprocedure en is geen onderzoeksprotocol vastgesteld. De gedragscode stelt dat giften en donaties gemeld moeten worden, maar

alleen voor zover de ambtenaar in kwestie vermoedt dat deze bedoeld zijn om overgehaald te worden iets te doen of na te laten ten gunste van de schenker. Dit laat veel ruimte voor ongewenste interpretatie van de regel. Te meer omdat een register van geschenken ontbreekt.

Net als op Bonaire is er geen uitgewerkt beleid ten aanzien van de werving- en selectie van ambtenaren en evenmin bestaat de plicht financiële belangen te melden. Wel is er een eerste aanzet voor beleid ten aanzien van inkoop- en aanbestedingen. Dit beleid moet nog verder worden uitgewerkt. In de gedragscode is een paragraaf opgenomen met betrekking op informatieverwerking. Hierin staan voorschriften over geheimhouding, maar niet speciaal over e-mail, telefoon of sociale media. Mondeling wordt gesproken over social media beleid, maar dit staat niet op schrift. De workshop 'How to be a good Civil Servant', die op Sint Eustatius werd georganiseerd, was onderdeel van de procedure om tot de Code of Conduct for Public Entity Sint Eustatius te komen.

Toelichting Saba

Sinds 10-10-10 heeft ook Saba stappen gezet in het uitwerken van haar integriteitsbeleid. In de gedragscode zijn meerdere essentiële onderdelen van de VNG-norm opgenomen. Anders dan op Bonaire en St. Eustatius heeft Saba wel een vastgestelde meldingsprocedure, maar de code is vrij onduidelijk over hoe de melding in de praktijk moet plaatsvinden en hoe het onderzoek moet worden uitgevoerd. Voorts ontbreekt het aan een externe klachtencommissie, hoewel die wel in het beleid genoemd wordt. Ook blijkt uit de gedragscode dat giften of donaties niet mogen worden aangenomen wanneer de onafhankelijkheid van de ontvanger hierdoor geschaad kan worden. Een dergelijke formulering laat net als op St. Eustatius ruimte voor interpretatie, zeker omdat het ontbreekt aan een register voor ontvangen geschenken.

Het openbaar lichaam heeft beleid uitgewerkt voor werving en selectie van overheidspersoneel en in de eed wordt aandacht besteed aan het omgaan met vertrouwelijke informatie. Maar er is geen aparte regeling over informatiebescherming of voorschriften voor het omgaan met vertrouwelijke informatie, ook niet voor het omgaan met e-mail, telefoon en sociale media. Er heeft een pilot plaatsgevonden binnen het openbaar lichaam met twee externe vertrouwenspersonen. De afdeling human resources schrijft nu een voorstel voor beleid voor twee interne en twee externe vertrouwenspersonen.

6.3.2 Klokkenluidersregeling

In Europees Nederland wordt getracht klokkenluiders te beschermen door middel van de Wet bescherming klokkenluiders. (Deze wet vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders.[146]) De nieuwe wet voorziet ook in een klokkenluidersregeling die werknemers (onder wie ambtenaren) beschermt tegen benadeling als gevolg van

[146] De reden voor de wetswijziging is dat op 17 december 2021 de EU-klokkenluidersrichtlijn van toepassing is geworden die van de lidstaten verlangt klokkenluiders nog beter te beschermen. Belangrijkste wijziging is dat wanneer melders aangeven dat zij vanwege hun melding zijn benadeeld door hun werkgever, deze voortaan verplicht is aan te tonen dat deze benadeling niet plaatsvond. Zie verder: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/klokkenluiders.

een melding. Klokkenluiders kunnen menen dat ze door hun melding toch worden benadeeld. Als zij tegen benadeling opkomen, kunnen ze een tegemoetkoming in de proceskosten krijgen (als ze in het gelijk worden gesteld). Is een klokkenluider het niet eens met de manier waarop zijn melding is afgehandeld, dan kan hij in Europees Nederland de misstand, voor zo ver het een maatschappelijk misstand betreft, melden bij het Huis voor Klokkenluiders. Daarmee kunnen niet alle integriteitsschendingen worden behandeld door het huis.

De Wet bescherming klokkenluiders is niet van kracht in Caribisch Nederland. Geen van de openbare lichamen heeft een eigen regeling. Wel geeft het ministerie van JenV in de beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland aan dat burgers en overheidsmedewerkers misstanden gemakkelijk moeten kunnen melden en daarbij beschermd moeten worden. Onduidelijk is welke beleidsinspanningen tot nog toe op dit thema zijn ondernomen.

In perspectief: Melders in Nederland ook niet altijd beschermd

Ook in Nederland zijn klokkenluiders maar beperkt beschermd. Tot op heden is de Wet bescherming klokkenluiders maar gedeeltelijk in werking is getreden. Eén van deze punten die nog niet zijn uitgewerkt is de verplichte mogelijkheid tot anoniem melden.[147] Het belang hiervan is groot: het kan namelijk potentiële melders over de streep trekken en daarmee (meer) misstanden aan het licht brengen. Transparency-NL plaatst bij de huidige situatie drie kanttekeningen:

- De repercussies naar aanleiding van een melding belicht een welbekende en gerechtvaardigde angst onder potentiële klokkenluiders. Zo zegt 80% te maken te krijgen met negatieve gevolgen van het maken van een dergelijke melding. Ook de angst voor juridische gevolgen speelt een grote rol. TI-NL adviseert werkgevers daarom om gelegenheid te bieden om anoniem melding te maken.
- Pas als het maatschappelijk belang in het geding is, wordt een melder bestempeld als klokkenluider. TI-NL wijst op de niet-eenduidigheid en vaagheid van de term 'maatschappelijk belang', die als beperkende eis werkt. Wij adviseren werkgevers daarom om een ruimere definitie te hanteren, en zelf bescherming te bieden als er sprake is van een misstand.
- Tot slot is er vaak een financiële afhankelijkheid van de klokkenluider aan de werkgever. Juridische procedures hebben vaak hoge kosten. We sturen daarom aan op adequate financiële ondersteuning van en toegang tot onafhankelijke en deskundige rechtshulp voor alle klokkenluiders uit de publieke én private sector.

https://www.transparency.nl/nieuws/2023/05/klokkenluiders-in-mensenrechtencollege/

6.3.3 RIEC

Europees Nederland telt tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en een Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). Zij richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Dat doen ze door informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties te verbinden en op te werken

[147] Het recht op anoniem melden is naar het oordeel van de Nederlandse regering overigens niet absoluut. Zo kan na een volledig anonieme melding geen onderzoek plaatsvinden op basis van hoor en wederhoor en is het lastig om een anonieme melder te beschermen tegen benadeling. Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 30.

tot concrete cases die opgepakt kunnen worden door de partners in de rechtshandhavingsketen. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning. Voor de bestrijding van ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen kan een RIEC van betekenis zijn omdat ze signalen kunnen verbinden en informatie kunnen verrijken, nog voordat sprake is van concrete aanwijzingen die een strafrechtelijk (voor)onderzoek rechtvaardigen. Op 18 januari 2023 is door de minister van JenV en de Gezaghebber van Bonaire het startsein gegeven voor de inrichting van een RIEC voor Caribisch Nederland. Het RIEC CN is een samenwerkingsverband van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius, Saba, het Openbaar Ministerie BES, KPCN, KMar, Belastingdienst/Douane CN, SZW, IND, FIU en De Kustwacht. Het LIEC biedt ondersteuning. Het ministerie van JenV heeft voor het RIEC CN financiële middelen toegekend. De prioriteiten van RIEC CN zijn het aanpakken van vastgoedcriminaliteit, mensenhandel/ mensensmokkel, criminaliteit lucht- & zeehavens en ondermijnende criminaliteit in de horeca.

Het RIEC CN is op dit moment nog in opbouw. In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat een RIEC meerwaarde kan hebben. Wel worden twee kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats wordt erop gewezen dat het voor de onafhankelijke positie van het RIEC onhandig is dat het beheersmatig onder het openbaar lichaam Bonaire is geplaatst. RIEC-onderzoeken zouden zich tenslotte ook (of juist) kunnen richten op het openbaar lichaam of de bestuurders van wie het RIEC voor de financiering afhankelijk is.[148] Tevens wordt gewaarschuwd dat het heimelijk opereren door het RIEC bemoeilijkt kan worden, doordat het niet mogelijk is om anoniem kadaster en KvK-systemen te bevragen. Dit is hetzelfde probleem dat ook bij de Rijksrecherche werd gesignaleerd.

6.3.4 Wet BIBOB

Sinds 2003 is in Europees Nederland de Wet Bibob van kracht. De Wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) is een preventief instrument om de integriteit van de overheid te beschermen. Overheidsinstanties – meestal gemeenten – kunnen voor vergunningen en andere beslissingen de achtergrond van een ondernemer en diens zakelijke omgeving (laten) onderzoeken. Als ernstig gevaar dreigt dat een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden, kan de bevoegde overheidsinstantie de vergunningaanvraag weigeren of de verleende vergunning intrekken. Zo wordt getracht te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. Er is in Europees Nederland een Landelijk Bureau Bibob (LBB) dat Bibob-adviezen geeft als overheidsinstanties daar om vragen. De Wet BIBOB is niet van kracht in Caribisch Nederland. In hun brief van 18 april 2023 (kenmerk: 4424339) stellen de minister van JenV en de staatssecretaris van koninkrijksrelaties:

> *"Het invoeren van een wettelijke basis voor de Wet Bibob lijkt inderdaad wenselijk. Sinds afgelopen najaar bekijkt het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het OM-BES, het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Caribisch Nederland*

[148] Dit bezwaar kan overigens ook gemaakt worden bij de RIEC's in Europees Nederland. Die zijn evenmin een onafhankelijke rechtspersoon maar maken doorgaans onderdeel uit van een gemeente.

> *en het openbare lichaam van Bonaire welke vorm van Bibob-wetgeving in Caribisch Nederland kan worden geïmplementeerd en wat hiervan de financiële consequenties zouden zijn. Tijdens een bezoek van de minister van Justitie en Veiligheid en een delegatie aan Bonaire op 16 en 17 januari jl. is de benodigde wederzijdse inspanning benadrukt en tevens de wens uitgesproken dit dossier met voortvarendheid op te pakken. Naar aanleiding van dit werkbezoek is daarom een aantal concrete afspraken en actiepunten opgesteld, die bijdragen aan de voorbereiding op een eventuele Wet Bibob in Caribisch Nederland. Zo is afgesproken om onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid een werkgroep samen te stellen met afgevaardigden van lokale partners, bij wie informatie – benodigd voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de Wet Bibob – kan worden opgehaald en aan wie het Landelijk Bureau Bibob op korte termijn voorlichting zal geven over het Bibob-instrument. Relevante informatie in dat kader is informatie over de lokale vergunningstelsels en te raadplegen informatiebronnen. Naast het openbaar lichaam van Bonaire zijn ook de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius op de hoogte gebracht van de gemaakte afspraken, zodat ook zij kunnen worden betrokken. Verwacht wordt dat vóór het zomerreces kan worden besloten tot een definitief scenario, dat vervolgens kan worden uitgewerkt.*

Meerdere gesprekspartners uit de justitieketen verwelkomen de implementatie van een Wet Bibob in Caribisch Nederland. Wel wordt gewaarschuwd voor te grote verwachtingen. Het instrumentarium dat onder de wet mag worden uitgeoefend, is redelijk complex en vraagt om onderzoekscapaciteit. Binnen de Openbare Lichamen is nu al een tekort aan (juridische) experts in het VTH-domein en de vraag is wie de Bibob-screenings kan gaan uitvoeren. Veel investeringen komen uit het buitenland. De vraag is hoe je de achtergrond van een Venezolaanse of Colombiaanse na kunt gaan zonder aanvullende samenwerkingsafspraken met die landen.

6.4 Preventief kader in de praktijk

Niet alleen voldoet het formele integriteitsbeleid van de BES-eilanden niet aan de Europees-Nederlandse norm maar gaapt er op alle drie de eilanden een grote kloof tussen het beleid en de werkvloer. Veelal wordt gesteld dat de onderliggende gedragsnormen, die tot uitdrukking komen in het op Europees-Nederlandse leest gestoelde integriteitsbeleid, botsen met de omgangsvormen die in het maatschappelijk verkeer van de eilanden algemeen aanvaard zijn. Vooral de brede maatschappelijke acceptatie van favoritisme bij preferente partijen in afhankelijkheidsrelaties maakt het lastig om het integriteitsbeleid echt wortel te doen schieten binnen de lokale organisaties. Het volgen van een integriteitstraining zet wat dat betreft weinig zoden aan de dijk, zeker als in de hogere echelons van de organisatie en bij politieke ambtsdragers het favoritisme nog steeds zichtbaar wordt voorgeleefd en maatschappelijk hiervoor - althans bij een meerderheid van de lokale bevolking - weinig afkeuring volgt. Illustratief in dat kader is de meerdere keren ge-uitte opvatting dat het integriteitsbeleid van RCN 'kil en afstandelijk' zou zijn en geen recht doet aan de lokale cultuur die gestoeld is op sociale relaties en het verlenen van wederdiensten. Je steunt elkaar en het melden van misstanden, zeker

als dat consequenties heeft voor de ander, wordt lang niet altijd positief gewaardeerd. En dan nog: wat is überhaupt een misstand? In de gesprekken werden meerdere voorbeelden aangehaald die naar de Nederlandse norm een vorm van fraude opleveren, maar die gelet op de lokale context mogelijk verdedigbaar zijn.[149]

Zoals eerder opgemerkt omarmt niet iedere ambtenaar deze particularistische oriëntatie en zijn er op papier mogelijkheden om meldingen te doen. Maar de uitwerking van het meldingsbeleid kent enkele majeure beperkingen, waardoor de facto het melden heel moeilijk anoniem gedaan kan worden. Bovendien ontbreekt het aan een procedure die voorziet in een follow-up. Het ontbreken van een effectieve meldprocedure is vermoedelijk een belangrijke reden waarom binnen afdelingen waar aantoonbaar sprake is van malversaties nooit enige melding gedaan wordt (zie ook het rapport van de Rijksrecherche van 2018). Het beperkte aantal meldingen bij de vertrouwenspersonen hangt volgens geïnterviewden hier vermoedelijk eveneens mee samen. Schotborgh – van de Ven & van der Zee (2023) komen tot een vergelijkbare conclusie:

> *"Belangrijke wetgeving ter bescherming van de ambtenaar van het openbaar lichaam in de aanpassing van de wetgeving in 2010 is niet meegenomen in de ambtenarenwet, waardoor minimale vereisten ter bescherming van ambtenaren en van goed werkgeverschap en rechtspositie ontbreken. Dit maakt de positie van de ambtenaar kwetsbaar en het melden van (vermeende) integriteitsschendingen risicovol."*

In veel gesprekken werd benoemd dat, naast dat het formele beleid op orde moet zijn, het ook noodzakelijk is dat de bewustwording voor integriteit moet worden bevorderd door het open gesprek aan te gaan aan de hand van concrete dilemma's. Anderen wijzen er echter op dat het, bij de organisaties die vallen onder het lokaal gezag, geen eenvoudige opgave is. Een open gesprek vraagt een sociaal-veilige omgeving en de bereidheid niet vanuit gezagsverhoudingen, maar vanuit de inhoud tot afwegingen en besluiten te komen. Ook het maken en vergeven van fouten hoort daar onlosmakelijk bij. Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk paragraaf 5.2.2 over organisatiecultuur is echter nog een lange weg te gaan voordat in deze randvoorwaarden wordt voorzien.

6.5 Analyse

Binnen dit hoofdstuk over de integriteitsinfrastructuur is een onderscheid gemaakt tussen het curatieve kader en het preventieve kader. In het geval van strafbare integriteitsschendingen (het domein van het ministerie van JenV) functioneert het curatieve kader naar behoren. Wel kent het wettelijke kader een aantal mineure

[149] Bijvoorbeeld een alleenstaande moeder die de dienstauto meeneemt zodat ze de ochtend daarna haar kind voor het werk kan wegbrengen zodat op tijd aanwezig kan zijn (van haar salaris kan ze zich niet zelf een auto veroorloven en de opvang gaat pas om 7:00 open). Ander voorbeeld: een medewerker van het openbaar lichaam die op kosten van het openbaar lichaam de kerstverlichting regelt. Vanwege zijn lage salaris heeft hij een bedrijfje met kerstarmaturen (de enige op het eiland) om wat bij te verdienen. Of het voorbeeld van het openbaar lichaam, dat in de directe nasleep van de orkaan Irma om het openbaar leven weer op gang te krijgen, meerdere grote opdrachten uit de hand gunt zonder een aanbestedingsprocedure te doorlopen terwijl dat gelet op de hoogte van het bedrag wel geboden is.

beperkingen. Naast enkele achterhaalde bepalingen in het wetboek van Sv (dat achterloopt op het Europees-Nederlandse wetboek) gaat het om het ontbreken van de mogelijkheid van justitiepartijen relevante registers (KvK, kadaster, Actpol en SUM-IT) anoniem te bevragen. Ook de mogelijkheid tot themaverwerking voor ambtelijke corruptie wordt gezien als een gemis.

Het tuchtrechtelijke kader, waarbinnen op grond van het ambtenarenrecht door het lokaal bestuur gehandhaafd kan worden, kent in opzet evenmin ernstige tekortkomingen. Het aantal meldingen en uiteindelijk opgelegde sancties is echter beperkt en strookt niet met de binnen dit onderzoek gesignaleerde aantallen integriteitsschendingen. Geconcludeerd moet zodoende worden dat de meldingsbereidheid laag is en het bevoegd gezag lang niet altijd bereid is integriteitsschendingen te sanctioneren.

Het kader voor het verticaal (interbestuurlijke) toezicht kent wel enkele majeure tekortkomingen. De belangrijkste daarvan is dat het de Rijksvertegenwoordiger aan een uitgewerkt toetsingskader ontbreekt op grond waarvan hij zijn instrumentarium kan inzetten. Alleen in de meeste evidente gevallen van integriteitsschendingen ontstaat een heldere grondslag voor ingrijpen. Volgens meerdere geïnterviewden is vooral het probleem dat er in Den Haag geen ruggensteun verleend wordt aan een proactieve inzet van de Rijksvertegenwoordiger. Hierdoor hebben in de periode sinds 10-10-10 zich meerdere publiek zichtbare integriteitsschendingen voorgedaan die on-gesanctioneerd bleven. Daarmee heeft Europees Nederland (onbewust) bijgedragen aan de normbevestiging dat oneigenlijk gebruik van bevoegdheden in bepaalde gevallen kennelijk acceptabel is. Het feit dat de functie van Rijksvertegenwoordiger wordt opgeheven en zijn taken in het kader van goed bestuur (deels) worden neergelegd bij de gezaghebber baart sommige deskundigen zorg. Juist ook omdat de recente geschiedenis heeft laten zien hoeveel druk uitgeoefend wordt op de gezaghebber mee te bewegen met de lokale mores.

Het preventieve kader van de integriteit-infrastructuur is sinds 2010 flink doorontwikkeld. Hoewel een wettelijke plicht daartoe ontbreekt, zijn onderdelen van de Europees-Nederlandse norm uitgewerkt en diverse voorzieningen getroffen. Het formele beleid bereikt echter moeizaam de werkvloer omdat het obstructie ondervindt van de maatschappelijke verankerde particularistische normen. Favoritisme van preferente partijen is niet alleen breed geaccepteerd, maar bepaalt voor een deel ook de wijze waarop het lokale openbare bestuur functioneert. Dat het op alle drie de eilanden ontbreekt aan een uitgewerkt en vastgestelde procedure voor het melden van misstanden helpt daarbij niet. Melders hebben geen enkele garantie dat hun melding anoniem gebeurt en genieten geen bescherming tegen eventuele repercussies. Tijdens het onderzoek werd dan ook door meerdere personen de waarschuwing geuit dat niet verwacht mag worden dat met de implementatie van het huidige instrumentarium spontaan integriteit – naar de Europees-Nederlandse norm – op de eilanden ontstaat. Zo lang politieke ambtsdragers voor hun politieke positie afhankelijk zijn van een arm en relatief laag opgeleid electoraat en voor hun partijfinanciering aangewezen zijn op de commerciële sector, zal er vanuit de lokale democratie weinig verandering te verwachten zijn.

7 Doorontwikkeling infrastructuur integriteit

Uit de voorgaande hoofdstukken valt op te maken dat de huidige – op Europees-Nederlandse leest geschoeide integriteitsinfrastructuur – niet naadloos aansluit op de integriteitsrisico's van de eilanden en bovendien enkele tekortkoming heeft. In dit hoofdstuk wordt gekeken welke voorzieningen getroffen kunnen worden om het risico op integriteitsschendingen te verlagen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- Hoe kunnen ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen (verder) worden teruggedrongen?

7.1 Mismatch tussen beleid en praktijk

In de voorgaande hoofdstukken is de aard van de integriteitsschendingen getypeerd, zijn de factoren benoemd die samenhangen met deze schendingen, en is beschreven hoe de infrastructuur die de schendingen moeten tegengaan vormgegeven is en functioneert. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de integriteit-infrastructuur niet volledig congruent is met de factoren die in verband gebracht moeten worden met de integriteitsschendingen. De belangrijkste tekortkoming is daarin gelegen dat met het huidige integriteitssysteem ervan uitgegaan wordt dat – net als in Europees Nederland - de interactie tussen overheidsdienaren, burgers en bedrijfsleven in beginsel bepaald wordt door de norm dat de algemene regels en verplichtingen voor iedereen in gelijke mate gelden. In een dergelijke universalistische samenleving is binnen en buiten de overheid de geneigdheid groot regels en procedures in acht te nemen en ieder gelijk te behandelen.

De dominante maatschappelijke norm in Caribisch Nederland laat zich echter beter als 'particularistisch' omschrijven, waardoor (familie)relaties voor kunnen gaan op abstracte regels. Voor zo ver dergelijke relaties in het spel zijn, ontstaat op ambtsdragers druk misbruik te maken van hun bevoegdheden. Overigens is lang niet iedereen voorstander van dergelijk favoritisme. Maar omdat de politieke en ambtelijke leiding onvoldoende uitdraagt dat het begunstigen van relaties onwenselijk is, verliezen de integriteitsmaatregelen sterk aan effectiviteit. Want waarom zou je een integriteitsschending melden als er uiteindelijk toch niets gebeurt? Of erger nog: waarom zou je openlijk in verzet komen tegen je meerdere als dat betekent dat je je baan op het spel zet? Een geïnterviewde stelt daarom:

> *"De stoep veeg je van boven naar beneden schoon, en niet omgekeerd"*

Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Zo lang favoritisme binnen de maatschappij vanzelfsprekend is en zelfs gezien wordt als een manier hoe de samenleving zich ordent, valt niet te verwachten dat de lokale politiek een andere boodschap verkondigt. Politici kunnen tenslotte weinig electorale steun (en partijfinanciering) verwachten wanneer zij zich in hun partijprogramma nadrukkelijk distantiëren van particularisme. De politieke druk op het ambtelijke apparaat om met de particularistische praktijk mee te

bewegen blijft daardoor onverminderd groot. Tegen de achtergrond van deze analyse wordt een aantal suggesties gedaan om de bestuurlijke integriteit op de BES-eilanden te vergroten. Net als in hoofdstuk 5 kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen het macroniveau en het mesoniveau. Het microniveau blijft buiten beschouwing, omdat op dat niveau de overheid geen directe beleidsverantwoordelijkheid draagt.

7.2 Verbetermogelijkheden macroniveau

Armoedebestrijding en vergroten opleidingsniveau

De belangrijkste, maar op de korte termijn minst eenvoudig te realiseren, verbetermogelijkheid die de onderzoekers zien, betreft armoedebestrijding, ongelijkheidsbestrijding en onderwijsbevordering. Zoals in de voorgaande hoofdstukken uiteengezet, zorgt armoede ervoor dat burgers - in sterkere mate dan in Europees Nederland -aangewezen zijn op overheidsvoorzieningen en individuele hulp van bestuurders. Deze afhankelijkheid wordt uitgeruild voor electorale steun. Effectieve armoedebestrijding verkleint de afhankelijkheid van de burger, waardoor de druk op het bestuur afneemt particularistische politiek te bedrijven.

Het vergroten van het opleidingsniveau draagt op twee manieren bij aan het verlagen van de druk op de politiek particularistisch te acteren. Indirect doordat een hoger opleidingsniveau samenhangt met een hoger inkomen en dus minder afhankelijkheid van de steunvoorzieningen van de overheid. Rechtstreeks draagt een hoger opleidingsniveau bij aan een afname van particularistische politiek, doordat burgers mondiger worden, beter in staat zijn de nadelen te onderkennen van politieke patronage en daardoor ook bewust kiezen voor een alternatief. Voor zover het verhogen van het algemene opleidingsniveau ervoor zorgt dat ook het opleidingsniveau van de lokale ambtenarij stijgt, mag aangenomen worden dat deze weerbaarder wordt en beter in staat is op basis van functionele criteria tegendruk te geven op directieven van bovenaf.

Versterken verticaal toezicht

Zo lang de meerderheid van het electoraat nog niet vraagt om politici die op grond van universalistische normen politiek bedrijven, blijft de druk op politiek en ambtenarij groot om daar waar relaties in het spel zijn oneigenlijk gebruik te maken van bevoegdheden. Voor zover Nederland het nodig acht dat het handelen van de lokale overheid op de BES-eilanden meer gebaseerd wordt op functionele criteria dan op oneigenlijke motieven, achten de onderzoekers het wenselijk dat de eilanden ondersteund worden bij het waarborgen van goed bestuur. Dat betekent niet dat het lokale gezag minder bevoegdheden krijgt, maar dat er meer dan thans gebeurt ondersteund wordt bij de uitoefening van deze bevoegdheden. Binnen het huidige stelsel is met de functies van de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber voorzien in verticaal toezicht. Beide functies hebben het recht en de bevoegdheid om besluiten die door het lokaal gezag genomen zijn te schorsen en voor vernietiging voor te dragen wanneer deze in strijd zijn met de beginselen van goed bestuur. Om redenen, die

zijn toegelicht in paragraaf 6.2.3, functioneert dit verticale toezicht niet naar behoren en is het mede om die reden dat het kabinet voornemens is de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen.
De onderzoekers concluderen dat het nu voorgestelde alternatief – namelijk taken van de Rijksvertegenwoordiger deels over te hevelen naar de gezaghebber en deels naar de minister van BZK – zowel kansen als risico's met zich meebrengt. De recente geschiedenis op Bonaire en St. Eustatius laat zien dat het voor de gezaghebber geen eenvoudige opgave is om én de relaties binnen het bestuurscollege en met de samenleving goed te houden én daar waar nodig krachtdadig op te treden tegen besluiten die particularistisch gemotiveerd zijn. Sterker nog: de onderzoekers concluderen dat deze dubbelfunctie van de gezaghebber, binnen de Caribische context, een schier onmogelijke opgave is die feitelijk niet gevergd mag worden van deze functionaris.

Tijdens het onderzoek werd door meerdere gesprekspartners het standpunt naar voren gebracht dat het ook voor de lokale politiek zelf behulpzaam kan zijn wanneer Den Haag juist ten aanzien van dit verticale toezicht het initiatief naar zich toetrekt en bijvoorbeeld proactief goedkeuring onthoudt wanneer besluiten niet genomen zijn op basis van functionele criteria. Lokale politici hebben vervolgens naar hun relaties een belangrijk argument in handen om niet te zwichten voor particularistische druk: het is dan namelijk simpelweg niet meer mogelijk omdat Nederland hen daarin belet. Dat een dergelijke proactieve opstelling in de praktijk kan werken, bewijst het model dat door het Verenigd Koninkrijk in de afgelopen drie decennia is uitgewerkt in haar British Overseas Territories (BOT's). Voor Den Haag zou dit echter wel een wijziging betekenen van de koers die zij is ingeslagen met de herzieningen van de WolBES.[150]

Herijking relatie Verenigd Koninkrijk met de British Overseas Territories

Hoewel de geneigdheid om de discussie over goed bestuur te vermijden zo oud is als het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden zelf, is het een misvatting te veronderstellen dat het tot niets leidt. De recente Britse postkoloniale geschiedenis laat zien dat alles aankomt op politieke wil. In het Verenigd Koninkrijk was aanvankelijk weinig animo voor verandering in de relatie met haar overseas territories. De opstelling van Londen liet zich het best typeren als terughoudend, gecombineerd met een bereidheid steeds meer bevoegdheden over te dragen naar de postkoloniale entiteiten. Het achterliggende idee daarbij was de entiteiten op die manier toe te leiden naar onafhankelijkheid. Die houding veranderde, toen in 1982 de Argentijnen de Falkland Islands bezetten en enkele jaren later Turks and Caicos Islands werden geplaagd door corruptieschandalen. Nadat de Britten zich niet lang daarna - onder internationale druk - genoodzaakt voelden verschillende malafide banken op Montserat te sluiten, herijkte Londen zijn visie op de British Overseas Territories (BOT's). Het nieuwe inzicht werd dat alleen door het aanhalen van de band met de overzeese gebieden nog een zinvolle invulling gegeven kon worden aan de postkoloniale relaties. Deze opvatting resulteerde in een visiedocument van de Britse regering met de naam White Paper 1999.[151] De boodschap daarvan liet aan duidelijkheid niets te wensen over: het was de vrije keuze van de entiteiten onderdeel uit te blijven maken van het Verenigd Koninkrijk, maar aan die keuze was een strenge huisregel verbonden:

[150] https://www.internetconsultatie.nl/wolbesfinbes/b1
[151] Foreign and Commonwealth Office, Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories (White Paper 1999), London 1999.

> *'Our objective is that those territories which choose to remain British should abide by the same basic standards of human rights, openness and good government that British people expect of their Government*.'[152]

En om de BOT's ook in staat te stellen die huisregel na te kunnen leven, werd gestart met een omvangrijk moderniseringsproces van het institutionele kader van de postkoloniale relaties. Aanvankelijk gaven de Britten de entiteiten de gelegenheid zelf met voorstellen te komen voor hervormingen van hun institutionele stelsel. Toen echter bleek dat de politieke elite van de eilanden de vernieuwing van de postkoloniale relaties vooral aangrepen om meer bevoegdheden over te hevelen naar het eigen bestuur en het externe toezicht wensten af te bouwen, trok Londen het initiatief naar zich toe.[153] Zij oordeelde dat ze op die manier niet in staat was de waarborgfunctie naar behoren uit te oefenen:

> *'The UK Government would be left with continuing responsibilities while being denied any ability to ensure good governance, fulfill our international obligations or protect the British government and taxpayer from significant contingent liabilities should things go wrong. You will understand why this is unacceptable. It is certainly not the partnership envisaged in the 1999 White Paper*.'[154]

Voor de eilanden bleven er vervolgens twee opties over: een zelfverkozen onafhankelijkheid of een blijvende band onder de conditie dat het Verenigd Koninkrijk zich een stuk actiever zou gaan bemoeien met goed bestuur. En alle felle retoriek ten spijt aanvaardden de BOT's substantieel meer inmenging vanuit Londen. Concreet betekent deze inmenging dat de Gouverneur meer in positie werd gebracht en deze sindsdien proactief en in nauwe afstemming met The Foreign, Commonwealth and Development Office toeziet op de concept besluiten van de BOT's. Voor zo ver een concept besluit in strijd is met de beginselen van goed bestuur wordt aan het lokaal gezag kenbaar gemaakt dat de Gouverneur dit besluit niet zal goedkeuren/bekrachtigen. Juist het vroegtijdig afgeven van een dergelijk signaal (zonder dat daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van een formele bevoegdheid zoals schorsing/vernietiging) maakt dat het vertikaal toezicht laagdrempelig en buiten het zicht van de media plaatsvindt. Op die manier wordt escalatie voorkomen en lijden lokale politici geen gezichtsverlies voor het electoraat.

Overigens hoefden bij de meeste BOT's de formele bevoegdheden van de Gouverneur niet gewijzigd te worden en werd alleen de rolopvatting herijkt. Uitzondering daarop vormt het institutioneel kader voor de postkoloniale relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Turks and Caicoseilanden. Daar werden de bevoegdheden van de Gouverneur drastisch uitgebreid en werd een planning- en controlesysteem voor de overheidsfinanciën in het leven geroepen dat moet bijdragen aan duurzame overheidsfinanciën, (The Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011).[155]

De Herzieningswet WolBES en FinBES biedt naar het oordeel van de onderzoekers kansen om de eilanden en in het bijzonder de gezaghebber te ondersteunen bij zijn waarborgfunctie van goed bestuur. Met de herzieningswet wordt de interbestuurlijk verhouding grondig gewijzigd en getracht om vanuit een basis van

[152] Ibid.
[153] P. Clegg, (2013) 'The United Kingdom and its Caribbean overseas territories: Present relations and future prospects', Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy, 2013/11, afl. 1(2).
[154] Aldus de Britse Minister van Buitenlandse Zaken in 2003 www.constitution.gov.ky/ www.constitution.gov.ky/portal/pagec9f5. html.
[155] Zie verder: Nauta, O. (2014). Waarborging van goed bestuur in de West. Voorstel voor een werkbare invulling van de waarborgfunctie in de Caribische rijksdelen. Nederlands Juristenblad (36).

wederzijds vertrouwen te werken. De kaders waarbinnen de openbare lichamen zich kunnen bewegen, worden daarvoor verruimd en het interbestuurlijke toezicht wordt veel minder restrictief, mede doordat de functie van de Rijksvertegenwoordiger komt te vervallen. Onder de nieuwe wet krijgt de gezaghebber echter ook een expliciete taak om de Minister van BZK te informeren over aangelegenheden die de openbare lichamen betreffen. En juist op deze rol kan de gezaghebber onder de gewijzigde WolBES effectief ondersteund worden. In het kader van het nieuw geïntroduceerde generieke toezicht kan worden voorzien in de plicht aan de openbare lichamen systematische informatie te verstrekken. Het gaat dan om toezichtinformatie die van meer dan één openbaar lichaam wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd. (Welke informatie dat is kan naderhand nog worden bepaald). Bovendien kan in het kader van het interbestuurlijk toezicht de toezichthouder ambtenaren aanwijzen om zelf informatie te verzamelen in het kader van het toezicht op medebewind. De bepaling is niet beperkt tot een situatie waarin reeds taakverwaarlozing is geconstateerd. Weliswaar hebben deze toezichtambtenaren, anders dan de Rijksvertegenwoordiger, alleen bevoegdheden om informatie te verzamelen. Maar omdat zij aan de verantwoordelijke bewindspersoon rapporteren, kan deze desgewenst de gezaghebber informeren dat een bepaalde situatie niet in lijn is met de beginselen van goed bestuur. De bewindspersoon kan dan de gezaghebber duidelijk maken dat als deze de situatie niet hersteld, de bewindspersoon genoodzaakt is in te grijpen (schorsing, vernietiging of in de plaats treden).

De gezaghebber kan vervolgens in het bestuurscollege – zonder dat zijn positie beschadigt – de boodschap overbrengen en de maatregelen treffen die nodig zijn om het bestuursproces in lijn te brengen met de beginselen van goed bestuur. Zeker de eerste jaren na het opheffen van de Rijksvertegenwoordiger-functie is het raadzaam ruim informatie te verzamelen op de kwetsbare processen binnen de openbare lichamen, zodat Den Haag vroegtijdig risico's kan identificeren en daar waar nodig een signaal kan afgeven. Dit kan bijvoorbeeld door in het kader van het generieke toezicht een breed palet aan gegevens aan te merken als 'systematische informatie' die de openbare lichamen altijd moeten aanleveren. Voor het Vergunningen, Toezicht & Handhavingsproces - het meest kwetsbare proces voor integriteitsschendingen - valt ook te overwegen om al van tevoren toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen. Voorkomen moet namelijk worden dat pas echt gericht informatie wordt verzameld of ambtenaren aangewezen worden wanneer de eerste signalen van malversaties Den Haag bereiken. (Op dat moment zou het opvragen van informatie automatisch worden gezien als een Haagse interventie die de relaties onder druk zet.)

Verdere integratie Caribisch Nederland in het Nederlands bestel

In het verlengde van het vorige punt werd door meerdere respondenten geopperd om Caribisch Nederland verder te integreren in het Nederlandse bestel. Door de openbare lichamen net als gemeenten onderdeel te laten worden van de provinciaalse hiërarchie kan veel effectiever dan nu gebeurt verticaal toezicht worden uitgeoefend (bijvoorbeeld door het kabinet van de commissaris van de koning), zo is de gedachte. Niet alleen zou het provinciaals toezicht beter geëquipeerd zijn dan de kerndepartementen, die het hoger toezicht er nu – en vaak alleen via tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger – een beetje bij moeten doen, maar het ontlast

bovendien de Nederlandse bewindspersonen. Geïnterviewden wijzen er in dat kader op dat het hoogst opmerkelijk is dat de Nederlandse bewindspersonen voor BES-kwesties rechtstreeks aan de Tweede Kamer verantwoording moeten afleggen. Dit zorgt niet alleen voor een tijd - en middelen verslindend verantwoordingsapparaat, maar ook voor het politiseren van bepaalde besluiten en beleid.

Tegenstanders van verdere integratie van de openbare lichamen in het Nederlandse bestel wijzen er echter op dat vanwege de politieke, economische, technologische[156] en sociale verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland maatwerk voorlopig nodig blijft. Met het huidige model waarin de kerndepartementen lokaal uitvoeringsorganisaties in het leven geroepen hebben, kan dit maatwerk effectief geleverd worden. Ook wordt erop gewezen dat de nabijheid van de Haagse politiek ook voordelen biedt. Anders dan bij Nederlandse gemeenten kunnen de openbare lichamen, maar ook lokale maatschappelijke organisaties zich rechtstreeks toegang verschaffen tot Nederlandse politici. Met die toegang kan gelobbyd worden voor eiland-specifieke aangelegenheden en maatwerkvoorzieningen. En de geschiedenis laat zien dat het lobbyen lang niet altijd zonder succes is. Een dergelijke manier van directe beleidsbeïnvloeding is ondenkbaar voor een willekeurige Nederlandse gemeente en deze mogelijkheid zou mogelijk komen te vervallen wanneer Caribisch Nederland opgaat in het provinciaalse bestel. Dat, terwijl maatwerk voorlopig juist nodig blijft.

De onderzoekers sluiten aan bij deze tweede zienswijze en zijn niet geneigd op dit moment verdere integratie van Caribisch Nederland in het Nederlandse bestelt te bepleiten.

7.3 Verbetermogelijkheden mesoniveau

Binnen het onderzoek zijn ook voor het mesoniveau meerdere verbetermogelijkheden naar voren gekomen. We sommen eerst de aanbevelingen op die betrekking hebben op het curatieve (strafrechtelijke) kader, dat op het terrein ligt van het ministerie van JenV. Vervolgens gaan we in op de aanbevelingen die betrekking hebben op het preventieve kader en vooral van betekenis zijn voor het ministerie van BZK en de openbare lichamen. Tenzij anders aangegeven worden de aanbevelingen door de onderzoekers gesteund.

7.3.1 Curatief (strafrechtelijk) kader

Anonieme bevraging registers

De Rijksrecherche, maar ook KPCN, RST en het RIEC hebben geen voorziening waarmee ze anoniem bepaalde relevante registers, waaronder die van het kadaster, kunnen bevragen. In de voorfase van een strafrechtelijk onderzoek kan door het bevragen van een dergelijk register nu nog ongewenst bij de register-beherende organisatie bekend worden dat justitie zich interesseert in bepaalde personen of transacties. Om deze registers te kunnen bevragen zonder dat deze bevraging bekend wordt bij derden doen de onderzoekers de

[156] Het ontbreken van de BRP en de afwezigheid van het BSN als identificerend persoonsnummer maakt het bijvoorbeeld onmogelijk om de Europees Nederlandse overheidsdienstverlening onverkort te implementeren.

suggestie om naar analogie van Europees Nederland een database met bijbehorend beheer te ontwikkelen waarin bronhouders van relevante data periodiek gegevensmutaties aanleveren.[157]

Reparatie wetgeving

Uit het onderzoek blijkt dat het strafprocesrecht van Caribisch Nederland nog niet volledig gesynchroniseerd is met het Europees-Nederlands strafprocesrecht. Hierdoor kan het strafrechtelijke onderzoek bemoeilijkt worden:

- In Caribisch Nederland kan bij een schending van geheimhoudingsplicht, beroepsgeheim of ambtsgeheimen, anders dan in Europees Nederland, geen voorlopige hechtenis (VH) bevolen worden.
- In Caribisch Nederland beslist de rechter-commissaris over de inzet van bepaalde opsporingsinstrumenten en huiszoekingen. In Europees Nederland gebeurt dat tegenwoordig onder gezag van de officier van justitie (die formeel tevens de leider van het opsporingsonderzoek is).
- In het Besluit politiegegevens zijn, met betrekking tot themaverwerking voor ambtelijke omkoping, niet de relevante strafbepalingen uit het Wetboek van strafrecht BES opgenomen. Hierdoor is de Rijksrecherche niet bevoegd themaverwerking voor dit onderwerp te doen.

De onderzoekers adviseren de wetgeving op bovengenoemde punten aan te passen.

7.3.2 Preventief kader

Meldingsprocedure integriteitsschendingen

Om ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen effectief aan te kunnen pakken, is het nodig dat ambtenaren überhaupt meldingen doen, zodat de vermeende schendingen onderzocht kunnen worden. Dat lijkt in de praktijk relatief weinig te gebeuren. Mede debet aan deze situatie is dat op Bonaire en St. Eustatius een meldingsprocedure ontbreekt. Op Saba is wel sprake van een meldingsprocedure, maar deze is vrij onduidelijk over hoe de melding gedaan moet worden en hoe het onderzoek vorm zou moeten krijgen (onderzoeksprotocol). Door diverse geïnterviewden wordt de suggestie gedaan op alle drie de eilanden te voorzien in een duidelijke meldingsprocedure en bijbehorend onderzoeksprotocol. Daarbij wordt als randvoorwaarde benoemd dat de procedure zo ingericht moet worden dat de melder met zijn verhaal terecht kan bij een onafhankelijke derde (en niet bij een diensthoofd of een andere partij die verantwoordelijkheid draagt voor het organisatieonderdeel waarop de melding betrekking heeft). Ook wordt benadrukt dat het belangrijk is dat de melder vertrouwelijk zijn verhaal kan doen en daarbij (arbeidsrechtelijk) bescherming geniet, zodat de drempel tot het uiteindelijk doen van een formele melding verlaagd wordt.

De onderzoekers nemen op basis van hun analyse de suggestie over en adviseren de openbare lichamen een meldingsprocedure met bijbehorend onderzoeksprotocol vast te stellen.

[157] In Europees Nederland is iCOV de aangewezen partij die de database onderhoudt https://hetccv.nl/onderwerpen/veilige-vakantieparken/overzicht-barrieres/analyse-icov/.

Vergroten positie en kwaliteit kaderfuncties

Bij het bevorderen van ambtelijk-bestuurlijke integriteit speelt het middenkader een cruciale rol. Dit middenkader is voor de werkvloer de eerst aangewezene om integriteit uit te dragen en voor te leven. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 5 kan het middenkader deze rol lang niet altijd goed uitvoeren. Enerzijds omdat het überhaupt lastig blijkt om middenkaderfuncties op niveau te bemensen. Anderzijds omdat vanuit de politiek soms flinke druk wordt uitgeoefend om particularistisch te acteren. Deze druk wordt des te groter wanneer het diensthoofd diens functie rechtstreeks dankt aan de politiek en/of deze op een tijdelijke arbeidsovereenkomst is aangesteld. Tegen deze achtergrond is door meerdere respondenten gesuggereerd om in ieder geval voor Bonaire en St. Eustatius het middenkader te versterken. In lijn daarmee adviseren de onderzoekers het openbaar lichaam om de tijdelijke arbeidsovereenkomsten en specifiek de overeenkomst van opdrachten (de zogenaamde OVO's) te beperken als middelen om iemand op een functie te positioneren. Thans worden met name op Bonaire veel (sleutel)posities ingevuld op basis van dergelijke overeenkomsten, terwijl ze daar niet voor bedoeld zijn.[158] Ook adviseren de onderzoekers de diensthoofden periodiek deel te laten nemen aan integriteitstrainingen. Deze trainingen moeten hen in staat stellen en aanzetten om met de werkvloer integriteitskwesties bespreekbaar te maken. Ook dienen de training hen handvatten te bieden om weerbaar te worden tegen politieke en maatschappelijke druk.

Uitwerken inkoop en aanbestedingsprocedures

Net als in Europees Nederland is het inkoop- en aanbestedingsproces in Caribisch Nederland kwetsbaar voor integriteitsschendingen. Anders dan in Europees Nederland is echter op de BES-eilanden niet sprake van een uitgewerkte inkoop -en aanbestedingsprocedure. Dat betekent dat het eventueel begunstigen van relaties geen strafbaar feit oplevert, ook als daardoor aanbieders gepasseerd worden die wellicht een beter aanbod deden. In lijn met het advies van meerdere respondenten adviseren wij de openbare lichamen inkoop- en aanbestedingsprocedures vast te stellen, waarin naar analogie van Europees Nederland de beginselen van gelijkheid (level playing field), transparantie en zorgvuldigheid worden gecodificeerd. Voor St. Eustatius – dat al inkoopbeleid heeft vastgesteld – luidt het advies ook het bijbehorende Reglement vast te stellen, zodat de beleidsuitgangspunten daadwerkelijk kunnen worden toegepast.

Bieden van ondersteuning bij de juridische functies van het openbaar lichaam

Vanwege de toegenomen economische activiteiten, de bevolkingsgroei en de Nederlandse normen op talloze beleidsterreinen worden vraagstukken steeds complexer en neemt bovendien het aantal juridische procedures toe. Vooral op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) kunnen de openbare lichamen, en in het bijzonder Bonaire, het tempo steeds minder goed bijbenen. Tijdens het onderzoek wordt naar voren gebracht dat het risico op (onbedoelde) integriteitsschendingen kan worden verlaagd wanneer de juridische functies binnen de openbare lichamen versterkt worden. Dit zou bovendien kunnen bijdragen aan het

[158] https://bonaire.nu/2023/03/14/ingezonden-ovos-in-het-ambtelijke-apparaat-leiden-tot-disbalans-en-gebrek-aan-integriteit/.

vergroten van de bestuurlijke weerbaarheid van de ambtenarij tegen oneigenlijke druk van de politiek en de maatschappij. Wij adviseren daarom het ministerie van BZK de eilanden ondersteuning te bieden op de juridische functie.

Depolitiseren van functies en (VTH)organisaties

Wanneer organisaties worden aangestuurd door functionarissen die hun positie rechtstreeks te danken hebben aan de politiek, ontstaat het risico dat de ambtenarij onvoldoende tegendruk kan geven op oneigenlijke bemoeienis van politieke ambtsdragers. Binnen het onderzoek werd er daarom voor gepleit om de benoemingen van diensthoofden, directiefuncties en leden van de raden van toezicht van overheid-NV's te depolitiseren. Dit kan op verschillende manieren. Een optie die de onderzoekers, mede op aangeven van het veld, de openbare lichamen en het ministerie van BZK ter overweging willen meegeven is om de diensten in het VTH-domein (die binnen het onderzoek als meest kwetsbaar voor integriteitsschendingen worden aangemerkt) te versterken en te verzelfstandigen, zodat ze niet langer vallen onder het rechtstreekse gezag van het bestuurscollege. In plaats daarvan zouden ze - naar analogie van de regionale omgevingsdiensten[159] - kunnen gaan opereren als een zelfstandige bestuurlijke entiteit. Het openbaar lichaam wordt daarvan opdrachtgever.

Automatiseren en digitaliseren overheidsprocessen

Heldere procedures en eenduidige opvolging daarvan verschaffen essentiële randvoorwaarden voor een integere overheid. Het ontbreken ervan maakt dat - al dan niet bewust - wettelijke voorschriften genegeerd kunnen worden, waardoor de rechtszekerheid van burgers en organisaties onder druk kan komen te staan. In Caribisch Nederland zijn veel processen nog analoog. Vergunningaanvragen kunnen daardoor zoek raken, ontvangstbewijzen worden niet verstrekt, termijnen kunnen zonder consequenties worden overschreden en aanschrijvingen vinden niet plaats, omdat processen niet op elkaar afgestemd zijn. In lijn met de opvatting van meerdere adviseren de onderzoekers de openbare lichamen en het ministerie van BZK om de kritische overheidsprocessen die thans nog analoog zijn met voorrang te digitaliseren. Te beginnen bij de VHT-processen, waar op dit moment de meeste hinder wordt ervaren.

Partijfinanciering

Net als Europees Nederland ontbreekt het in Caribisch Nederland aan regels voor de financiering van politieke partijen en de transparantie daarover. Anders dan in Europees Nederland zijn echter op de BES-eilanden geen landelijke politieke partijen vertegenwoordigd die normerend kunnen optreden en voorwaarden kunnen stellen aan hun lokale partijen. In Caribisch Nederland is het zodoende toegestaan dat ondernemers geheel

[159] Europees Nederland telt op dit moment 29 regionale omgevingsdiensten. Deze 29 omgevingsdiensten ondersteunen en adviseren inwoners en bedrijven op het gebied van milieuvergunningen. Daarnaast zijn omgevingsdiensten gespecialiseerd in milieutoezicht en -handhaving op het gebied van veiligheid, lucht, geluid, energie, afval en bodem. Sommige omgevingsdiensten hebben nog extra taken, zoals bouw- en woningtoezicht of BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen). Iedere Omgevingsdienst heeft een eigen werkgebied met eigen opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers zijn de Nederlandse gemeenten en provincies. (https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/omgevingsdiensten)

anoniem grote giften kunnen doen. Met het risico dat zij daarvoor in ruil worden bevoorrecht bij overheidsvoorzieningen, zoals opdrachten of vergunningen. Om dit risico te beperken pleiten wij er bij het ministerie van BZK voor om regelgeving op te stellen die het lokale politieke partijen verplicht de herkomst van donaties (boven een bepaalde drempelwaarde) openbaar te maken en de bedragen per donateur te maximeren.

Stemmen bij volmacht

Zoals destijds bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen door de lokale besturen werd voorzien heeft de herintroductie van de mogelijkheid tot het stemmen bij volmacht geleid tot (verdenkingen van) verkiezingsfraude. Wij adviseren daarom het ministerie van BZK de mogelijkheid tot het stemmen bij volmacht in Caribisch Nederland af te schaffen.

Versterk onafhankelijke media

Media kan een belangrijke rol spelen in het vergroten van de bestuurlijke integriteit door onafhankelijke nieuwsgaring en het bespreken van integriteitsschendingen. Hoewel sprake is van een relatief groot aantal media - zeker op Bonaire -, zijn deze media niet goed geëquipeerd om aan onafhankelijke nieuwsgaring te doen. Dit vraagt namelijk om geld en middelen, die vaak ontbreken, waardoor veel nieuwsberichten vaak niets meer zijn dan (integraal) overgenomen persberichten. Soms ook zijn de media direct afhankelijk van de overheid die advertentieruimte inkoopt. Al te kritisch onderzoek kan die financiële relatie verstoren, waardoor een prikkel ontstaat niet al te kritisch te berichten. Om effectieve én onafhankelijke nieuwsgaring te bevorderen, werd in het onderzoek gepleit de lokale media te versterken.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen de conclusies getrokken van het onderzoek.

8.1 Opmerking vooraf

Onder ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen wordt binnen dit onderzoek verstaan het misbruiken van bevoegdheden, kennis en/of macht die met een ambtelijke of bestuurlijke functie verbonden zijn als tegenprestatie voor gunsten van derden. Naast strafbaar gedrag gaat het ook om *oneigenlijk* gebruik van bevoegdheden, ook wanneer het geen strafbaar feit oplevert in de directe betekenis van het woord.

8.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Wat is op de BES-eilanden de aard van de ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?

Integriteitsschendingen in de zin van strafbare feiten en/of formele ambtsmisdrijven worden nauwelijks gesignaleerd in Caribisch Nederland. Het aantal binnen de justitieketen en de openbare lichamen geregistreerde zaken is dan ook heel beperkt. Integriteitsschendingen waarbij, naar Europees-Nederlandse norm , oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van bevoegdheden komt vermoedelijk wel veel voor en manifesteert zich op de volgende terreinen:

- Vergunningen, waaronder die voor bouwen, worden niet altijd volgens de geldende procedures verstrekt. In het onderzoek zijn diverse voorbeelden genoemd waarbij preferente partijen (relaties en/of familie) veel eenvoudiger en veel sneller een vergunning krijgen dan anderen die geen relatie hebben met de verantwoordelijke bestuurder of ambtenaar. In andere gevallen moet juist onredelijk lang gewacht worden op een besluit over de toekenning van een vergunning (en in het geval van Bonaire: ook de toekenning van erfpacht-percelen).
- Handhaving op naleving van wet- en regelgeving gebeurt niet of niet altijd volgens de norm waardoor onwettige situaties voort blijven bestaan. In het onderzoek worden diverse voorbeelden aangehaald waarbij handhavers op eigen initiatief of op instructie van de verantwoordelijke politieke ambtsdrager wegkijken bij overtredingen.
- Gevoelige informatie wordt gedeeld met private partijen. Genoemd werd het informeren door ambtsdragers van ondernemers en andere relaties over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen of aanbestedingen. Dankzij deze voorkennis kan financieel voordeel worden genoten.
- Binnen aanbestedingen worden opdrachten niet aan de best kwalificerende partij gegund maar aan preferente partijen. Het ontbreekt in dergelijke gevallen aan een zogenaamd gelijk speelveld.

- Lokale politieke partijen zijn in Caribisch Nederland sterk afhankelijk van giften uit het bedrijfsleven. Donateurs blijken soms preferent bij aanbestedingen.
- Kiezers worden beloond wanneer zij op een bepaalde politieke partij stemmen of een volmacht afgeven. Dat levert verkiezingsfraude op (hetgeen strafbaar is).
- Benoemingen binnen het openbaar bestuur zijn regelmatig politiek gemotiveerd en dienen als beloning voor electorale of financiële steun, om het (politieke) netwerk te onderhouden of als middel om politieke invloed binnen een organisatie te borgen. Deze gang van zaken is nadelig voor de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid en het algemeen belang.
- Ambtsdragers oefenen nevenwerkzaamheden uit die moeilijk te verenigen zijn met de activiteiten van de hoofdwerkzaamheden. Deze activiteiten leveren vaak direct voordeel op voor de ambtsdrager.

Worden de beschreven fenomenen afgezet tegen de literatuur over corruptie en ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen, dan moet worden geconcludeerd dat in Caribisch Nederland *grand corruption* niet wordt gesignaleerd. Voor zo ver er wel sprake is van een unilaterale relatie tussen een ambtsdrager en een derde waarin op illegale wijze (financiële) gunsten worden uitgeruild, dan gaat het om wat in de literatuur wordt aangeduid met de term *petty crime*. Maar ook die voorbeelden zijn schaars. Wat resteert zijn gedragingen die zich in het schemergebied bevinden tussen politieke patronage, sociale omkoping en netwerkcorruptie. Hoewel daarbij naar Europees-Nederlandse norm sprake is van een onwenselijke situatie is in de meeste gevallen echter niet sprake van een strafbaar feit in de directe betekenis van het woord. Tussen de BES-eilanden bestaan belangrijke verschillen: de problematiek wordt vooral gesignaleerd op Bonaire en in mindere mate op St. Eustatius. Op Saba waren weinig signalen van integriteitsschendingen die vallen binnen de werkdefinitie van dit onderzoek.

Wat zijn de voornaamste factoren die op de BES-eilanden samenhangen met ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen?

In de literatuur wordt een groot aantal risicofactoren in relatie gebracht met de incidentie van corruptie en integriteitsschendingen. De meeste genoemde factoren hebben echter betrekking op (veel) grotere landen die bovendien qua sociaal economische kenmerken niet goed vergelijkbaar zijn met de BES-eilanden. Wanneer we ons beperken tot de theorie die past binnen de specifieke context van Caribisch Nederland, blijkt een aantal in de literatuur genoemde risicofactoren ook van toepassing op Caribisch Nederland.

Op het macroniveau speelt dat binnen de dominante politieke cultuur van de eilanden bepaalde vormen van integriteitsschendingen gelegitimeerd, of althans niet afgekeurd worden. De op Europees-Nederlandse leest geschoeide wet- en regelgeving codificeert vooral universalistische normen terwijl de dominante politieke cultuur van de eilanden zich laat typeren als particularistisch. Hierdoor ontstaat een mismatch tussen het gedrag dat maatschappelijk gezien van de bestuurders verwacht wordt en de norm die de wet stelt. Dit verhoogt de druk op bestuurders oneigenlijk gebruik te maken van hun bevoegdheden. In ruil voor gunsten die

aan het eigen netwerk worden verleend verzekert de politieke ambtsdrager zich van electorale steun, middelen voor de partijkas en/of loyaliteit van het netwerk.

De relatieve armoede op de eilanden vergroot de kans op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen. Inwoners zijn voor hun levensonderhoud vaak aangewezen op diensten van of arbeidsplekken binnen de overheid. Deze afhankelijkheid wordt door de politiek uitgeruild voor electorale steun. Daarnaast speelt de inkomensongelijkheid mogelijk ook een rol op de eilanden. Als gevolg van de zichtbaarheid van de rijkdom bij de een en de onmogelijkheid van de ander dezelfde materiële welvaart te bereiken ontstaan gevoelens van onrechtvaardigheid die een uitlaatklep vinden in normoverschrijdend gedrag. Met de instroom van grote aantallen (zeer) welvarende Europese Nederlanders en expats - naar met name Bonaire - is de zichtbare maatschappelijke ongelijkheid verder toegenomen.

Ook de kleinschaligheid draagt bij aan het risico op integriteitsschendingen doordat private en professionele rollen regelmatig overlappen. Burgers of vertegenwoordigers van bedrijven die een beroep doen op de overheid kennen vaak, uit andere sociale contexten, de dienstdoende ambtenaar of verantwoordelijke bestuurder persoonlijk. Rolvervaging en politieke patronage liggen dan snel op de loer.

Economische ontwikkelingen hebben specifiek op Bonaire het risico op integriteitsschendingen doen toenemen. Door de toestroom van nieuwe inwoners en de gestegen prijzen van het onroerend goed is de economische betekenis van de vastgoedmarkt wezenlijk veranderd en aanzienlijk kwetsbaarder geworden voor grondspeculatie en malafide investeringen. Dit is des te problematischer omdat de reeds lang bekende kwetsbaarheid van het uitgifteproces van erfpacht op het eiland niet systematisch wordt aangepakt.

De toegenomen bouwactiviteiten, vooral op Bonaire, en de nieuwe bedrijvigheid zorgen ervoor dat de vergunningverlenende onderdelen van het ambtelijke apparaat en het onderdeel toezicht en handhaving (tezamen: het zogenaamde VTH-domein) extra kwetsbaar worden voor oneigenlijke beleidsbeïnvloeding. Binnen het onderzoek zijn echter geen indicaties gevonden dat de openbare lichamen daadwerkelijk betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.

Ook op mesoniveau is sprake van enkele factoren die politieke patronage en netwerkcorruptie faciliteren. In de eerste plaats moet worden gewezen op de wijdverbreide angstcultuur die in de van oorsprong machtsongelijke Antilliaanse samenleving een vruchtbare voedingsbodem vindt. Het binnen een organisatie op inhoud tegenspreken van een meerdere wordt in Caribisch Nederland meer dan in Europees Nederland al snel opgevat als ongepast omdat het de autoriteit van de persoon aantast. Dat kan niet alleen de relatie ernstig verstoren maar ook – in het geval van een gezagsverhouding – de eigen positie schaden. De afhankelijkheid van de overheid als werkgever en de noodzaak tot behoud van de eigen arbeidspositie verschaft een reden om weg te kijken bij malversaties en mee te bewegen wanneer van hogerhand directieven worden gegeven. Ook wanneer die directieven in strijd zijn met de geldende procedures.

In de tweede plaats moet worden gewezen op de rol en de kwaliteit van het middenkader binnen de overheidsorganisaties. Voor het bevorderen en borgen van integriteit heeft dit kader de sleutel in handen omdat zij de belangrijkste cultuurdrager zijn voor goed gedrag op de werkvloer. Diensthoofden en andere leidinggevende functies dienen niet alleen integriteit uit te dragen maar moeten ook weerbaar zijn tegen politieke druk. Dat lukt in de praktijk lang niet altijd. Enerzijds is het middenkader regelmatig zwak georganiseerd en blijken diensthoofden vaak op tijdelijke contracten te werken. Het daarmee samenhangende risico op ontslag, en de beperkte uitwijkmogelijkheden op de lokale arbeidsmarkt, maken dat leidinggevenden een incentive ervaren om niet al te strikt tegen de wensen van het bestuur in te gaan. Anderzijds speelt ook het probleem dat sleutelfuncties soms vergeven worden aan politieke vertrouwelingen. Deze zullen niet snel aanleiding voelen de bestuurder aan wie zij de functie te danken hebben tegen te werken.

In de derde plaats speelt op uitvoeringsniveau – los van de angstcultuur – het probleem dat het ambtelijk apparaat steeds minder is opgewassen tegen de toenemende complexiteit van de taakstelling. Dankzij de integratie in Nederland wordt van de lokale ambtenarij steeds meer verwacht. Dit heeft geleid tot een toenemende werklast én juridisering van processen. Op alle drie de eilanden ontbreekt het echter aan voldoende (juridisch) opgeleid personeel. Veel functies die in Europees Nederland op HBO (+) niveau worden uitgeoefend moeten daarom op de BES-eilanden worden ingevuld op MBO-niveau. En dan helpt het niet dat veel processen niet volledig zijn uitgeschreven en alleen heel beperkt zijn gedigitaliseerd. Binnen het VTH-domein is mede daardoor sprake van enorme achterstanden in vergunningaanvragen. Voor ondernemers die willen doorpakken kan deze situatie bij uitstek een reden zijn om formele processen via politieke relaties te omzeilen. Voor de politiek verschaffen de achterstanden in het VTH-domein (gewild of ongewild) juist een ruilmiddel dat ingezet kan worden om de particularistische relaties met ondernemers en burgers te versterken.

Tot slot moet er op worden gewezen dat bepaalde procedures binnen de openbare lichamen nog niet zijn uitgewerkt. Dat zorgt ervoor dat oneigenlijk gebruik van bevoegdheden in sommige gevallen – hoewel ongewenst – niet verboden zijn. Zo ontbreekt het aan uitgewerkte aanbestedingsregels, ontbreekt een wettelijke plicht voor politieke partijen om donaties openbaar te maken, en wordt niet voorzien in sancties wanneer de overheid kritische beslistermijnen overschrijdt.

In hoeverre is het bestaande beleid ter bestrijding en voorkoming van ambtelijk-bestuurlijke integriteitschendingen toereikend?

Het begrip toereikend is in essentie normatief en wordt binnen dit onderzoek uitgelegd als de mate waarin voldaan wordt aan de Europees-Nederlandse norm. We maken daarbij een onderscheid tussen het curatief

kader van waaruit opgetreden wordt wanneer integriteitsschendingen zich daadwerkelijk voordoen, en een preventief kader dat moet voorkomen dat het fenomeen plaatsvindt.

Curatief kader

Wat betreft het curatief kader zijn – naar analogie van Europees Nederland – diverse verbod- en gebodsbepalingen in het strafrecht en ambtenarenrecht verankerd waartegen opgetreden kan worden in het geval door ambtsdragers geen naleving plaatsvindt. Voor zo ver het openbare lichaam (in hoedanigheid van bestuursorgaan) zelf onrechtmatige of oneigenlijke besluiten neemt, is in Caribisch Nederland het verticaal toezicht van belang. Anders dan gemeenten in Europees Nederland vallen de openbare lichamen niet onder een provincie maar rechtstreeks onder het rijk. Het verticale toezicht wordt namens het rijk (nu nog) uitgeoefend door de Rijksvertegenwoordiger. Deze heeft een aantal instrumenten waarmee hij kan ingrijpen op de lokale besluitvorming mocht sprake zijn van onrechtmatige besluiten of wanneer anderszins door het openbaar lichaam in strijd met de beginselen van goed bestuur wordt gehandeld. Bepaalde besluiten (waaronder benoemingen) treden bijvoorbeeld pas in werking na diens goedkeuring en hij is bevoegd besluiten (maar ook niet-schriftelijke beslissingen) voor vernietiging voor te dragen aan de Kroon. In het uiterste geval kan de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treden bij taakverwaarlozing. Hiervan is sprake wanneer het eilandbestuur niet (naar behoren) een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing neemt.

Wordt gekeken naar de strafrechtrechtelijk aanpak van integriteitsschendingen dan is de conclusie dat er geen majeure belemmeringen spelen in Caribisch Nederland en dat de aangewezen partijen – afgezien van enkele mineure beperkingen – geëquipeerd zijn om het strafrechtelijk onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek wordt in beginsel uitgevoerd door de Rijksrecherche. Deze heeft een vaste bemensing op Bonaire en kan goed reageren op de relevante signalen die bij hem binnenkomen.

De evaluatie vond evenmin aanwijzingen dat het ambtenarenrecht en het instrumentarium voor de handhaving van de ver- en gebodsbepalingen daarin majeure omissies kent. Wel laat het onderzoek zien dat het instrumentarium weinig wordt gebruikt en het bevoegd gezag meer dan eens malversaties van ambtsdragers negeert daar waar curatief optreden voor de hand had gelegen.

Op papier is sprake van strak verticaal toezicht. In de praktijk komt dit niet van de grond. Ter verklaring wordt er daarbij op gewezen dat niet voorzien wordt in de noodzakelijke randvoorwaarden. Zo voldoen de eilandsbesturen niet consequent aan de wettelijke plicht om alle besluiten van het eilandsbestuur (tijdig) bekend te maken. En wanneer besluiten wel tijdig voor goedkeuring worden overlegd aan de Rijksvertegenwoordiger, loopt deze tegen het probleem aan dat er geen helder toetsingskader is waarmee beoordeeld kan worden of de besluiten überhaupt aan de norm voldoen. Anderzijds – en van grotere betekenis – is echter de Haagse onwil überhaupt gebruik te maken van de formele bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger. Naast onrust in de relaties met de eilanden brengt het gebruik van bevoegdheden – zeker voor wat betreft het 'in de plaats treden vanwege taakverwaarlozing' – voor de departementen serieuze

(financiële) verplichtingen met zich mee. Die verplichtingen worden niet graag aangegaan. Met de zwakke invulling van het verticale toezicht wordt naar de eilanden het signaal afgegeven dat Den Haag bestuurlijke integriteit, althans wat de BES-eilanden betreft, niet altijd hoog op het prioriteitenlijstje heeft staan.

Preventief kader

Binnen het onderzoek is voor het preventief kader gefocust op de voorzieningen die voor ambtenaren van de openbare lichamen zijn getroffen (de voorzieningen voor bestuurders zijn niet beoordeeld). Het preventief kader valt grotendeels samen met wat in Europees Nederland 'integriteitsbeleid' wordt genoemd. Daar waar op grond van de Ambtenarenwet in Europees Nederland overheidsorganisaties verplicht zijn dergelijk beleid vast te stellen is dat in Caribisch Nederland facultatief. Desondanks hebben alle drie de openbare lichamen integriteitsbeleid vastgesteld.

De opzet van integriteitsbeleid is niet gebonden aan een vast format. Voor de beoordeling van het Caribische beleid is vergeleken met de Europees-Nederlandse norm zoals uitgewerkt door de VNG. Deze vergelijking laat voor alle drie de eilanden meerdere tekortkomingen zien. Zo zijn de bepalingen rond het aannemen van giften niet sluitend, ontbreekt het aan bepalingen rond het melden van financiële belangen en ontbreekt het aan (uitgewerkte) procedures voor het melden en onderzoeken van vermoedens van integriteitsschendingen.

Verder is anders dan in Europees Nederland de Wet bescherming klokkenluiders niet van kracht op de eilanden. Wel wordt sinds dit jaar een Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) opgebouwd en wordt gewerkt aan de implementatie van de Wet BIBOB.

Voorts blijk dat er op alle drie de eilanden een grote kloof bestaat tussen (de geest van) het beleid en de praktijk. De onderliggende gedragsnormen, die tot uitdrukking komen in het Europees-Nederlandse integriteitsbeleid, botsen met de omgangsvormen die in het maatschappelijk verkeer van de eilanden algemeen zijn aanvaard. Vooral de brede maatschappelijke acceptatie van favoritisme en wat in Europees Nederland 'netwerkcorruptie' wordt genoemd, maakt het lastig om het integriteitsbeleid echt wortel te doen schieten op de eilanden. Het volgen van een integriteitstraining zet wat dat betreft weinig zoden aan de dijk, zeker als in de hogere echelons van de organisatie en bij politieke ambtsdragers het favoritisme nog steeds zichtbaar wordt voorgeleefd, maatschappelijk weinig wordt afgekeurd en door Den Haag wordt gedoogd.

Hoe kunnen ambtelijk-bestuurlijke integriteitschendingen (verder) worden teruggedrongen?

De onderzoekers doen op basis van de uitkomsten van het onderzoek een aantal suggesties waarmee het risico ambtelijk-bestuurlijke integriteitschendingen kan worden verkleind. Per suggestie verschilt de geadresseerde. In enkele gevallen is het advies gericht aan het ministerie van JenV. Vaker wordt de suggestie

gedaan aan het ministerie van BZK, de openbare lichamen of andere ministeries die vanwege het Rijk een uitvoeringstaak op de eilanden hebben. Per advies wordt de geadresseerde expliciet vermeld.

Op macroniveau worden de volgende suggesties gedaan:

- Om ambtelijk-bestuurlijke integriteit echt duurzaam te kunnen bevorderen dient de politieke cultuur op de BES-eilanden te veranderen. Hiervoor is armoedebestrijding, ongelijkheidsbestrijding en onderwijsbevorderingen nodig zodat afhankelijkheidsrelaties doorbroken kunnen worden en de maatschappelijke wortels van politieke patronage worden weggenomen. (Dit betreft een generiek advies aan de relevante ministeries en aan de openbare lichamen.)
- Het wegnemen van de dieperliggende oorzaken is een lange termijn aangelegenheid. Zolang dat nog niet gebeurd is, ligt het voor de hand om de openbare lichamen te ondersteunen bij het toetsen van bepaalde risicovolle categorieën bestuursbesluiten aan de beginselen van goed bestuur. Deze toets moet niet worden overgelaten aan de gezaghebber alleen, omdat deze daardoor voor de onmogelijke opgave komt te staan enerzijds de relatie met het bestuurscollege en maatschappij goed te houden en anderzijds daar waar nodig in het bestuursproces in te grijpen. Met de Herzieningswet WolBES en FinBES worden de interbestuurlijk verhoudingen grondig gewijzigd en getracht om vanuit een basis van wederzijds vertrouwen tussen Den Haag en de eilanden te werken. De kaders waarbinnen de openbare lichamen zich kunnen bewegen, worden daarvoor verruimd en het interbestuurlijke toezicht wordt aanzienlijk minder restrictief doordat de functie van Rijksvertegenwoordiger wordt afgeschaft. Met de implementatie van de herzieningswet ontstaan nieuwe mogelijkheden om juist via zachte diplomatie de gezaghebber te ondersteunen bij zijn taak goed bestuur te waarborgen. In het rapport zijn deze mogelijkheden verder uitgewerkt. De onderzoekers adviseren het ministerie van BZK deze mogelijkheden te overwegen.

Op mesoniveau zien de onderzoekers de volgende verbetermogelijkheden:

- Creëer een mogelijkheid waarmee justitiepartners in het strafrechtelijk onderzoek anoniem relevante registers kunnen bevragen. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- Zorg ervoor dat de wettelijke bepalingen in het strafprocesrecht BES rond schending van geheimhoudingsplicht, beroepsgeheim of ambtsgeheimen in overeenstemming is met het Europees Nederlands recht. Dat geldt ook voor de bepalingen rond de inzet van bepaalde opsporingsinstrumenten en het doen van huiszoekingen. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- Zorg ervoor dat in het Besluit politiegegevens de relevante strafbepalingen uit het Wetboek van strafrecht BES worden opgenomen zodat themaverwerking voor ambtelijke omkoping een solide wettelijke basis krijgt. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- Zorg ervoor dat op alle drie de eilanden een meldingsprocedure en onderzoeksprotocol bestuurlijk wordt vastgesteld. Daarbij moet de melder de garantie krijgen dat deze met zijn melding vertrouwelijk terecht kan bij een *onafhankelijke* derde. Ook dient de melder (arbeidsrechtelijk) beschermd te worden tegen repercussies. (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen.)

- Versterk de kwaliteit en positie van de kaderfuncties (diensthoofden binnen de openbare lichamen en bestuurders bij overheidsstichtingen en overheids-NV's) door enerzijds vaste contracten te stimuleren en het gebruikt van OVO's voor deze functies aan banden te leggen. Ook specifieke integriteitstrainingen gericht op het effectief bieden van weerstand tegen politieke en maatschappelijke druk wordt geadviseerd. Dergelijke trainingen hebben uiteraard alleen nut als deze periodiek herhaald worden en de resultaten ervan ingebed worden in de reguliere werkprocessen (zoals casesbesprekingen). Op die manier kan bijgedragen worden aan het vergroten van het bewustzijn voor integriteit in de dagelijkse praktijk (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen en het ministerie van BZK.)
- Werk inkoop -en aanbestedingsprocedures uit en stel deze bestuurlijk vast. Hanteer daarbij naar analogie van Europees Nederland het gelijke-speelveld-principe, transparantie en zorgvuldigheid zodat wordt gewaarborgd dat bij gunning van een opdracht wordt gekozen voor de beste kwaliteit of het economisch meest voordelige aanbod. (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen.)
- Ondersteun de eilanden op hun VTH-functie door het uitlenen van juristen. Overweeg ook om de VTH-functie volledig te depolitiseren en te herorganiseren – met voldoende mensen en middelen – als een regionale omgevingsdienst die niet meer onder rechtstreeks gezag staat van het openbaar lichaam. (Dit advies is gericht aan het ministerie van BZK en de openbare lichamen.)
- Leg daar waar deze ontbreken de VTH-processen en procedures vast en automatiseer ze zo veel mogelijk. (Dit advies is gericht aan de openbare lichamen maar ook aan het ministerie van BZK omdat deze bij het automatiseren ondersteuning kan bieden.)
- Stel regelgeving op die lokale politieke partijen verplicht donaties (boven een bepaalde drempelwaarde) openbaar te maken en per donateur de hoogte van de donaties te maximeren. (Dit advies is gericht aan het ministerie van BZK.)
- Schaf de mogelijkheid af om bij volmacht te stemmen. Deze mogelijkheid is destijds tegen de wil van de eilanden door Den Haag opgelegd en zorgt – net zoals vroeger in de Nederlandse Antillen– voor een groot risico op verkiezingsfraude. (Dit advies is gericht aan het ministerie van BZK.)
- Versterk de lokale media zodat deze beter in staat is onafhankelijk nieuwsgaring te doen. Dit kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie en accountability van de lokale overheid. (Dit advies is gericht aan het ministerie van OCW.)

8.3 Tot slot

Uit de evaluatie blijkt dat op de BES-eilanden ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in strafrechtelijke zin van het woord slechts heel beperkt worden waargenomen en vermoedelijk weinig voorkomen. Hoewel niet expliciet onderzocht valt niet uit te sluiten dat het hardnekkige slechte imago van Caribisch Nederland[160] samenhangt met het feit dat op de eilanden het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden veel openlijker gebeurt dan in Europees Nederland. De reden hiervoor is dat dergelijk gedrag op de eilanden veel minder

[160] https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederland-ziet-iedereen-op-de-antillen-als-corrupte-boef~bagogcbfo/

afgekeurd wordt dan in Europees Nederland. Of zelfs verwacht en gevraagd wordt door de betrokkenen. De vraag is daarom: waarom zou Den Haag überhaupt ambtelijk-bestuurlijke integriteit willen bevorderen wanneer dat vooral betekent dat een Europees-Nederlandse norm wordt opgelegd aan een lokaal bestuursproces dat thans grotendeels functioneert volgens lokale normen die breed maatschappelijk aanvaard zijn?

Hiertegen moeten twee argumenten worden ingebracht. In de eerste plaats is het algemeen belang niet gebaat bij de huidige bestuurspraktijk. Particularisme kan dan misschien voor bepaalde personen en bedrijven overduidelijk voordeel bieden maar de maatschappij als geheel betaalt een hoge prijs in de vorm van minder economische groei en lagere kwaliteit en kwantiteit van publieke dienstverlening. Dit schaadt het belang van de samenleving als geheel. In de tweede plaats maakt Caribisch Nederland sinds 10-10-10 onderdeel uit van de Nederlandse rechtstaat. Rechtsgelijkheid is één van de meest wezenlijke fundamenten van deze rechtstaat en particularisme is daarmee onverenigbaar.

Zoals uiteengezet in het onderzoek vraagt bestuurlijke integriteit in de eerste plaats dat binnen de politiek en in kaderfuncties het goede voorbeeld wordt gegeven. Zo lang echter het merendeel van de kiezers en partijfinanciers iets anders van hun bestuurders verwacht, zal het door Europees Nederland gewenste gedrag niet spontaan ontstaan. Wil Den Haag ambtelijk-bestuurlijke integriteit écht bevorderen dan moet zij de BES-eilanden helpen de vicieuze cirkel te doorbreken. En dat doet zij door proactief de eilanden te ondersteunen bij het waarborgen van goed bestuur. Van dergelijke hulp gaat niet alleen een helder signaal uit dat Den Haag ambtelijk-bestuurlijke integriteit noodzakelijk acht, maar het maakt tegelijkertijd de lokale bestuurders meer immuun voor de maatschappelijke druk politieke patronage te bedrijven. In het rapport zijn diverse suggesties gedaan voor hoe deze ondersteuning in de praktijk vorm kan krijgen.

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

- Amundsen, Inge. 1997. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Andersson, S. and Heywood, P.M. (2009), The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. Political Studies, 57: 746-767. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x
- Antilliaans Dagblad. (2016). Stuur de rekening naar Rutte. Geraadpleegd via (https://antilliaansdagblad.com/component/content/article?id=14318:stuur-de-rekening-naar-rutte .
- Antilliaans dagblad. (2020). Strafzaak 'malversatie OTB' voor rechter. Geraadpleegd via https://antilliaansdagblad.com/bonaire/20789-strafzaak-malversatie-otb-voor-rechter
- Antilliaans Dagblad. (2023). Ingezonden: Statia keert terug naar gekochte 'democratie. Geraadpleegd via https://antilliaansdagblad.com/sint-eustatius/27318-ingezonden-statia-keert-terug-naar-gekochte-democratie
- Antilliaans Dagblad. (2023). Overheid moet dwangsom betalen. Geraadpleegd via https://antilliaansdagblad.com/sint-eustatius/27572-overheid-moet-dwangsom-betalen
- Baakman, N. (2003). De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen. Jaarboek DNPP.
- Bahoo, S., Alon, I., & Paltrinieri, A. (2020). Corruption in international business: A review and research agenda. International Business Review, 29(4), 101660.
- Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. World Development, 34(2), 341–348
- BES reporter. (2019). Police Officer Bonaire Bought Gas for Family with RST Corporate Card. Geraadpleegd via https://bes-reporter.com/police-officer-bonaire-bought-gas-for-family-with-rst-corporate-card/)
- Besluit beheer politiekorps BES. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028780/2010-10-10
- Besluit politiegegevens. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0023086/2023-01-01.
- Bonaire.nu. (2018). Huiszoeking vandaag in zaak 'Caldera'. Geraadpleegd via https://bonaire.nu/2018/01/09/huiszoeking-vandaag-zaak-caldera/
- Burgerlijk Wetboek BES. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028743/2022-01-01
- Bussell, J.. 2015. Typologies of Corruption: A Pragmatic Approach. In Greed, Corruption, and the Modern State, edited by Susan Rose-Ackerman and Paul Lagunes, 21–45. Cheltenham: Edward Elgar.

- CBS. (2022). Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld. Geraadpleegd via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld.
- Centrale Bank van Aruba (2019). Corruption survey 2018.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). (z.d.). analyse iCOV. Geraadpleegd via https://hetccv.nl/onderwerpen/veilige-vakantieparken/overzicht-barrieres/analyse-icov/
- Chen, C., Cullen, J., & Parboteeah, K. (2015). Are Manager-controlled Firms More Likely to Bribe than Shareholder-controlled Firms: A Cross-cultural Analysis. Management and Organization Review, 11(2), 343-365. doi:10.1017/mor.2015.16
- Clegg, P. (2013). 'The United Kingdom and its Caribbean overseas territories: Present relations and future prospects', Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy, 1(2), 53-64.
- Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014). Doing the right things right: Eindrapport van de commissie Integer openbaar bestuur. Philipsburg, Sint Maarten:Commissie Integer Openbaar Bestuur .
- Cook, R. (1999). Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories. Foreign and Commonwealth Office: Londen.
- de Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. (2008). Portraying the nature of corruption: Using an explorative case-study design. Public Administration Review, 68(4), 640-653. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00904.x
- de Hoop Scheffer, J. et. al. (2020) Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband. Adviesraad internationale vraagstukken (AIV): Den Haag.
- De Inspectie Leefomgeving en Transport. (2023). Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Saba. ILT: Den Haag.
- Deugdelijk bestuur Aruba. (z.d.). Politieke patronage. Geraadpleegd via https://deugdelijkbestuuraruba.org/politieke-patronage/
- Drayer, D. (2019). Henk Brons betaalt grootste deel toelage terug. Geraadpleegd via https://curacao.nu/henk-brons-betaalt-40-000-euro-terug%EF%BB%BF/
- Extra (2018). Dos polis detené pa malversashon. Geraadpleegd via https://extra.cw/dos-polis-detene-pa-malversashon/
- Governance & Integrity Caribbean (2018) Analyse integriteitssysteem Openbaar Lichaam Bonaire
- Guvenli, T., & Sanyal, R. (2012) Perception and Understanding of Bribery in International Business, Ethics & Behavior, 22:5, 333-348, DOI: 10.1080/10508422.2012.706140
- Harbourtown Real Estate. (z.d.). Erfpacht. Geraadpleegd via https://harbourtownbonaire.com/erfpacht/
- Heidenheimer, A. J. (1988). Political Corruption: A Handbook. Routledge: Verenigd Koninkrijk.
- Huberts, L.W.J.C., & Nelen, J.M. (2005). Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur: Omvang, aard en afdoening. Utrecht: Lemma.

- Ibodullaevich, K. K., & Kizi, U. G. K. (2021). Types, forms of corruption, causes and consequences. Scientific progress, 1(4), 4-9.
- Jancsics, D. (2019). Corruption as resource transfer: An interdisciplinary synthesis. Public Administration Review, 79(4), 523-537.
- Kamerstuk 13 872, nr. 3, p. 25.
- Kinderombudsman. (2021). Zorgen over armoede, veiligheid thuis en onderwijs blijven, kinderen in Caribisch Nederland zeggen ook gelukkig te zijn. Geraadpleegd via https://www.kinderombudsman.nl/nieuws/zorgen-over-armoede-veiligheid-thuis-en-onderwijs-blijven-kinderen-in-caribisch-nederland
- KPMG International. (2016). Global profiles of the fraudster. Geraadpleegd via https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/ch-global-profiles-fraudster-en.pdf.
- Kuijpers, K. (2022). Roulette met de rechtstaat. Geraadpleegd via https://www.groene.nl/artikel/roulette-met-de-rechtsstaat.
- Leiden University Press/Amsterdam University Press.Frederick, C. (2010). The Caribbean is the fragile third border of drug trafficking. Council on Hemispheric Relations, July, 26.
- Linkers, H. (2022). Hoe geloofwaardig is gezaghebber Edison Rijna nog? Geraadpleegd via https://bonaire.nu/2022/05/22/hoe-geloofwaardig-is-gezaghebber-edison-rijna-nog/
- Listwan, S. J., Piquero, N. L., & Van Voorhis, P. (2010). Recidivism Among a White-Collar Sample: Does Personality Matter? Australian & New Zealand Journal of Criminology, 43(1), 156–174. https://doi.org/10.1375/acri.43.1.156
- Marquette, H., & Peiffer, C. (2022). Corruption and anticorruption: Uganda and South Africa as positive outliers in governance reforms?. In Handbook on Governance and Development (pp. 196-210). Edward Elgar Publishing.
- Ministerie van BZK. (2019). Rapport Archiefwet BES. Geraadpleegd via https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/rapport/2019/06/12/rapport-archiefwet-bes/De_Archiefwet_BES_verkenning_van_de_zorg_voor_overheidsinformatie_op_de_BES_DEFINITIEF.pdf
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019). Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Staatscourant 2019, 38964.
- Mooij, A.J.M., Tijssens I., & Mark, J. van der (2013). Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013: Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zoetermeer: DLIO Zoetermeer.
- Nationale ombudsman (2019). Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, rapportnummer 2019/045.
- Nationale ombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, rapportnummer 2020/030.
- Nationale Ombudsman. (2017). Een onderzoek naar de wachtlijst voor het verkrijgen van een taxivergunning door het openbaar lichaam Bonaire (OLB). Geraadpleegd via https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/2017_085.pdf

- Nauta, O. (2011). Goed bestuur in de West. Universiteit Utrecht: Utrecht.
- Nauta, O. (2022). Versterken rechtsstaat. Beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van BZK).
- Nauta, O. et. al. (2015). Werking nieuwe bestuurlijke structuur. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van de Commissie Spies) & ILT rapporten (2023) inzake de VTH-functies in Caribisch Nederland.
- Nauta, O. (2012). Partijpolitieke benoemingen in het openbaar bestuur. OPENBAAR BESTUUR FEBRUARI 2012.
- Nauta, O. (2014). Waarborging van goed bestuur in de West. Voorstel voor een werkbare invulling van de waarborgfunctie in de Caribische rijksdelen. Nederlands Juristenblad (36)
- NJI. (2022). Cijfers over armoede in gezinnen. Geraadpleegd via https://www.nji.nl/cijfers/armoede-gezinnen#leven-onder-de-lage-inkomensgrens.
- NORTH, C.M., ORMAN, W.H. and GWIN, C.R. (2013), Religion, Corruption, and the Rule of Law. Journal of Money, Credit and Banking, 45: 757-779. https://doi.org/10.1111/jmcb.12024
- NOS. (2019). 'Nederland is het Wilde Westen van de partijfinanciering. Geraadpleegd via https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2304406-nederland-is-het-wilde-westen-van-de-partijfinanciering
- Oostindie, G. & Sutton, P. (2006). Small scale and quality of governance. A survey of the scholarly literature.
- Openbaar Lichaam Bonaire. (z.d.). Erfpacht. Geraadpleegd via https://bonairegov.com/inwoners/erfpacht
- Openbaar Lichaam Sint Eustatius. (2023). Proces-verbaal van de uitslag van de verkiezingen van de eilandsraad Sint Eustatius. Geraadpleegd via https://www.statiagovernment.com/documents/publications/2023/03/23/proces-verbaal-van-de-uitslag-van-de-verkiezing-van-de-eilandsraad-sint-eustatius---kiescollege
- Openbaar Ministerie. (2022). OM seponeert zaak tegen douaneambtenaar. Geraadpleegd via https://www.openbaarministerie.org/om-seponeert-zaak-tegen-douaneambtenaar
- Organisatie en Personeel Rijk (BZK). (2023). Integriteitsschendingen. Geraadpleegd via https://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/integriteitsbeleid/integriteitsschendingen
- Osepa, B. (2013). Kroon schuldig, maar ontspringt de dans. Geraadpleegd via https://caribischnetwerk.ntr.nl/2013/06/22/kroon-schuldig-maar-ontspringt-de-dans/)
- Osepa, B. (2013). Zambezi-zaak afgezwakt: corruptie van tafel. Geraadpleegd via https://caribischnetwerk.ntr.nl/2013/12/09/zambezi-zaak-afgezwakt-corruptie-van-tafel/
- Owusu, E. K., Chan, A. P., & Shan, M. (2019). Causal factors of corruption in construction project management: An overview. Science and engineering ethics, 25, 1-31.
- Poveda, A. C., Carvajal, J. E. M., & Pulido, N. R. (2019). Relations between economic development, violence and corruption: A nonparametric approach with DEA and data panel. Heliyon, 5(4), e01496.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2015). Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Inspectieonderzoek).

- Raad voor de Rechtshandhaving. (2016). Infrastructuur voor corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Geraadpleegd via https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2016/03/infrastructuur_corruptiebestrijding_op_bes.pdf.
- Raad voor de Rechtshandhaving. (2022). Inspectieonderzoek: Opvolging aanbevelingen corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Geraadpleegd via https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7bdd6f4a869ddc4bd3e07b9629cc0f18ca74ba49/pdf.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2006). Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, p. 25.
- Rechtspositiebesluit ambtenaren BES. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028693/2023-07-07.
- Reede, C. (2023). Melders mensenrechtencollege ondanks Klokkenluiderswet niet beschermd tegen benadeling. Geraadpleegd via https://www.transparency.nl/nieuws/2023/05/klokkenluiders-in-mensenrechtencollege/
- Regeling van de minister van BZK van 15 mei 2014 nr 2014-000
- Richardson, D., Doran, R., & Vervoort, R. (2022). Samen naar beter. Evaluatieonderzoek besluitvormingstraject vergunningverlening Chogogo Dive & Beach Resort. BMC: Amersfoort.
- Rijksoverheid. (z.d.). Integriteit overheid. Rijksoverheid. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/integriteit-overheid
- Rijksrecherche. (2018). Bestuurlijk advies Uitgifte van grond en erfpacht Bonaire.
- Rijkswet Politie. (2023). Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028079/2010-10-10
- Robinson, D. (2012). Corruption in the Caribbean. Colgate Academic Review, 6(1), 11.
- Saba News. (2023). Saba central voting bureau establishes final election results. Geraadpleegd via https://www.saba-news.com/saba-central-voting-bureau-establishes-final-election-results/
- Schermers, P. (2023). 5 aanbevelingen voor Wet op de Politieke Partijen. Geraadpleegd via (https://www.transparency.nl/nieuws/2023/03/5-aanbevelingen-voor-wet-op-de-politieke-partijen/
- Schotborgh – van de Ven-van de Ven, P. C. M. (2019). De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Vrije Universiteit: Amsterdam.
- Slingerland, W. (2018). Network corruption: when social capital becomes corrupted: Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law. PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Swagerman, A. (2022). Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld. Geraadpleegd via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld
- Tax Justice Network. (2022). County detail. Geraadpleegd via https://fsi.taxjustice.net/country-detail/#country=NL&period=22 tekst

- The World Bank. (z.d.). Business Ready (B-READY). Geraadpleegd via https://www.worldbank.org/en/businessready)
- Transparency International (2019). Global Corruption Barometer Africa 2019.
- Transparency International. (z.d.). Petty corruption. Geraadpleegd via https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption
- Transparency International. (z.d.). What is corruption? Geraadpleegd via https://www.transparency.org/en/what-is-corruption.
- Trommel, S. (2022). Europese vraagtekens financiering lokale partijen in Nederland. Geraadpleegd via https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/kritiek-op-ontbreken-regels-financiering-lokale-partijen
- Trompenaar, F., & Hampden-Turner, C. (1998). Riding the waves of culture. Understanding diversity in global business. John Murray: Londen.
- Tuliao, K.V., & Chen, C.-W. (2017). CEO duality and bribery: the roles of gender and national culture. Management decision, 55(1), 218-231.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 IV, nr. 38.
- United Nations Office on Drugs & Crime. (2014). World Drugs Report 2014. United Nations: New York. Geraadpleegd van https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_ web.pdf
- Valk, G. (2023). Helft ambtenaren 'steeds meer gekweld' door de wensen van hun politieke leiding. Geraadpleegd via https://www.nrc.nl/nieuws/2023/06/20/morele-twijfels-bij-helft-ambtenaren-a4167711/appview
- Van der Steen, P., & Dohmen, J. (2022). De vriendenreünie: Limburgse praktijken. Alfabet uitgevers: Amsterdam.
- Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L.F. (2021). National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering 2021 Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Cahier 2021-14.
- Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L. (2018). National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire Sint Eustatius en Saba. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2018) VEILIGHEIDSBEELD BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken. Kralendijk, Bonaire: In opdracht van het Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken. Oranjestad, Bonaire: Openbaar Ministerie BES
- Van Dijk, J., Nieuwbeerta, P. & Joudo Larsen, J. Global Crime Patterns: An Analysis of Survey Data from 166 Countries Around the World, 2006–2019. J Quant Criminol (2021). https://doi.org/10.1007/s10940-021-09501-0.
- Van Huffelen, A, C. (2023). Voortgangsbrief Bestuurlijke afspraken Caribisch Nederland. Kenmerk: 2023-0000129312.

- Veenendaal, W. (2017). Iedereen kent iedereen: De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland. Beleid en Maatschappij, 44(4), 259-281.
- Verweel, P., & Marcha, V. (2003). De cultuur van angst. Paradoxale ketenen van angst en zwijgen op Curaçao. De Slegte: Almere.
- VNG. (2021). Format integriteitsbeleid 2021. Geraadpleegd via: https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/vng-format-integriteitsbeleid-20211021.pdf
- Warf, B., Warf, B., & Bakker. (2019). Global corruption from a geographic perspective. Springer International Publishing
- Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028151/2023-01-01
- Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028142/2023-04-01
- Wetboek van strafrecht BES. (2023). Geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0028570/2022-01-01
- Wetboek van Strafvordering BES. (2023). https://wetten.overheid.nl/BWBR0028681/2019-07-01
- Yeşilgöz-Zegerius, D., & Van Huffelen, A. C. (2023). Tweede beleidsreactie op rapport Raad voor de Rechtshandhaving corruptiebestrijding BES. Kenmerk: 4424339.

Bijlage 2 Informatienotitie

Ter introductie van het onderzoek is de potentiële respondent een informatienotitie toegestuurd. De tekst van deze notitie was als volgt:

Onderzoek naar ambtelijke corruptie op de BES-eilanden

Inleiding

De overheid bekleedt een unieke positie in de samenleving. Niet alleen besluit zij over de verdeling van publieke middelen, maar ze is ook belast met de uitoefening van openbaar gezag waardoor ze macht en invloed uitoefent over burgers. Deze bevoegdheden kunnen worden misbruikt. Bestuurlijke en ambtelijke integriteit vormen daarom een belangrijk uitgangspunt voor een professionele en betrouwbare overheid.[161]

Hoewel integriteitsschendingen van alle landen en alle tijden zijn, kunnen de oorzaken en verschijningsvormen per land en in de tijd verschillen. Die verschillen zijn van betekenis voor de effectiviteit van het integriteitsbeleid. Want maatregelen die in een bepaalde context corruptie effectief bestrijden, zijn niet per definitie in een andere context ook doeltreffend. Effectief integriteitsbeleid vraagt daarom eerst een duidelijke analyse van de aard, oorzaken en verschijningsvormen van corruptie binnen de relevante context van de betreffende overheid. Vervolgens kan worden bepaald welk beleidsinstrumentarium nodig is om de verschillende verschijningsvormen effectief aan te kunnen pakken.

Onderzoek naar aard, oorzaken en verschijningsvormen corruptie

Door het Rijk, de Openbare Lichamen (OL-en) en andere partners wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden) al veel gedaan op het terrein van corruptiebestrijding en integriteitsbevordering. De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) concludeert in zijn rapport uit 2022[162] echter ook dat een concreet beeld over de precieze aard en omvang van corruptie op de BES-eilanden ontbreekt. Verder constateert de Raad dat tot op heden geen gedegen analyse van het gevoerde integriteitsbeleid op de BES-eilanden werd uitgevoerd. Mede om te voorzien in deze leemte heeft het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), DSP-groep opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren. Het onderzoek geeft uitvoering aan de aanbeveling van de Raad om ambtelijke corruptie op de BES-eilanden in kaart te brengen en daarmee aanknopingspunten te bieden voor verdere beleidsontwikkeling ter bestrijding van ambtelijke corruptie. Dit doel is vertaald in de volgende probleemstelling:

[161] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/integriteit-overheid

[162] Raad voor de rechtshandhaving. (2022). Inspectieonderzoek: Opvolging aanbevelingen corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba; Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (2015) en naar de sturing daarop.

Welke vormen van ambtelijke corruptie komen voor op de BES-eilanden? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan ambtelijke corruptie op de BES-eilanden? Hoe wordt beleid ter bestrijding van ambtelijke corruptie vormgegeven en welke mogelijkheden bestaan er voor verdere ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium?

Opzet van het onderzoek

Om antwoord te geven op de probleemstelling wordt een aantal stappen doorlopen:

1. Eerst wordt op basis van deskresearch en enkele aanvullende interviews het begrip 'corruptie' en de diverse verschijningsvormen daarvan theoretisch ingekaderd. Ook wordt in de literatuur nagegaan welke factoren samenhangen met de uiteenlopende verschijningsvormen van corruptie. Verder wordt in deze eerste stap van het onderzoek een voorlopige schets gemaakt van het wettelijke kader en het beleidskader waarmee op de BES-eilanden corruptie wordt aangepakt (repressief) en integriteit wordt bevorderd (preventief).
2. In de tweede stap van het onderzoek wordt gekeken naar de geregistreerde incidentie van corruptie. Hiervoor gaan we bij KPCN, OM Carib en de rijksrecherche na welke strafzaken sinds 2010 binnen de registratiesystemen van deze organisaties zijn ingeschreven. Voor zover het niet mogelijk blijkt om op basis van data-extractie uit PRIEM een overzicht te produceren van het aantal en de aard van de bij het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven corruptie-strafzaken wordt aan het Parket van de Procureur-Generaal (PPG) van het OM Carib gevraagd toestemming te verlenen voor dossieronderzoek in PRIEM. Bij de OL-en wordt nagegaan of en zo ja welke disciplinaire straffen tegen ambtenaren geregistreerd zijn. Tot slot wordt in deze tweede stap een media-analyse uitgevoerd naar aard en aantal corruptiezaken op de BES-eilanden dat in de media beschreven is.
3. Om per eiland een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de aard en oorzaken van de corruptie, van de huidige infrastructuur ter bestrijding van corruptie én van de eventuele lacunes in deze infrastructuur wordt binnen de derde stap van het onderzoek voorzien in interviews met een groot aantal stakeholders in Caribisch Nederland. Het spectrum van gesprekspartners is breed. Naast vertegenwoordigers van partners in de rechtshandhavingsketen, de OL-en, en deskundigen gaat het ook om partijen als lokale media, Nationale ombudsman, RCN en het bedrijfsleven. De gesprekken worden grotendeels in mei 2023 uitgevoerd en vinden voor zover mogelijk op locatie op alle drie de eilanden plaats.

Vertrouwelijkheid

Integriteit en corruptie zijn gevoelige onderwerpen. Om de privacy van de respondenten en informanten te waarborgen gaan we zorgvuldig te werk.

Bij het verzamelen van de data worden laptops en soortgelijke apparaten van DSP-groep gebruikt. Al deze apparaten hebben een versleutelde opslag en zijn alleen toegankelijk met behulp van een combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord. De data zijn vervolgens alleen met two-factor authentication te bereiken. De data zijn bovendien alleen toegankelijk voor de leden van het onderzoeksteam, zowel tijdens als na afronding van het onderzoek. Persoonsgegevens worden niet aan derden verstrekt.

Van het interview wordt ter plekke een gespreksverslag gemaakt. Dit verslag wordt gepseudonimiseerd. Dat betekent dat er in het verslag geen namen van personen worden opgeschreven. Ook andere persoonsgegevens worden niet in het verslag genoteerd. Het interview wordt niet opgenomen. Gespreksverslagen van interviews maken uiteraard geen deel uit van het rapport.

Van het onderzoek wordt een openbaar rapport gemaakt. Daarin worden geen personen of organisaties bij naam genoemd. In het rapport wordt ook geen informatie opgenomen die direct of indirect herleidbaar is tot individuele personen. In het rapport wordt geschreven over 'respondent 1 t/m x' . Wanneer in de interviews verschillende mensen naar één situatie wijzen, schrijven we dat op een niet-herleidbare manier op. Bijvoorbeeld met de zin "X aantal verschillende personen identificeren situatie Y als een vorm van integriteitsschending.

De e-mailadressen en andere contactgegevens die we ten behoeve van het onderzoek hebben ontvangen, worden bewaard tot één (1) maand na publicatie van het onderzoeksrapport. De door DSP-groep verzamelde data worden voor geen andere doeleinden gebruikt dan voor het samenstellen en publiceren van een onderzoeksrapport over corruptie en het integriteitsbeleid in Caribisch Nederland

Uiteraard is deelname aan het onderzoek volkomen vrijwillig. Ook nadat een interview al is gegeven kan op ieder gewenst moment (zonder opgaven van reden) de toestemming weer worden intrekken. Vanaf het moment van het intrekken van de toestemming verwijderd DSP-groep alle verstrekte informatie inclusief persoonsgegevens. Door de opzet van het onderzoek is het helaas niet mogelijk om de al door ons geanalyseerde gegevens uit het onderzoek te verwijderen. Maar de herleidbare persoonsgegevens zullen wij wel verwijderen uit alle bestanden en niet verder verwerken.

Projectorganisatie

Het onderzoek wordt begeleid door een wetenschappelijke commissie onder voorzitterschap van Prof. Dr. Leonie Heres, Erasmus Universiteit Rotterdam. De overige leden van de commissie zijn:

- Dr. Saskia Baas, WODC
- Mr. Ingeborg Braam, Ministerie JenV
- Prof. Dr. Gjalt de Graaf, VU (extern lid)
- Prof. Dr. Raymond Gradius, VU (extern lid)

De commissie is onafhankelijk, de leden nemen op persoonlijke titel deel aan de commissie en vertegenwoordigen niet de organisatie bij wie ze werkzaam zijn. De commissie adviseert over de opzet en uitvoering van het onderzoek. De onderzoeksresultaten zijn de verantwoordelijkheid van het onderzoeksteam.

Het onderzoek wordt in opdracht van het WODC uitgevoerd door DSP-groep. Projectleider van het onderzoek is Dr. Oberon Nauta, partner bij DSP-groep. Oberon is bereikbaar via [email] en via telefoonnummer [telefoonnummer]. Projectbeleider bij het WODC is Dr. Saskia Baas. Zij is bereikbaar via [email] en via telefoonnummer [telefoonnummer]. Het veldwerk wordt, naast projectleider Oberon Nauta, uitgevoerd door de onderzoekers Manja Abraham, Paul van Egmond en Aline Petersen.

Bijlage 3 Interviewleidraad

Aard en oorzaken integriteitsschendingen

1. In hoeverre zijn de eilanden kwetsbaar voor integriteitsschendingen? Waar bestaan de risico's uit?
2. In hoeverre wordt door overheidsfunctionarissen daadwerkelijk misbruik gemaakt van bevoegdheden?
3. Kunt u concrete voorbeelden noemen?
    - Per voorbeeld: wie waren bij deze voorbeelden vermoedelijk de betrokkenen/begunstigden (functies en organisatie)? Wat waren hun belangen?
    - Per voorbeeld: welke diensten en wederdiensten werden geleverd?
    - Is dit verboden/in strijd met de wet? Waaruit blijkt dat?
4. Wat zijn naar uw mening oorzaken dat overheidsfunctionarissen misbruik maken van bevoegdheden? Waar baseert u dat op? (Verklaringsfactoren uit de literatuur zijn):
    - Afwijkende maatschappelijke normen (particularisme ipv universalisme)
    - Kleinschaligheid/insularisme
    - Economische karakteristieken (cash based economy, bepaalde vormen van economische bedrijvigheid)
    - Gebrek aan integer leiderschap/normvervaging
    - Ontbreken heldere procedures
    - Gebrek aan interen of externe controle(mechanismen)
    - Onveilige organisatiecultuur
    - Investeringsklimaat/vestigingsklimaat (ease of doing business)
    - Persoonskenmerken
    - Motieven (laag salaris, misplaatst gebruik van overheidsmiddelen door leidinggevenden)

Huidig integriteitsbeleid

Integriteit bestaat vaak uit een vast aantal onderdelen. Deze zijn:

- *Gedragscode*
- *Integriteit bij werving en selectie*
- *Kwetsbare functies, handelingen en processen*
- *Afleggen eed of belofte*
- *Nevenwerkzaamheden*
- *Melding financiële belangen*
- *Maatregelen gericht op informatiebescherming*
- *Register voor geschenken, giften, diensten en nevenwerkzaamheden*
- *Inkoop- en aanbestedingsprocedure*
- *Vertrouwenspersonen*

- *Meldingsprocedure bij het (vermoeden van) een integriteitschending*
- *Onderzoeksprotocol (in hoeverre is deze vastgesteld en wordt er naar gehandeld?)*

5. In hoeverre kent het integriteitsbeleid van het openbaar lichaam deze onderdelen?
6. Wat merkt de werkvloer van dit beleid? Wat wordt echt geïmplementeerd en wat blijft liggen?
7. In hoeverre is sprake van:
    - Bewustwordingsprogramma (waar bestaan die uit, voor wie, hoe vaak herhaald?)
    - Monitoring integriteitsbeleid (In hoeverre wordt door de (waarnemend) Rijksvertegenwoordiger de doorontwikkeling van het integriteitsbeleid van de openbare lichamen gemonitord?)
8. Welke obstakels worden ervaren bij het opsporen en vervolgen van ambtelijke corruptie?
    - Afwezigheid klokkenluidersregeling
    - Afwezigheid wet Bibob
    - Geen wettelijke basis voor Themaverwerking / geen themaregister
    - De mate van samenwerking en informatiedeling tussen de relevante uitvoerende instanties
    - De mate waarin expertise over ambtelijke corruptie aanwezig is op de BES-eilanden

Toekomst, overig

9. Waar is behoefte aan op de eilanden voor wat betreft integriteitsbeleid (bijvoorbeeld bewustwordingsprogramma's)?
10. Is er nog iets anders dat u wil meegeven wat nog niet aan bod is gekomen?
11. Zijn er nog personen die u kunt aanbevelen voor een vervolggesprek?

Bijlage 4 Oorspronkelijke probleemstelling

Het onderzoek geeft uitvoering aan een aanbeveling van de Raad voor de Rechtshandhaving om ambtelijke corruptie op de BES-eilanden in kaart te brengen en daarmee aanknopingspunten te bieden voor verdere beleidsontwikkeling ter bestrijding van ambtelijke corruptie. Dit doel was aanvankelijk vertaald in de volgende probleemstelling:

> *Welke vormen van ambtelijke corruptie komen voor op de BES-eilanden? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan ambtelijke corruptie op de BES-eilanden? Hoe wordt beleid ter bestrijding van ambtelijke corruptie vormgegeven en welke mogelijkheden bestaan er voor verdere ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium?*

Per BES-eiland was deze probleemstelling uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- **Wat is de aard en wat zijn de voornaamste factoren die samenhangen met ambtelijke corruptie?**
- Welke vormen van ambtelijke corruptie worden in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden?
- Welke cijfers zijn er bij betrokken instanties – OM-BES, Rijksrecherche – bekend over de vormen van ambtelijke corruptie die voorkomen?
- Welke vormen van ambtelijke corruptie worden ervaren?
- Welke contextfactoren – sociaaleconomische ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, etc. – zijn relevant voor het duiden van ontwikkelingen ten aanzien van ambtelijke corruptie?
- Wat zijn de voornaamste factoren die samenhangen met ambtelijke corruptie?

- **In hoeverre is het bestaande integriteitsbeleid toereikend?**
- Wat is het bestaande beleidskader voor de bevordering van ambtelijke integriteit (integriteitsbeleid)?
- Op welke wijze is toezicht op het functioneren van het ambtelijk apparaat georganiseerd?
- In hoeverre worden er lacunes ervaren in het bestaande integriteitsbeleid?
- In hoeverre wordt het bestaande integriteitsbeleid geïmplementeerd?
- Welke obstakels worden ervaren bij implementeren van het bestaande integriteitbeleid?

- **In hoeverre is het bestaande beleid ter bestrijding van corruptie toereikend?**
- Wat is het bestaande wet- en regelgevend kader voor de opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie?
- In hoeverre worden er lacunes ervaren in het bestaande opsporings- en vervolgingskader?
- In hoeverre wordt het bestaande opsporings- en vervolgingskader geïmplementeerd?

- Hoeveel casussen van aangifte en vervolging van ambtelijke corruptie zijn bekend? Hoe is de informatiehuishouding ten aanzien hiervan georganiseerd en hoe worden ambtelijke corruptiezaken geregistreerd?
- Welke obstakels worden ervaren bij het opsporen en vervolgen van ambtelijke corruptie? Onder anderen kan hierbij worden gekeken naar:
  - de mate van samenwerking en informatiedeling tussen de relevante uitvoerende instanties;
  - de mate waarin expertise over ambtelijke corruptie aanwezig is op de BES-eilanden.

- **Hoe kan ambtelijke corruptie (verder) worden teruggedrongen?**
- Wat kan op basis van de onderzoeksbevindingen worden gezegd over de belangrijkste obstakels voor het terugdringen van ambtelijke corruptie op de BES-eilanden?
- Hoe kan het bestaande (beleids)instrumentarium worden aangepast of aangevuld om ambtelijke corruptie verder terug te dringen en te voorkomen?
- Welke concrete acties kunnen worden geformuleerd voor het verder terugdringen van ambtelijke corruptie?

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

