



Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland

Samenvatting

Amsterdam, 20 oktober 2023

Met medewerking van:

Paul van Egmond

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

Foto op de achterkant door Petra Heilmann via Pixabay

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© DSP-groep

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 Nederland¹, 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
medewerker 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. Gjalte 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>

- ④ 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).
- ④ 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 wegstappen bij overtredingen.
- ④ 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.
- ④ 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.
- ④ Lokale politieke partijen zijn in Caribisch Nederland sterk afhankelijk van giften uit het bedrijfsleven. Donateurs blijken soms preferent bij aanbestedingen.
- ④ Kiezers worden beloond wanneer zij op een bepaalde politieke partij stemmen of een volmacht afgeven. Dat levert verkiezingsfraude op (hetgeen strafbaar is).
- ④ 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.
- ④ 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 leidinggevendenden 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 strafrechtelijk 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 blijkt 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:

- ① 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.)
- ② 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:

- ③ Creëer een mogelijkheid waarmee justitiepartners in het strafrechtelijk onderzoek anoniem relevante registers kunnen bevragen. (Dit advies is gericht aan het ministerie van JenV.)
- ③ 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.)
- ③ 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.)
- ③ 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.)
- ③ 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 gebruik 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.)
- ③ 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.)
- ③ 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.)
- ③ 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.)
- ③ 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.)

- ④ 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.)
- ④ 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 Nederland⁴ 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 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-ba9o9cbfo/>

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-oeveren 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.



[Typ hier]

