

Nationaal opgelegd of lokaal geborgd?

De oorsprong van integriteitsbeleid binnen Caribisch Nederland.



Document:	Master thesis
Auteur:	Dhr. R.G. Polinder (S1526820)
Begeleider:	Dr. P. Overeem
Tweede lezer:	Dr. W.J. van Noort
Opleiding:	Master Management van de Publieke Sector
Instelling:	Universiteit Leiden, campus Den Haag
Datum:	Juni 2016

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Nationaal opgelegd of lokaal geborgd?’. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn opleiding Management Publieke Sector (MPS) aan de Universiteit Leiden. Voor dit onderzoek heeft een samenwerking plaatsgevonden met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Den Haag.

Tijdens het onderzoek heeft dr. Patrick Overeem mij vanuit de Universiteit Leiden begeleid. Graag wil ik hem danken voor zijn scherpe en kritische blik waarmee hij het beste in mij naar boven heeft proberen te halen.

Met het schrijven van deze scriptie komt een einde aan een lange periode van studeren. Nadat ik het vmbo had afgerond, volgde het mbo, hbo, pre-master en uiteindelijk deze master. Van deze lange weg heb ik intens genoten. Steeds gedreven door nieuwsgierigheid wilde ik een volgende stap zetten. Nu ik aan het einde van mijn master terugkijk, voel ik mij bevoorrecht. Wat hebben we een goed onderwijssysteem in Nederland. Met genoeg betaald ik straks mijn belasting om aan generaties na mij dezelfde kansen te geven.

Tot slot wil ik graag mijn lieve vrouw en familieleden bedanken. Dankzij hun wijsheid, motiverende woorden en digitale berichten in de kleine uurtjes heb ik het volgehouden.

Ik ben hen dankbaar.

Reinier Polinder

Lijst tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1. Oppervlakte en bevolking.....	8
Tabel 2. Top-down & bottom-up.....	23
Tabel 3. Herkomst integriteit Sint-Maarten.....	46
Tabel 4. Herkomst integriteit Curaçao.....	47
Tabel 5. Actoren van het NIS-model.....	48
Tabel 6. Het subject van onderzoek Sint-Maarten.....	57
Tabel 7. Het subject van onderzoek Curaçao.....	58
Tabel 8. Algemene Maatregel van Rijksbestuur Sint-Maarten.....	74
Tabel 9. Politiekorps Sint-Maarten	75
Tabel 10. Landsrecherche Sint-Maarten	76
Tabel 11. Integriteitsonderzoeken Sint-Maarten.....	76
Tabel 12. Versterking rechtshandhaving.....	77
Tabel 13. Wetgevende macht Sint-Maarten.....	78
Tabel 14. Integriteitskamer Sint-Maarten.....	78
Tabel 15. Algemene Maatregel van Rijksbestuur Curaçao.....	79
Tabel 16. Politiekorps Curaçao.....	80
Tabel 17. Integriteitsonderzoek Commissie Onderzoek Curaçao.....	81
Tabel 18. Integriteitsonderzoek Transparency International.....	81

Figuren

Figuur 1. NIS tempel-model	17
Figuur 2. Het Koninkrijk der Nederlanden	26

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Lijst tabellen en figuren	3
Tabellen	3
Figuren	3
1. Spanningen rondom integriteit	7
1.1 Introductie	7
1.2 Achtergronden	7
1.3 De onderzoeksvragen	9
1.4 De methode van onderzoek	11
1.5 Beperkingen	13
1.6 Leeswijzer	14
1.7 Samenvatting hoofdstuk 1	14
2. Theoretische achtergronden.....	16
2.1 Het begrip integriteit	16
2.2 Integriteitssysteem.....	17
2.3 Top-down en bottom-up.....	20
2.4 Begrip borging.....	25
2.5 Hypothese.....	26
2.6 Beantwoording deelvragen.....	26
2.7 Samenvatting hoofdstuk 2	27
3. De Caribische rijksdelen.....	28
3.1 Hervorming 10-10-'10	28
3.2 Invloed van staatkundige hervorming	29
3.3 Invloeden van de geschiedenis	30
3.4 Invloeden van kleinschaligheid	31
3.5 Samenvatting hoofdstuk 3	33

4. Herkomst van integriteitsbeleid	34
4.1 De waarborging van landstaken	34
4.2 Totstandkoming integriteitsbeleid Sint-Maarten.....	35
4.3 Totstandkoming integriteitsbeleid Curaçao	42
4.4 Beantwoording deelvraag.....	45
4.5 Samenvatting hoofdstuk 4.....	47
5. LIS-analyse Sint-Maarten & Curaçao	48
5.1 LIS-analyse.....	48
5.2 Indicator 1: Actoren van het NIS-model	48
5.3 Indicator 2: De regulerende context van het LIS-model	57
5.4 Indicator 3: Het subject van het LIS-model	59
5.5 Indicator 4: Interpretatie van het begrip integriteit	60
5.6 Indicator 5: De positie en rol van het integriteitsbureau	63
5.7 Indicator 6: Compliance-based of values-based strategie	64
5.8 Indicator 7: Interne, externe en tegenmacht	66
5.9 Indicator 8: Politieke en publieke steun integriteitssysteem	68
5.10 Indicator 9: Effectiviteit en efficiëntie integriteitssysteem	69
5.11 Beantwoording deelvraag.....	70
5.12 Samenvatting hoofdstuk 5	72
6. Analyse	74
6.1 De oorsprong en de mate van borging	74
6.2 Hypothese.....	84
6.3 Samenvatting hoofdstuk 6	85
7. Conclusie	86
7.1 Beantwoording hoofdvraag	86
7.2 Reflectie theorie	87
7.3 Aanbeveling en vervolgonderzoek.....	87

Literatuur.....	89
Bijlagen.....	98
Bijlage I: NIS-analyse Curaçao	98
Bijlage II: NIS-analyse Sint-Maarten.....	99

1. Spanningen rondom integriteit

Dit hoofdstuk geeft een inleiding van het onderwerp en de probleemstelling. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag voor deze studie gesteld.

1.1 Introductie

Publieke functionarissen zijn niet gericht op het verwerven van persoonlijke gunsten. Het klinkt haast vanzelfsprekend. Toch wordt vandaag de dag ernstig getwijfeld aan de integriteit van publieke functionarissen binnen Caribisch Nederland. Aanleiding hiertoe vormen de berichten over corruptie, omkoping en fraude (Telegraaf, 2015; Trouw, 2011, 2013).

Europees Nederland voelde zich genoodzaakt om door de ontstane onrust binnen Caribisch Nederland in te grijpen (Algemeen Dagblad, 2015). Deze bemoeienis schoot bij het zelfstandige land Sint-Maarten in het verkeerde keelgat. Het land verbood Europees Nederlandse ambtenaren de toegang tot het eiland.

Caribisch Nederland lijkt er niet in te slagen zelfstandig van ‘onderaf’ (bottom-up) zorg te dragen voor het borgen van integriteit. Hulp van ‘bovenaf’ wordt al snel als bemoeizucht en top-down bestempeld (Comité Koninkrijksrelaties, 2015). De bottom-up benadering lijkt niet te slagen en de top-down benadering wordt niet gewaardeerd. Zie hier het spanningsveld waar deze studie onderzoek naar verricht.

In dit onderzoek wordt een verbinding gemaakt tussen de oorsprong van integriteitsbeleid en de mate waarin het beleid integriteit op lokaal niveau binnen de Caribische rijksdelen weet te borgen. De ‘oorsprong van integriteitsbeleid’ kent in deze studie twee groepen, namelijk: een top-down benadering vanuit het Koninkrijk en een bottom-up benadering vanuit Caribisch Nederland.

1.2 Achtergronden

De Caribische rijksdelen

Na een volksraadpleging op de Nederlandse Antillen, zoals de eilandengroep voorheen heette, heeft een staatkundige hervorming plaatsgevonden. Op 10 oktober 2010 is het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd.

Niet alle eilanden hebben dezelfde status gekregen. Het Koninkrijk der Nederlanden kent nu vier autonome landen, namelijk: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. De andere

eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) hebben de status van een openbaar lichaam gekregen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010). In deze studie worden de autonome landen en openbaren lichamen ‘Caribische rijksdelen’ genoemd en wordt het land Nederland aangeduid als Europees Nederland (Verweij & De Boer, 2013: 5).

De Caribische rijksdelen vallen in verschillende eilanden uiteen, met wisselende oppervlakten en bevolkingsdichtheid. Om daar een beeld van te geven zijn de oppervlakten en het aantal inwoners in tabel 1 uiteengezet.

Tabel 1. Oppervlakte en bevolking

Land (L) & Openbaar lichaam (OL)	Oppervlakte	Bevolking
Aruba (L)	180 km ²	Ca. 108.000
Curaçao (L)	444 km ²	Ca. 150.000
Sint-Maarten (L)	34 km ²	Ca. 41.000
Bonaire (OL)	288 km ²	Ca. 16.500
Sint Eustatius (OL)	21 km ²	Ca. 3.800
Saba (OL)	13 km ²	Ca. 1.900

Bron: Monitor op ontwikkelingen in der zorg 2013, p. 21.

Voor de drie landen (L) geldt dat zij een hoge mate van interne autonomie kennen. De landen zijn bevoegd om wetgeving te maken op het gebied van de eigen aangelegenheden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010:4). Dat houdt in dat de landen zelfstandige besluiten kunnen nemen aangaande de wet- en regelgeving op hun eiland. Overstijgende eilandelijke aangelegenheden zoals de wijziging van de buitengrenzen en de buitenlandse betrekkingen blijven Koninkrijkaangelegenheid. Voor deze taken is de rijksministerraad die in Den Haag is gevestigd, verantwoordelijk (Ministerie van BuZa, 2010: 2). Binnen de Rijksministerraad wordt iedere regering van een Caribisch rijksdeel vertegenwoordigt door een gevolmachtigde minister (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010: 2).

Voor de drie openbare lichamen (OL) geldt dat hun nieuwe status veel overeenkomsten kent met de status van Nederlandse gemeenten. Deze openbare lichamen zijn bevoegd tot regeling en bestuur inzake de huishouding van het openbaar lichaam (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010; 4-5).

Integriteit binnen de Caribische rijkdelen

Zoals eerder genoemd, hebben integriteit en integriteitsbeleid de afgelopen jaren de nodige aandacht gekregen. Uit de onderzoeken van Nauta (2011) blijkt dat het binnen de Caribische rijkdelen niet anders is (Volkskrant, 2011).

Ook zijn in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken naar goed bestuur en integriteit uitgevoerd (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011, Transparency International, 2013, 2015; Algemene Rekenkamer, 2014; Wit, 2014). Het aantal onderzoeken laat zien dat integriteit en goed bestuur een zeer actueel thema is binnen de Caribische rijkdelen (Caribisch netwerk, 2015).

Spanningen openbaar bestuur

Europees Nederland krijgt regelmatig te horen dat het zich te veel met de Caribische rijkdelen bemoeit (Comité Koninkrijksrelaties, 2015). Om deze opmerking in een context te plaatsen, volgt een korte historische beschrijving van de bestuurlijke context. De Caribische rijkdelen zijn oude koloniën van Nederland. Na het koloniale tijdperk volgde in de negentiende eeuw een ‘omgekeerde dekolonialisatie’. Nederland bleef bij haar voormalige koloniën betrokken omdat het niet mogelijk was op een fatsoenlijke wijze de koloniën af te stoten (Oostindie, 2007: 21). Caribische rijksgenoten willen onder geen beding afstand nemen (Oostindie & Klinkers, 2001; Oostindie, 2007). Als voornaamste reden wordt angst genoemd, angst voor de risico’s die het met zich meebrengt (Oostindie, 2007: 21-22). De eilanden zijn klein en kwetsbaar zonder beschermer. Het gevoel van altijd nog een beetje kolonie te zijn, werd voor lief genomen (Oostindie, 2007: 22).

In de afgelopen vijf jaar heeft Nederland verschillende keren een bestuurlijk ingreep gedaan. In veel gevallen was de slechte borging van integriteit de reden van ingrijpen (NU, 2014; Caribisch Netwerk, 2015). Deze bemoeienissen leidden echter tot hoog oplopende spanningen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland (Trouw, 2015). Ondanks het gegeven dat een ieder gebaat is bij integer openbaar bestuur, laat de samenwerking op sommige punten te wensen over.

1.3 De onderzoeksvragen

De aanhoudende integriteitsschendingen en de oplopende bestuurlijke spanningen vormen de aanleiding voor deze studie. Het doel van deze studie is om te onderzoeken of de oorsprong van

integriteitsbeleid invloed heeft op de mate waarin integriteit op lokaal niveau binnen het openbaar bestuur is geborgd. Is het bijvoorbeeld zo dat opgelegd integriteitsbeleid ineffectiever is dan wanneer de vraag binnen Caribisch Nederland zelf is ontstaan? Of geldt het andersom?

Hoofdvraag

De hoofdvraag luidt: Heeft de een top-down of bottom-up oorsprong van integriteitsbeleid binnen Sint-Maarten en Curaçao invloed op de mate waarin integriteit binnen het openbaar bestuur op lokaal niveau is geborgd?

Deelvraag 1

Wat wordt er verstaan onder het begrip integriteit?

Deelvraag 2

Welke theoretische inzichten geeft de wetenschappelijke literatuur over de top-down en bottom-up benadering van beleidsimplementatie?

Deelvraag 3

Wat is de oorsprong van het integriteitsbeleid binnen Sint-Maarten en Curaçao?

Deelvraag 4

In welke mate is de integriteit binnen Sint-Maarten en Curaçao geborgd?

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek kent een maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Eerst de relevantie op maatschappelijk niveau. ‘De integriteit van het openbaar bestuur mag niet ter discussie staan,’ aldus Koning Willem-Alexander in de troonrede van 2015 (Rijksoverheid, 2015). Daar waar het algemeen belang wordt gediend, moeten burgers er van uit kunnen gaan dat functionarissen integer, betrouwbaar zijn en hen dienen. Binnen Caribisch Nederland zorgt juist dit onderwerp voor de nodige onrust. De integriteit van politici en bestuurders wordt de laatste jaren in verschillende onderzoeken ter discussie gesteld, waarna diverse integriteitsonderzoeken volgden (Algemene Rekenkamer, 2014; Commissie Wit, 2014; PricewaterhouseCoopers, 2014; Transparency International 2013, 2015). Dit onderzoek heeft als toegevoegde waarde dat het inzicht geeft over integriteit in het openbaar bestuur. Caribisch Nederland verwijt Europees Nederland regelmatig bemoeizucht, waar Europees Nederland Caribisch Nederland vervolgens nalatigheid ten aanzien van de bestrijding van corruptie verwijt. Deze studie wil meer zicht geven op bovengenoemde discussie en deze op basis van

wetenschappelijke inzichten onderzoeken, om zo mogelijk een bijdrage te kunnen leveren aan een integer openbaar bestuur.

Ten tweede de bijdrage van deze studie aan de wetenschap. In deze studie wordt geprobeerd twee onderwerpen, namelijk de oorsprong van beleid en de mate waarin integriteit is geborgd, met elkaar in verbinding te brengen. Afzonderlijk zijn deze onderwerpen reeds door verschillende wetenschappers bestudeerd. Zo hebben Matland (1995) en Mazmanian & Sabatier (1989) de top-down en bottom-up benadering bij beleidsontwikkeling onderzocht. Daarnaast heeft Transparency International (2013, 2015) onderzoek gedaan naar de mate waarin integriteit op het niveau van landen binnen Caribisch Nederland is geborgd. Tot op heden zijn deze twee onderdelen in de wetenschap niet met elkaar in verbinding gebracht. Door de verbinding tussen de oorsprong van beleid en de mate van borging te maken, wordt nieuwe kennis verkregen die van toegevoegde waarde kan zijn voor de wetenschap.

1.4 De methode van onderzoek

Methode

Het onderzoek maakt gebruik van een case study research design. Een case study is een gedetailleerd en intensief onderzoek, wat de mogelijkheid tot verdieping geeft (Van Thiel, 2010: 100). Deze vorm van onderzoek is gericht op het doorgronden van specifieke en complexe eigenschappen (Bryman, 2008: 53). De externe validiteit is niet sterk. Tegelijk is dat niet de belangrijkste waarde van een case study research. Het draait vaak om het vergelijken van theorieën in praktijksituaties (Bryman, 2008: 57).

In dit onderzoek worden twee eilanden van de Caribische rijksdelen bestudeerd, namelijk Curaçao en Sint-Maarten. Voor deze selectie is gekozen omdat dit onderzoek voortborduurde op twee onderzoeken van Transparency International (2013, 2015). Van de andere eilanden binnen Caribisch Nederland is geen vergelijkbare studie uitgevoerd. Daarnaast biedt een kleinere selectie de mogelijkheid om de analyse dieper uit te voeren. De resultaten van deze studie gelden daarom enkel voor Sint-Maarten en Curaçao en zijn niet te generaliseren.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en maakt gebruik van niet-numerieke gegevens uit eerdere onderzoeken en literatuur (Van Thiel, 2010:156). Voor dit onderzoek is geen eigen data gegenereerd. Bestaande data zijn met behulp van inzichten uit de literatuur met elkaar in

verbinding gebracht. Tot slot is gezien het tijdspad voor dit onderzoek geen bezoek gebracht aan Caribisch Nederland.

Data

Data over de variabele oorsprong wordt door middel van literatuurstudie verzameld. Daarbij wordt gekeken naar inzichten over besluitvormingsprocessen, eilandelijkheid en het koloniale verleden van Caribisch Nederland. Daarnaast zijn bronnen binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geraadpleegd om de oorsprong van beleid te achterhalen.

Data over de mate waarin integriteit binnen het openbaar bestuur op lokaal niveau is geborgd, zijn door middel van een meta-analyse van eerdere onderzoeken verkregen. De volgende onderzoeken worden daarvoor gebruikt: Commissie Onderzoek Curaçao (2011), Transparency International (2013, 2015), Algemene Rekenkamer (2014), PricewaterhouseCoopers (2014) en Wit (2014). Deze onderzoeken zijn geselecteerd als bron omdat zij allen aandacht schenken aan de werking van het openbaar bestuur binnen Caribisch Nederland en in de periode van 2010 tot en met 2015 zijn uitgevoerd. Het onderzoek richt zich namelijk op de periode van na de staatkundige hervorming die in 2010 heeft plaatsgevonden.

Naast de hierboven genoemde de informatiebronnen zijn nieuwsberichten, beleidsdocumenten en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur gebruikt om een antwoord op de onderzoeksvragen te vinden.

Analyse

In de analyse zijn data over de borging van integriteit en kennis uit de literatuur over de oorsprong van integriteitsbeleid met elkaar in verbinding gebracht. Zo wordt onderzocht of de oorsprong van het integriteitsbeleid invloed heeft op de mate waarin integriteit binnen het openbaar bestuur op lokaal niveau is geborgd.

Betrouwbaarheid & Validiteit

Voor kwalitatief onderzoek zijn methodes om de betrouwbaarheid en validiteit te borgen minder eenduidig dan bij kwantitatieve studies. De betrouwbaarheid wordt in dit onderzoek gezien als de navolgbaarheid en de validiteit als de geldigheid (Maso & Smaling, 1998: 77). Met de geldigheid wordt bedoeld of het onderzoek meet waarnaar wordt gezocht.

Dit onderzoek richt zich op de periode van 2010 tot en met 2015. Voor deze periode is gekozen omdat in 2010 een grote staatkundige hervorming heeft plaatsgevonden. Sinds deze hervorming

zijn verschillende instituties opgericht die invloed kunnen hebben op het integriteitsbeleid. Door het selecteren van deze periode wordt de interne validiteit van deze studie vergroot.

Om de borging van integriteit op lokaal niveau inzichtelijk te maken zal het LIS-model worden gebruikt. Dit model borduurt voort op wetenschappelijk onderzoek van Transparency International. Zij hebben het NIS-model ontwikkeld dat onderzoekt of de instituties die in hun ogen een bijdrage leveren aan het borgen van integriteit in het openbaar bestuur, aanwezig zijn. Het LIS-model voegt een aantal indicatoren aan dit bestaande model toe om zo de borging van integriteit op lokaal niveau vast te kunnen stellen. Door deze methode te gebruiken wordt op bestaand wetenschappelijk onderzoek voortgebouwd, wat de betrouwbaarheid van deze studie vergroot (Transparency International, 2013, 2015; Huberts, 2008).

De data uit deze studie komen voort uit onderzoek dat zich specifiek richt op Sint-Maarten en Curaçao, dat vergroot de betrouwbaarheid. Deze gegevens zijn niet eerst gegeneraliseerd en vervolgens toegepast op de eilanden.

Tot slot is het van belang om de positie van de onderzoeker te vermelden. De onderzoeker is onafhankelijk en houdt geen rekening met voorkeuren en meningen van betrokkenen. Hierdoor is geprobeerd een zo groot mogelijke betrouwbaarheid te borgen.

1.5 Beperkingen

De methode van onderzoek kent beperkingen. Zo richt een case study research design zich op een gering aantal situaties. In deze studie worden Curaçao en Sint-Maarten onderzocht. De generaliseerbaarheid door deze selectie vormt een beperking (Flyvberg, 2006: 220). De keerzijde is dat deze methode een hoge mate van interne validiteit kent (Van Thiel 2010: 100).

De periode van onderzoek vormt de tweede beperking. In deze studie is de periode van 2010 tot en met 2015 geselecteerd. De situatie van voor de staatkundig hervorming uit 2010 wordt daarmee buiten beschouwing gelaten. In de opzet van deze studie is gekozen om diepgaand onderzoek te doen, waardoor deze afbakening noodzakelijk is.

Tot slot vormt de methode van dataverzameling een beperking. Als één van de bronnen worden reeds uitgevoerde onderzoeken gebruikt. Vanwege de hoge kwaliteit van deze onderzoeken, is gekozen om geen eigen data te verzamelen. De voorkeur is gegeven aan het vergroten van kennis door een koppeling met theoretisch inzichten uit de literatuur te maken.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk. In dat hoofdstuk wordt het onderwerp geïntroduceerd, methodes besproken, data geselecteerd en wordt de wetenschappelijke relevantie en betrouwbaarheid beschreven.

Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch kader van deze studie. In dat hoofdstuk zal alle relevante informatie over het onderzoeksonderwerp worden besproken. Uit deze bestaande kennis volgt vervolgens een verwachting voor deze studie. Deze hypothese zal worden onderzocht door de studie uit te voeren.

Hoofdstuk 3 geeft meer informatie door verder in te gaan op het onderwerp van deze studie. In dat hoofdstuk worden de Caribische rijkdelen uitvoerig besproken en volgt er een korte omschrijving van de geschiedenis en het openbaar bestuur op de eilanden. Aan het einde van dit hoofdstuk worden deelvraag 1 en 2 beantwoord.

Hoofdstuk 4 verzamelt data en richt zich op de oorsprong van beleid. Daarbij wordt gekeken welke beleidsmaatregelen in de afgelopen jaren ten aanzien van het integriteitsbeleid zijn genomen. Deze maatregelen worden gekwalificeerd als top-down of bottom-up maatregelen. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt deelvraag 3 beantwoord.

Hoofdstuk 5 verzamelt data en past de theorieën uit hoofdstuk twee toe op de casus. Daarbij wordt de data gebruikt die in hoofdstuk 1 is geselecteerd. Na het uitvoeren van de LIS-methode wordt geprobeerd vast te stellen in welke mate integriteit op lokaal niveau is geborgd. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 beantwoord.

Hoofdstuk 6 vormt de analyse. In dat hoofdstuk wordt geanalyseerd of de verwachtingen – die op basis van inzichten uit de literatuur in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd – juist zijn. De opgestelde hypothese wordt aangenomen of verworpen. De analyse wordt gemaakt door hoofdstuk 4 en 5 met elkaar in verbinding te brengen.

Hoofdstuk 7 vormt het laatste hoofdstuk van deze studie en geeft een conclusie. Met deze conclusie zal antwoord worden gegeven op de gestelde hoofdvraag uit dit hoofdstuk.

1.7 Samenvatting hoofdstuk 1

Dit inleidende hoofdstuk van deze studie introduceerde het onderwerp, de probleemstelling en de methode van onderzoek. Vervolgens is de opbouw van deze studie aan bod gekomen.

Het volgende hoofdstuk vormt het theoretisch kader van deze studie. Daarbij worden bestaande relevante inzichten uit de literatuur over dit onderwerp verzameld. Op basis van deze inzichten wordt een verwachting geformuleerd in de vorm van een hypothese.

2. Theoretische achtergronden

Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader van deze studie en geeft een overzicht van drie onderwerpen. In de eerste plaats zal stil worden gestaan bij definiëringen van het begrip integriteit. Ten tweede worden integriteitssystemen aan de hand van de NIS-model en LIS geïntroduceerd. Vervolgens wordt de oorsprong van beleid in een top-down en bottom-up benadering uiteengezet en wordt afgesloten met een hypothese voor deze studie.

2.1 Het begrip integriteit

Integriteit is een breed begrip. Zo kan het betrekking hebben op een individu, organisatie of zelfs op een samenleving. In de wetenschap wordt veel over definities van het begrip integriteit gesproken (Van den Heuvel, Huberts & Muller, 2012: 22). Om een beeld te geven van deze verschillende definities zullen de acht meest voorkomende definities worden besproken.

Ten eerste de integriteit als heelheid die door Musschenga wordt beschreven (2004: 16). Je staat ervoor, doet wat je zegt en zegt wat je doet (Van den Heuvel et al., 2012: 22). De tweede visie beschrijft integriteit als passend, al dan niet in een omgeving (Van den Heuvel et al., 2012: 23). In deze benadering staat de relatie met anderen centraal. De vraag die deze benadering verder toelicht, luidt: ‘Past het doen en laten in het opereren in de buitenwereld?’ (Van den Heuvel et al., 2012: 23). De derde benadering ziet integriteit als professionele verantwoordelijkheid (Van den Heuvel et al., 2012: 22-23). Bij deze benadering gaat het erom dat medewerkers bereid zijn de verantwoordelijkheid die bij hun functie hoort, te aanvaarden. Ten vierde is er de visie die integriteit omschrijft met de nadruk op het morele aspect en integriteit bewust moreel en reflecterend handelen noemt (Van den Heuvel, 2012: 25; De Graaf, 2011; Carter, 1996: 10). Ten vijfde is er een visie die de verbinding maakt tussen integriteit en waarden (Van den Heuvel et al., 2012: 25). Een voorbeeld hiervan zijn de waarden die veelvuldig in gedragscodes van organisaties worden genoemd. Ten zesde is er de visie die integriteit ziet als een overeenstemming met waarden in een wet en regel (Van den Heuvel et al., 2012: 26). Ten zevende is er de visie die integriteit als een overeenstemming met geldende morele waarden en normen ziet (Van den Heuvel et al., 2012: 27; Van Hulten, 2011: 141). Tot slot is er een achtste visie die integriteit beschrijft als exemplarisch ideaal gedrag (Van den Heuvel et al., 2012: 27-28; Kaptein en Wempe, 2002: 90-91).

De bovengenoemde definities laten zien dat er in de literatuur tal van definities in omloop zijn. Het is daarom lastig om één alomvattende definitie te geven. Blijkbaar is integriteit een begrip dat (nauw) verwant is met de context (cultuur, land, ethische normen) waardoor het niet

eenduidig te definiëren is. In dit onderzoek wordt daarom niet één van deze definities gekozen, maar zal worden gekeken welke definitie in de integriteitsonderzoeken zijn gebruikt. In hoofdstuk 5 zal hier verder op in worden gegaan.

Het theoretisch kader gaat nu verder in op hoe het openbaar bestuur kan zorgen dat zoveel mogelijk mensen handelen conform een geldende definitie van integriteit. Welke systemen zijn daarvoor nodig? Een antwoord op deze vraag volgt in de volgende paragraaf.

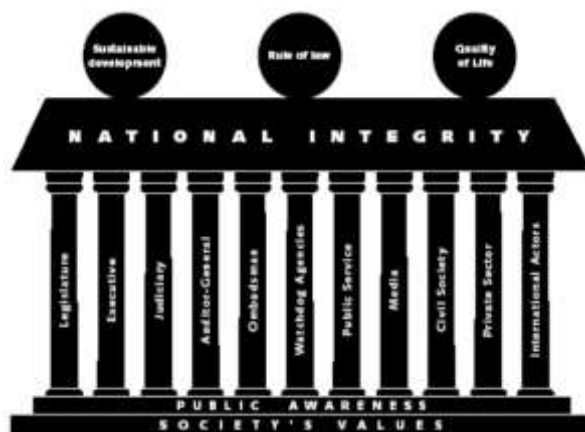
2.2 Integriteitssysteem

Wanneer over het begrip integriteit in de context van openbaar bestuur wordt gesproken, hebben de morele waarden en normen niet slechts betrekking op het individu maar ook op de organisatie en systemen waarbinnen individuen opereren (Van den Heuvel et al, 2012: 103). De vraag is nu hoe integriteit in het openbaar bestuur kan worden geborgd.

Om integriteitsbeleid uit te voeren, bestaan grofweg twee benaderingen. De eerste benadering wordt *compliance based* genoemd. De nadruk ligt bij deze benadering op het controleren waarbij wetten, regels en sancties op het niet naleven gelden (Sharp Paine, 1994). De tweede benadering wordt *value based* genoemd. Het stimuleren en motiveren voert binnen deze benadering de boventoon (Sharp Paine, 1994: 113).

NIS-model

Om de integriteit in het openbaar bestuur te borgen, worden integriteitssystemen gebruikt. Om de werking van een integriteitssysteem inzichtelijk te maken, is door Transparency International het tempel-model ontwikkeld (Pope, 2000). In figuur 1 is het model opgenomen dat ook wel wordt aangeduid als een ‘Griekse Tempel’. Het dak van de Griekse tempel draagt de nationale integriteit, dat wordt ondersteut door elf pilaren. Deze pilaren vertegenwoordigen de instituties die op nationaal niveau in de ogen van Transparency International zorg dragen voor de borging van integriteit



Figuur1: NIS tempel-model (Pope, 2000:35)

(Van den Heuvel et al., 2012: 222). Transparency International onderzoekt met dit model de nationale integriteit van landen en publiceert haar bevindingen in een NIS-studie.

De NIS-studies onderzoeken of de instituties uit het model aanwezig zijn. Hoe de onderlinge instituties zicht echter tot elkaar verhouden en wat de invloed van de omgeving op de instituties is, wordt met behulp van de NIS-model niet belicht. Doordat het NIS-model stelt dat het ontbreken van instituties nadelige gevolgen heeft voor een integriteitssysteem, wordt het model als voorschrijvend van aard gekwalificeerd (Van den Heuvel et al. 2012: 220).

Doordat de NIS zich op nationale systemen richt, is het de vraag of deze methode voldoende aansluit bij het eilandelijke en lokale karakter van de Caribische rijkdelen. Huberts (2008a) liep tegen dezelfde vraag aan. Vandaar dat hij een model ontwikkelde dat meer oog heeft voor de lokale aspecten van integriteitssystemen (LIS). In het onderzoek van Huberts (2008a) worden negen steden onderzocht waarbij veel aandacht uitgaat naar de borging van integriteit op lokaal niveau (zie ook: Van den Heuvel, 2012: 223).

LIS-model

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van het LIS-model (Huberts, 2008a). Hier wordt in de eerste plaats voor gekozen omdat het LIS-model meer aandacht besteedt aan lokale borging van integriteit in het openbaar bestuur. Ten tweede is in 2013 op Curaçao en in 2015 op Sint-Maarten een NIS-studie verricht. Door daar nu de componenten van het LIS-model aan toe te voegen, wordt voortgeborduurd op bestaand wetenschappelijk onderzoek. Tot slot maakt een LIS-studie het mogelijk om de oorsprong van integriteitsbeleid, datgene waar deze studie naar zoekt, beter inzichtelijk te maken dan een NIS-model (Van den Heuvel et al., 2012: 223).

De LIS heeft negen indicatoren om lokale integriteitssystemen te beschrijven. Voor deze operationalisering van begrippen is gebruik gemaakt van het Handboek Integriteit (2012) en de studie van de auteurs die het LIS-model hebben ontwikkeld, namelijk Leo Huberts en Frédérique Six (2012).

- Indicator 1: Actoren van de LIS (Huberts et al. 2012: 156). Hierbij wordt gekeken naar de aanwezigheid van elf traditionele elementen uit het tempel-model van Pope (2000): (1) wetgevende macht, (2) overheid & bestuur, (3) rechtsprekende macht, (4) publieke sector, (5) rechtshandhaving, (6) electoraal bestuursorgaan, (7) ombudsman, (8) anticorruptie agentschap, (9) politieke partijen, (10) media, (11) burgermaatschappij en (12) bedrijven & handel.

- Indicator 2: Regulerende context waarin de LIS zich bevindt (Huberts et al., 2012: 157). Bij deze indicator wordt gekeken welke regelgeving van invloed is op integriteit en de borging van integriteit.
- Indicator 3: Subject van het LIS (Huberts et al., 2012: 157). Met deze indicator wordt gepoogd te achterhalen wiens integriteit wordt beschermd, geborgd en bestuurd. Is dat de integriteit van ambtenaren, politici, burgers, bestuurders, rechters of van heel andere personen?
- Indicator 4: De interpretatie van het begrip integriteit (Huberts et al., 2012: 159). Welke definitie van integriteit wordt gehanteerd? Is integriteit de afwezigheid van fraude, diefstal en corruptie? Of wordt een bredere definitie van integriteit gehanteerd?
- Indicator 5: De positie en rol van het lokale integriteitsbureau (Huberts et al., 2012: 160). Wie draagt zorg voor de borging van integriteit? Is het een onafhankelijk orgaan? Zijn de personen die zorgdragen voor de borging intern of extern?
- Indicator 6: De aanwezigheid van compliance-based en value-based strategieën (Huberts et al., 2012: 162). De ene benadering richt zich op de controle en naleving van regels, terwijl de ander stimulerend is en waarden toebedeelt.
- Indicator 7: De aanwezigheid van interne en externe macht en tegenmacht (Huberts et al., 2012: 165). Bij deze indicator gaat het om de manier waarop het evenwicht tussen interne en externe macht bewaard wordt.
- Indicator 8: De politieke en publieke steun voor het integriteitssysteem (Huberts et al. 2012:167). Hoe wordt gepoogd politieke en publieke steun voor integriteit en integriteitssystemen te werven? En als die steun wordt geworven, komt die steun ook daadwerkelijk? Bij deze indicator wordt onderzocht of dat wordt gedaan en als dat wordt gedaan, op welke manier.
- Indicator 9: De uiteindelijke effectiviteit en efficiëntie van het integriteitssysteem (Huberts et al. 2012: 167). De laatste indicator wil de effectiviteit onderzoeken. Is het doel bijvoorbeeld gehaald, of was er helemaal geen doel? Is het integriteitssysteem

binnen het budget gebleven? Wat is het resultaat? Welke rapporten zijn gepubliceerd?
Zijn de (onbedoelde) gevolgen acceptabel?

In de eerste paragraaf van het theoretisch kader zijn definities van het begrip integriteit besproken. Vervolgens is in paragraaf twee besproken hoe integriteit in systemen op lokaal niveau kan worden geborgd. De derde en laatste stap van het theoretisch kader onderzoekt de oorsprong van integriteitsbeleid en welke mogelijke gevolgen de oorsprong heeft voor de mate van borging.

2.3 Top-down en bottom-up

De hoofdvraag uit hoofdstuk 1 onderzoekt de oorsprong van beleid en noemt een top-down en bottom-up benadering. Om dit begrip ‘meetbaar’ te maken in deze studie volgt nu een operationalisering van deze begrippen.

Met de oorsprong van beleid wordt bedoeld waar het beleid ‘vandaan komt’. Is het beleid van bovenaf opgelegd (top-down) of is de behoefte van onderop ontstaan (bottom-up)? En als de oorsprong helder is, welke mogelijke gevolgen zou dat voor integriteitsbeleid kunnen hebben? Na een korte introductie aan de hand van de beleidscirkel worden de top-down en bottom-up benadering besproken.

De beleidscirkel

Een van de eerste wetenschappers die de ontwikkeling van beleid systematisch ordende was Laswell (1956). In zeven fasen zette Laswell de ontwikkeling van beleid uiteen, namelijk: *‘intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination and appraisal’* (Jann & Wegrich, 2006: 43). Deze studie van Laswell vormt het fundament onder veel wetenschappelijk studies naar beleid. Brewer en DeLeon (1983) hebben op grond van de zeven fasen van Laswell een nieuwe indeling gemaakt die tot op de dag van vandaag in de bestuurskunde wordt gebruikt. De zeven fasen van Laswell worden gereduceerd tot vijf, namelijk: *‘agenda-setting, policy formulation, decision making, implementation and evaluation’* (Jann & Wegrich, 2006: 43).

Om de top-down en bottom-up oorsprong van beleid vast te stellen, is het nodig om inzichtelijk te maken hoe een onderwerp aandacht heeft gekregen. Om die reden zal de eerste fase van de beleidscirkel, *‘agendasetting’*, verder worden uitgewerkt (Jann & Wegrich, 2006: 45).

Wanneer over de agendavorming wordt gesproken, komt automatisch Kingdon (1995) in beeld, een wetenschapper die veel studie heeft gedaan naar agendavorming. Volgens Kingdon is een agenda niet meer dan een lijst met onderwerpen en problemen waar overheidsfunctionarissen (en personen buiten de overheid maar dicht bij overheidsfunctionarissen) serieuze aandacht en tijd aan besteden (Kingdon, 1995: 3).

Verschillende studies hebben sinds 1960 aangetoond dat het herkennen van problemen en het vormen van de agenda in deze fase inherent verbonden is aan een politiek proces (Jann & Wegrich, 2006: 45). Het is een kwestie van problemen structureren, strategieën uitwerken en instrumenten ontwerpen. De belangrijkste aanname in de theorie over *'agendasetting'* is dat niet alle onderwerpen evenveel aandacht kunnen krijgen. Er zal altijd een selectie moeten worden gemaakt (Jann & Wegrich, 2006: 46). Zo zijn sommige onderwerpen al jaren een punt van discussie in belangenorganisaties die rondom de overheid lobbyen. Het wordt pas interessant wanneer een overheid het onderwerp overneemt op haar agenda (Jann & Wegrich, 2006: 46).

Nu de beleidscirkel van Laswell en de fase van *'agendasetting'* zijn uitgewerkt, wordt in de volgende paragraaf de oorsprong van beleid in een top-down en bottom-up benadering uitgewerkt.

Van beleidscirkel naar een top-down & bottom-up benadering

In de fase *'agendasetting'* van de beleidscirkel worden keuzes gemaakt om problemen aandacht te geven. Voor een groot deel is dit een politiek proces, zoals Jann & Wegrich laten zien (2006: 45). Interessant is de vraag of het mogelijk is om vast te stellen of er ook een onderscheid is te maken tussen een top-down of bottom-up proces.

Naar deze twee benaderingen is veel studie gedaan. Opvallend is dat deze twee benaderingen niet onder *'agendasetting'* worden geschaard maar onder een andere fase uit de beleidscirkel, namelijk die van de *'beleidsimplementatie'*. In eerste instantie deelde de literatuur de *'beleidsimplementatie'* op in drie stromen, namelijk:

1. Implementatie is een automatisch en zelfstandig proces. Iedere actor handelt in lijn met de hiërarchie van de organisatie, handelt zonder zelf te reflecteren en doet wat wordt gevraagd (Najam, 1995: 8);
2. Implementatie behaalt zelden het vooraf gestelde en gewenste resultaat. Met empirische studies toonde deze stroming aan dat implementatieprocessen zelden volgens vaste

patronen verlopen en actoren niet altijd doen wat van het wordt gevraagd (Najam, 1995: 11);

3. Met de derde benadering hebben wetenschappers een poging gedaan om één omvattende theorie te ontwikkelen om beleidsimplementatie te analyseren. Daarbij stelden onderzoekers als doel om analytisch te begrijpen hoe beleidsimplementatie over het algemeen verloopt (Najam, 1995: 11).

Tot op heden is de wetenschap er niet in geslaagd één omvattende theorie te ontwikkelen waar alle benaderingen van beleidsimplementatie in onder zijn te brengen. In plaats van één omvattende theorie, zijn twee deelstromen gecreëerd: de top-down benadering en de bottom-up benadering (Najam, 1995: 11, Barrett, 2004).

Top-down benadering

Voor de beschrijving van deze benadering is gebruik gemaakt van studies die door Mazmanian en Sabatier (1998) en Matland (1995) zijn uitgevoerd. Ondanks het feit dat deze studies wat ouder zijn, kunnen deze auteurs worden gezien als de grondleggers van de top-down benadering. Tevens zijn hun theorieën aan diverse empirische studies onderworpen, wat telkens de theorie van de auteurs bevestigde (Alterman, 1983; Goggin, 1984, O'Toole, 2000).

Het belangrijkste kenmerk van de top-down benadering is dat het vertrekpunt is bepaald door een beleidsbeslissing van een ambtenaar op centraal niveau (Hill: 2014: 273; Matland, 1995: 146). De vragen die deze beslissing volgen, luiden als volgt:

- ‘1. To what extent were the actions of implementation officials and target groups consistent with (the objectives and procedures outlined) that policy decision?’*
- 2. To what extent were the objectives attained over time, i.e. to what extent were the impacts consistent with the objectives?’*
- 3. What were the principal factors affecting policy outputs and impacts, both those relevant to the official policy as well as other politically significant ones?’*
- 4. How was the policy reformulated over time on the basis of experience?’* (Sabatier, 1986, 21-22; Hill, 2014: 273).

De bottom-up benadering heeft kritiek op de top-down benadering. Het centrale punt van kritiek dat in de literatuur wordt gegeven, is dat de centrale actor enkel uit eigen perspectief handelt en anderen actoren daarmee uitsluit (Matland, 1995: 197; Sabatier, 1986: 21). Tevens kan het zijn dat het beleid dat door decentraal geplaatste ambtenaren wordt voorgesteld niet wordt

overgenomen door de centrale actor (Lipsky, 1993). Belangrijke informatie gaat daarmee volgens Nakamura en Smaillwood (1980) verloren. De top-down benadering zou het politieke proces elimineren stellen critici (Berman, 1978; Hoppe, Van de Graaf en Van Dijk, 1985; Baier, March en Saetren, 1986). Een ander kritiekpunt is dat de top-down benadering alleen functioneert als er dominant beleid wordt gevoerd en de actoren duidelijk zijn vast te stellen (Hill, 2014: 280; Matland, 1995: 148; Sabatier, 1986: 31).

Bottom-up

De bottom-up benadering spreekt dus de top-down benadering tegen. Berman (1978), Lipsky (1978) en Hjern en Porter (1982) worden als grondleggers van deze bottom-up benadering gezien. Hun theorie stelt dat het netwerk van actoren het starpunt vormt. In het netwerk ontstaat vervolgens een dialoog over doelen en te nemen stappen. Vervolgens worden verschillende strategieën uitgewerkt om vastgestelde doelen te bereiken. De meest voorkomende strategie van bottom-up benadering is dat geprobeerd wordt het centrale netwerk van beleidsmakers te beïnvloeden. Zo kan vanuit het oogpunt van de doelgroep het gewenste resultaat worden bereikt (Matland, 1995: 148).

De meeste problemen binnen de bottom-up benadering doen zich volgens Berman (1978) en Matland (1995) voor tijdens de interacties tussen instituties op lokaal niveau. Tevens is de interactie tussen de beleidsmaker op centraal niveau en de actoren op decentraal niveau een verklaring waarom nationaal beleid zo verschillend wordt geïmplementeerd met een bottom-up benadering (Matland, 1995: 148).

Daarnaast hebben omgevingsfactoren binnen het netwerk van een bottom-up benadering volgens Matland een ongekeerde kracht. De krachten van deze factoren zijn zo groot dat zij in sommige gevallen de wetten en regels van een beleidspyramide weten te overtreffen (Matland, 1995: 148). De ruimte die omgevingsfactoren krijgen, is ook de kracht van deze benadering. Zo wordt de ruimte om beleid op lokaal niveau passend te maken, goed benut. Wanneer deze ruimte voor de implementatie op lokaal niveau niet wordt gegeven, is volgens de bottom-up benadering beleid gedoemd te mislukken (Matland, 1995; Palumbo, Maynard-Moody en Wright, 1984).

Net als op de top-down benadering is er ook op de bottom-up benadering wat aan te merken. In de eerste plaats bestaat de kans dat de bottom-up benadering vanuit het netwerk waar de interactie plaatsvindt, de centrale actor (onbewust) beïnvloedt. Daarnaast wordt niet ingegaan om de verantwoordelijkheden die de individuen hebben om de implementatie te bevorderen.

Tot slot is één van de meest fundamentele kritiekpunten op deze benadering dat het zich bezighoudt met de interactie tussen actoren en het creëren van een netwerk, maar zich onvoldoende richt op het daadwerkelijk implementeren van beleid (Sabatier, 1986: 34-36).

Overzicht top-down & bottom-up

Om de twee benaderingen goed met elkaar te vergelijken, is tabel 2 opgesteld. In deze tabel is een vergelijking van de top-down en bottom-up benadering gemaakt. Daarbij is gebruik gemaakt van de theorie van Sabatier, Mazmanian en Hjern.

Tabel 2. Top-down & bottom-up

	Top-down	Bottom-up
Wat initieert?	Een beslissing wordt op centraal niveau genomen.	Gaat uit van een netwerkstructuur dat betrokken is op een specifiek beleidsterrein.
Hoe worden actoren geïdentificeerd?	Van boven naar beneden, beginnend bij actoren op centraal niveau (overheid) en eindigend bij particulieren.	Via het netwerk van actoren wordt van onderaf geprobeerd naar boven toe invloed uit te oefenen.
Wat zijn evaluatiecriteria?	Sterk gericht op het bereiken van formele doelstellingen.	Lastig te definiëren welke criteria gelden. Draait meer om het erkennen van een probleem en het creëren van een netwerk. Het is niet de bedoeling de overheid formele besluiten te laten nemen.
Wat is de centrale focus?	Eén systeem ontwikkelen om beleidsmakers te beïnvloeden, gewenste (voorgenomen) beleidsresultaten voor te houden.	Beogen een strategische interactie in een beleidsnetwerk rondom één specifiek onderwerp.

Voor deze studie wordt geen keuze gemaakt tussen de top-down en de bottom-up benadering. Om te onderzoeken of een top-down en bottom-up benadering een verschillende uitwerking hebben, worden beide benaderingen onderzocht. Daarnaast bestaat er in de literatuur ook geen eenduidige visie over welke van deze twee methoden het meest effectief is voor het borgen van

integriteit. Wel wordt in de literatuur genoemd dat waardengeoriënteerd werken de afgelopen jaren is toegenomen, waardoor een *‘oude ‘top down’ benadering als controle instrument’* minder goed zou functioneren (BIOS, 2015: 41, Gow, 2005). Omdat beide methoden volgens de literatuur effectief kunnen zijn, zal worden getoetst of dat voor het integriteitsbeleid op Curaçao en Sint-Maarten ook geldt.

2.4 Begrip borging

De hoofdvraag uit hoofdstuk 1 bevat naast de begrippen ‘top-down’ en ‘bottom-up’ nog een derde begrip namelijk ‘borging’. Om dit begrip meetbaar te maken, volgt een operationalisering.

Het begrip borging komt oorspronkelijk uit de scheepsvaart. ‘Een borgketting, -pen of -beugel is bedoeld om iets vast te zetten of te verankeren, zodat het zich niet kan loswerken’ (BIOS, 2009: 7). Deze maatregelen zijn nodig om het schip te beschermen wanneer het heen en weer geslingerd wordt. Het begrip komt ook in de financiële en juridische wereld voor en heeft in deze sectoren ook betrekking op iets vastzetten (BIOS, 2009: 7).

Het borgen van integriteit kan op verschillende niveaus. Ten eerste kan een institutioneel en procesmatige verankering op organisatieniveau. Ten tweede kan het borgen ook gezien worden als het direct beïnvloeden van medewerkers (BIOS, 2009: 7). De mate van borging wordt in deze studie met het LIS-model gemeten.¹ De acht indicatoren van dat model meten de mate van borging op zowel organisatorisch als individueel niveau. Om die reden worden beide niveaus van borging in deze studie gehanteerd.

De meeste gebruikte methode om de mate van borging te onderzoeken, is het doorlichten van een organisatie (BIOS, 2009: 11). Met behulp van kwetsbaarheidsonderzoeken en risicoanalyses kan een organisatie op relatief korte termijn de grootse kwetsbaarheden, risico’s en verleidingen in kaart te brengen met als doel om de weerbaarheid tegen integriteitsschendingen te vergroten (BIOS, 2009: 11).

¹ Zie paragraaf 2.2

2.5 Hypothese

Om de theorie over de top-down en bottom-up benadering in de praktijk van het integriteitsbeleid op Curaçao en Sint-Maarten te toetsen, is een hypothese opgesteld.

Hypothese 1

Hoe meer de oorsprong van integriteitsbeleid wordt gekenmerkt door een bottom-up benadering, hoe groter de mate van borging is binnen het openbaar bestuur op lokaal niveau.

2.6 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1 - Wat wordt er verstaan onder het begrip integriteit?

Het begrip integriteit laat zich niet eenvoudig definiëren. De literatuur laat zien dat er tal van definities in omloop zijn. Deze definities zijn terug te brengen tot acht omschrijvingen van het begrip integriteit: (1) Integriteit wordt gezien als een heelheid: je staat voor wat je zegt en doet. (2) Integriteit is passend, al dan niet in een omgeving. (3) Integriteit is een professionele verantwoordelijkheid. (4) Integriteit is het bewust moreel en reflecterend handelen. (5) Integriteit is verbonden aan waarden. (6) Integriteit is een overeenstemming tussen waarden in een wet en regel. (7) Integriteit is een overeenstemming met geldende morele waarden en normen. (8) Integriteit is exemplarisch ideaal gedrag.

Eén antwoord op deze deelvraag is niet te geven. Het is meer een palet aan mogelijke interpretaties. Wel is vast te stellen dat integriteit een begrip is dat sterk verbonden is met de context waarin het zich bevindt. Daar gelden andere ethische normen en een andere cultuur die van invloed zijn op het begrip.

Deelvraag 2 - Welke theoretische inzichten geeft de wetenschappelijke literatuur over de top-down en bottom-up benadering van beleidsimplementatie?

De top-down benadering wordt gekenmerkt door een beslissing die op centraal niveau is genomen. Vervolgens wordt dit besluit naar beneden vertaald naar de actoren. De benadering is sterk gericht op het bereiken van formele doelstellingen die vooraf zijn geformuleerd. De top-down benadering zou bij de implementatie enkel rekening houden met de centrale actor en vanuit dat perspectief handelen. Deze benadering is als redelijk dominant te bestempelen en het legt maatregelen op. Wanneer een ambtenaar over een discretionaire bevoegdheid beschikt, is het de vraag of een top-down besluit ook het gedrag in die beslissingsruimte kan beïnvloeden. Tot slot wordt gesteld dat deze benadering politieke processen zou elimineren in haar

dominantie en juist deze politieke processen zijn bij een implementatie en het ontwikkelen van draagvlak cruciaal.

De bottom-up benadering gaat niet uit van een besluit, maar van een netwerk rondom een thema. Vervolgens wordt vanuit het netwerk naar boven toe gewerkt, wat in dit geval betekent dat de overheid wordt beïnvloed. Het doel van deze benadering is meer een netwerk creëren rondom een thema dan de overheid beïnvloeden of vooraf vastgesteld beleidsdoelen te realiseren. Door de sterke focus om het ontwikkelen van een netwerk vormt dat tegelijk de zwakte van deze benadering. Zo bestaat de kans dat het ontwikkelen van een beleidsmaatregel verzandt in oeverloze interacties. Tevens doen de meeste problemen zich bij deze benadering ook voor tijdens deze interactie: het debat kan voor wrijving zorgen. Belangrijk is dat beleidsmakers ruimte krijgen voor de implementatie. Wordt die ruimte niet gegeven, dan is beleid gedoemd te mislukken als toch een bottom-up benadering wordt gebruikt.

2.7 Samenvatting hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk vormde het theoretisch kader van deze studie en verzamelde bestaande kennis over het onderzoeksobject. Zo is de definiëring van het begrip integriteit aan bod gekomen en zijn integriteitssystemen voor het voetlicht gebracht. Vervolgens is theorie over agendasetting en de top-down en bottom-up benadering gepresenteerd. Op basis van deze inzichten is een verwachting geformuleerd in een hypothese. Deze zal in hoofdstuk 6 worden getoetst.

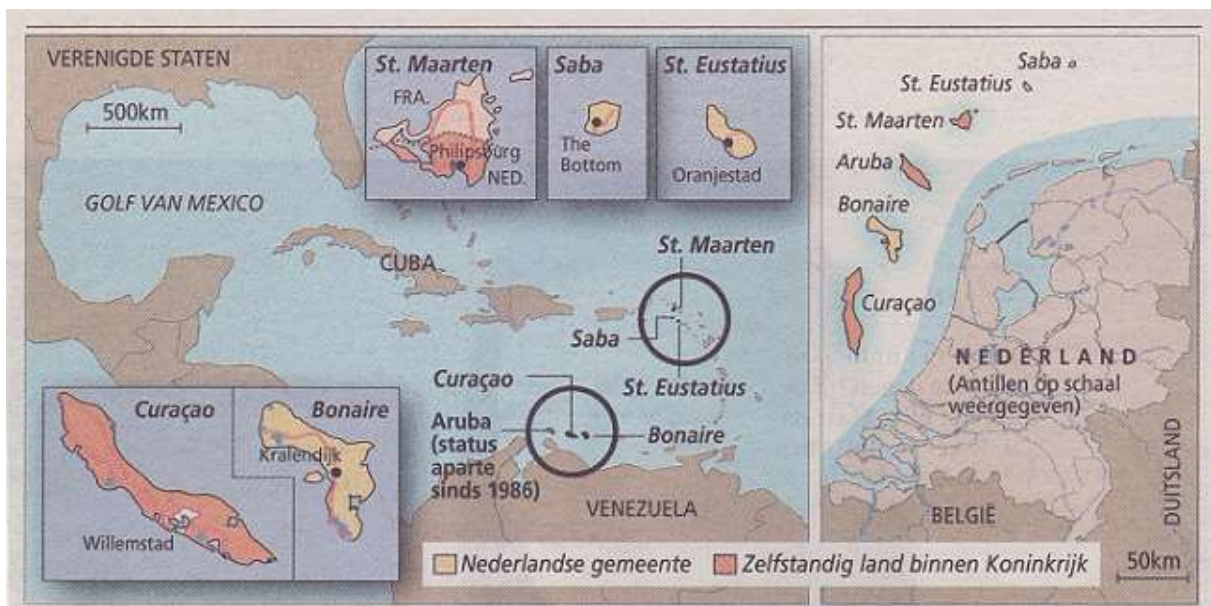
Nu de theorie uitvoerig is besproken, is het tijd om naar de casus toe te gaan. Het volgende hoofdstuk geeft een uitvoerige beschrijving van de Caribische rijksdelen, het integriteitsbeleid en een korte schets van de bestuurlijke ontwikkelingen.

3. De Caribische rijkdelen

Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over de Caribische rijkdelen.

3.1 Hervorming 10-10-'10

Op 10 oktober 2010 heeft een ingrijpende staatkundige wijziging plaatsgevonden. Het Koninkrijk der Nederland bestaat sinds die dag uit vier autonome landen, namelijk Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. De andere eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) zijn op diezelfde dag openbare lichamen binnen het Koninkrijk der Nederlanden geworden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010).



Figuur 1. Het Koninkrijk der Nederlanden (De Stentor, 2012).

De bestuurlijke integratie van de Caribische rijkdelen is een gevolg van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, dat sinds de oprichting in 1954 als staatsverband moeilijk te besturen was (Nauta, 2015). De Nederlandse Antillen bestonden uit de eilanden Aruba, Curaçao, Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Sint-Maarten. Door een gebrek aan culturele en maatschappelijke samenhang, heeft een Antilliaanse identiteit ontbroken (Nauta, 2015: 21). Hierdoor bleek het niet eenvoudig om gezamenlijk de Nederlandse Antillen te besturen. Het ontbreken van die gedeelde identiteit leidde tot een insulaire mentaliteit (Nauta, 2015: 21). Dat zorgde ervoor dat politici een sterke neiging hadden om het belang van hun eigen eiland voorop te stellen in plaats van het gezamenlijke belang van de eilanden.

In 1986 kreeg Aruba na jaren van onderhandelen een aparte status. Vanuit het Europese deel van Nederland was voor deze optie als tussenfase gekozen, op weg naar volledige

onafhankelijkheid. In de jaren negentig van de twintigste eeuw bleek deze optie echter niet mogelijk en staken bestuurlijke problemen op de eilanden de kop op (Nauta, 2015: 21). In die periode zijn gesprekken gestart over een mogelijke nieuwe staatkundige verhouding van de eilanden.

Na referenda in 2000 en 2005 bleek dat de bevolking van Sint-Maarten en Curaçao de voorkeur gaf aan de status van autonoom land. De bevolking van Bonaire en Saba prefereerde een directe band met Nederland. Sint Eustatius koos voor een derde optie, namelijk het continueren van het Nederlands-Antilliaans staatsverband (Nauta, 2015: 21). Uiteindelijk volgde op 22 oktober 2005 een Hoofdpijnen akkoord tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf afzonderlijke eilanden. Dit akkoord is het startpunt voor de nieuwe status van de Caribische rijksdelen die op 22 oktober 2010 werd toegekend.

3.2 Invloed van staatkundige hervorming

De nieuwe status van de Caribische rijksdelen gaat hand in hand met nieuwe verantwoordelijkheden. Overstijgende eilandelijke aangelegenheden, de wijziging van buitengrenzen en de buitenlandse betrekkingen blijven een Koninkrijksaangelegenheid en daarmee een taak van de rijksministerraad die in Den Haag is gevestigd (Ministerie van BuZa, 2010: 2). Andere verantwoordelijkheden blijven voor rekening van de Caribische rijksdelen. Wel is het van belang om onderscheid te maken tussen de autonome landen en openbare lichamen. De verantwoordelijkheden van deze groepen verschillen namelijk.

De openbare lichamen zijn opgericht volgens artikel 134 Grondwet.² De inrichting van het bestuur en de relatie tot het Rijk is vastgelegd in de ‘Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba’ en in de ‘Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba’ (WoIBE). De Gemeentewet heeft bij de totstandkoming van deze wet als blauwdruk gefungeerd. Slechts op een aantal punten is de regeling anders. Zo is vastgelegd in artikel 136 WoIBES dat een openbaar lichaam de bevoegdheid heeft tot regeling en bestuur inzake hun huishouding. Lid twee van artikel 136 WoIBES stelt dat regeling en bestuur kunnen worden

² Artikel 134 luidt: ”1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven. 2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend. 3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.”

gevorderd. Met deze bepaling is het medebewind op de eilanden vastgelegd. Medebewind houdt in dat lagere overheden zijn verplicht medewerking te geven aan regelingen van een hogere overheid.

De eilandsraad vertegenwoordigt de bevolking. Het bestuur is in handen van een bestuurscollege dat is samengesteld uit een gezaghebber, die in Nederland te vergelijken is met een burgemeester, en eilandgedeputeerden die met Nederlandse wethouders zijn te vergelijken. De gezaghebber zit beide bestuursorganen voor en vormt een zelfstandig eenhoofdig bestuursorgaan met eigen bevoegdheden (Nauta, 2015: 27). Net als een Nederlandse burgemeester heeft de gezaghebber de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Tevens bewaakt de gezaghebber de kwaliteit van beslissingen. Deze mogen niet in strijd zijn met de wet of het algemeen belang (Nauta, 2015: 27). Wanneer de gezaghebber onjuistheden vaststelt, dient de Rijksvertegenwoordiger te worden ingelicht, die op zijn beurt de minister van wetgeving in kennis stelt. Alleen de minister heeft namelijk de bevoegdheid om besluiten te schorsen en/of te vernietigen. De invoering van de eilandraad is een belangrijke verandering vergeleken met de situatie van voor 10 oktober 2010. Toen gold namelijk geen dualistisch stelsel maar een monistisch stelsel. Gedeputeerden waren naast hun bestuurlijke functie ook lid van de eilandraad waardoor de controle niet onafhankelijk plaatsvond (Nauta, 2015: 28).

Voor de drie autonome landen liggen de bestuurlijke verhoudingen net iets anders. De landen zijn krachtens artikel 134 van de Grondwet opgericht en kennen een hoge mate van interne autonomie (Ministerie van BuZa, 2010:1). Zo hebben landen meer vrijheid om wetgeving te maken op gebied van eigen aangelegenheid (Ministerie van BuZa, 2010:4). Op grond van deze autonomie, die krachtens artikel 43 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is toegekend, ligt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur bij de autonome landen.

3.3 Invloeden van de geschiedenis

De Caribisch rijkdelen kennen een bijzondere geschiedenis waarin Nederland de Antillen en Suriname kolonialiseerde. Na de Tweede Wereldoorlog zijn de Caribische rijkdelen steeds zelfstandiger geworden. Het kiesrecht werd ingevoerd en de eilandbewoners zijn steeds zelfstandiger gaan besturen.

In het postkoloniale tijdperk van Caribisch Nederland is cliëntelisme een rol blijven spelen (Alders, 2015: 54).³ Het koloniale verleden wordt niet als enige oorzaak voor cliëntelisme genoemd. Kleinschaligheid vormt een andere mogelijk oorzaak voor cliëntelisme. Het is volgens Alders mogelijk dat een postkoloniaal verleden en kleinschaligheid cliëntelisme in de hand werken (Alders, 2015: 54-55.)

Een ander argument dat veelgehoord wordt, is dat Nederland de Caribische rijksdelen wetgeving op zou leggen. Hierbij zou dan onvoldoende rekening gehouden worden met de cultuur van de rijksdelen zelf. Wetgeving zou daardoor slecht aansluiten bij het openbaar bestuur op de Caribische rijksdelen (Croes, 1995: 26 – 27; VNG, 2014).

Croes is van mening dat deugdelijkheid en ondeugdelijkheid van bestuur zich niet laat reduceren tot wettelijke regelingen, helemaal niet wanneer het een kleinschalige gemeenschap als de Caribische rijksdelen betreft (Croes, 1995: 27). Daarnaast bestaat in een kleinschalige samenleving de kans dat adviezen aangenomen, dan wel verworpen worden, niet vanwege hun kwaliteit maar vanwege de personen die ze verstrekt hebben. In de onderbouwing van dit argument geeft Croes aan dat hier niet alleen de Caribisch-Nederlandse verhouding een rol speelt, maar ook de verhouding met vakbonden, Kamers van Koophandel, pers en andere vormen van pressiegroepen (Croes, 1995: 28-29).

3.4 Invloeden van kleinschaligheid

Op eilanden binnen Caribisch Nederland gelden dezelfde processen als in grote samenlevingen, maar de schaal waarop is kleiner. De literatuur over kleinschalige samenlevingen biedt een aantal inzichten.

In de eerste plaats is de vatbaarheid voor politieke problemen een belangrijk aspect. Verschillende onderzoekers hebben aangetoond dat hoe kleinschaliger een samenleving is, hoe vatbaarder zij is voor politieke problemen. Daarnaast stellen onderzoekers dat in kleinschalig bestuur de kans op belangenverstremgeling bestaat. Het is lastig om inzichtelijk te maken welk belang op welk moment door wie wordt behartigd (Nauta, 2011, 2011a; Oostindie & Sutton, 2006). De sociale relaties binnen een kleinschalige samenleving zijn nauw waardoor mensen elkaar in verschillende sociale rollen tegen kunnen komen (Weening, Klein Haarhuis, Bokhorst

³ Cliëntelisme: Het geheel van persoonlijke betrekkingen tussen hoger- en lagergeplaatsten in de samenleving, waaraan de eerstgenoemden (de patroons) politieke steun en de laatstgenoemden (de cliënten) bescherming of een carrière ontleenden.

& Smit, 2011: 39). Het optreden van een ambtenaar kan daardoor leiden tot sancties en beloningen vanuit zijn eigen omgeving. Denk bijvoorbeeld aan een politieagent die zijn buurman beboet. Deze verschillende rollen van een persoon en een samenleving met nauwe sociale banden compliceert de onpartijdige invulling van publieke functies (Oostindie & Sutton, 2006; Weening et al., 2011: 39).

Een tweede aspect van kleinschaligheid is de weging van een stem. Hoe minder inwoners een samenleving kent, hoe zwaarder een stem weegt. De verleiding om een voorkeursbehandeling te geven aan groepen kiezers is in een kleinschalige samenleving groot, wat overigens niet betekent dat het daardoor automatisch meer aanwezig is (Weening et al., 2011: 39). Verhoudingsgewijs wordt het functioneren van een politieke institutie sterk bepaald door het sociale kapitaal van personen die binnen deze institutie werkzaam zijn (Weening et al., 2011: 41). Of kleinschaligheid daadwerkelijk corruptie in de hand werkt, hangt af van de mate waarin functionarissen zich kunnen onttrekken aan de gevolgen van kleinschaligheid (Oostindie & Sutton, 2006: 20-24).

Een derde aspect is de nabijheid. Een kleinschalige samenleving impliceert niet alleen een sociale maar ook een fysieke nabijheid (Weening et al., 2011: 40). Wanneer een norm wordt overschreden is geheimhouding en vertrouwelijkheid vereist. De sociale en fysieke nabijheid biedt echter gelegenheid tot het maken van onderlinge afspraken. In een citaat van Felson wordt dit probleem samengevat: 'Physical and social contact can facilitate corrupt symbioses' (Felson, 2009). Het verlenen van gunsten kan op termijn leiden tot een versterkend proces waarbij sociale relaties met formele rollen worden vermengd (Weening et al., 2011: 40).

Sociale controle binnen een kleine samenleving vormt een vierde aspect. De eerder besproken invloed van nauwe sociale banden en verschillende publieke functies hebben de keerzijde dat de drempel tot het elkaar aanspreken op misstappen laag is. De openbare functionarissen zijn voor de individuele burgers zeer benaderbaar (Oostindie & Sutton, 2006: 20). Het probleem dat de scheiding tussen het ambt en de persoon vervaagt, blijft echter aanwezig.

Tot slot is er de lage specialisatiegraad die tot een praktisch probleem leidt. De overheid binnen een kleinschalige samenleving is kleiner, waardoor dezelfde taken als in een grote samenleving door minder personen worden uitgevoerd. Het gevolg is dat hoge vaste kosten van de overheid op de gemeenschap drukken (Briguglio, 2003: 20). Daarnaast is de vijver waaruit wordt gevisd om overheidsfunctionarissen te krijgen, een stuk kleiner dan in grote samenlevingen. Daardoor bestaat de kans dat functie-eisen naar beneden toe worden bijgesteld en laagopgeleiden eerder

in aanmerking komen voor een baan bij de overheid. Dit heeft mogelijk invloed op de deskundigheid en competenties van overheidsfunctionarissen (Nauta & Van Gennip, 2007: 17). Tevens kan dit probleem op institutioneel niveau invloed hebben, bijvoorbeeld bij het instellen van meerdere bestuurslagen die een groot beslag doen op de vaste kosten (Weening et al., 2011: 41).

Het openbaar bestuur in kleinschalige samenlevingen brengt dus een aantal zorgen met zich mee. De nauwe sociale banden en verschillende publieke functies van een persoon brengen onafhankelijkheid in gevaar. Het sociaal kapitaal heeft invloed bij een hoog stemgewicht en een lage specialisatiegraad heeft weerslag op de kwaliteit en kosten het openbaar bestuur.

3.5 Samenvatting hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk is achtergrondinformatie over de Caribische rijkdelen gegeven. Zo zijn onder andere de bestuurlijke hervormingen besproken en factoren die het openbaar bestuur op de eilanden beïnvloeden.

Nu een inleiding is gegeven op het onderwerp, de theorie is besproken en de casus is beschreven kunnen de data worden gepresenteerd. Het volgende hoofdstuk biedt informatie over integriteitsbeleid. Daarbij wordt voornamelijk gekeken naar de besluiten die in de afgelopen jaren zijn genomen en of deze besluiten als top-down of bottom-up zijn te bestempelen. Met deze informatie zal deelvraag 3 worden beantwoord.

4. Herkomst van integriteitsbeleid

In dit hoofdstuk komt de oorsprong van integriteitsbeleid aan bod. Eerst wordt ingegaan op de waarborging van de landstaken omdat die voor zowel Sint-Maarten als Curaçao gelden. Vervolgens wordt per land gekeken welke maatregelen ze tussen 2010 en 2015 hebben genomen en of deze maatregelen als top-down of bottom-up bestempeld kunnen worden.

4.1 De waarborging van landstaken

In maart 2010 is door middel van een Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AMvRB) een besluit genomen, genaamd: *‘Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint-Maarten’*.⁴ Het betreft hier een koninklijk besluit van algemene strekking. Zo’n besluit kent grote gelijkenis met een Algemene Maatregel van Bestuur, maar een AMvRB is in twee of meer landen van het Koninkrijk geldig.

Curaçao en Sint-Maarten zijn in 2010 zelfstandig geworden. Van deze landen kan echter niet worden verwacht dat zij direct al hun taken zelfstandig uit (kunnen) voeren. Deze AMvRB treft een aantal voorzieningen wanneer de landen taken niet naar behoren uit (kunnen) voeren. Deze voorzieningen zijn tot stand gekomen met het oog op het Statuut voor het Koninkrijk dat spreekt over *‘onderlinge bijstand, overleg en samenwerking’*.⁵ In de kern stelt de AMvRB dat wanneer de landen niet voldoen aan de toetsingscriteria voor deze taken een plan van aanpak wordt opgesteld.⁶ De Minister van het Caribische rijksdeel kan een plan van aanpak, dat is bekrachtigd door een Slot-Ronde Tafel Conferentie, wijzigen mits de wijziging wordt bekrachtigd door een ministerieel overleg.

Een AMvRB komt zonder tussenkomst van de Tweede en Eerste Kamer tot stand. De maatregel wordt voorbereid in de verantwoordelijke departementen en wordt vervolgens in de raad van de ministers van de Koninkrijk besproken. Na dit overleg geeft de Raad van State nog advies, waarna de AMvRB wordt gepubliceerd. De manier waarop besluiten worden genomen is vastgelegd in artikel 7 van het AMvRB. In het artikel staat: *‘De voortgangscommissie streeft bij het nemen van besluiten naar consensus’*. Daarnaast stelt *‘artikel 12 – De wijze van besluitvorming’* dat besluitvorming geschiedt met eenparigheid van stemmen (AMvRB 72589: artikel 7, 12). Wanneer aan deze artikelen een label verbonden zou worden, dan zou het duidelijk een top-down benadering zijn. De besluiten komen namelijk uit de rijksministerraad.

⁴ [AMvRB 72589](#)

⁵ Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, paragraaf 3: artikel 36-40

⁶ Artikel 2 – plannen van aanpak

4.2 Totstandkoming integriteitsbeleid Sint-Maarten

Algemene Maatregel van Rijksbestuur

De hiervoor besproken AMvRB stelt dat wanneer Sint-Maarten of Curaçao niet aan de toetsingscriteria van hun taken voldoen, hiervoor een plan van aanpak wordt gemaakt. Op basis van rapportages die door de voortgangscommissies van de eilanden zijn gemaakt, is goed in te zien op welke punten nieuwe besluitvorming heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar onderwerpen die het integriteitsbeleid van dit onderzoek raken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan instituties die betrokken zijn bij de handhaving, de integriteitsonderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en de wetten en regels die integriteit trachten te borgen. Aan ieder deelonderwerp zal een top-down of bottom-up label worden toegekend.

De AMvRB die door een centrale actor is vastgesteld, kan als een top-down benadering worden gezien (Hill: 2014: 273). Opvallend is echter dat in artikel 7 van de AMvRB staat dat de besluitvorming gericht moet zijn op consensusvorming. Voor deze consensusvorming is een netwerk en dialoog nodig wat elementen zijn uit de bottom-up benadering (Matland, 1995: 148). Aan de beslissing in de vorm van de AMvRB wordt daarom een top-down label toegekend. De uitvoering heeft daarnaast veel elementen van de bottom-up benadering in zich.

Politiekorps Sint-Maarten

Sint-Maarten maakte voor de staatkundige hervorming gebruik van het politiekorps op de Nederlandse Antillen. Sinds 2010 heeft Sint-Maarten de verantwoordelijkheid om zelf een nieuw politiekorps op te zetten. Reeds vanaf het begin wordt in de voortgangsrapportages gesproken over een zwak politiekorps waarvan de aansturing dient te worden verbeterd. Daarnaast dient een nieuw wervings- en selectietraject te worden opgezet om nieuw personeel voor nu en in de toekomst te werven (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2010: 6).

Al vanaf de staatkundige hervorming in 2010 wordt geadviseerd om op dit terrein een samenwerking met Nederland aan te gaan en ervaren rechercheurs te werven, al dan niet uit Nederland. In de adviezen is duidelijk te lezen dat het opzetten van een geheel nieuwe Landsrecherche een grote taak is. Een benadering waarbij samenwerking tussen verschillende diensten en het uitwisselen van kennis wordt geadviseerd (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2010: 7).

In 2014 zijn positieve ontwikkelingen ten aanzien van de handhavende macht door de voortgangscommissie vastgesteld, zoals de oprichting van nieuwe opleidingsfaciliteiten voor het Politiekorps Sint-Maarten (KPSM) (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2014: 5). Van een

geadviseerde samenwerking met andere eilanden binnen het Koninkrijk is echter geen sprake, hetgeen door de voortgangscommissie wordt betreurd. De diensten trekken duidelijk hun eigen plan, wat een samenwerking niet bevordert. Om een voorbeeld te geven: de splinternieuwe meldkamers op Sint-Maarten worden enkel door de politie gebruikt; andere hulpdiensten zoals de brandweer maken gebruik van hun eigen meldkamer (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2014: 5).

De KPSM wordt steeds zelfstandiger en in 2014 keren de meeste Nederlandse agenten terug; een aantal blijft onder lokaal contract op Sint-Maarten werkzaam. De werving van nieuwe agenten is gestart, maar er blijken onvoldoende financiële middelen aanwezig (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2014: 5). Doordat de vooraf gestelde criteria niet worden gehaald, is het ministerie van Justitie gevraagd een plan van aanpak op te stellen zoals in de AMvRB is afgesproken. In 2014 werd hier door het ministerie echter geen gehoor aan gegeven; er kwam geen plan van aanpak. In 2015 loopt de bezetting van de politie verder terug en wordt Sint-Maarten herhaaldelijk met klem verzocht hier aandacht aan te besteden en een nieuw plan van aanpak op te stellen (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 7). De minister geeft echter aan dat hij geen nieuw plan heeft, maar dat hij enkel het plan anders uit wil voeren. Op grond van de Samenwerkingsregeling dient de minister advies in te winnen, maar dat gebeurde in 2015 niet.

In 2015 vindt er een opmerkelijke wending plaats ten aanzien van de politie op Sint-Maarten. Waar eerst sprake was van een mogelijke samenwerking tussen verschillende korpsen van de Caribische rijkdelen, heeft Sint-Maarten besloten om een eigen politieacademie op te richten met docenten uit het eigen korps. Hier wordt kritisch op gereageerd en de commissie adviseert om dit besluit te heroverwegen om toch een gezamenlijke politieopleiding te ontwikkelen (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 5).

Het besluit tot de oprichting van een nieuw politiekorps heeft bij de staatkundige hervorming reeds plaatsgevonden. In de adviezen die worden gegeven ligt de nadruk op de samenwerking met andere korpsen om kennis te delen om zo de handhavende macht te versterken. Er is hier sprake van een netwerkstructuur die overeenkomt met de bottom-up benadering in de literatuur (Matland, 1995: 148). Het betreft hier echter de uitvoering van een eerder genomen besluit. Het besluit tot de oprichting van het politiekorps is op centraal niveau genomen en daardoor als top-down te labelen (Hill, 2014: 273). Er wordt echter slecht opvolging gegeven aan de genomen beslissing. Er ontstaan spanningen die uiteindelijk leiden tot het eenzijdig besluit van

Sint-Maarten om zelfstandig een nieuwe politieacademie op de richten en geen samenwerking te zoeken.

Landsrecherche Sint-Maarten

Net als bij het politiekorps moet ook de Landsrecherche op Sint-Maarten helemaal opnieuw worden opgebouwd. Bij de Landsrecherche op Sint-Maarten verliep de werving en selectie in 2014 wel goed, het aanstellen van nieuwe rechercheurs was bijna afgerond. Behalve de werving en selectie zijn ten aanzien van de Landsrecherche geen ontwikkelingen te melden in 2014. Het staat stil. Zo blijven taken als huisvesting, het uitvoeren van een integriteitsanalyse en het ontwikkelen van een opleidingstraject voor het personeel liggen (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2014: 8).

Uiteindelijk verzoekt Sint-Maarten in januari 2014 Nederland om de capaciteit van de Landsrecherche aan te vullen. De toezegging van rechercheurs door Nederland kwam er, maar de rechercheurs werden ten tijde van de 16^e voortgangsrapportage niet geleverd. (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2014: 8). Aan deze hulpvraag is een bottom-up label toe te kennen, omdat de samenwerking met andere actoren binnen een netwerk wordt gezocht.

Nederland lijkt echter eenzijdig aan een plan te werken ter versterking van de rechtshandhaving. Dit plan is als top-down te bestempelen omdat er nauwelijks wordt samengewerkt en het Sint-Maarten wordt opgelegd. De ontwikkeling van deze plannen gaat buiten de reguliere plannen van aanpak om, ook geeft het plan geen invulling aan de ondersteuningsverzoeken van Sint-Maarten (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2014: 8). Aan de uitvoering van rijkswetgeving die door middel van een AMvRB zijn vastgesteld, lijkt Nederland niet te voldoen.

De samenwerking stagneert vervolgens. De minister van Sint-Maarten heeft zijn plan van aanpak nog niet gestuurd en Nederland heeft niet gereageerd op het steunverzoek van Sint-Maarten. Aangenomen wordt dat het plan waar Nederland aan werkt om de rechtshandhaving te verbeteren, gezien moet worden als een antwoord op het steunverzoek.⁷ Transparantie over deze plannen ontbreekt echter waardoor Sint-Maarten enkel een afwachtende houding kan aannemen (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 3, 11).

Na de ingeslagen weg om bottom-up tot een besluit te komen en de samenwerking te zoeken, stagneert het proces. De urgentie op de plannen van aanpak uit te voeren lijkt te zijn weggeëbd (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 4). De samenwerking verloopt stroef en er wordt

⁷ [Kamerstuk 2015-0000479355](#)

weinig progressie geboekt. Het antwoord op het bottom-up steunverzoek blijkt een nieuw top-down plan te zijn.

Integriteitsonderzoeken Sint-Maarten

In eerste instantie wordt in de plannen van aanpak voor Sint-Maarten weinig gerept over integriteit op zichzelf. In de 17^e voortgangsrapportage komt het onderwerp voor het eerst expliciet aan bod. De aanleiding hiervoor is dat er tegen de zin van Sint-Maarten in een onafhankelijk onderzoek is aangekondigd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Nederland. Het bestuur van Sint-Maarten geeft aan verbaasd te zijn over het feit dat er nu twee onderzoeken naast elkaar lopen. Sint-Maarten zelf heeft namelijk de commissie Wit aangesteld (Voortgangsrapportage 2015: 4).

In december 2013 is een onafhankelijke integriteitscommissie aangesteld die onderzoek heeft gedaan op Sint-Maarten (commissie Wit). Omdat de Rijksministerraad tegelijkertijd een onderzoek heeft opgedragen, werd een poging gedaan om deze onderzoeken te bundelen. Hier was minister Plasterk het echter niet mee eens. Krachtens artikel 51 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden⁸ werd een onderzoek opgelegd. Dit onderzoek werd uitgevoerd door PwC (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 4). Twee onderzoeken werden in 2014-2015 dus parallel aan elkaar uitgevoerd. De uitkomsten waren ontluisterend, met name het rapport van PwC. Politici misbruiken hun machtspositie om vrienden, familie en zakenrelaties een gunst te bewijzen (al dan niet tegen een financiële vergoeding). Daarnaast functioneerde de politie volgens het onderzoek onvoldoende en de grenzen tussen de politiek en de georganiseerde misdaad zijn in sommige gevallen volgens het rapport van PwC vervaagd (PwC, 2014).

Op basis van de aanbevelingen van de onderzoeken, heeft de minister van Sint-Maarten verschillende maatregelen aangekondigd. Hier is in het parlement en in Nederland positief op gereageerd. Dat Sint-Maarten dit integriteitstraject zou inslaan, hadden weinig mensen durven voorspellen. (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 4). Na een aantal maanden lijken deze goede voornemens te stagneren. Er is een aantal maanden niets gebeurd. De commissie dringt er in haar rapportage daarom op aan dat de minister van Justitie zo spoedig mogelijk een

⁸ Artikel 51 - Wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint-Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.

integriteitsplan vaststelt en overgaat tot het nemen van acties (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 7-8).

Op Sint-Maarten werden twee integriteitsonderzoeken door onderzoekcommissie Wit en PwC gelijktijdig uitgevoerd. Het onderzoek van onderzoekscommissie Wit is door Sint-Maarten zelf uitgevoerd en is bottom-up tot stand gekomen. Minister Plasterk wilde echter een onafhankelijk onderzoek en legde om die reden een nieuw onderzoek op. PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd en het besluit is als top-down te bestempelen.

Versterking rechtshandhaving Sint-Maarten

In de 17^e voortgangsrapportage die in 2014-2015 is opgesteld, wordt voor het eerst gerept over plannen ter versterking van de rechtshandhaving. Uit de gesprekken die met de diensten in 2015 zijn gevoerd, blijkt dat niemand binnen het openbaar bestuur van Sint-Maarten op de hoogte is van dergelijke plannen, of er hoogstens wel van heeft gehoord maar geen kennis heeft van de inhoud (Voortgangscommissie Sint-Maarten, 2015: 4). De minister van Justitie van Sint-Maarten roept daarom op om zijn diensthooften meer bij de plannen te betrekken. De plannen leveren echter nauwelijks een bijdrage aan de uitvoering van de plannen van aanpak en staan daardoor los van eerste afspraken.

In 2015 kwam de samenwerking tussen Sint-Maarten en Nederland onder druk te staan. Minister Plasterk maakte bekend om in twee jaar tijd 22 miljoen euro te investeren in het opsporingsapparaat van Sint-Maarten en 55 rechercheurs naar het eiland te sturen. Tijdens een werkbezoek van politiechef Bouman maakte deze politiechef bekend dat wat hem betreft deze rechercheurs niet samenwerken met de politie van Sint-Maarten. Volgens Bouman is de politie op Sint-Maarten corrupt en heeft de georganiseerde misdaad het openbaar bestuur geïnfiltreerd. Deze aantijgingen vielen zeer slecht binnen het openbaar bestuur op Sint-Maarten en een bestuurlijke crisis dreigde (Caribisch Netwerk, 2015b). Na een overleg in Nederland tussen de minister van Justitie van Sint-Maarten en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Veiligheid en Justitie van Nederland is de kou uit de lucht genomen (Trouw, 2015a).

In het gesprek is duidelijk uitgesproken dat beide politiekorpsen elkaar nodig hebben en samen gaan werken op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. De minister van Justitie van Sint-Maarten stelt dat: “*Sint-Maarten geen gemeente van Nederland is, maar een autonoom land binnen het Koninkrijk*” (Trouw, 2015a). In de samenwerking komen twee terreinen van kennis

samen: de kennis die de politie van Sint-Maarten heeft over de cultuur en de specifieke kennis en technologie waarover de Nederlandse politie beschikt.

In bovenstaande gebeurtenissen zijn zowel een top-down als een bottom-up benadering terug te zien. Op Sint-Maarten bleken weinig mensen op de hoogte te zijn van de plannen die Nederland maakte om de rechtshandhaving te verbeteren. Deze plannen zijn voornamelijk eenzijdig tot stand gekomen en als top-down te labelen. In de uitvoering van dit top-down plan kwam de samenwerking tussen Sint-Maarten en Nederland onder druk te staan. Na overleg werd besloten om samen te werken op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. De uitkomsten van het overleg en de werkwijze voor de toekomst is als bottom-up te bestempelen.

Wetgevende macht Sint-Maarten

Sinds 2010 was het noodzaak om veel wetten aan te nemen om te integriteit op het eiland juridisch beter te borgen. De wetgevende macht wordt sinds de staatkundige hervorming over het algemeen als een goed functionerende institutie gezien. Onder andere de afdeling Juridische Zaken en Wetgeving van Sint-Maarten heeft hier een grote invloed op gehad. Met name de wijze waarop de werving van juristen plaatsvindt en het goede contact met de waarnemend Secretaris-Generaal van Algemene Zaken en de directie van het ministerie van Binnenlandse Zaken in Nederland hebben aan dit spoedige verloop een bijdrage geleverd (Voortgangsc commissie Sint-Maarten, 2010: 12). De samenwerking binnen de wetgevende macht is als bottom-up te labelen. Er is een netwerk waarin actoren met elkaar samenwerken om nieuwe wetten te maken en kundige werknemers aan te trekken.

Integriteitskamer Sint-Maarten

In de afgelopen jaren hebben verschillende integriteitsonderzoeken aanbevolen om een Integriteitskamer op te richten. De oprichting heeft echter even op zich laten wachten, de weg er naar toe was namelijk niet gemakkelijk. Er is een korte reconstructie van de totstandkoming gemaakt.

Na de integriteitsonderzoeken op Sint-Maarten werd de oprichting van de Integriteitskamer geadviseerd. Nederland en Sint-Maarten stelden echter verschillende eisen aan de Integriteitskamer. Sint-Maarten wilde een Integriteitskamer in eigen land houden. Minister Plasterk had daar echter weinig vertrouwen in en wilde dat de Integriteitskamer onder verantwoordelijkheid van de Rijksministerraad kwam te staan (Caribisch Netwerk, 2015c). Vervolgens stelde minister Plasterk voor om door middel van een Algemene Maatregel van

Bestuur de Integriteitskamer op te leggen. Hier reageerde de minister van Justitie van Sint-Maarten zeer verbolgen op:

“Sint-Maarten is daar faliekant tegen. In de eerste plaats omdat we al bezig waren om de aanbevelingen van het integriteitsonderzoek van de commissie Wit-Samson uit te voeren en al een wetsvoorstel klaar hadden liggen. (...)

In de Algemene Maatregel wordt een enorme discretionaire bevoegdheid gegeven aan een door Nederland gedomineerde Integriteitskamer, nota bene in een ander land” (Caribisch Netwerk, 2015c).

Minister Plasterk heeft tot twee keer toe zijn secretaris-generaal naar Sint-Maarten gestuurd om te spreken over de oprichting van de Integriteitskamer. Het voornaamste punt waar Nederland en Sint-Maarten het niet over eens werden, was de rechtsbescherming van personen naar wie een onderzoek loopt. De minister van Sint-Maarten verweet Nederland hoogmoed. De minister van Sint-Maarten stelde namelijk dat het Nederland 500 jaar heeft gekost om het huidige niveau te bereiken en Sint-Maarten nog maar vijf jaar bezig (Caribisch Netwerk, 2015c). De minister hoopt dat Sint-Maarten de tijd en gelegenheid krijgt zodat het democratisch proces zich kan uitkristalliseren. Wel erkent de minister dat de Integriteitskamer hard nodig is om de naleving van regels te verbeteren en dat wanneer iemand regels niet naleeft, deze persoon kan worden vervolgd.

In mei 2015 is een overeenkomst met de regering van Sint-Maarten bereikt om gezamenlijk de integriteit en de rechtshandhaving op Sint-Maarten te verbeteren. Onderdeel van deze overeenkomst is de oprichting van een onafhankelijke Integriteitskamer.⁹ De Integriteitskamer krijgt zelfstandige bevoegdheden voor het geven van advies, het doen van aanbevelingen, het onderzoeken van mogelijke integriteitsschendingen en het doen van aangiften. De Integriteitskamer wordt door middel van een Landsverordening opgericht en brengt zowel verslag uit aan de Staten van Sint-Maarten als aan de Rijksministerraad. Met dit besluit is de Algemene Maatregel van Bestuur van tafel (Caribisch Netwerk, 2015c). De Landsverordening Integriteitskamer is op 18 augustus 2015 door de Staten van Sint-Maarten vastgesteld.¹⁰ Wanneer de invoering echter niet snel verloopt, dreigt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom met een Algemene Maatregel van Rijksbestuur.

⁹ [Kamerstuk 2015-0000295011](#)

¹⁰ [Kamerstuk 2015-0000479355](#)

De oprichting van de Integriteitskamer krijgt door tussenkomst van de ombudsman van Sint-Maarten een nieuwe wending. De ombudsman wil namelijk de wet aangaande de Integriteitskamer aan het Constitutioneel Hof voorleggen. De ombudsman stelt dat de regering bij de totstandkoming van de wet geen advies heeft ingewonnen bij de Raad van Advies. Daarnaast stelt de ombudsman dat derden die niet het onderwerp van onderzoek zijn, door de wet worden gedwongen mee te werken aan de onderzoeken van de Integriteitskamer. *“De verwijdering van de wettelijke bescherming tegen acties van de Integriteitskamer raakt burgers die niet direct bij een onderzoek betrokken zijn”,* zegt de ombudsman. *“Dat zou een inbreuk kunnen zijn op de fundamentele rechten die de grondwet aan burgers biedt”* (Caribisch Netwerk, 2015d).¹¹

Het eerste besluit van minister Plasterk om een Integriteitskamer met behulp van een Algemene Maatregel van Bestuur in te voeren, is als top-down te labelen. Sint-Maarten regeerde echter zeer kritisch op deze maatregel, zij waren namelijk zelf al bezig met de oprichting (Caribisch Netwerk, 2015c). Nederland werd hoogmoed en een zeer dominante houding verweten. Verschillende bijeenkomsten volgden en in mei 2015 werd een gezamenlijke overeenkomst bereikt tussen Nederland en Sint-Maarten om te integriteit en rechtshandhaving te verbeteren. Nadat het eerste besluit dus top-down werd genomen, volgde na de ophef van Sint-Maarten een bottom-up benadering.

4.3 Totstandkoming integriteitsbeleid Curaçao

De AMvRB uit de vorige paragraaf is ook van kracht voor Curaçao. Wanneer niet aan toetsingscriteria zijn voldaan, dient een plan van aanpak te worden opgesteld. Uit de verschillende rapportages vanaf 2010 tot aan 2015 is gekeken welke onderwerpen het integriteitsbeleid raken. Aan deze AMvRB wordt een top-down label toegekend omdat deze besluiten zonder tussenkomst van het parlement tot stand komen. De top-down benadering gaat echter op termijn over in een bottom-up benadering. Voor Curaçao geldt net als voor Sint-Maarten artikel 7 van de AMvRB.¹²

Korps Politie Curaçao

Na de staatkundige hervorming diende een grote organisatorisch verandering zich bij het Korps Politie Curaçao aan. De Raad van de Rechtsbescherming adviseerde het politiekorps op de

¹¹ Uitspraak van het hof volgt in mei-juni 2016

¹² Zie paragraaf 4.2 artikel 7 AMvRB

samenwerking met andere korpsen te zoeken, om zo een goed opleidingsinstituut op te zetten (Voortgangscommissie, 2014: 6). Het advies werd door Curaçao overgenomen en zelfstandig uitgevoerd, wat gezien kan worden als een bottom-up benadering. Ook blijkt de voortgangscommissie positief gestemd te zijn over de nieuw aangetreden afdelingshoofden binnen het ministerie van Justitie op Curaçao (Voortgangscommissie, 2014: 7).

Daarnaast heeft het politiekorps een nauwe samenwerking met de vakbonden en met het opleidingsinstituut van het ministerie van Justitie gezocht. Eerdere pogingen om tot een overeenkomst met de vakbonden te komen, liepen op niets uit. Dankzij het akkoord kan het personeel van het politiekorps nu definitief worden geplaatst en kan het plan van aanpak verder worden doorgevoerd (Voortgangscommissie, 2014b, 3). De aangegane samenwerking, die zelfstandig door Curaçao is gezocht, kan als bottom-up worden gelabeld.

De bottom-up benadering verloopt niet op alle punten even goed. De samenwerking tussen de commissie die de voortgangrapportages opstelt en het politiekorps verloopt in 2014 niet vlekkeloos. Zo verzuimt het politiekorps regelmatig stukken aan te leveren zodat de commissie zich niet kan voorbereiden op haar bezoeken aan Curaçao (Voortgangscommissie, 2014b, 2-3).

In 2015 wordt een nieuwe korpschef benoemd. In de nieuwe plannen wordt het integriteitsbeleid voor het eerste expliciet besproken, met name om de lage tempo waarin het beleid wordt doorgevoerd. Wel is de commissie verheugd over het feit dat er na een periode van stilstand nu een stijgende lijn wordt waargenomen (Voortgangscommissie, 2015: 2-4).

Integriteitsonderzoek Commissie Onderzoek Curaçao

Net als op Sint-Maarten hebben ook op Curaçao sinds de staatkundige hervorming uit 2010 verschillende integriteitsonderzoeken plaatsgevonden. Het eerste onderzoek werd in 2011 uitgevoerd door de Commissie Onderzoek Curaçao, onder leiding van Paul Rosenmöller. Deze commissie is bij Koninklijk Besluit opgericht.¹³ Hun opdracht luidde als volgt:

“Die tot taak heeft zich op de hoogte te stellen van de oorzaken en ontwikkelingen die hebben geleid tot een situatie waarin de integriteit van publieke functionarissen en het functioneren van belangrijke instituties in Curaçao over en weer in opspraak zijn geraakt” (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 5).

De regering van Curaçao heeft Nederland om bijstand gevraagd, waarna het Koninklijk Besluit in overleg met de Raad van Ministers werd genomen. De directe aanleiding voor dit onderzoek

¹³ [BWBR0030356](#)

vormden openlijke beschuldigingen van corruptie op Curaçao. De directeur van de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten (CBCS), Emsley Tromp, heeft Minister-President Schotte en zijn ministers van Financiën en Economische Ontwikkeling van corruptie beschuldigd (Trouw, 2011a).

De minister van Financiën de Girobank onder druk hebben gezet om geldtransporten door zijn beveiligingsbedrijf uit te laten voeren. Daarnaast zou Minister-President Schotte betalingen doen met cheques die verbonden zijn aan een lokale keten van benzinestations. De minister van Economische Ontwikkeling wordt ervan beschuldigd een stuk grond dat hijzelf wil gaan bebouwen te hebben uitgeruild tegen een belastingvoordeel (Trouw, 2011a). Al deze beschuldigingen hebben de integriteit van het openbaar bestuur op Curaçao ernstig in twijfel getrokken (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 5).

In haar conclusies is de Commissie Onderzoek Curaçao zeer scherp. Zij neemt een groeiende onrust en wantrouwen waar onder brede lagen van de samenleving (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 25). Gezien deze constatering wordt een breder onderzoek aanbevolen onder democratische legitimiteit van de regering wordt uitgevoerd (op initiatief van de Staten zelf). Wanneer de Staten niet een onderzoek kunnen instellen, dan luidt het advies dat de Gouverneur in zijn hoedanigheid als hoofd van de landsregering een commissie van wijzen instelt met hetzelfde doel en met dezelfde bevoegdheden (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 26). Tevens wordt de unieke rol van de Minister-President van Curaçao beschreven. Die rol is namelijk tweeledig. In de eerste plaats dient hij volstrekte helderheid te verstrekken over zijn eigen integriteit. Ten tweede is hij eerste man van het Kabinet en is hij verantwoordelijk voor het bewaken van de integriteit van zijn Kabinet.

In haar rapport stelt de commissie dat Curaçao in overgrote meerderheid heeft gekozen om in de toekomst lid te blijven van het Koninkrijk. Het borgen van deugdelijk bestuur is volgens haar daarom ook een taak van het Koninkrijk (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 27).

Doordat dit onderzoek dankzij een besluit van de Kroon is uitgevoerd, is hier een top-down benadering aan te verbinden.

Integriteitsonderzoek Transparency International

In 2011 heeft de regering van Curaçao door Transparency International een onderzoek laten uitvoeren naar integriteit en de deugdelijkheid van het bestuur op het eiland. Door gebruik te maken van hun democratische legitimiteit is het advies van de Commissie Onderzoek Curaçao gevolgd, ook al wordt dat ontkend door premier Schotte. Volgens hem stond reeds in het

regeerakkoord uit 2010 dat een dergelijk onderzoek er moest komen (NU, 2011). Daarnaast benadrukt de premier dat Curaçao eigen beleid uitvoert en dat zij het rapport en de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Curaçao naast zich neer zal leggen.

In Nederland wordt kritisch gereageerd op het onderzoek: Transparency International zou niet tot dit soort onderzoeken in staat zijn, individuele ministers worden met dit onderzoek ontzien en het onderzoek zou enkel worden uitgevoerd om van het ‘gezeur’ van Nederland af te zijn, aldus politici uit de Tweede Kamer (NU, 2011).

Zoals gesteld ontkende de premier dat opvolging werd gegeven aan de eerder aanbevelingen van Commissie Onderzoek Curaçao. Dit onderzoek is door de regering van Curaçao zelf aangevraagd en als bottom-up te bestempelen.

4.4 Beantwoording deelvraag

Deelvraag 3 – Wat is de oorsprong van het integriteitsbeleid binnen Sint-Maarten en Curaçao?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, is in hoofdstuk 2 het begrip ‘behoefte tot borgen’ in een top-down en bottom-up benadering uitgewerkt. Vervolgens is in paragraaf 4.2 en 4.3 voor Sint-Maarten en Curaçao onderzocht welk label aan de herkomst van het integriteitsbeleid kan worden bevestigd, top-down of bottom-up.

Sint-Maarten

Tabel 3. Herkomst integriteitsbeleid Sint-Maarten

Sint-Maarten	Top-down / bottom-up
Algemene Maatregel van Rijksbestuur	Top-down gevolgd door bottom-up
Politiekorps	Top-down
Landrecherche	Top-down gevolgd door bottom-up, vervolgens weer top-down.
Integriteitsonderzoeken	Bottom-up & top-down
Versterking rechtshandhaving	Top-down & bottom-up
Wetgevende macht	Bottom-up
Integriteitskamer	Top-down gevolgd door bottom-up

De Algemene Maatregel van Rijksbestuur die Sint-Maarten verplicht plannen van aanpak te schrijven wanneer instituties niet aan de toetsingscriteria voldoen. Doordat deze beslissing door

een centrale actor is genomen, is dit besluit als een top-down benadering te bestempelen (Hill: 2014: 273; Matland, 1995: 146).

De oprichting van het politiekorps was een verantwoordelijkheid van Sint-Maarten. De AMvRB en de Samenwerkingsregeling stelden vast dat de minister een plan van aanpak dient op te stellen. Het gevraagde plan kwam er niet, eveneens werd geen samenwerking gezocht. De top-down maatregel veranderde in 2015. Toen richtte Sint-Maarten een eigen politieacademie op zonder een samenwerking te zoeken wat tegen de adviezen in is gebeurd. Deze ontwikkeling is bottom-up tot stand gekomen.

Bij de Landsrecherche werd de samenwerking met Nederland gezocht omdat expertise binnen Sint-Maarten ontbrak. Aan deze hulpvraag, die als bottom-up is te bestempelen, werd echter geen gehoor gegeven. De ontwikkelingen stagneerde en Nederland ontwikkelde een plan ter versterking van de rechtshandhaving. Deze maatregel werd Sint-Maarten top-down opgelegd. Na een bestuurlijke crisis werd het proces bottom-up vervolgd op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid.

De wetgevende macht werkt in een netwerk goed samen met andere instanties en wordt als bottom-up gelabeld.

Tot slot de oprichting van de Integriteitskamer. In eerste instantie wilde minister Plasterk Sint-Maarten de Integriteitskamer met een Algemene Maatregel van Bestuur top-down opleggen. Sint-Maarten kwam hiertegen in verzet en de relatie tussen Nederland en Sint-Maarten werd enigszins verstoord. Na verschillende bijeenkomsten waarbij de verbinding met elkaar weer werd gezocht, werd een bottom-up benadering gebruikt.

Curaçao

Tabel 4. Herkomst integriteitsbeleid Curaçao

Curaçao	Top-down / Bottom-up
Algemene Maatregel van Rijksbestuur	Top-down gevolgd door bottom-up
Politiekorps	Bottom-up
Integriteitsonderzoek: Commissie Onderzoek Curaçao	Top-down
Integriteitsonderzoek: Transparency International	Bottom-up

De Algemene Maatregel van Rijksbestuur die Curaçao verplicht plannen van aanpak te schrijven wanneer instituties niet aan de toetsingscriteria voldoen, is als een top-down benadering te bestempelen.

Het Korps Politie Curaçao werkt samen met andere politiekorpsen. Verschillende onderzoeken bevelen deze samenwerking aan. Deze werkwijze is als bottom-up labelen.

Het integriteitsonderzoek van de Commissie Onderzoek Curaçao is door Nederland opgelegd. Hierdoor kan dit worden gekenmerkt als een top-down besluit. Het onderzoek dat door Transparency International werd uitgevoerd, is aangevraagd door de regering van Sint-Maarten. Het was de aanbeveling van de Commissie Onderzoek Curaçao om een groot integriteitsonderzoek via de electorale weg in te stellen. Sint-Maarten ontkende echter dat dit een uitvoering van deze aanbeveling was, het betrof hier een plan vanuit het regeer akkoord volgens de minister-president. Ongeacht wie de aanzet heeft gegeven, het blijft een bottom-up benadering.

4.5 Samenvatting hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk zijn data verzameld over besluiten die betrekking hebben op het integriteitsbeleid. Vervolgens is geprobeerd deze besluiten te onderscheiden in een top-down en bottom-up benadering. Met deze gegevens is deelvraag 3 beantwoord. De algehele conclusie is dat de top-down en bottom-up benadering door elkaar heen worden gebruikt.

In het volgende hoofdstuk wordt data verzameld over de mate waarin integriteit op lokaal niveau wordt geborgd. Voor deze verzameling wordt gebruik gemaakt van het LIS-model uit hoofdstuk 2. Deze gegevens worden in hoofdstuk 6 gebruikt om te analyseren of een top-down of een bottom-up besluit verschillen in de mate waarin integriteit op lokaal niveau wordt geborgd.

5. LIS-analyse Sint-Maarten & Curaçao

Dit hoofdstuk gaat in op de borging van integriteit op Sint-Maarten en Curaçao. Bij deze analyse wordt het LIS-model, dat in hoofdstuk twee is besproken, op de landen toegepast.

5.1 LIS-analyse

Met het toepassen van het LIS-model wordt voortgeborduurd op eerder onderzoek van Transparency International op Sint-Maarten en Curaçao (2013, 2015). In de paragrafen 5.2 tot en met 5.9 worden de actoren met behulp van de geselecteerde onderzoeken belicht (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011, Transparency International, 2013, 2015; Algemene Rekenkamer, 2014, PwC, 2014, Wit, 2014).

5.2 Indicator 1: Actoren van het NIS-model

In hoofdstuk 2 is het NIS-model besproken. Het model bestaat uit dertien actoren (instituties). Transparency International heeft in 2013 op Curaçao en in 2015 op Sint-Maarten onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van deze instituties en hun werking. De actoren zijn in tabel drie opgenomen (Transparency International, 2013: 230). Het LIS-model borduurt op dit model met haar acht aanvullende indicatoren voort.

Tabel 5. Actoren van het NIS-model

Bestuur	Publieke Sector	Niet bestuurlijk
1. Wetgevende macht	4. Publieke sector	9. Anticorruptie Autoriteit
2. Uitvoerende macht	5. Handhavingsinstanties	10. Media
3. Rechterlijke macht	6. Kiesraad	11. Maatschappelijk middenveld
	7. Nationale Ombudsman	12. Politieke partijen
	8. Algemene Rekenkamer	13. Bedrijfsleven

Sint-Maarten

1. Wetgevende macht Sint-Maarten

De wetgevende macht op Sint-Maarten functioneert volgens Transparency International inefficiënt en inadequaat. De institutie maakt onvoldoende gebruik van haar bevoegdheid en is in onvoldoende mate transparant over haar werk. Daarnaast wordt ervaring in de samenwerking met de uitvoerende macht op het eiland gemist (Transparency International, 2015: 27). Onwil

wordt door Transparency International als ander argument aangedragen voor het slecht functioneren van de wetgevende macht (Transparency International, 2015: 14).

2. Uitvoerende macht

Door de staatkundige hervorming uit 2010 is de structuur van de uitvoerende macht aan de nodige veranderingen onderhevig geweest. Een gevolg van de wijzigingen is dat de verantwoordingsplicht op dit moment niet is gegarandeerd. Zo zijn wetten aangenomen die de integriteit op het eiland moeten verbeteren, maar vindt de uitvoering niet plaats (Transparency International, 2015: 15, 37).

3. Rechterlijke macht

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is voldoende geborgd. Het Constitutioneel Hof functioneert tevens onafhankelijk, al heeft het Hof nog maar één uitspraak gedaan. De kwestie rondom de Integriteitskamer wordt de tweede zaak in zes jaar tijd. Tevens zijn de financiële middelen die ter beschikking zijn gesteld toereikend (Transparency International, 2015: 48).

4. Publieke sector

De middelen die aan de publieke sector ter beschikking worden gesteld zijn, door de bezuinigingen van de afgelopen jaren, sterk afgenomen (Transparency International, 2015: 55). De onafhankelijkheid van de publieke sector blijkt juridisch niet te zijn geborgd, in de praktijk is hier ook geen sprake van (Transparency International, 2015: 14, 55-56). Hetzelfde geldt voor de transparantie. Zowel op juridisch vlak als in de praktijk neemt Transparency International tekortkomingen waar. Opvallend is dat het wettelijke kader voor de verantwoordingsplicht wel aanwezig is, maar er wordt hier onvoldoende uitvoering aangegeven (2015: 55). Tot slot wordt gesteld dat de publieke sector zich nauwelijks inzet om corruptie op Sint-Maarten te bestrijden en de bewustwording van integriteit te vergroten (Transparency International, 2015: 15, 55).

5. Handhavingsinstanties

Sinds de oprichting het politiekorps op Sint-Maarten in 2010, heeft deze institutie volgens Transparency International op geen enkel moment op volledige kracht gefunctioneerd. Daarnaast wordt gesteld dat het bestrijden van corruptie nog niet tot een uitroeiing van omkopingsgevallen heeft geleid. Tot slot stelt Transparency International dat het voor deze institutie de uitdaging is om doeltreffende controlemechanismen te ontwikkelen die transparantie bevorderen en de samenwerking met andere instanties van het openbaar bestuur zoeken (Transparency International, 2015: 65).

6. Kiesraad

In 2010 is een Kiesraad opgericht die in 2014 voor het eerst een verkiezing heeft begeleid (Transparency International, 2015: 15). Deze begeleiding wordt door Transparency International positief beoordeeld. Het juridische kader van de Kiesraad wordt als krachtig gekwalificeerd, al maakt de Kiesraad niet gebruik van al haar middelen. Daarnaast zou de Kiesraad, naar het oordeel van Transparency International, meer aandacht mogen besteden aan het borgen van transparantie rondom politieke partijen en hun financieringen (Transparency International, 2015: 16).

7. Nationale Ombudsman

De ombudsman op Sint-Maarten werkt naar behoren en kent een duidelijke juridische verankering, wat het doen van onderzoek ten goede komt (Transparency International, 2015: 16).

8. Algemene Rekenkamer

Het onafhankelijke orgaan van de Algemene Rekenkamer kent een sterk juridisch kader en functioneert naar behoren. Wel stelt Transparency International dat de Algemene Rekenkamer, wanneer het op de samenwerking met andere bestuursorganen aankomt, de informatievoorziening kan verbeteren (Transparency International, 2015: 16).

9. Anticorruptie Autoriteit

Sint-Maarten kent geen anticorruptie autoriteit in de definitie van Transparency International (2015: 105).

10. Politieke partijen

Politieke partijen kunnen op Sint-Maarten vrij worden opgericht en ontvangen voldoende bescherming van de wet om inmenging van de staat te voorkomen (Transparency International 2015: 16). De financiering van politieke partijen verdient echter meer aandacht, met name de transparantie hierover naar de buitenwereld. Op dit moment is niet duidelijk of politieke partijen een gelijk democratisch speelveld hebben. Volgens Transparency International kunnen niet rechtmatig verkregen financiële middelen tot een oneerlijke democratische strijd leiden (Transparency International, 2015: 16).

11. Media

Aan de onafhankelijkheid van de schrijvende pers wordt in het onderzoek getwijfeld (Transparency International, 2015: 16). Voor deze groep geldt namelijk dat zij voornamelijk

bestaat uit (buitenlandse) freelance medewerkers die hun werk bij kranten, tijdschriften en andere media aan de man moeten brengen. Doordat zij niet in vaste dienst zijn, is hun inkomen automatisch gekoppeld aan het aantal publicaties. Voor hun publicaties zijn deze freelance journalisten afhankelijk van informatie die lokale bewoners, politici en ambtenaren aan hen verstrekken. De onderzoeksjournalistiek waar veel tijd voor research nodig is, blijft door deze constructie onderbelicht (Transparency International, 2015: 16). Wanneer de media op Sint-Maarten over corruptie en integriteit berichten, betreft het voornamelijk artikelen om de bewustwording te vergroten. De kritische noot ontbreekt door hun afhankelijke positie ten opzichte van hun bron (Transparency International, 2015: 16).

12. Maatschappelijke middenveld

Het maatschappelijk middenveld is vrij om zich te organiseren. Wel is het op Sint-Maarten lastig om gekwalificeerde mensen te vinden die leiding aan maatschappelijke organisaties kunnen geven (Transparency International, 2015: 16). Daarnaast geldt voor het maatschappelijk middenveld dat het voor zijn financiering sterk afhankelijk is van de overheid wat zijn onafhankelijkheid sterk beperkt (Transparency International, 2015: 16). De sterke afhankelijkheid van de overheid kan volgens Transparency International invloed hebben op de mate waarin het maatschappelijk middenveld de overheid ter verantwoording roept (2015: 16). De financiering van de vakbonden vormen hier echter een uitzondering op.

13. Bedrijfsleven

Het juridische kader voor het bedrijfsleven is sterk, wat naar het oordeel van Transparency International tevens tot een gunstig vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijven kan leiden (2015: 16). Wel zijn er zorgen rondom de moeizame administratieve processen op het eiland, wat afbreuk doet aan dit klimaat. De inmenging van de overheid in het bedrijfsleven is juridisch begrensd. Ondanks deze begrenzing hebben diverse vormen van inmenging zich toch in het verleden voorgedaan (Transparency International, 2015: 16). Op dit moment is er in de bestrijding van corruptie geen verbinding tussen het beleid en het bedrijfsleven, Transparency International adviseert dat wel te doen in de toekomst (2015: 16).

14. Algemene informatie NIS-studie Sint-Maarten

Naast het onderzoeken van de hierboven genoemde instituties, noemen Transparency International in het rapport twee onderstromen uit het openbaar bestuur op Sint-Maarten die betrekking hebben op de integriteit van het openbaar bestuur (2015: 13).

Ten eerste nemen zij een zwak collectief bewustzijn waar. Inwoners van Sint-Maarten hebben over het algemeen een laag besef dat zij onderdeel uitmaken van een sociaal geheel. Als oorzaak voor dit gevoel wordt de hoge mobiliteit van de beroepsbevolking aangedragen. Een derde van de beroepsbevolking vertrekt binnen vijf jaar namelijk naar een groter geïndustrialiseerd land in Noord Amerika of Europa.

Ten tweede worden de nauwe persoonlijke (familie)banden op Sint-Maarten door Transparency International als een sterke onderstroom in de cultuur gezien. Deze stroom is zo krachtig dat in de politiek persoonlijke banden zelfs zwaarder wegen dan ideologische motieven. Dit gegeven zorgt ervoor, dat politici niet honkvast zijn en uit loyaliteit naar personen geneigd zijn hun politieke kleur aan te passen. Dit leidt ertoe dat politici in één wetgevingstraject twee (tegenstrijdige) meningen ontwikkelen, wat de continuïteit niet ten goede komt. Daarnaast is het uiten van kritiek door de sterke (familie)banden informeel en zwak van aard. Beide gevolgen van deze sterke (familie)banden doen afbreuk aan de integriteit van het openbaar bestuur. In bijlage II is het diagram van het NIS ‘tempel-model’ weergegeven met daarin de score per institutie op Sint-Maarten (Transparency International, 2015: 14).

Curaçao

1. Wetgevende macht

De wetgevende macht functioneert zeer goed, heeft voldoende middelen en voert taken naar behoren uit. Deze institutie heeft volgens Transparency International de potentie om bij te dragen aan een effectief integriteitssysteem (2013: 15).

Daarnaast wordt de regering verweten dat zij nalaat om integriteitsbeleid dat door het parlement is aangenomen te vertalen in wetgeving. Naast het in sommige gevallen uitblijven van wetten ten aanzien van integriteitsbeleid, is wetgeving soms in afgezwakte vorm zonder tussenkomst van het parlement in wetgeving vertaald (Transparency International, 2013: 16).

2. Uitvoerende macht

De uitvoerende macht functioneert naar behoren en lijkt over voldoende middelen te beschikken. Wel wordt opgemerkt dat mogelijk specialistische kennis van beleidsterreinen bij de uitvoering in de toekomst wenselijk is. Daarnaast blijkt de kennis die een minister van zijn beleidsterrein heeft van grote invloed op de kwaliteit. Het advies luidt dan ook om hier bij de aanstelling rekening mee te houden, helemaal nu er bezuinigingen op het ambtenarenapparaat plaatsvinden (Transparency International, 2013: 16). Eveneens gelden er geen voorschriften ten

aanzien van lobbyactiviteiten, hoewel dit volgens Transparency International wel wenselijk is (2013: 58). Ook wordt opgemerkt dat er zorgen bestaan over de invloed die door politieke partijen op de uitvoerende macht wordt uitgeoefend. Er kan echter niet worden vastgesteld in hoeverre deze invloed de onafhankelijkheid aantast (Transparency International, 2013: 57).

Juridisch zijn veel voorzieningen getroffen om ministers politiek verantwoordelijk te laten zijn voor hun daden, zowel op het niveau van het land als van het Koninkrijk. Ministers zijn zowel in burgerlijke als in strafrechtelijke procedures verantwoordelijk te stellen voor hun daden. De handhaving van deze wetten en regels is echter ondermaats. Zo wordt zelden een minister ter verantwoording geroepen in het parlement, laat staan in een civiele procedure. Hier is de laatste jaren meer aandacht voor gekomen (Transparency International, 2013: 63). Nog steeds ontbreekt echter de verplichting om geschenken te melden en zijn regelingen ten aanzien van klokkenluiders als ontoereikend beoordeeld (Transparency International, 2013: 65).

Een ander punt van aandacht vormt de screening van bestuurders bij hun aanstelling. Wel zijn hier richtlijnen voor, maar deze worden onvoldoende gehandhaafd. Dit brengt de integriteit van het openbaar bestuur schade toe, in het bijzonder wanneer schandalen aan het licht komen in een bestuursperiode (Transparency International, 2013: 69). In de aanloop naar de staatkundige hervorming is het wettelijk kader ter bevordering van goed bestuur en de bestrijding van corruptie aan de nodige veranderingen onderhevig geweest. Nu de hervorming heeft plaatsgevonden wachten enkele wetten nog steeds op implementatie (Transparency International, 2013: 70).

3. Rechterlijke macht

De rechterlijke macht beschikt over voldoende financiële middelen om haar taken uit te kunnen voeren. Wel worden er kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de uitvoering. Ten eerste kan de transparantie beter ten aanzien van het werk dat de rechterlijke macht verricht. Ten tweede is het een uitdaging voor de rechterlijke macht om getrainde en bekwame mensen aan te trekken (Transparency International, 2013: 74).

Het wettelijke kader voor de rechterlijke macht is in orde, het waarborgt de onafhankelijke functie van deze macht (Transparency International, 2013: 75). Ten aanzien van de integriteit zijn gedragscodes van kracht en heeft de rechterlijke macht een handleiding over de omgang met nevenfuncties en giften. Transparency International adviseert om regels op te stellen over belangenverstrengeling na een uitdiensttreding (2013: 80).

4. Publieke sector

De publieke sector beschikt over voldoende financiële middelen om haar taken uit te voeren. Wel bestaan er zorgen over het aantrekken van gekwalificeerd personeel voor de hogere functies (Transparency International, 2013: 85). Punt van aandacht vormt echter de wijze waarop aanbestedingen plaatsvinden. Over dat proces zijn geen voorschriften van kracht of regels ten aanzien van transparantie (Transparency International, 2013: 90).

Op het gebied van integriteit gelden robuuste regels, inclusief een verplichte registratie van geschenken en nevenfuncties. Over de werking van deze regels in de praktijk is echter geen informatie bekend. Screening voor functies die een hoge mate van vertrouwen vragen, ontbreekt (Transparency International, 2013: 96).

Een van de onderwerpen waar de publieke sector geen aandacht aan besteedt, is het informeren van de bevolking over integriteit en corruptie. Geen enkele vertaling van waarden vindt plaats (Transparency International, 2013: 99).

5. Handhavingsinstanties

Deze institutie is zwak en doet afbreuk aan de nationale integriteit van Curaçao, luidt het harde oordeel (Transparency International, 2013: 16). Goede juridische besluiten die de integriteit vergroten worden niet of nauwelijks door de handhavende macht gecontroleerd. Door het uitblijven van hoognodige handhaving neemt het gezag en de macht van deze institutie snel af (Transparency International, 2013: 16).

Het Openbaar Ministerie lijkt over voldoende financiële middelen te beschikken, maar er wordt bij de politie gemeld dat er zowel op financieel vlak als op het gebied van personeel ernstige tekorten gelden (Transparency International, 2013: 104).

Daarnaast heeft de officier van justitie op Curaçao onvoldoende middelen om corruptie te bestrijden en kampt het met een tekort aan personeel bij de politie en recherche. Juist deze twee eenheden zijn belast met het onderzoek doen naar financiële criminaliteit. Dit ondermijnt de wetshandhaving ten aanzien van corruptie en fraude (Transparency International, 2013: 12, 17). Tevens wordt gemeld dat de handhavende macht niet transparant is naar burgers ten aanzien van hun procedures, activiteiten en het beleid dat van kracht is om criminaliteit te bestrijden (Transparency International, 2013: 111).

Ten aanzien van de integriteit van de handhavende macht zijn diverse maatregelen getroffen. Zo is een gedragscode van kracht en gelden diverse regels voor het hebben van nevenfuncties en het aannemen van giften (Transparency International, 2013: 114).

Over de integriteit van de politie heeft het onderzoek van Transparency International geen uitspraak kunnen doen. De politie op Curaçao wilde namelijk geen medewerking verlenen en was niet bereid om enige vorm van informatie met de onderzoekers te delen (Transparency International, 2013: 16).

6. Kiesraad

De Kiesraad heeft als institutie een van de hoogste scores in de NIS-analyse behaald. Als enige institutie scoort de Kiesraad ook hoger in de uitvoering van haar taken dan in de wettelijke verankering. Bij de andere instituties is het juist andersom. De keerzijde is dat de juridische basis voor de Kiesraad verbeterd moet worden (Transparency International, 2013: 15-16). Op dit moment heeft de regering invloed op de samenstelling van de Kiesraad, een onwenselijke situatie. Met deze invloed bestaat de kans dat de regering (in)direct invloed uitoefent op electorale processen (Transparency International, 2013: 16).

7. Nationale ombudsman

De nationale ombudsman functioneert zeer goed, heeft voldoende middelen en voert zijn taken naar behoren uit. Deze institutie heeft volgens Transparency International de potentie om bij te dragen aan een effectief integriteitssysteem (2013: 15). In 2013 zijn verschillende bezuinigingsmaatregelen van kracht geweest die het werk van de ombudsman raakten. Een punt van zorg binnen deze institutie vormt het aantrekken en behouden van voldoende toegeruste medewerkers (Transparency International, 2013: 129).

Daarnaast worden de bevindingen van de ombudsman niet in het parlement besproken en wordt de ombudsman zelden om raad gevraagd. De samenwerking tussen de ombudsman en de andere instituties kan verbeterd worden, aldus Transparency International (2013: 135).

8. Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer Curaçao is opgericht sinds de staatkundige hervorming uit 2010. De Rekenkamer functioneert zeer goed, heeft voldoende middelen en voert taken naar behoren uit. Deze institutie heeft volgens Transparency International de potentie om bij te dragen aan een effectief integriteitssysteem (2013: 15).

9. Anticorruptie Autoriteit

Curaçao kent geen anticorruptie autoriteit in de definitie van Transparency International (2013: 158).

10. Politieke partijen

Voor de partijfinanciering geldt op Curaçao onvoldoende transparantie en verantwoording. Dit kan mogelijk leiden tot een ongelijk politiek speelveld, aldus Transparency International (2013, 16). In 2010 heeft de regering toegezegd hier werk van te maken, maar Transparency International heeft in 2013 geen verandering waargenomen (Transparency International, 2013: 16). Een ander probleem vormt de oriëntatie van politici op Curaçao. Zij zijn namelijk geneigd om het belang van hun politieke leider te behartigen in plaats van het belang van burgers die zij vertegenwoordigen (Transparency International, 2013: 16).

Over de integriteit binnen politieke partijen heeft Transparency International geen uitspraak kunnen doen. In hun onderzoek hebben zij tien politieke partijen benaderd en om informatie gevraagd. Slechts één politieke partij reageerde waardoor het niet mogelijk is hier iets over vast te stellen (Transparency International, 2013: 170).

11. Media

De media en onderzoeksjournalistiek laat op Curaçao volgens Transparency International te wensen over (Transparency International, 2013: 17). Net als op Sint-Maarten geldt dat media veel met ZZP-ers werken die sterk worden geprikkeld om te publiceren. Hierdoor komt onderzoeksjournalistiek - wat veel tijd vergt - nauwelijks voor op Curaçao (Transparency International, 2013: 17). De onafhankelijkheid van de media is hierdoor in het geding, evenals haar taak om kritisch naar het openbaar bestuur te kijken (Transparency International, 2013: 17). Duidelijk is dat de media op Curaçao niet de rol van waakhond of luis in de pels van het openbaar bestuur bekleden.

12. Maatschappelijke middenveld

Het bestaande wettelijke kader werpt geen hindernissen op voor de totstandkoming en vorming van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast is wordt door middel van wetten en regels inmenging van de politiek vermeden (Transparency International, 2013: 185). In de praktijk blijken deze regels niet altijd toereikend. In het verleden hebben zich namelijk verschillende zaken voorgedaan waarbij de overheid (politici) hebben geprobeerd het maatschappelijk middenveld te beïnvloeden (Transparency International, 2013: 186). Het niveau van transparantie is ontoereikend volgens Transparency International. Zo hebben burgers weinig tot

geen kennis van de activiteiten die maatschappelijke organisaties ondernemen en vindt er weinig tot geen verantwoording over hun financiële bronnen plaats (Transparency International, 2013: 190). Binnen de maatschappelijke organisatie wordt in de praktijk weinig gedaan ten aanzien van integriteitsbeleid. Hun werkwijze berust voornamelijk op basis van vertrouwen. Integriteitsbeleid vindt enkel reactief plaats (Transparency International, 2013: 191).

13. Bedrijfsleven

Wetten en regels zijn voor de oprichting van bedrijven aanwezig en worden door Transparency International als toereikend beoordeeld. Wel is een aantal aspecten (zeer) bureaucratisch. Daarnaast zijn er regelingen die inmenging van de overheid moeten voorkomen (Transparency International, 2013: 196-200).

Het bedrijfsleven toont een gemengd beeld met betrekking tot het borgen van integriteit. De financiële sector en enkele professionele organisaties hebben sterke mechanismen in het leven geroepen, inclusief integriteits- en klachtenprocedures. Andere sectoren zijn minder voortvarend en hebben weinig tot geen mechanismen die integriteit borgen. Hoe de werking van deze ontwikkelde systemen in de praktijk is, heeft Transparency International niet kunnen meten. Wel constateert zij dat er over het algemeen een reactief beleid ten aanzien van integriteit geldt (Transparency International, 2013: 205). Opvallend zijn de publieke oproepen van mensen uit het bedrijfsleven waarin zij de overheid aansporen om het integriteitsbeleid meer te handhaven en corruptie te bestrijden (Transparency International, 2013: 206). Door het plaatsen van deze oproepen vergroot het bedrijfsleven de bewustwording ten aanzien van goed bestuur.

14. Algemene informatie NIS-Studie Curaçao

In bijlage I is het diagram van het NIS ‘tempel-model’ weergegeven met daarin de score per institutie op Curaçao.

5.3 Indicator 2: De regulerende context van het LIS-model

De tweede indicator van het LIS-model belicht de regulerende context binnen het lokale integriteitssysteem. Hierbij wordt gekeken naar welke regelgeving van invloed is op het integriteitsbeleid en aan welke mogelijke normen moet worden voldaan.

Het dragen van ‘zorg’ en ‘waarborgen’

Zowel Sint-Maarten als Curaçao vallen als landen onder het Statuut van het Koninkrijk, artikel 42 geeft dat duidelijk aan. De Staatsregelingen op de eilanden worden verder met behulp van landsverordeningen vastgesteld.

Volgens artikel 43 van het Statuut dragen Sint-Maarten en Curaçao zorg voor het verwezenlijken van fundamentele rechten, vrijheden, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. De eilanden dragen volgens dit artikel dus zelf zorg voor het borgen van integriteit.

Is het zorg dragen hetzelfde als verantwoordelijk zijn voor deugdelijk bestuur? Het tweede lid van artikel 43 gaat hier verder op in. Dat artikel stelt namelijk dat het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur een aangelegenheid is van het Koninkrijk. Sint-Maarten en Curaçao dragen dus zorg voor de regulerende context, maar wanneer het op de borging aankomt is het de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk volgens het Statuut.

Sint-Maarten

In hoeverre Sint-Maarten slaagt in het ‘zorg dragen’ is moeilijk vast te stellen. Wel is het mogelijk om op basis van bestaande onderzoeken te kijken in welke mate de zorg zich door laat vertalen in wetten en regels. De onderzoekscommissie Wit concludeert in 2014 een drietal zaken ten aanzien van de juridische kaders op Sint-Maarten.

Ten eerste sluiten wetten en regels naar haar oordeel onvoldoende aan bij de culturele context van Sint-Maarten. Onder deze culturele context worden de kleinschaligheid en de sterke sociale (familie)banden geschaard (Wit, 2014: 11). Ten tweede borgt het huidige wettelijke kader transparantie onvoldoende. Zo is het voor bestuurders niet noodzakelijk hun nevenfuncties in het openbaar te vermelden (Wit, 2014: 5). Tot slot wordt de screening van ministers genoemd. Hier draagt Sint-Maarten nog onvoldoende zorg voor. Zo gelden er geen eenduidige procedures en zijn verschillende landsverordeningen van kracht die een diffuus beeld creëren (Wit, 2014: 7).

Curaçao

Hoe de doorvertaling op Curaçao plaatsvindt, is minder bekend. Wel valt op basis van de onderzoeken vast te stellen dat de rechterlijke macht een grote bijdrage levert aan het borgen van integriteit. Deze institutie wordt als één van de krachtigste op de eiland gezien (Transparency International, 2013: 15).

5.4 Indicator 3: Het subject van het LIS-model

De derde indicator van het LIS-model probeert te achterhalen wiens integriteit wordt beschermd en/of geborgd. Is dat de integriteit van ambtenaren, bestuurders, burgers of juist een heel andere groep?

Sinds de staatkundige hervorming moest in het openbaar bestuur van Sint Maarten en Curaçao veel veranderen. Wanneer instituties bij deze verandering niet aan de toetsingscriteria voldeden, diende een plan van aanpak te worden opgesteld.¹⁴ Om goed bestuur beter te borgen, worden in artikel 2 van de Samenwerkingsregeling een zevental aandachtsgebieden genoemd, namelijk:

- Raad van Advies;
- Algemene Rekenkamer;
- Ombudsman;
- Bevolkingsadministratie;
- Hoofdstembureau/electorale raad;
- Volledigheid en samenhang van de nieuwe bestuurlijke organisatie;
- Kadaster.¹⁵

Deze aandachtsgebieden gelden voor zowel Sint-Maarten als voor Curaçao als een duidelijk subject waar de LIS zich op richt. Naast deze formele subjecten voor de LIS volgen nu subjecten per eiland.

Sint-Maarten

Het integriteitsbeleid op Sint-Maarten is overwegend op de publieke sector gericht. Deze sector krijgt zoveel aandacht dat de aandacht voor de private sector lijkt te zijn weggeëbd. Door het uitblijven van aandacht voor het integriteitsbeleid in de private sector wordt ook nauwelijks onderwijs gegeven over integriteit, worden waarden niet toebedeeld en wordt er bijna geen training gegeven (Transparency International, 2015: 18).

Nu is vastgesteld dat overwegend de publieke het aandachtsgebied vormt, blijkt het lastig om dit verder in te kaderen. In het integriteitsbeleid en integriteitsonderzoek draait het namelijk niet om één enkele institutie maar juist om een systeembenadering in heel het openbaar bestuur van Sint-Maarten. (Transparency International, 2015; PwC, 2014).

¹⁴ Zie hoofdstuk 4

¹⁵ Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten, artikel 2 lid 5

Curaçao

In de afgelopen jaren heeft Curaçao volgens Transparency International veel aandacht besteed aan de borging van integriteit en transparantie voor de rechterlijke macht, de ombudsman, de Rekenkamer en toezichthoudende instanties (2013: 14).

Ook op dit eiland wordt meer aandacht besteed aan de publieke sector dan aan de private, met uitzondering van politieke partijen (Transparency International, 2013: 14). Juist door het uitblijven van aandacht voor de integriteit bij politieke partijen en hun financiering, bestaat de kans volgens Transparency International, dat de integriteit van andere instituties wordt aangetast (2013: 14, 16, 18).

Opvallend is dat de politieke partijen volgens de Commissie Onderzoek Curaçao en Transparency International bijna geen deel uitmaken van het subject van integriteitssystemen, terwijl publieke functionarissen op het eiland een sterke voorbeeldfunctie vervullen (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 9).

Tot slot komt er steeds meer aandacht voor de bestuurscultuur op Curaçao. Het subject van integriteitssystemen verschuift daarmee van harde instituties naar het veel zachtere begrip ‘bestuurscultuur’. Met name de bevolking heeft hierom gevraagd en wel expliciet om de integriteit van bestuurders, ambtenaren en anderen dienaren van de publieke sector te bevorderen (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 12). Aan deze oproep wordt steeds beter gehoor gegeven. Een voorbeeld daarvan zijn de integriteitsplannen van Curaçao om de integriteit in het ambtenarenapparaat te verbeteren en het instellen van een Code Corporate Governance in 2010 (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 12). Wel bestaat volgens de integriteitsonderzoeken het gevaar dat de aandacht voor integriteit te veel op papier blijft staan en te weinig naar ‘letter en geest wordt toegepast’ (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 12).

5.5 Indicator 4: Interpretatie van het begrip integriteit

De vorige paragraaf heeft het subject van het integriteitsbeleid proberen vast te stellen. De vierde indicator van het LIS-model gaat nu in op de interpretatie van het begrip integriteit.

Sint-Maarten

Het is moeilijk om een definitie van het begrip integriteit op Sint-Maarten te ontdekken, wat ook bevestigd wordt door PwC (2014: 199). Heldere definities ontbreken vaak. De interpretatie van het begrip integriteit en normen en waarden worden voor een groot deel door sociale

netwerken uit de politiek en het bedrijfsleven gevormd (PwC, 2014: 199). Het gevaar dat aan deze werkwijze kleeft, is dat de kans bestaat dat netwerken de functies van formele regels en procedures overnemen (PwC, 2014: 199). Een voorbeeld hiervan wordt door onderzoekscommissie Wit aangedragen. Wanneer zij respondenten vragen naar hun mening over het kopen van stemmen, volgt geen helder antwoord (Wit, 2014: 9). Het blijkt lastig om een middenweg te vinden tussen ‘prijzenwaardig helpen’ en ‘strafwaardig kopen’ (Wit, 2014: 9). Om die reden adviseert PwC ook een gedragscode om tot een uniforme definitie van het begrip te komen op Sint-Maarten.

Een ander punt vormt de kijk van bestuurders op de democratische rechtsstaat. Statenleden dienen met hun functie niet altijd het algemeen belang, maar ook wel eens het belang van hun kiezers of hun eigen belang (Wit, 2014: 15). Onderzoekscommissie Wit geeft als reden hiervoor dat Statenleden zichzelf in sommige gevallen als hoogste orgaan zien. Dat is onjuist omdat het in een democratische rechtsstaat draait om een balans tussen de wetgevende macht, uitvoerende macht en controlerende macht (Wit, 2014: 15). Wanneer deze machten niet in balans zijn, betekent het voor de integriteit van het openbaar bestuur dat publieke functies verkeerd kunnen worden gebruikt

Ook kan uit de manier waarop afspraken worden nagekomen worden opgemaakt hoe integriteit op Sint-Maarten wordt geïnterpreteerd. Niet alle ministers komen gemaakte afspraken na. Zo hebben de ministers van de eerste twee kabinetten Wescot-Williams nimmer voldaan aan de verplichting om bij aanvang en einde van hun ambtsperiode schriftelijk een verklaring ten aanzien van hun integriteit in te dienen (Wit, 2014: 19). Ook de Minister-president niet voldaan aan zijn (juridische) verplichting om de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer te raadplegen (Wit, 2014: 19). De Minister-president stelt dat enkel advies wordt gevraagd als er getwijfeld wordt aan haar integriteit of wanneer er sprake is van mogelijke belangenverstrengeling (Wit, 2014: 19). Dit punt blijkt echter strijdig met zowel de wet als ook de landsverordening volgens onderzoekscommissie Wit. Op Sint Maarten is een Landsverordening aangenomen die de integriteit van ministers moet borgen.¹⁶ In de memorie van toelichting wordt het begrip integriteit verder uitgewerkt, maar een heldere definitie blijft achterwege. Het draait volgens de toelichting om rechtmatigheid zorgvuldigheid en dat het fatsoen van de bestuurders buiten kijf staat en belangenverstrengeling wordt vermeden (Memorie van toelichting Landsverordening Integriteitsbevordering Ministers, 2010: 10). Ook

¹⁶ Landsverordening Integriteitsbevordering Ministers, artikel 101

wordt de integriteit van het openbaar bestuur gezien als een zeker mate van geloofwaardigheid in bestuurders en de democratische rechtsstaat en wordt onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid als losse begrippen genoemd (Memorie van toelichting, Landsverordening Integriteitsbevordering Ministers, 2010: 13).

Curaçao

Net als op Sint-Maarten in ook op Curaçao geen eenduidige definitie in overheidsdocumenten aangetroffen. Een vaststelling van het begrip komt daarom tot stand door verschillende interpretaties langs te lopen.

In 2011 heeft een groot onderzoek plaatsgevonden naar de integriteit van bestuurders (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011). Aanleiding voor dit onderzoek vormde openlijke beschuldigingen van corruptie aan het adres van verschillende publieke bestuurders. Hun positie mocht niet in twijfel worden getrokken. Als dat wel zou worden gedaan, dan zou dat directe gevolgen hebben voor het vertrouwen dat de bevolking in publieke functionarissen heeft (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 9).

In de integriteitsonderzoeken komt ook het begrip patronage (vriendjespolitiek) langs. Patronage wordt op de eilanden echter niet door de bevolking afgewezen maar gezien als iets van alledag: 'Sommige dingen regelen we gewoon onder elkaar' (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 10). Door dit citaat lijkt vriendjespolitiek een breed geaccepteerde manier van met elkaar omgaan.

Ook wordt opgemerkt dat 'vaststaat dat kiezers die afhankelijk zijn van gunsten van bestuurders, hen niet ter verantwoording roepen en de bestuurlijke arrogantie over zich heen laten komen'(Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 10). Het bekendmaken van elkaars (negatieve) reputatie wordt in de politieke arena wel gebruikt, maar dan als een vergeldingsmiddel wanneer politieke loyaliteit wordt doorbroken (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 12).

Tot slot valt op dat zelfs in de Code Corporate Governance enkel over het begrip integriteit wordt gesproken, zonder dat hier concreet wordt beschreven wat ermee wordt bedoeld.

Definities in relatie tot de literatuur

Van het begrip integriteit is op zowel Sint-Maarten als ook op Curaçao geen eenduidige en heldere definitie aangetroffen. Voor een deel is dat te verklaren door de vele definities die ook in het theoretisch kader van hoofdstuk 2 zijn genoemd. Tegelijkertijd is het wel nodig om voor dit onderzoek een definitie te zoeken om zo de LIS-analyse uit te voeren. Als de verschillende acht definities uit hoofdstuk 2 worden geconfronteerd met de impliciete definities uit de vorige twee paragrafen, valt een aantal aspecten op.

De eerste definitie uit de literatuur spreekt over een ‘heelheid’, die beide eilanden is te herkennen. Het vertrouwen van publieke functionarissen mag niet in twijfel worden getrokken. Tegelijkertijd zijn er voorbeeld genoemd van bestuurders die hun afspraken niet nakomen wat wel wordt geaccepteerd, dit lijkt paradoxaal te zijn.

De heelheid die men op de eilanden voor ogen heeft, wordt sterk beïnvloed door sociale netwerken uit de politiek en het bedrijfsleven. Door deze invloed is ook de tweede definitie die integriteit als ‘passend’ omschrijft, terug te zien. Naast deze twee definities zijn er geen duidelijk aanwijzingen dat de andere definities uit hoofdstuk 2 op de eilanden worden gebruikt.

Van de acht gegeven definities uit de literatuur zijn dus met name de definities een en twee terug te zien in de onderzoeken.

5.6 Indicator 5: De positie en rol van het integriteitsbureau

Deze vijfde indicator van het LIS-model belicht de aanwezigheid en de rol van een integriteitsbureau. Daarbij wordt gekeken of het integriteitsbureau juridisch is geborgd, onafhankelijk is en erin slaagt integriteit te borgen (Huberts et al. 2012: 160).

Sint-Maarten

Het eiland Sint-Maarten kent geen integriteitsbureau. Wel is de oprichting van de Integriteitskamer in volle gang. Op 18 augustus 2015 is een Landsverordening aangenomen met het besluit tot oprichting van een Integriteitskamer.¹⁷ Het moment van oprichting heeft vertraging opgelopen doordat de Ombudsman van Sint-Maarten de wet eerst aan het

¹⁷ Brief van de Minister van BZK van 4 september 2015, nr. 2015-0000479355.

Constitutioneel Hof heeft voorgelegd. Op basis van de Landsverordening kan wel het toekomstige plan worden ingezien.¹⁸

De Integriteitskamer is een ‘zelfstandig bestuursorgaan, belast met het doen van bindende adviezen over vermeende integriteitschendingen’ (Staten van Sint-Maarten, 2015: 4). Daarnaast kan de Integriteitskamer adviezen en voorstellen over het integriteitsbeleid doen en waar nodig ook onderzoek uitvoeren. Tot slot legt de Integriteitskamer zowel aan de regering van Sint-Maarten als aan de Rijksministerraad verantwoording af voor haar handelen.

Curaçao

Op Curaçao is geen integriteitsbureau aanwezig. Wel is in de Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) 2008-2012 de oprichting van een dergelijk bureau benoemd (USONA, 2009: 10; Rijksoverheid, 2008). Die samenwerking heeft tot op heden niet tot de oprichting van een integriteitsbureau geleid.

5.7 Indicator 6: Compliance-based of values-based strategie

Deze zesde indicator onderzoekt of de naleving van wetten en regels centraal staan (compliance-based) of dat er (ook) sprake is van een stimulering door waarden toe te kennen (values-based).

Sint-Maarten

Compliance based

De ombudsman op Sint-Maarten, die onderdeel uitmaakt van een compliance-based integriteitsbeleid, functioneert naar behoren. Daarnaast stelt Commissie Wit dat de wetten en regels die op Sint-Maarten van kracht zijn, onvoldoende zijn. De aansluiten op de culturele context van het eiland wordt gemist (2014: 5). De aanbevelingen om hier in de toekomst rekening mee te houden werden door de regering overgenomen. In hetzelfde jaar constateerde PwC dat de consequentie voor het schenden van integriteit schijnbaar afwezig is (2014: 199). Daarnaast stelt PwC dat het uitblijven van handhaving het gevolg is van een slecht samenwerking tussen de verschillende handhavende instanties op het eiland (2014: 199).

¹⁸ [Staten van Sint-Maarten, Zittingsjaar 2014-2015-049 No.1](#)

Values based

Het oog hebben voor waarden en cultuur komt in de integriteitsonderzoeken ook aan bod. Zo stelt de commissie Wit voor om bij het ontwerpen van wetten en regels meer oog te hebben voor de culturele context die op Sint-Maarten geldt (2014: 5). Deze aanbeveling neemt de regering van de onderzoekscommissie over. De aanbeveling is duidelijk te kwalificeren als values-based. Voor wat de uitvoeringsregelingen betreft, daar zijn rapporten kritisch over. Verschillende wetten en regels die in het parlement zijn aangenomen, zijn na drie en soms zelfs vier jaar nog niet ten uitvoering gebracht (Algemene Rekenkamer, 2014: 33). De publieke sector heeft zich in de afgelopen jaren op Sint-Maarten volgens Transparency International weinig beziggehouden met het vergroten van de bewustwording ten aanzien van corruptie (Transparency International, 2015: 15, 55).

Dat niet één van deze twee benaderingen de boventoon op Sint-Maarten voert, is ook door commissie Wit in 2014 erkend. Zij stelt dat integriteit op Sint-Maarten niet met strafrecht is af te dwingen. Wel moet het integriteitsbeleid terug kunnen vallen op een sterke rechterlijke en handhavende macht wat doeltreffende opsporing van strafbare feiten als fraude en corruptie stimuleert (Wit, 2014: 37).

Curaçao

Compliance based

De handhaving heeft op Curaçao de afgelopen jaren veel aandacht gekregen, maar bezuinigingen dreigen afbreuk te doen aan het functioneren van deze institutie (Transparency International, 2013: 105). Terwijl er wordt bezuinigd, adviseren onderzoekers juist om de Landsrecherche uit te breiden, er is onvoldoende capaciteit (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 35).

Values based

Binnen de cultuur van waarden op het eilanden spelen een aantal zaken. Ten eerste wordt er terughoudend omgegaan met de waarde transparantie. In 2013 wilde geen enkele coalitiefractie met de Commissie Onderzoek Curaçao spreken. Zij hebben veel respondenten gehoord, maar niemand uit de coalitie (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 6). Als mogelijke oorzaak wordt patronage genoemd, dat er angst is voor represailles wanneer iemand wordt ‘verraden’ (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 13). Aan dit verschijnsel wordt echter weinig gedaan.

Sinds kort lijkt de waarde transparantie op Curaçao meer aandacht te krijgen. Zo is de financiering van politieke partijen sinds kort gebonden door een Landsverordening.¹⁹ Tevens hebben partijen een lijst moeten presenteren met hun giften (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 30-31). In hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt, heeft de commissie niet vast kunnen stellen. De Landsverordening bevat namelijk geen verplichting tot openbaarmaking (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 31). In de aanbevelingen van onderzoeken wordt geadviseerd om de values-based ontwerpen met harde hand te controleren en verplicht te stellen door een compliance-based benadering. Het zou nu te vrijblijvend zijn vormgegeven (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 32-33).

5.8 Indicator 7: Interne, externe en tegenmacht

Net als bij de compliance-based en values-based benadering, kent ook deze zevende indicator een zekere mate van balans. Hierbij draait het om de balans tussen een interne en externe macht. Wanneer er te veel nadruk komt te liggen op externe macht en tegenmacht, neemt de prikkel om intern waarden te ontwikkelen af (Huberts et al. 2012: 15). In het ideale geval zijn intern op lijnniveau de checks and balances aanwezig en hoeft de externe toezichthouder (waakhond) niet in te grijpen. Wel dienen de waakhonden aanwezig te zijn (Hubert et al. 2012: 15).

Sint-Maarten

Over het algemeen is de wetgeving op het eiland op orde, dat is reeds eerder in het onderzoek ook al besproken. Zo zijn er met behulp van een Landsverordening richtlijnen ontwikkeld voor de eed, nevenfuncties, het aanvaarden van geschenken, het gebruik van overheidsgoederen, geheimhouding en vertrouwenspersonen (Algemene Rekenkamer, 2014: 33).

Dat het op orde hebben van een wetgevend kader niet alles zegt, constateerde ook de Algemene Rekenkamer. Drie jaar nadat een wet die de integriteit van ministers moest bevorderen was aangenomen, was deze wet nog steeds niet ten uitvoer gebracht (Algemene Rekenkamer, 2014: 33). Daarnaast heerst er grote onduidelijkheid over de uitvoering van regels. Uit ruim 30 gesprekken met ambtenaren maakt de Algemene Rekenkamer op dat de procedures van de uitvoering heel verschillende worden uitgelegd en dat het onbekend is of regels worden nageleefd (Algemene Rekenkamer, 2014: 33-34). Tevens is binnen de ambtelijke organisatie

¹⁹ [Afkondigingsblad Curaçao – 2010 No. 87](#)

onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom integriteitszorg (Algemene Rekenkamer, 2014: 33).

Op Sint-Maarten is de interne macht de afgelopen jaren sterk verbeterd. Op de naleving is echter weinig controle en de beleving van de noodzaak daartoe wordt soms gemist. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer heeft interne macht pas een waarde wanneer de basis daarvoor is gelegd met goede wet- en regelgeving, risicoanalyses en duidelijke werkprocessen (Algemene Rekenkamer, 2014: 37). Zo wordt inzichtelijk welke functies van het openbaar bestuur kwetsbaar zijn en hoe vermoedens van integriteitsschendingen kunnen worden onderzocht.

Curaçao

De interne macht op Curaçao heeft de afgelopen jaren een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Zo kent sinds kort de wetgevende macht een gedragscode. Helaas ontbreekt deze code nog voor de handhavende macht. Daarnaast wordt binnen de overheid steeds meer intern gestuurd op integriteit. Zo zijn bijvoorbeeld vertrouwenspersonen benoemd waar ambtenaren misstanden kunnen melden (Transparency International, 2015: 15-17). De bescherming van klokkenluiders is echter weer minder goed geregeld. Het wetgevende kader wordt als sterk beoordeeld (Transparency International, 2013: 16).

Speculaties over de integriteit van bestuurders en de verwijten die in 2011 naar elkaar werden gemaakt, worden als funest gezien voor het vertrouwen in het openbaar bestuur en politieke organisaties (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 32). Dit doet afbreuk aan de interne macht binnen de integriteitszorg.

Tevens is er steeds meer aandacht voor het bestrijden van vriendjespolitiek. De overheid ontwerpt meer benoemingsprocedures, profielschetsen en toetst kandidaten zo objectief mogelijk (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 33). Deze maatregelen maken zichtbaar dat de overheid een goede wil heeft om vriendjespolitiek uit te bannen. Eveneens wordt het belang van goed onderwijs steeds vaker genoemd. In het onderwijs zou meer aandacht moeten worden besteed aan integriteit en het nut van internationale vergelijkingen ten aanzien van goed bestuur (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 36).

Wanneer naar de externe macht wordt gekeken, zijn daar minder ontwikkelingen waar te nemen. Zo blijven consequenties voor overtredingen vaak uit, vindt er onvoldoende handhaving plaats en is transparantie geen verplichting. De financiering van politieke partijen wordt bijvoorbeeld niet gecontroleerd (Commissie Onderzoek Curaçao, 2011: 31). Wanneer er geen

uitvoering wordt gegeven aan wetten en regels, tast dat de werking van de andere instituties die integriteit borgen ook aan. Beleid verdient handhaving, anders verliest het kracht.

De prikkel om waarden te ontwikkelen lijkt op Curaçao te zijn afgenomen. Zo wordt gesteld dat de publieke sector in de afgelopen jaren onvoldoende gedaan heeft om de bewustwording ten aanzien van de bevordering van kennis over integriteit onder de bevolking (Transparency International, 2013: 17).

5.9 Indicator 8: Politieke en publieke steun integriteitssysteem

De achtste indicator onderzoekt hoe steun voor integriteitsystemen op Sint-Maarten en Curaçao wordt gewonnen. Politieke en publieke steun is essentieel voor het legitimeren van activiteiten ten aanzien van integriteitsbeleid (Huberts et al. 2012: 17). Bij deze actor kunnen vragen gesteld worden als: Is de politieke steun voor het integriteitsbeleid aanwezig en aanhoudend? Steunt het publiek het integriteitsbeleid en zo ja, hoe aanhoudend is die steun?

Sint-Maarten

Op Sint-Maarten zijn het voornamelijk de schandalen die de aandacht op het integriteitsbeleid hebben gevestigd. Tijdens de onderzoeken verschijnt het onderwerp integriteit prominent op de agenda. In 2011 stelde de onderzoekcommissie dat de meeste gesprekken openhartig, coöperaties en constructief van aard waren. Deze grote mate van bereidheid duidt op een probleembewustzijn en het concrete verlangen tot verbetering (Wit, 2014: 5).

Sint-Maarten kent een geschiedenis waarin het eiland zelfvoorzienend was en een geïsoleerd bestaan had. Toen in de jaren zestig het toerisme toenam en de economie groeide, nam ook de bevolking op het eiland toe. Deze groei van de private sector leidde niet automatisch tot de groei van de publieke sector (Wit, 2014: 7). Lokaal was er geen structurele en langetermijn belangstelling voor de opbouw van het overheidsapparaat. Men wilde het liefst besturen zoals men gewend was: *‘via diensten en wederdiensten’* (Wit, 2014: 7). In het begin kwamen er vanuit Den Haag geen aansporingen dat anders te doen. In de jaren tachtig veranderde deze bemoeienis en werd een professionele overheid gebouwd met inmenging van Den Haag. Ondanks het feit dat de overheid op Sint-Maarten stukken effectiever en efficiënter is dan enkele decennia geleden, moet ook worden vastgesteld dat de oude politieke cultuur nog tot op de dag van vandaag voortleeft (Wit, 2014: 8). De bevolking is geneigd aan dit oude systeem bij te dragen, met name door het uitbrengen van hun stem bij een verkiezing. Stemmers nemen bij

het uitbrengen van hun stem de vraag mee wat de stem voor hen oplevert. De publieke steun komt in de rapporten niet expliciet naar voren. Daar is dan ook geen uitspraak over te doen.

Curaçao

Op Curaçao geldt in grote mate een gelijkend patroon ten aanzien van steun als op Sint-Maarten. Zo vormen integriteitsschendingen, of beschuldigingen daarvan, de aanleiding voor onderzoeken. Aan deze onderzoeken wordt over het algemeen goed meegewerkt, maar er is niet vast te stellen in welke mate er publieke steun aanwezig is. Opvallend is wel dat het bedrijfsleven het vestigingsklimaat ziet verslechteren doordat corruptiebestrijding uitblijft. Het bedrijfsleven heeft de regering expliciet opgeroepen hier werk van te maken (Transparency International, 2013: 206).

5.10 Indicator 9: Effectiviteit en efficiëntie integriteitssysteem

De negende en laatste indicator belicht de effectiviteit en efficiency van een lokaal integriteitssysteem. De lakmoesproef voor ieder beleid is of de geformuleerde doelen worden behaald en of de kosten zijn zoals begroot.

Vragen die bij deze indicator worden gesteld, zijn: In welke mate is het huidige systeem succesvol in het verbeteren van de integriteit (ethische normen, weerstand tegen corruptie, vertrouwen in publieke instellingen en de kwaliteit van het democratische leven)? Is er serieuze aandacht besteed aan het integriteitssysteem? (Huberts et al. 2012: 167-168).

Sint-Maarten

Wanneer naar de geschiedenis van Sint-Maarten wordt gekeken, dan is er in de afgelopen jaren ontzettend veel veranderd. Nieuwe instituties zijn opgericht, integriteitsonderzoeken hebben plaatsgevonden en tal van plannen zijn ontwikkeld om het openbaar bestuur integer te laten functioneren. Sint-Maarten komt van ver en er zijn flinke stappen gezet (Wit, 2014: 8). Het autonome land is in zeer korte tijd gebouwd en veel instituties moesten uit het niets komen. Ondanks dat gegeven zou het ook mogelijk moeten zijn om in de tijd dat het land nu zelfstandig is de kinderziektes uit het integriteitssysteem te halen. In de oude staatkundige inrichting kende Sint-Maarten ook een openbaar bestuur, politici, politieke partijen, bestuurders etcetera (Wit, 2014: 8). Het is echter de vraag of het argument van tijd, een overtuigend argument is voor de huidige integriteitsproblemen van het eiland.

Een ander punt is dat integriteitsschendingen het onderwerp meer agenderen dan structurele overheidsplannen. Veel plannen waar wel wetten over zijn aangenomen, zijn zelfs nog niet uitgevoerd. Nederland heeft nu een nieuw plan ontwikkeld waarmee het Sint-Maarten wil helpen, namelijk de handhaving verbeteren door 22 miljoen te investeren. Het lijkt erop dat nu eerst de harde controle wordt versterkt voordat zachter regelingen verder worden ontwikkeld.

Over de kwaliteit van democratisch leven blijven ook zorgen bestaan. In de eerste plaats doordat Sint-Maarten het lastig vindt om vriendjespolitiek te bestrijden. Ten tweede blijkt dat de Staten van Sint-Maarten hun instrumenten, zoals bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, nauwelijks gebruiken (Algemene Rekenkamer, 2014: 7). Tot slot blijft het in een kleine gemeenschap waar de afhankelijkheid sterk in de cultuur is verankerd, lastig om het kopen van stemmen te voorkomen. Het democratisch proces wordt hier sterk door beïnvloed (Wit, 2014: 8).

Curaçao

Op Curaçao zijn ook flinke stappen gemaakt in het verbeteren van het openbaar bestuur. Krachtige instituties waaronder de Hoge Raad, de ombudsman en de publieke sector hebben een positieve uitwerking op de integriteit (Transparency International, 2013: 230). De score wordt echter omlaag gehaald door de zwakheid van andere instituties, met name door het ontbreken van transparantie en het uitwerken van wet- en regelgeving. Veel informatie moet wettelijk gezien openbaar worden gemaakt, maar in de praktijk gebeurt dat niet altijd.

Daarnaast is een groot verschil tussen de perceptie van corruptie op het eiland en de daadwerkelijke informatie over corruptieschendingen. Het integriteitssysteem wordt voor een deel gehinderd door angst. Op het eiland heerst een angstcultuur voor represailles wanneer men spreekt over corruptie (Transparency International, 2013). Tot slot wordt door een gebrek aan financiële middelen en een lage personele bezetting, onvoldoende gehandhaafd op het eiland.

5.11 Beantwoording deelvraag

In het voorgaande is het LIS-model op Sint-Maarten en Curaçao toegepast. Met behulp van negen indicatoren en de geselecteerde data is onderzocht hoe de integriteit op lokaal niveau is geborgd. Met deze informatie is deelvraag vier te beantwoorden.

Deelvraag 4 - In welke mate is de integriteit binnen Sint-Maarten en Curaçao geborgd?

Sint-Maarten

De wetgeving ten aanzien van integriteit is toereikend op het eiland. Het ontbreekt echter aan handhaving. Als oorzaak voor het uitblijven van handhaving worden het gebrek aan financiële middelen genoemd en onwil.

Een ander punt van aandacht is de aansluiting bij de cultuur waar wetten en regels onvoldoende rekening mee houden. Verschillende onderzoeken hebben dit punt aangekaart, niet als een excuus maar als een extra dimensie waar meer rekening mee gehouden moet worden op Sint-Maarten. Er heerst een heel andere cultuur met heel andere waarden dan in Europees Nederland. Wanneer naar de integriteitsonderzoeken wordt gekeken, is vast te stellen dat zij voornamelijk zich richtten op het onderzoeken van publieke functionarissen en het openbaar bestuur van Sint-Maarten.

De definitie die voor de onderzoeken van Sint-Maarten wordt gebruikt heeft diepe wortels in de literatuur. Drie van de acht definities zijn terug te zien, waarbij ook het culturele aspect in een definitie wordt meegenomen. Om integriteit lokaal te borgen zet Sint-Maarten met de oprichting van de Integriteitskamer een grote stap voorwaarts. Over de totstandkoming is het laatste woord echter nog niet gezegd, eerst zal het Constitutioneel Hof uitspraak moeten doen.

Op lokaal niveau zijn weinig waarden door de publieke sector overgedragen aan de inwoners van het eiland. Op lokaal niveau zou hier meer oog voor moeten komen en dient de regering hier meer tijd aan te besteden. In het integriteitsbeleid dienen volgens bijna alle onderzoeken meer aandacht te komen voor harde controles. De zachte controles als integriteitscodes, trainingen en scholingen volgen daarna. Wanneer deze zachte controles nu worden opgetuigd zouden zij een slap fundament hebben.

De aandacht voor integriteit en het beleid wat wordt ontworpen, lijkt in sterke mate te worden beïnvloed door integriteitsschendingen. Meer structurele aandacht zou wenselijk zijn, de Integriteitskamer kan daar in voorzien. Dit geldt tevens voor Curaçao.

Curaçao

Op Curaçao is het regulerende wettelijk kader op orde. Door het uitblijven van handhaving wordt er echter geen opvolging aan beleid gegeven. Dit tast de kwaliteit van het integriteitsbeleid aan.

De transparantie van politieke partijen kan beter worden georganiseerd, met name door verplichtingen op te leggen en regels niet vrijblijvend te maken. De Kiesraad daarentegen bewaakt de democratische processen met grote zorg. Deze institutie wordt als krachtig beoordeeld.

Wetten worden in voldoende mate omgezet in daadwerkelijk beleid. Een goede handhaving zou het nog meer versterken. Over de mate waarin de besturende macht zich inmengt in de politiek macht bestaan zorgen. Een ander punt is dat de screening van minister beter moet worden geborgd door deze verplicht te maken.

Net als op Sint-Maarten geldt ook op Curaçao dat de bewustwording ten aanzien van integriteit op lokaal niveau kan worden vergroot. Op dit moment wordt weinig aandacht gegeven aan dit onderwerp in het onderwijs.

Opvallend is dat op Curaçao veel zachte maatregelen zijn genomen, maar dat de harde maatregelen ontbreken. Zo worden gedragscodes ontwikkeld, maar is het onbekend hoe daar opvolging aan wordt gegeven en is er geen informatie beschikbaar over het functioneren van de gedragscode in de praktijk.

Het begrip integriteit wordt in de onderzoeken die op Curaçao zijn uitgevoerd nagenoeg hetzelfde uitgelegd als op Sint-Maarten. Het kent een zeker mate van onkreukbaarheid en heilheid, maar tegelijkertijd dient ook aan geldende wetten en regels te worden voldaan. Tevens wordt ook op Curaçao de invloed van het culturele aspect genoemd.

Curaçao kent geen integriteitsbureau, dat wordt gezien als een tekortkoming in het borgen van integriteit omdat ook op dit eiland structurele aandacht wordt gemist.

5.12 Samenvatting hoofdstuk 5

Dit hoofdstuk vormde het laatste hoofdstuk van de dataverzameling. In dit hoofdstuk is het LIS-model op Curaçao en Sint-Maarten toegepast. Met de negen indicatoren van het model is onderzocht in welke mate de integriteit op lokaal niveau in het openbaar bestuur van de eilanden is geborgd. Met deze informatie is deelvraag 4 beantwoord.

Nu alle data zijn verzameld kan de analyse plaatsvinden. De verzamelde data worden met de bestaande inzichten uit de literatuur geconfronteerd. Daarbij wordt gekeken of de

beleidsprong invloed heeft op de mate waarin integriteit op lokaal niveau is geborgd. Tot slot zullen de verwachtingen die vooraf zijn geformuleerd worden onderzocht.

6. Analyse

In deze analyse worden theorie uit hoofdstuk 2 verbonden met de dataverzameling uit de hoofdstukken 4 en 5. Nadat hier een analyse van is gemaakt, komt de hypothese uit hoofdstuk 2 aan bod. Onderzocht zal worden of de hypothese wel of niet aanvaard kan worden.

6.1 De oorsprong en de mate van borging

Om de top-down en bottom-up oorsprong van integriteitsbeleid te verbinden aan de mate van borging, is in hoofdstuk 4 het integriteitsbeleid van Sint-Maarten en Curaçao gelabeld.²⁰ Om de mate waarin het integriteitsbeleid op lokaal niveau is geborgd, is in hoofdstuk 5 de LIS-analyse van Sint-Maarten en Curaçao gemaakt. Nu volgt een verbinding tussen deze verzamelde data.

De mate van borging op Sint-Maarten

Tabel 8. Algemene Maatregel van Rijksbestuur Sint-Maarten

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down opgevolgd door bottom-up	Binnen het integriteitsbeleid dat voor deze studie is geanalyseerd, komen twee AMvRB's voor.²¹ Voor allebei de AMvRB's geldt ze zijn gebruikt omdat de integriteit binnen Sint-Maarten en Curaçao in onvoldoende mate zelfstandig is geborgd. Zo werden toetsingscriteria voor de plannen van aanpak niet gehaald en adviseerde onderzoekscommissies de oprichting van de Integriteitskamer.²² Daarnaast geldt voornamelijk voor Sint-Maarten, maar deels ook voor Curaçao, dat de uitvoerende machten onvoldoende de integriteit borgen.²³ Wanneer deze instituties niet goed functioneren, heeft dit zijn weerslag op de borging van integriteit. Wetten worden niet uitgevoerd terwijl die wel democratisch zijn aangenomen. Op basis van deze inzichten lijkt het dat de AMvRB voor een deel ook als signaalfunctie wordt

²⁰ Zie tabel 3 en 4 in hoofdstuk 4

²¹ Zie hoofdstuk 4

²² Zie paragrafen 4.2 en 5.6

²³ Zie paragraaf 5.2

	gebruikt vanuit Nederland. Het is namelijk niet de bedoeling om enkel top-down beleid uit te voeren. Zo staat in artikel 7 van de AMvRB waarin de plannen van aanpak staan vermeld dat besluitvorming gericht moet zijn op consensus. Dat is duidelijk een kenmerk van de bottom-up benadering.
--	---

Tabel 9. Politiekorps Sint-Maarten

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down	De staatkundige hervorming heeft er toe geleid dat Sint-Maarten een eigen politiekorps op moest zetten. Voor de uitvoering hiervan is het eiland zelf verantwoordelijk. Voor de uitvoering werd het advies gegeven een netwerk te creëren en de samenwerking met andere politiekorpsen te zoeken.²⁴ Aan deze adviezen geeft Sint-Maarten geen gehoor, het land blijft zelfstandig te werk gaan en zoekt geen samenwerking.²⁵ Over de mate waarin deze institutie bijdraagt aan de borging van integriteit ontstaan op termijn zorgen. Zo kampt het korps regelmatig met onderbezetting en stellen de onderzoeken vast dat er onvoldoende wordt gehandhaafd.²⁶ Sint-Maarten lijkt zelfstandig onvoldoende de integriteit zelfstandig te kunnen borgen (bottom-up) en Nederland kondigt om die reden een nieuwe top-down maatregel aan die de rechtshandhaving moet proberen te verbeteren. Ook hier is te zien dat het beleid top-down begint en er de vrijheid is om de verantwoordelijkheid over te nemen. Doordat niet aan de voorwaarden van borging wordt

²⁴ Zie paragraaf 4.4

²⁵ Zie paragraaf 5.7

²⁶ Zie paragraaf 5.2

	voldaan die als toetsingscriteria zijn opgesteld, wordt weer teruggevallen op een top-down benadering.
--	--

Tabel 10. Landsrecherche Sint-Maarten

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down opgevolgd door bottom-up, vervolgens weer top down	Door de staatkundige hervorming moest de Landsrecherche worden opgericht. De opstart top-down was positief. Zo verliep het wervings- en selectietraject positief en werd de institutie verder opgebouwd door Sint-Maarten. ²⁷ Verdere ontwikkelingen bleven echter uit. Het proces stagneerde en de Landsrecherche diende een verzoek om assistentie in bij Nederland (bottom-up). Als oorzaak voor de stagnatie wordt onwil en het gebrek aan financiële middelen genoemd. ²⁸ Op de vraag of Nederland wilde assisteren volgde geen officieel antwoord. Wel ontwikkelde Nederland zelfstandig een geheel nieuw top-down plan dat Sint-Maarten werd opgelegd. ²⁹

Tabel 11. Integriteitsonderzoeken Sint-Maarten

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Bottom-up & top-down	Op Sint-Maarten zijn twee integriteitsonderzoeken gelijktijdig uitgevoerd. Doordat deze onderzoeken een verschillende beleidsoorsprong hebben, namelijk een top-down en bottom-up benadering, is het moeilijk vast te stellen wat de invloed van welke oorsprong is. ³⁰ Wel is de wijze waarop de aanbevelingen van deze onderzoeken zijn geïnterpreteerd interessant om te

²⁷ Zie paragraaf 4.2

²⁸ Zie paragraaf 5.11

²⁹ Zie paragraaf 4.2

³⁰ Zie paragraaf 4.2

	analyseren. De minister van Sint-Maarten nam namelijk veel aanbevelingen van beide onderzoeken over en kondigde een pakket van maatregelen aan. Dit besluit is als bottom-up te zien. Na een aantal maanden stagneerde het proces.³¹ Wel is het nodig om voorzichtig te zijn in de analyse van deze stagnatie. Deze is niet te koppelen aan de herkomst van de integriteitsonderzoeken, maar moet op zichzelf geanalyseerd worden. Een mogelijke verklaring waarom de bottom-up opvolging stagneerde is moeilijk te vinden. Er kunnen verschillende factoren van invloed zijn, namelijk: een tekort aan financiën, culturele invloeden en een gebrek aan urgentie.³²
--	---

Tabel 12. Versterking rechtshandhaving

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down & bottom-up	De mate waarin de handhavende macht de integriteit borgt werd als onvoldoende gekwalificeerd.²⁸ Een top-down maatregelen werd aangekondigd waarbij 22 miljoen werd vrijgemaakt ter verbetering van de borging. Sint-Maarten accepteerde deze werkwijze niet, tegelijkertijd was het eiland niet zelfstandig in staat de integriteit te borgen. Na een bestuurlijke crisis werd overgeschakeld op een bottom-up benadering op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid. De maatregelen van het geïnitieerde top-down beleid zijn voor een groot deel gelijk gebleven. De verbetering van de rechtshandhaving is broodnodig wanneer naar de mate van borging wordt gekeken.³³ Tegelijkertijd wordt verbetering van de handhavende macht, zonder dat er

³¹ Zie paragraaf 4.2

³² Zie paragraaf 5.2

³³ Zie paragraaf 5.2

	aandacht besteed wordt aan zachter maatregelen, als zinloos gezien. Handhaving, cultuur en waarden dienen namelijk hand in hand te gaan. ³⁴
--	--

Tabel 13. Wetgevende macht Sint-Maarten

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Bottom-up	De wetgevende macht functioneert inefficiënt en inadequaat. ³⁵ Daarnaast worden ten aanzien van de wetgevende macht op Sint-Maarten een drietal zaken opgemerkt. Ten eerste sluiten wetten en regels onvoldoende aan op de culturele context. Ten tweede borgt het huidige wettelijke kader transparantie onvoldoende. Ten derde wordt er voor de screening van ministers onvoldoende zorg gedragen. ³⁶ De bottom-up benadering die van kracht is lijkt niet te slagen. Het is tijdens dit onderzoek niet bekend geworden of er maatregelen in de maak zijn die top-down van kracht zullen zijn om de tekortkomingen weg te werken.

Tabel 14. Integriteitskamer Sint-Maarten

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down opgevolgd door bottom-up	Het LIS-model hecht grote waarde aan de rol van het lokale Integriteitsbureau. Het feit dat Sint-Maarten op dit moment een Integriteitskamer opricht, vergroot de mate van borging volgens het LIS-model. ³⁷ De totstandkoming verliep echter niet vlekkeloos en veranderde van een top-down - naar een bottom-up benadering. ³⁸

³⁴ Zie paragraaf 5.7

³⁵ Zie paragraaf 5.2

³⁶ Zie paragraaf 5.3 en 5.7

³⁷ Zie paragraaf 2.2

³⁸ Zie paragraaf 5.6

	Na een top-down uitgevoerd integriteitsonderzoek was het oprichten van een Integriteitskamer een aanbeveling. Minister Plasterk had daar wel oren naar, maar wilde niet dat Sint-Maarten zelfstandig deze Integriteitskamer op zou richten. Zijn argument was dat Sint-Maarten een Integriteitskamer wilde oprichten die enkel verantwoording aflegde aan de Staten van Sint-Maarten, terwijl minister Plasterk graag de Rijksministerraad daar aan toevoegde. Minister Plasterk stelde voor om met een Algemene Maatregel van Bestuur de Integriteitskamer op te richten, een heel duidelijk top-down beleid. Sint-Maarten reageerde hier echter verbolgen op.³⁹ De noodzaak voor het oprichten werd gedeeld, maar niet de wijze waarop. Na verschillende overleggen werd een breed pakket aan maatregelen aangekondigd waar Nederland en Sint-Maarten samen aan gaan werken om rechtshandhaving op het eiland te verbeteren. Onderdeel van dit plan is de oprichting van de Integriteitskamer, waarvoor op 18 augustus 2015 een Landsverordening voor de oprichting is aangenomen.
--	--

De mate van borging op Curaçao

Tabel 15. Algemene Maatregel van Rijksbestuur Curaçao

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down opgevolgd door bottom-up	De AMvRB's hebben ervoor gezorgd dat een integriteitsonderzoek werd uitgevoerd en dat de plannen van aanpak, wanneer niet aan de toetsingscriteria werd voldaan, werden opgesteld. In beide gevallen bleek de integriteit onvoldoende op Curaçao zelf te zijn geborgd, waardoor een top-down besluit werd gebruikt. ⁴⁰

³⁹ Zie paragraaf 4.2, 5.6 en 5.7

⁴⁰ Zie paragraaf 4.3

	In de beginfase werd aan de maatregelen van de AMvRB gehoor gegeven en het doel was om Curaçao weer bottom-up de leiding te laten nemen. ⁴¹ Binnen het politiekorps heeft deze manier gewerkt en heeft een goede samenwerking plaatsgevonden die de mate van borging positief heeft beïnvloed.
--	---

Tabel 16. Politiekorps Curaçao

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Bottom-up	Curaçao is na de staatkundige hervorming zelf verantwoordelijk voor de oprichting van een politiekorps. Bottom-up werd uitvoering aan deze taken gegeven, adviezen werden opgevolgd en de samenwerking met verschillende instanties werd gezocht.⁴² De mate waarin deze institutie functioneert en dus de integriteit is geborgd, kent wel een aantal zwakheden. Zo is er weinig transparantie en wordt er niet meegewerkt aan integriteitsonderzoeken. Daarnaast kampt het politiekorps met financiële en personele tekorten. Deze tekorten leiden uiteindelijk tot een afname in het gezag van de politie op Curaçao. Bij Sint-Maarten is bij het onvoldoende borgen van integriteit door een bottom-up benadering, in veel gevallen een top-down besluit door Nederland genomen. De waarneming geldt echter niet voor Curaçao.⁴³

⁴¹ Zie paragraaf 4.3 en 5.2

⁴² Zie paragraaf 4.3

⁴³ Zie paragraaf 5.11

Tabel 17. Integriteitsonderzoek Commissie Onderzoek Curaçao

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Top-down	Politie en bestuurder op Curaçao beschuldigden elkaar van corruptie en niet integer handelen. Dit deed afbreuk aan de mate waarin integriteit was geborgd en leidde zelfs tot maatschappelijke onrust.⁴⁴ Nederland kondigde door middel van een AMvRB een integriteitsonderzoek aan om de beschuldigingen grondig te onderzoeken. Twijfel over de integriteit van bestuurders wordt als betonrot gezien, dan moet je niet binnenhalen maar uitsluiten. De conclusies van dit onderzoek waren scherp. Er werd een groeiende onrust en wantrouwen onder brede lagen van de samenleving geconstateerd. De commissie noemde in haar aanbevelingen expliciet de verantwoordelijkheid van de minister-president. Hij zou volstreekte helderheid over zijn eigen integriteit moeten geven als hoofdverantwoordelijke voor het bewaken van de integriteit op Curaçao en in zijn Kabinet. De minister-president kondigde aan geen enkele aanbeveling over te nemen en het rapport naast zich neer te leggen.⁴⁵ De signaalfunctie die veel top-down beleid heeft werd hier niet door een bottom-up benadering opgevolgd.⁴⁶ Sterker nog, heel de uitkomst van het onderzoek werd van tafel geveegd.

Tabel 18. Integriteitsonderzoek Transparency International Curaçao

Oorsprong van beleid	De mate van borging
Bottom-up	In het onderzoek van Commissie Onderzoek Curaçao werd een breed onderzoek aanbevolen dat onder

⁴⁴ Zie paragraaf 4.3

⁴⁵ Zie paragraaf 4.3

⁴⁶ Zie paragraaf 5.11

	democratische legitimiteit van de regering plaats zou moeten vinden. Met het onderzoek van Transparency International is hier bottom-up gehoor aan gegeven, al ontkent de minister-president dat. Aan het onderzoek werd over het algemeen goed meegewerkt, maar het is niet vast te stellen in welke mate er publieke steun is voor het integriteitsonderzoek.⁴⁷ Het onderzoek stelde namelijk vast dat er een groot verschil is tussen de perceptie van corruptie en de daadwerkelijke informatie die voorhanden is.⁴⁸ De grootste belemmering op het eiland vormt angst. Angst voor represailles wanneer men spreekt over corruptie. Het bedrijfsleven daarentegen heeft zich heel nadrukkelijk uitgesproken over de integriteitsschendingen. Zij zien het vestigingsklimaat verslechteren en vinden dat corruptie onvoldoende wordt bestreden. Zij roepen de regering op om juist daar meer aan te doen.
--	---

De verbinding tussen de oorsprong en de mate van borging heeft nu plaatsgevonden. Het blijkt niet eenvoudig om de oorsprong van beleid (hoofdstuk 4) met de mate van borging (hoofdstuk 5) aan elkaar te verbinden. Het maken van een scherpe analyse is door de vele factoren die de mate van borging beïnvloeden niet gemakkelijk. Wel zijn bepaalde tendensen waargenomen.

Ten eerste is opgevallen dat de meeste nieuwe maatregelen top-down zijn aangekondigd en/of geïnitieerd. Opvallend is dat veel top-down beleid het vooraf geformuleerde doel weet te bereiken, al dan niet door later gebruik te maken van een bottom-up benadering. Dit komt overeen met wat in de literatuur over de top-down benadering staat: Wanneer actoren en het doel helder zijn is een top-down benadering zeer effectief (Sabatier, 1986: 21-22; Hill, 2015: 273).

⁴⁷ Zie paragraaf 5.9

⁴⁸ Zie paragraaf 5.11

Ten tweede valt op dat aanleiding voor een top-down maatregel in bijna alle gevallen wordt gevormd door een slecht borging.⁴⁹ Zo leiden integriteitsschendingen, ontluisterende onderzoeksrapporten en onderlinge beschuldigingen van bestuurders tot harde maatregelen. Het doel van die harde maatregelen is niet echter de schending te onderzoeken maar het hele integriteitssysteem.⁵⁰

Ten derde is een golfbeweging tussen de top-down en bottom-up benadering te zien. Beleid wordt regelmatig top-down aangekondigd waarna door onvrede van Sint-Maarten en Curaçao een bestuurlijke crisis volgt. Na overleggen tussen de landen wordt overgeschakeld op een bottom-up benadering van gelijkwaardigheid. Het geformuleerde doel van de top-down maatregelen blijft echter in veel gevallen hetzelfde.

De literatuur biedt een aantal mogelijk verklaringen voor deze waarneming. Zo kan het doel van een top-down beleid zijn om politieke processen te elimineren (Berman, 1978; Hoppe, Van de Graaf en Van Dijk, 1985; Baier, March en Saetren, 1986). Op de eilanden zijn echter weinig politieke processen ten aanzien van het integriteitsbeleid gaande die geëlimineerd zouden kunnen worden, omdat de urgentie daarvoor wordt gemist.⁵¹ Ook kan een verklaring zijn dat er een harde beslissing nodig is, actoren en het doel duidelijk zijn en daarom voor een top-down maatregel wordt gekozen. Het bottom-up vervolg kan vervolgens op decentraal niveau veel beter actoren beïnvloeden (Lipsky, 1993). Een andere verklaring kan zijn dat Sint-Maarten en Curaçao geneigd zijn om terug te vallen op oude bestuurlijk gewoonten uit de tijd dat Europees Nederland zich minder met het integriteitsbeleid bezighield.⁵²

Naast de inzichten uit de literatuur zijn er nog enkelen andere bevindingen op basis van de dataverzameling gedaan. Deze inzichten bieden mogelijk een aanzet voor een verklaring van de waargenomen golfbeweging ten aanzien van de beleidsoorsprong.

De meest voor de hand liggende verklaring is dat de definitie van wat integriteit is verschilt. Europees Nederland zou eerder een integriteitsschending waarnemen dan Sint-Maarten en Curaçao. Hier is echter geen bewijs voor gevonden in deze studie. De definities die worden gehanteerd zijn juist breed onderbouwd vanuit de literatuur en hebben oog voor de culturele context.⁵³ Maar onderzoek toont aan dat de wet- en regelgeving onvoldoende oog hebben voor

⁴⁹ Zie hoofdstuk 5

⁵⁰ Zie paragraaf 5.4 en tabel 6

⁵¹ Zie paragraaf 5.9, tabel 10 en tabel 17

⁵² Zie paragraaf 3.3

⁵³ Zie paragraaf 5.5

de culturele context.⁵⁴ Hier lijkt een discrepantie op te treden. Door de invloeden vanuit de context en cultuur op Sint-Maarten en Curaçao kunnen heel andere normen en waarden gelden. Dit kan een mogelijke verklaring zijn voor de signaalfunctie van alle top-down benaderingen. Een andere verklaring kan het ontbreken van publieke en politieke steun voor het borgen van integriteit zijn. Zowel op Sint-Maarten als op Curaçao geldt weinig steun waardoor de kans bestaat dat een bottom-up benadering weinig kans van slagen heeft⁵⁵.

Concluderend is het moeilijk om de golfbeweging te verklaren, wel zijn er een aantal mogelijk verklaringen te noemen. De aanzet tot het beter borgen van integriteit wordt bijna altijd top-down gedaan. Of dat in de meeste gevallen effectief is voor het besluitvormingsproces en de relatie met eilanden blijft, ook op grond van de literatuur, de vraag. De top-down en bottom-up benadering lijken elkaar daarom juist nodig te hebben in de unieke relatie die Nederland, Sint-Maarten en Curaçao met elkaar hebben.

6.2 Hypothese

Op basis van inzichten uit de literatuur in hoofdstuk 2, is een hypothese opgesteld. Door de verzamelde data naast deze hypothese te leggen, kan deze worden aangenomen of verworpen.

Hypothese: ‘Hoe meer de oorsprong van integriteitsbeleid wordt gekenmerkt door een bottom-up benadering, hoe groter de mate van borging binnen het openbaar bestuur op lokaal niveau.’

Wanneer naar de oorsprong van het integriteitsbeleid op Sint-Maarten en Curaçao wordt gekeken, is zowel een top-down als een bottom-up benadering te zien. In veel gevallen wanneer de integriteit op deze eilanden verslechterd en het openbaar bestuur niet ingrijpt, wordt een rigoureuze maatregel uit Nederland top-down aangekondigd.

De aankondiging leidt tot irritaties en verwijten van de eilanden aan Nederland. Het is een terugkerend patroon dat bestuurders vervolgens weer met elkaar in gesprek gaan. Het uiteindelijke doel van de aangekondigde top-down maatregel blijft staan, maar de wijze waarop het doel wordt bereikt, verandert.

⁵⁴ Zie de paragrafen 5.3 en 5.9

⁵⁵ Zie paragraaf 5.9

Dat is voornamelijk te zien in het netwerk dat rondom een thema wordt opgezet en samengewerkt wordt op basis van gelijkwaardigheid. Door de literatuur zijn deze kenmerken te bestempelen als een bottom-up benadering (Matland, 1995: 148).

Wanneer echter enkel een bottom-up benadering zou worden gebruikt, zoals de hypothese stelt, dan is de signaalfunctie van de top-down benadering verloren. Wanneer enkel een top-down benadering wordt gebruikt, dan wordt geen recht gedaan aan de staatsrechtelijke taken van Sint-Maarten en Curaçao. De twee benaderingen lijken elkaar in deze fase van de eilanden nodig te hebben. Om die reden wordt de hypothese verworpen.

6.3 Samenvatting hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk is de verbinding gemaakt tussen de theorie en de waarneming. In hoofdstuk 2 zijn inzichten verzameld over de top-down en bottom-up benaderingen. Vervolgens is op grond van deze inzichten een hypothese opgesteld. Door in hoofdstuk 4 en 5 data te verzamelen en deze met elkaar te verbinden, was het mogelijk om te onderzoeken of de opgestelde hypothese kon worden aanvaard of moest worden verworpen. Uit de analyse kwam duidelijk naar voren dat deze moest worden verworpen.

In het volgende hoofdstuk zal de conclusie van dit onderzoek worden gegeven. Dat wordt gedaan door antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek die in hoofdstuk 1 is opgesteld.

7. Conclusie

In dit afsluitende hoofdstuk zal de hoofdvraag van deze studie worden beantwoord. Vervolgens volgt een reflectie op de gebruikte theorie. Tot slot wordt stilgestaan bij de aanbevelingen en onderwerpen waar mogelijk vervolgonderzoek naar kan worden gedaan.

7.1 Beantwoording hoofdvraag

Hoofdvraag - Heeft een top-down of bottom-up oorsprong van integriteitsbeleid binnen Sint-Maarten en Curaçao invloed op de mate waarin integriteit binnen het openbaar bestuur op lokaal niveau is geborgd?

In de oorsprong van het integriteitsbeleid op Sint-Maarten en Curaçao is zowel een top-down als bottom-up benadering te zien. Wel domineert de top-down benadering de oorsprong van het integriteitsbeleid licht. Opvallend is dat bij verschillende beleidsmaatregelen de top-down en bottom-up benadering elkaar opvolgen. Een maatregel wordt eerst top-down aangekondigd of geïnitieerd en in een later stadium opgevolgd door een bottom-up benadering. Meestal is daar een bestuurlijke crisis tussen Nederland en Sint-Maarten of Curaçao aan vooraf gegaan.

Beide benaderingen zijn dus aangetroffen. Of de mate van borging echter verschilt is moeilijk vast te stellen. Wel kan gezegd worden dat het doel dat door de top-down is geformuleerd, bijna altijd wordt bereikt. Soms is daar een bottom-up benadering voor nodig, maar er zijn ook voorbeelden aangetroffen waar dat niet nodig is geweest.

De top-down benadering heeft een keerzijde. Volgens de literatuur is deze benadering namelijk minder goed in staat om actoren op decentraal niveau te motiveren voor een beleidsmaatregel. In deze studie is dat bevestigd. De bottom-up benadering is veel beter in staat decentrale actoren voor een beleidsmaatregel te motiveren. Maar ook deze benadering heeft een keerzijde. Zo zou de bottom-up benadering onvoldoende oog hebben voor de verantwoordelijkheid van actoren en de neiging hebben om te verzanden in politieke processen zonder over te gaan op de implementatie van beleid. Ook deze inzichten zijn in deze studie bevestigd. Doordat beide benaderingen en hun eigenschappen in de praktijk terug zijn te zien, lijkt het erop dat gezocht moet worden naar een evenwicht. Een evenwicht met aan de ene kant de unieke staatkundige verhouding en aan de andere kant de verschillende mate van urgentie ten aanzien van het integriteitsbeleid.

Concluderend is vast te stellen dat in het integriteitsbeleid zowel een top-down als bottom-up oorsprong wordt gekenmerkt. Voor de mate van borging lijken beide benaderingen met hun unieke eigenschappen nodig. Top-down om een signaal te geven met een duidelijk doel en

bottom-up om decentraal actoren te beïnvloeden en opvolging aan beleid te geven. In de unieke relatie die de landen (Nederland, Sint-Maarten en Curaçao) met elkaar hebben, lijkt het door elkaar gebruiken van deze twee benaderingen op dit moment het beste om integriteit op lokaal niveau te borgen. Er is nog een lange weg te gaan gezien de huidige integriteitsschendingen, maar er moet ook naar het verleden gekeken worden. Dan is te zien dat Sint-Maarten en Curaçao van ver komen en flink stappen hebben gezet om de integriteit beter te borgen.

7.2 Reflectie theorie

Voor dit onderzoek zijn twee soorten theorieën gebruikt die met elkaar in verbinding zijn gebracht. De eerste theorie ging in op de top-down en bottom-up benadering, de tweede theorie op de mate waarin integriteit op lokaal niveau is geborgd.

De theorie over top-down en bottom-up benadering van Mazmanian & Sabatier (1986) en Matland (1995) zijn klassiek in de wetenschap. Deze theorieën zijn tal van keren gebruikt en empirisch getoetst, waardoor ze betrouwbaar zijn.

De actoren van de top-down en bottom-up benadering zijn ruim gedefinieerd. Dat maakt het lastig om in sommige gevallen de verbinding met de casus te leggen. Daarnaast was het theoretisch kader rijker geweest wanneer een studie was gebruikt die aan zou geven welke vorm van oorsprong het beste zou werken voor het borgen van integriteitsbeleid. Deze studie was echter niet voorhanden; mogelijk voegt deze studie een klein deel aan kennis daarover toe.

Voor de mate van borging is het LIS-model gebruikt. Deze uitbreiding op het NIS-model heeft in deze studie bewezen van toegevoegde waarde te zijn. Juist de actoren die ingaan op het begrip integriteit, het toebedelen van waarden en de effectiviteit van integriteitssystemen zoeken een verbinding met de context en cultuur. Deze elementen blijken voor Sint-Maarten en Curaçao zeer belangrijk te zijn bij hun integriteitsbeleid.

7.3 Aanbeveling en vervolgonderzoek

Aanbevelingen

In de literatuur en integriteitsonderzoeken worden heel verschillende definities van integriteit gegeven. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, blijkt een definitie sterk te worden beïnvloed door context en cultuur. Wanneer in de toekomst de zelfstandige eilanden uit het Koninkrijk steeds meer zelf het integriteitsbeleid gaan voeren, zou het goed zijn om oog te hebben voor deze invloeden. Het mogen wel twee landen binnen het Koninkrijk zijn, de geschiedenis, cultuur en

context van het openbaar bestuur is echter wel zeer verschillend ten opzichte van Europees Nederland. Het is aan te bevelen om in het ontwerpen van integriteitsbeleid meer oog te hebben voor de context en de cultuur van een land.

Het is de verwachting dat de komende periode geïnvesteerd zal worden in controlemechanisme die top-down zijn opgelegd. Wanneer hier echter te veel aandacht naar toe gaat en de balans er niet meer is, zal op termijn meer aandacht moeten komen voor de zachtere kant van beleid. Denk hierbij aan het toekennen van waarden, uitwerken van normen en het onderwijzen van deze principes.

In deze studie is de top-down benadering in veel gevallen de initiator van integriteitsmaatregelen. De verwachting is dat wanneer de handhaving en harde controle toeneemt er op termijn meer bottom-up beleid nodig is.⁵⁶ Zo kunnen waarden nog beter aan de samenleving worden toebedeeld in plaats van uitgebreide harde controlemechanismen.

Om de top-down signaalfunctie van Nederland over te nemen, kan het verstandig zijn om bewustwording op de eilanden te vergroten. Heel concreet kan dit betekenen dat een grote campagne wordt opgezet met dilemmatrainingen en het toedelen van waarden.

Verder onderzoek

Na deze studie stopt het verzamelen van kennis over integriteit niet. Zoals in de reflectie op de theorie al is gesteld, werd kennis over de meest effectieve methode om integriteitsbeleid te ontwerpen, gemist. Deze studie heeft hier een kleine bijdrage aan kunnen leveren, maar hier zou nog meer onderzoek naar kunnen worden gedaan. Daarbij komt de vraag op of de ingenomen stelling, namelijk dat top-down integriteitsbeleid bij de totstandkoming het beste is en later wordt overgenomen door bottom-up werkwijze, juist is.

Een ander onderwerp wat is blijven liggen, is de invloed van de culturele context. Nederland blijkt in het integriteitsbeleid een stevige signaalfunctie te hebben. In welke mate de Nederlandse cultuur en opvatting over het begrip integriteit een rol spelen, is onduidelijk gebleven. Hier zou verder onderzoek naar gedaan kunnen worden. Met name omdat de literatuur stelt dat de culturele context invloed heeft op de definitie van integriteit.

⁵⁶ Zie paragraaf 2.4

Literatuur

AD (2015), 'Vete loopt verder op: Sint-Maarten gooit deur dicht', via <http://www.ad.nl/ad/nl/1013/Buitenland/article/detail/4125174/2015/08/20/Vete-loopt-verder-op-Sint-Maarten-gooit-de-deur-dicht.dhtml>, bezocht op maandag 25 januari 2016.

Alders, A. (2015), 'Obstacles to 'Good Governance' in the Dutch Caribbean: Colonial- and Postcolonial Development in Aruba and Sint-Maarten', Utrecht: University of Utrecht.

Algemene Rekenkamer (2014), 'Nulmeting Sint-Maarten: Stand van zaken institutionele integriteitszorg 2014', <http://www.arsxm.org/NL/Publicaties/Integriteitsonderzoek/Documents/Nulmeting%20intstitionele%20integriteitszorg%20maart%202014.pdf>, bezocht op donderdag 18 november 2015.

Alterman, R. (1983), 'Implementation Analysis: The Contours of an Emerging Debate', *Journal of Planning Education and Research* 3 (Summer): 63.

Baier, V. E., J.G. March en H. Saetren (1986), 'Implementation and ambiguity', *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3), (P.197-212).

Barrett, S. M. (2004), *Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*. *Public Administration*, 82: 249–262.

Berman, P. (1978), 'The Study of Macro- and Micro- Implementation', *Public Policy* (P. 157-184).

Berman, P. (1980), 'Toward an Implementation Paradigm of Educational Change.

Berman, P., & M.W. McLaughlin (1977), 'Federal Programs Supporting Educational Change. Volume VII: Factors Affecting Implementation and Continuation', Santa Monica, CA: Rand Corporation.

BIOS (2009), 'Integriteit gewaarborgd', via http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Integriteit_gewaarborgd-leidraad_A5.pdf, bezocht op maandag 13 juni.

BIOS (2015), 'Jaarboek Integriteit 2015', via http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek_2015/BIOS_Jaarboek_2015_incl omslag.pdf, bezocht op maandag 2 mei.

Blum, S., & K. Schubert (2009), 'Politikfeldanalyse', Wiesbaden.

Brewer, G. D., & DeLeon, P. (1983), 'The foundations of policy analysis', Dorsey Pr.

Briguglio, L. (2003), 'The vulnerability index and small island developing states: A review of conceptual and methodological issues', Bijdrage voor de AIMS Regional Preparatory Meeting on the Ten Year Review of the Barbados Programme of Action, Praia: Kaapverdië.

Bryman, A. (2008), 'Social Research Methods', Third Edition, Oxford: University Press.

Burt, R.S. (2000), 'The network structure of social capital', Greenwich: JAI Press.

Caribisch netwerk (2015), 'Integriteit voorzichtig besproken op IPKO', via <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/05/27/integriteit-voorzichtig-besproken-op-ipko/>, bezocht op woensdag 9 december 2015.

Caribisch Netwerk (2015a), 'Nederland en Sint-Maarten akkoord over Integriteitskamer', Publicaties integriteitsrapport Sint-Maarten uitgesteld', via <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/05/26/nederland-en-Sint-Maarten-akkoord-over-Integriteitskamer/>, bezocht op maandag 2 november 2015.

Caribisch Netwerk (2015b), 'Nederlandse rechercheurs kunnen niet zonder samenwerking met Sint-Maarten', via <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/08/25/nederlandse-rechercheurs-kunnen-niet-zonder-samenwerking-met-Sint-Maarten/>, bezocht op maandag 2 november 2015.

Caribisch Netwerk (2015c), 'Impasse Nederland en Sint-Maarten over Integriteitskamer', via <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/04/21/impasse-nederland-en-Sint-Maarten-over-Integriteitskamer/>, bezocht op dinsdag 2 mei 2016.

Caribisch Netwerk (2015d), 'Ombudsman stuurt wet Integriteitskamer naar constitutioneel hof', via <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/09/19/ombudsman-stuurt-wet-Integriteitskamer-naar-constitutioneel-hof/>, bezocht op dinsdag 2 mei 2016.

Carley, M. (1980), 'Rational techniques in policy analysis', London: Heineman Educational Books.

Carter, S.L. (1996), 'Integrity', New York: Harper Perennial.

Comité Koninkrijksrelaties (2015), 'Eén Koninkrijk met spelregels – discussienota prof. mr. Pieter van Vollenhoven', via <http://www.comitekoninkrijksrelaties.org/een-koninkrijk-met-spelregels-discussienota-van-vollenhoven/>, bezocht op dinsdag 19 januari 2016.

Commissie Onderzoek Curaçao (2011), 'Doe het zelf', via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/09/30/rapport-van-de-commissie-onderzoek-curaçao-doe-het-zelf/doehetzelf.pdf>, bezocht op woensdag 9 december 2015.

Croes, A.G. (1995), 'Good government, bad politics', via <http://www.fesca.org/Files/Reports/Koninkrijssymposium%201995.pdf>, geraadpleegd op woensdag 27 januari 2016.

De Graaf, G. de en L.W.J.C. Huberts (2011), 'Integriteit in het Nederlandse openbaar bestuur', Leiden: Leiden University press, P477-497.

De Surinaamse Krant (2015), 'Minister van der Horst werkt aan gedragscodes voor ambtenaren Curaçao', via <http://www.de-surinaamse-krant.com/2015/04/minister-van-der-horst-werkt-aan.html>, bezocht op maandag 14 december 2015.

Felson, M. (2009), 'Corruption and routine activities', Philadelphia: ASC conferentie.

Flyvberg, B. (2006), 'Five misunderstandings about case study research: Qualitative Inquiry, 12 (2), P219-245.

FWG (2013), 'Monitor op ontwikkelingen in der zorg: Trendrapport Caribisch gebied 2013', via [http://www.fwg.nl/Upload/FWG%20Trendrapport%20Caribisch%20gebied%202013%20WEIVERSIE%20\(2\).pdf](http://www.fwg.nl/Upload/FWG%20Trendrapport%20Caribisch%20gebied%202013%20WEIVERSIE%20(2).pdf), bezocht op woensdag 4 november 2015.

General Audit Chamber (2014), 'Baseline Study on Institutional Integrity Management', via <http://www.arsxm.org/EN/Press-Room/Press-Releases/Pages/The-final-report-%E2%80%9CBaseline-Study-on-Institutional-Integrity-Management%E2%80%9D.aspx>, bezocht op maandag 2 november 2015.

Goggin, M. L., A.O. Bowman, L.P. Lester en L.J. O'Toole (1990), 'Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation', Glenview: Scott, Foresman & Co.

Goggin, Malcolm L. (1984), 'Book Review of Implementation and Public Policy, Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, eds', Publius 14 (Fall): 159-60.

Gow, J. (2005), A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of the Canadian Political Science Association. Western University, London Ontario

- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal en K. Steenbergen (2010), 'Integriteit van lokaal bestuur: Raadgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit', Den Haag: Boom Lemma.
- Hill, M. (2014), 'Policy Process: A Reader', New York: Routledge
- Huberts, L. C., & Six, F. E. (2012). Local Integrity Systems. *Public Integrity*, 14(2), 151-172.
- Huberts, L.W.J.C., F. Anechiarico, F.E. Six & J.C.V. van der Veer (2008), 'Local Integrity Systems Analysis and Assessment', The Hague: BJu Publishers.
- Huberts, L.W.J.C., F. Annechiarico & F.E. Six (2008a), 'Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity', The Hague: BJu Publishers.
- Huberts, Leo W.J.C. & Frédérique E. Six (2012), 'Local Integrity Systems. Towards a Framework for Comparative Analysis and Assessment', *Public Integrity* 14 (2): 151–172.
- Hulten, M. van (2011), 'Corruptie: Handel in macht en invloed', Den Haag: Sdu, P141-142.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2006). 4 Theories of the Policy Cycle. *Handbook of public policy analysis*.
- Kaptein, M. & J. Wempe (2002), 'The balance company: A theory of corporate integrity', Oxford: Oxford University Press, P90-91.
- Kingdon, J. W. (1995). Agenda setting. *Public policy: The essential readings*, 105-113.
- Lasswell, H. D. (1956), 'The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom', *American Political Science Review*, 50(04), (P. 961-979).
- Lipsky, M. (1993), 'Street-level bureaucracy: An introduction', *The policy process: A reader*, (P. 381-385).
- Maso, I & A. Smaling (1998), 'Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie', Amsterdam: Boom.
- Matland, R. E. (1995), 'Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation', *Journal of Public Administration Research and Theory* (P. 145-174).
- Mazmanian, D. A., & P.A. Sabatier (1983), 'Implementation and Public Policy', Chicago: Scott Foresman & Co.

Memorie van toelichting (2010), 'Landsverordening Integriteitsbevordering Ministers', via <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Sint%20Maarten/i242139.pdf> , bezocht op 15 juni 2016.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010), 'Het Koninkrijk der Nederlanden; nieuwe staatkundige verhoudingen', via http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/nl/import/nl/reizen_en_landen/landen/overzicht/s/saba/informatie-over-de-staatkundige-herstructurering-van-10-oktober-2010, bezocht op woensdag 4 november 2015.

Musschenga, B. (2004), 'Integriteit: Over de eenheid en heelheid van de persoon', Utrecht: Lemma.

Najam, A. (1995), 'Science for Global Insight', via <http://www.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/WP-95-061.pdf>, bezocht op maandag 1 februari 2016.

Nauta & Van Gennip Advies (2007), 'Checks-and-balances in Caribische bestuursystemen: Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin', via www.nvang.nl/pags/checks_and_balances_BZK.pdf, geraadpleegd op woensdag 27 januari 2016.

Nauta, O. (2011), 'Deugdelijk bestuur in Curaçao; Maatschappelijke barrières voor goed bestuur in het nieuwe Land Curaçao', Bestuurskunde, 20(3).

Nauta, O. (2011a), 'Goed bestuur in de West: institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische Rijksdelen', Oisterwijk: Uitgeverij BOXpress.

Nauta, O. (2015), 'Vijf jaar Caribisch Nederland: Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur, Amsterdam: DSP-Groep.

NU (2011), 'Curaçao laat eigen integriteit onderzoeken', via <http://www.nu.nl/binnenland/2677206/curaao-laet-eigen-integriteit-onderzoeken.html>, bezocht op dinsdag 3 mei 2016.

NU (2014), 'Plasterk grijpt in op Sint-Maarten om corruptie te bestrijden', via <http://www.nu.nl/politiek/3891938/plasterk-grijpt-in-st-maarten-corruptie-bestrijden.html>, bezocht op dinsdag 19 januari 2016.

Oostindie, G. J., & Klinkers, I. . I. (2001), 'Het Koninkrijk in de Caraïben. Een beknopte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000', Amsterdam: Amsterdam University Press.

Oostindie, G., & Sutton, P. (2006), 'Small scale and quality of governance: A survey of the scholarly literature, with special reference to the Caribbean', Leiden: KITLV/Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.

Oostindie, G.J. (2007), 'Slavernij, canon en trauma (Oratie)', Leiden: Universiteit Leiden.

O'Toole, L. J. (2000), 'Research on policy implementation: Assessment and prospects', *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288.

Paine, L.S. (1994), 'Managing for Organizational Integrity', *Harvard Business Review*, 72: 107-117.

Palumbo, D. J., S. Maynard-Moody en P. Wright (1984), 'Measuring degrees of successful implementation achieving policy versus statutory goals', *Evaluation review*, 8(1) (P. 45-74).

Putnam, R.D. (1993), 'Making democracy work: Civic traditions in modern Italy', Princeton, NJ/ Chichester: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000), 'Bowling alone: The collapse and revival of American community', New York: Simon & Schuster.

PwC (2014), 'Integrity Inquiry into the functioning of the Government of Sint-Maarten', via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/09/26/rapport-integrity-inquiry-into-the-functioning-of-the-government-of-Sint-Maarten/rapport-integrity-inquiry-into-the-functioning-of-the-government-of-Sint-Maarten.pdf>, bezocht op maandag 2 november 2015.

Rekenkamer (2009), 'Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009'.

Rijksoverheid (2008), 'Bekräftiging Samenwerkingsprogramma IVB Curaçao', via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2008/04/03/bekräftiging-samenwerkingsprogramma-ivb-curacao>, bezocht op maandag 14 december 2015.

Rijksoverheid (2013), 'Rijksministerraad gelast Sint-Maarten onderzoek naar integriteit bestuur', via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/09/27/rijksministerraad-gelast-Sint-Maarten-onderzoek-naar-integriteit-bestuur>, bezocht op maandag 2 november 2015.

Rijksoverheid (2015), 'Troonrede 2015', via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2015/09/15/troonrede-2015>, bezocht op donderdag 12 november.

Sabatier, P. A. (1986), 'Top-down and Bottom-up approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis', *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.

Staten van Sint-Maarten (2015), 'Ontwerp Landsverordening tot instellen van de Integriteitskamer', via http://static.bearingpointcaribbean.com/wp-content/uploads/2015/05/LSXM_20150323_Ontwerp-Landsverordening-Integriteitskamer-Sint-Maarten.pdf, bezocht op donderdag 2 juni 2016.

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden(1954), 'Wet van 28 October 1954, houdende aanvaarding van een statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden'.

Stentor (2012), 'Curaçao binnen vijf jaar onafhankelijk', via <http://www.destentor.nl/>, bezocht op woensdag 18 november 2015.

Telegraaf (2015), 'Omkoping door politicus Sint-Maarten', via http://www.telegraaf.nl/binnenland/23771159/___Patrick_Illidge_veroordeeld___.html, bezocht op woensdag 9 december 2015.

Telegraaf (2015a), 'Sint-Maarten razend om aanpak corruptie', via http://www.telegraaf.nl/binnenland/24394883/___Sint-Maarten_razend_om_aanpak_corruptie___.html, bezocht op dinsdag 19 januari 2016.

Transparency International (2012), 'National Integrity System Assessment', Berlin: Transparency International.

Transparency International (2013), 'Transparency International's Curacao study highlights weaknesses in the public sector, political parties and media', via http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_internationals_curacao_study_highlights_weaknesses_in_the_public_sector, bezocht op maandag 2 november 2015.

Transparency International (2015), 'Integriteitsproblemen Sint-Maarten', via <http://www.transparency.nl/2015/08/Sint-Maarten/>, bezocht op maandag 2 november 2015.

Trouw (2011), 'Ruzie om corruptie beschadigt Curaçao', via <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2441228/2011/06/04/Ruzie-om-corruptie-beschadigt-Curacao.dhtml>, bezocht op woensdag 18 november 2015.

Trouw (2011a), 'Integriteit ministers Curaçao betwist', via <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2942638/2011/10/03/Integriteit-ministers-Curacao-betwist.dhtml>, bezocht op donderdag 2 juni 2016.

Trouw (2013), 'Politici Bonaire voor de rechter om corruptie', via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/3502081/2013/09/01/Politici-Bonaire-voor-de-rechter-om-corruptie.dhtml>, bezocht op donderdag 19 november 2015.

Trouw (2015), 'Informeel overleg Nederland en Sint-Maarten is constructief', via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/4129952/2015/08/26/Informeel-overleg-Nederland-en-Sint-Maarten-is-constructief.dhtml>, bezocht op maandag 25 januari 2016.

Trouw (2015a), 'We gaan de klus toch samen klaren', via <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/4130860/2015/08/28/We-gaan-de-klus-toch-samen-klaren.dhtml>, bezocht op dinsdag 2 mei 2016.

USONA (2009), 'Project proposal 2009: Sustaining the integrity and service mindedness of government, 2010-2012 (Verankering van de Integriteit en Klantgerichtheid van de overheid (EGC))'.

Van den Heuvel, J. L., L.W.C.C. Huberts, E.R. Muller (2012), 'Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland', Deventer: Kluwer.

Van Thiel, S. (2010), 'Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding', Bussum: Coutinho.

Verweij, H.G.J. & De Boer, A.J. (2013), 'Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van Rijksbestuur in het Caribisch Nederland', Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

VNG (2014), 'Gilbert Isabella nieuwe Rijksvertegenwoordiger Caribisch Nederland', via <http://www.vngmagazine.nl/archief/16514/gilbert-isabella-nieuwe-rijksvertegenwoordiger-caribisch-nederland>, bezocht op woensdag 27 januari 2016.

Volkskrant (2011), 'Nederland moet actief blijven', via <http://www.volkskrant.nl/archief/-nederland-moet-actief-blijven~a2997769/>, bezocht op woensdag 9 december 2015.

Voortgangscommissie Sint-Maarten (2010), '1^e voortgangsrapportage Sint-Maarten', via https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110513/voortgangscommissie_sint_maarten_2/document3/f=/viphb6rmphzu.pdf, bezocht op vrijdag 22 april 2016.

Voortgangscommissie Sint-Maarten (2014), '15^e voortgangsrapportage Sint-Maarten', via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/01/15e-voortgangsrapportage-Sint-Maarten>, bezocht op vrijdag 22 april 2016.

Voortgangscommissie Sint-Maarten (2014), '16^e voortgangsrapportage Sint-Maarten', via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/11/03/16e-voortgangsrapportage-Sint-Maarten>, bezocht op vrijdag 22 april 2016.

Voortgangscommissie Sint-Maarten (2015), '17^e voortgangsrapportage Sint-Maarten', via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/02/02/17e-voortgangsrapportage-Sint-Maarten>, bezocht op vrijdag 22 april 2016.

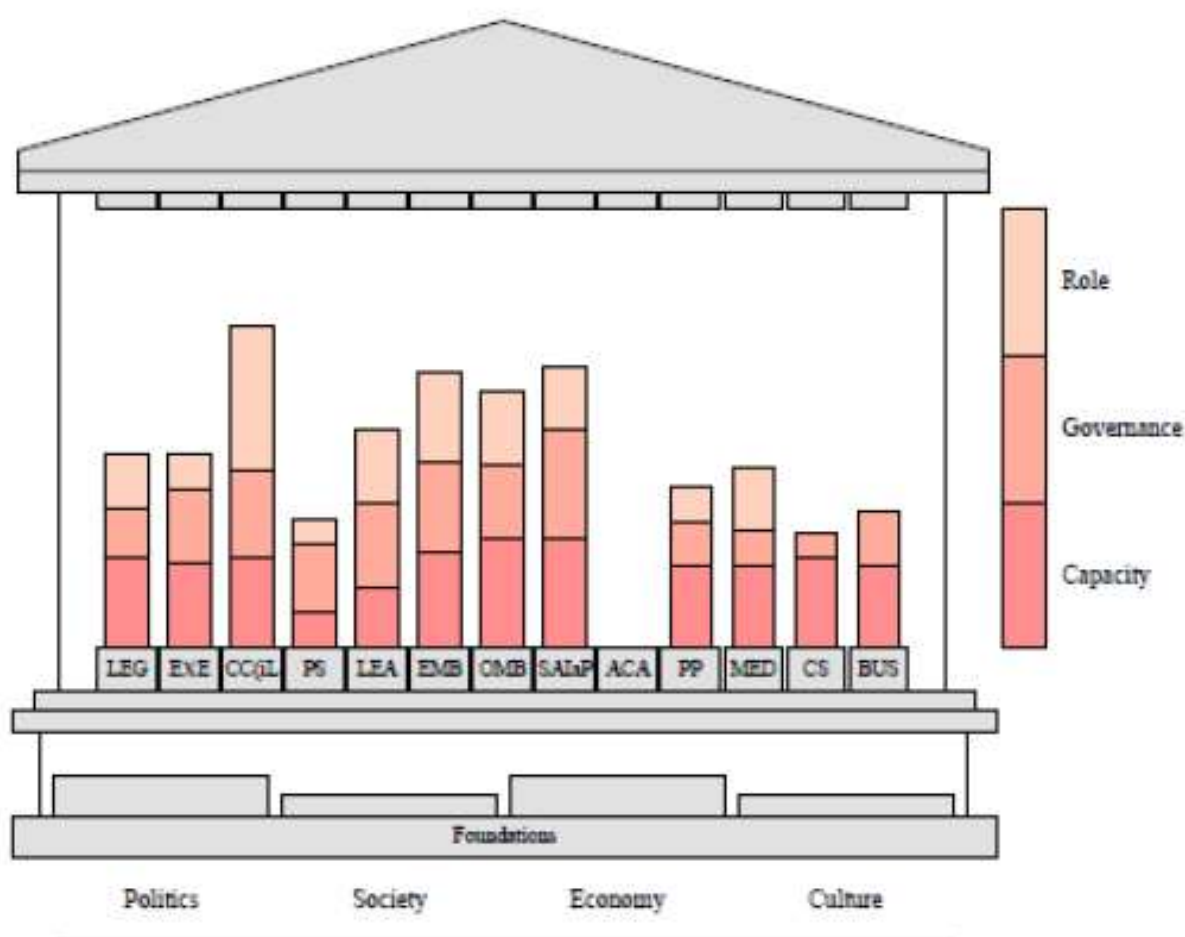
Voortgangscommissie Sint-Maarten (2015), '18^e voortgangsrapportage Sint-Maarten', via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/18e-voortgangsrapportage-Sint-Maarten>, bezocht op vrijdag 22 april 2016.

Wal, Z. van der, R. van Steden en K. Lasthuizen (2012), 'Overlappende waarden, wederzijdse vooroordelen: Empirische onderzoek naar de mores van politieagenten en particuliere beveiligers', Beleid & Maatschappij.

Wit, J. (2014), 'Doing the right things right', via <http://www.bearingpointcaribbean.com/eindrapportage-commissie-integer-openbaar-bestuur-Sint-Maarten/>, bezocht op donderdag 18 november 2015.

Bijlagen

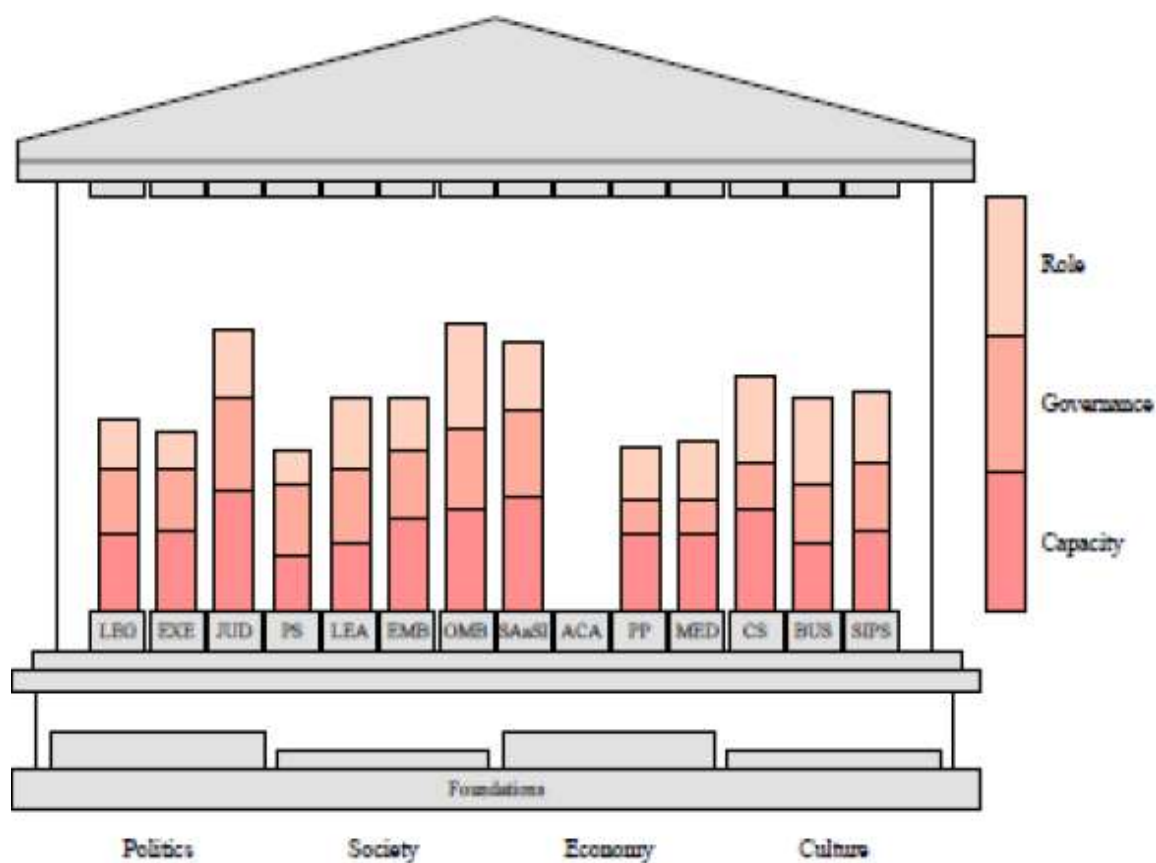
Bijlage I: NIS-analyse Curaçao



LEG	Legislature	SALaP	Supreme Audi Institution and Public Supervisory Institutions
EXE	Executive	ACA	Anti Corruption Agencies
CC	Constitutional Court	PP	Political Parties
PS	Public Sector	MED	Media
LEA	Law Enforcement Agancies	CS	Civil Society
EMB	Electoral Management Body	BUS	Business
OMB	Ombudsman		

Bron: Transparency International, 2013: 15.

Bijlage II: NIS-analyse Sint-Maarten



LEG	Legislature	SALaP	Supreme Audi Institution and Public Supervisory Institutions
EXE	Executive	ACA	Anti Corruption Agencies
CC	Constitutional Court	PP	Political Parties
PS	Public Sector	MED	Media
LEA	Law Enforcement Agencies	CS	Civil Society
EMB	Electoral Management Body	BUS	Business
OMB	Ombudsman		

Bron: Transparency International, 2015: 14.