



Doing the right things right.

Eindrapport van de commissie Integer openbaar bestuur
Philipsburg, Sint Maarten, 12 juli 2014

Inhoudsopgave

I.	Inleiding	blz. 3
II.	Integriteit, politieke cultuur en democratisch proces	blz. 7
III.	Werking van bestuur, politiek en ambtelijke organisatie	blz. 24
IV.	Financiële discipline	blz. 32
V.	Corporate governance	blz. 34
VI.	Opsporing en vervolging van strafbare feiten	blz. 37
VII.	Haven en luchthaven	blz. 44
VIII.	Openbare aanbestedingen	blz. 50
IX.	Vergunningverlening	blz. 52
X.	Casino's	blz. 55
XI.	Migratie, mensenhandel en prostitutie	blz. 57
XII.	The proof of the pudding...	blz. 66
XIII.	Conclusies	blz. 69
XIV.	Overzicht van aanbevelingen	blz. 74

“Bij landsverordening worden regels gesteld teneinde de rechtmatigheid en integriteit van het bestuur en bestuurlijk handelen (en het financieel beheer) te waarborgen.”
Staatsregeling van Sint Maarten, artikel 101

“Always do right. This will gratify some people and astonish the rest.”
Mark Twain

I. Inleiding

Met zijn besluit van 29 oktober 2013 (kenmerk 1872/2013) heeft de Raad van Ministers van Sint Maarten de commissie Integer openbaar bestuur ingesteld¹. De commissie heeft tot taak het doen van onderzoek naar het deugdelijk en integer functioneren van het openbaar bestuur op Sint Maarten en de waarborgen dienaangaande. De commissie is gevraagd te onderzoeken hoe – sinds 10 oktober 2010 – de verschillende sectoren van het openbaar bestuur functioneren en welke sectoren daarbij in het bijzonder kwetsbaar zijn voor corruptief handelen, waarbij ook dient te worden onderzocht welke methodes daarbij worden gebruikt.

De commissie is daarnaast gevraagd te bezien in welke mate corruptie voorkomt in het openbaar bestuur (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) en om in kaart te brengen welke relatiepatronen er zijn tussen het openbaar bestuur en organisaties of individuen daarbuiten die corruptie in de hand werken.

Tot slot beziet en beoordeelt de commissie de bestaande mechanismen ter waarborging van de integriteit en het voorkomen van corruptie.

Bovenstaande opdracht is door de regering van Sint Maarten uitgewerkt in vier deelvragen, die volledigheidshalve onderstaand worden weergegeven:

- 1. Welke aspecten spelen een rol dan wel behoeven in het bijzonder aandacht bij de invulling van begrippen als deugdelijkheid van bestuur en integriteit op Sint Maarten, gegeven diens jonge status als land binnen het Koninkrijk, de kleinschaligheid en de Caribische context? In hoeverre is er daarbij sprake van bijzonderheden of verschillen ten opzichte van de andere landen van het Koninkrijk?*
- 2. Welke maatregelen heeft de regering van Sint Maarten sinds 10 oktober 2010 getroffen dan wel zijn in voorbereiding op het punt van behoorlijk bestuur, integriteit en anticorruptie en in hoeverre zijn deze maatregelen doeltreffend?*
- 3. Welke zijn op dit moment op Sint Maarten de sterke en zwakke punten op de terreinen van behoorlijk bestuur, integriteit en anticorruptie? Bij het beantwoorden van deze vraag zal bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan de rechtshandhaving en de rechtshandhavende instanties.*
- 4. Welke maatregelen kan de regering van Sint Maarten verder nemen – op eigen kracht en samen met andere partners – om het beleid ten aanzien van behoorlijk bestuur, integriteit en anticorruptie zo effectief en efficiënt mogelijk te laten zijn en eventuele knelpunten en tekortkomingen ter zake weg te nemen?*

Voorafgaand aan de eerste plenaire bijeenkomst van de commissie op Sint Maarten (van 16 tot 21 december 2013) is de heer mr. Jacob Wit door de leden gevraagd het voorzitterschap op zich te nemen en kreeg mevrouw mr. Rieke Samson-Geerlings het verzoek om als plaatsvervangend voorzitter te fungeren. Voorafgaand aan genoemde

¹ Bestaande uit: mr. Jacob Wit, mw mr. Rieke Samson-Geerlings, Ronald Bandell, Jan Beaujon, mr. Richard Gibson Sr., mr. Dick van Putten en drs. Ron van der Veer als secretaris.

eerste plenaire sessie hebben de leden zich kunnen verdiepen in een aantal rapporten en vond telefonisch afstemming plaats.

Tijdens de eerste vergaderweek in Philipsburg is intern overlegd en is met een groot aantal betrokkenen en belanghebbenden gesproken. Met een aantal van hen is gedurende de tweede plenaire bijeenkomst te Philipsburg (van 2 tot 8 maart 2014) nader overlegd. Daarnaast is gedurende die week plenair gesproken met groot aantal andere (voormalige) politici, bestuurders en ambtenaren. Een aantal van deze gesprekken is op verzoek van betrokkenen anoniem gevoerd.

Op Sint Maarten is voorts enkele malen een persconferentie belegd en heeft de politie een aantal leden van de commissie begeleid tijdens een nachtelijke controle van een aantal bordelen. Een ander deel van de commissie heeft een aantal werkbezoeken gebracht aan de luchthaven om daar het functioneren van Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD), het Border Management Systeem (BMS) en de samenwerking van de IGD met het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) in de zogeheten back office te bezien. Daarnaast zijn leden van de commissie aanwezig geweest bij een multidisciplinaire controle onder leiding van de IGD in een bordeel.

Ook in Nederland heeft een deel van de commissie gesprekken gevoerd met een aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en meerdere ambtenaren, met name van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag. Medewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mochten of wilden niet anders dan informeel en vertrouwelijk met de commissie spreken.

In Nederland is ook gesproken met een aantal voormalige medewerkers van het Sint Maartense Openbaar Ministerie en anderen die in het (recente) verleden op Sint Maarten werkzaam waren.

De voorzitter heeft een privébezoek aan Curaçao gebruikt om daar met een aantal belanghebbenden of deskundigen te spreken. In Brussel heeft de secretaris van de commissie gesproken met medewerkers van het fraudebestrijdingsbureau van de Europese Commissie, OLAF.

Niet alleen de regering van Sint Maarten heeft een onderzoek naar integriteit en corruptie gelast. De rijksministerraad heeft de Gouverneur gevraagd ook naar deze materie te willen laten kijken. Daartoe is het accountantsbureau PWC als consultant ingehuurd en is een stuurgroep ter begeleiding van dat onderzoek gevormd. Meerdere malen is afgestemd met deze stuurgroep onder leiding van voormalig staatsraad de heer mr. Marten Oosting.

Gedurende de gesprekken is de commissie gewezen op bestaande rapporten, studies, brieven of artikelen, die zeker gezamenlijk een schat aan informatie opleveren. Veel van deze documenten zijn ook aan de commissie overhandigd. De commissie is de gesprekspartners daarvoor zeer erkentelijk.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat het vaak lastig was precies antwoord te vinden op gerichte vragen. Informatie is niet aanwezig of in elk geval niet eenvoudig opvraagbaar. De gebrekkige kwaliteit van de ambtelijke organisatie – waardoor actuele en volledige managementinformatie in veel gevallen ontbreekt – lijkt de voornaamste oorzaak.

Wel merkt de commissie op dat de meeste gesprekken zeer openhartig, coöperatief en constructief van aard waren. Er blijkt bij velen een grote bereidheid om over het onderwerp integriteit te spreken en – belangrijker – om tot concrete verbeteringen te komen. Het probleembewustzijn is op Sint Maarten bij de mensen die de commissie heeft gesproken in elk geval in ruime mate aanwezig.

De commissie is bijzonder dankbaar voor de gevoerde gesprekken. Ook wil de commissie de diverse personen bedanken die haar logistiek en anderszins hebben bijgestaan.

Aan alle ministers is na instelling van de commissie verzocht om haar schriftelijk op de hoogte te stellen van al hetgeen binnen hun ministerie sedert 10 oktober 2010 op het gebied van integriteit is verricht. Op de Minister van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie na hebben alle ministers aan dit verzoek gehoor gegeven. Genoemde minister heeft de commissie op zijn verzoek mondeling geïnformeerd.

In alle gesprekken en tijdens de persconferenties heeft de commissie expliciet naar voren gebracht dat zij geen strafrechtelijk onderzoek verricht en niet op zoek is naar individuele ‘schuldige’ personen. Wel is daarbij duidelijk gemaakt dat, indien de commissie stuit op mogelijke strafbare feiten, die informatie met het Openbaar Ministerie zal worden gedeeld. Dat is eenmaal gebeurd.

II. Integriteit, politieke cultuur en democratisch proces

Integriteit

In hoofdstuk VI. zal de commissie ingaan op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Wat een strafbaar feit is, laat zich vrij eenvoudig definiëren. Corruptie, omkoping² en fraude staan als delictsomschrijving duidelijk verwoord in het Wetboek van Strafrecht en daarbij zijn er mondiaal ook vrijwel geen verschillen van inzicht.

Een heldere definitie van integriteit is echter lastiger te geven. Integriteit is een ethische notie, en ethiek is per definitie ook cultureel en historisch bepaald. De verschillen in perceptie van wat wel of niet integer is, moeten zeker niet over het hoofd worden gezien. Maar ze mogen evenmin een excuus gaan vormen voor niet-integer handelen. Daarbij geldt dat de verschillen in integriteitsbeleving internationaal steeds kleiner worden.

Integriteit in het openbaar bestuur raakt aan begrippen als onkreukbaarheid en eerlijkheid, waarbij men het algemeen belang boven het eigen belang plaatst. Integriteit omvat een intrinsieke betrouwbaarheid, zonder verborgen agenda. Transparantie en verantwoording willen afleggen zijn kernbegrippen. Een integer persoon zal zijn handelen niet laten beïnvloeden door oneigenlijke zaken of persoonlijke belangen.

Integriteit in de publieke sector is nauw verwant aan de regels en beginselen van de democratische rechtsstaat, die als leidraad moeten dienen voor integer handelen. Meer in het bijzonder gelden daarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het optreden van iedereen in het openbaar bestuur dient een wettelijke basis te hebben, moet zorgvuldig zijn, moet goed worden gemotiveerd, moet voorspelbaar zijn (geen willekeur), dient gelijke gevallen gelijk te behandelen, moet proportioneel zijn, moet onpartijdig zijn en de burger moet ervan kunnen uitgaan dat gemaakte afspraken zonder dralen worden nagekomen.

Een integer politicus, bestuurder of ambtenaar handhaaft dergelijke rechtstatelijke – en andere professionele sociale en ethische – waarden; ook en vooral bij druk van derden om hiervan af te wijken.

Politieke cultuur en democratisch proces

Om het democratische proces en de politieke cultuur van Sint Maarten te kunnen duiden is het van belang terug te kijken naar de geschiedenis van het eiland. Gedurende vele eeuwen was Sint Maarten een dunbevolkt, arm en geïsoleerd eiland, ver weg van de bestuurscentra Willemstad en Den Haag. De bevolking bestond uit enkele duizenden zielen en men was volstrekt op zichzelf en elkaar aangewezen.

² Op Sint Maarten soms *kick backs* genoemd: geld (of iets anders) dat je onder tafel krijgt doorgeschoven als illegale beloning voor het verlenen van een gunst of dienst. Zie ook hoofdstuk VIII over aanbestedingen.

Als er al contact was met de buitenwereld, dan was dat met bewoners van omliggende eilanden als Anguilla, Sint Barths, Sint Kitts, Saba en Sint Eustatius. Nog steeds zijn er tussen deze eilanden hechte familiebanden.

Een effectieve overheid bestond op geen van deze kleine Caribische eilanden. Er ontstond een cultuur van elkaar helpen, vooral in familieverband. Daarbij ontwikkelden zich onmiskenbaar feodale kenmerken: rijkere families wisten minder welvarende families en individuen structureel aan zich te binden door het verlenen van vriendendiensten en andere gunsten.

Dit systeem van patronage ('voor wat hoort wat') verving tot ver in de jaren tachtig de overheid zoals wij die nu kennen. Geld voor artsenbezoek kwam van de rijkere burens, die ook de schoolboeken voor de kinderen hielpen betalen en ervoor zorgden dat er met een verjaardag een mooi cadeau werd bezorgd. Vanzelfsprekend werden dan vervolgens die burens geholpen met betaalde en onbetaalde klusjes als dat zo uitkwam. Mocht die buurman de politiek in willen, dan werd vanzelfsprekend op hem gestemd.

Er is aldus een subtiel systeem van jarenlange onderlinge steun, loyaliteit en afhankelijkheden geschapen, waaraan het ook vandaag de dag voor sommige betrokkenen lastig ontsnappen lijkt te zijn.

Bovenstaand beeld van een geïsoleerd en zelfvoorzienend eiland veranderde vrij plotseling eind jaren zestig. Door de succesvolle ontwikkeling van het toerisme groeide de economie en ook de bevolking met voorheen ongekende cijfers. Die stormachtige groei van de private sector leidde niet automatisch tot een navenante ontwikkeling van de publieke sector.

Investerings in de overheid en de publieke dienstverlening bleven uit. Lokaal was er geen structurele en lange termijn belangstelling voor de opbouw van een overheidsapparaat - eilandelijke bestuurders bestuurden het liefst zoals ze dat gewend waren: via diensten en wederdiensten - en vanuit Willemstad en Den Haag kwamen geen serieuze aansporingen dat anders te doen.

Voor de centrale regering van de Nederlandse Antillen waren de drie zetels in de Staten die door Sint Maartense politici werden ingenomen vaak van cruciaal belang om net wel of net niet een politieke meerderheid te halen. Alleen daarom al bleef het stil en daarnaast was de centrale Nederlands-Antilliaanse regering traditioneel vooral op en met Curaçao bezig. De andere eilanden moesten het in de praktijk vooral zelf uitzoeken en deden dat ook.

In Den Haag was tot eind jaren tachtig de koers gericht op staatkundige onafhankelijkheid van de eilanden op termijn. Daarbij paste een afstandelijke benadering. Nederlandse bewindslieden, de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken voorop, wilden liever niet weten wat er allemaal precies mis was: kennis vermeerdert smart. Ook vanuit de Staten-Generaal bleef het in de regel

stil en als er al Haagse aandacht was dan ging die uit naar Curaçao en – tot aan de onafhankelijkheid van dat land eind 1975 – Suriname.

Dit veranderde eind jaren tachtig. Op Sint Maarten zelf kregen veranderingsgezinde partijen en politici de wind in de zeilen en in Nederland werd minister Hirsch Ballin het gezicht van een nieuwe en meer kritische aanpak: blijvende banden tussen de autonome landen van het Koninkrijk akkoord, maar wel met meer nadruk op goed bestuur, gezonde overheidsfinanciën en een deugdelijke rechtshandhaving.

De ontwikkeling van de publieke sector verliep op Sint Maarten aldus beduidend moeizamer dan die van de private, maar mede dankzij ingrepen van buitenaf ('hoger toezicht') in de jaren negentig kreeg een meer professionele overheid vorm. Waarnemers die het eiland al langere tijd volgen zijn unaniem in het oordeel dat de overheid nu beduidend beter functioneert dan twintig jaar terug. Dit is geen excuus voor huidig disfunctioneren, maar is als historische context niet onbelangrijk: Sint Maarten komt van ver.

Hoewel de huidige overheid dus onmiskenbaar effectiever en efficiënter is dan die van enkele decennia geleden, moet ook worden geconstateerd dat de oude politieke cultuur nog in aanzienlijke mate tot op de dag van vandaag voortleeft. Het vanzelfsprekende 'voor wat hoort wat' beïnvloedt nog steeds het gedrag van politici, bestuurders, ambtenaren én burgers, met name maar niet alleen in verkiezingstijd.

Kiezers laten zich deze cultuur welgevallen en stemmen nog steeds vaak op politici van wie ze weten of vermoeden dat die hen rechtstreeks zullen helpen. Of ze stemmen – bij wijze van dank – op mensen die dat in het verleden al eens hebben gedaan. Dat 'helpen' kan meerdere vormen aannemen. Vaak is het een bepaald soort ombudsmanfunctie, waarbij politici kiezers de weg wijzen in de Sint Maartense bureaucratie. Maar soms is het ook meer dan dat en wordt er afgerekend in geld of in natura. Meerdere (kandidaat-)politici hebben de commissie gemeld actief te worden benaderd met de vraag: wat levert het mij op als ik op jou stem? Het democratisch proces wordt op deze manier misvormd door een subtiel (en soms minder subtiel) proces van *'vote buying'*.

Om stemmen te kunnen kopen – met geld of anderszins – heeft een aspirant-politicus middelen nodig. Ondernemers en welgestelde burgers werden – ook in 2010 – actief benaderd met de vraag om een bijdrage aan de campagnekas te willen doen. Daarbij was contant geld welkom, of werden rekeningen (bijv. voor T-shirts) niet betaald. Sommigen droegen enthousiast bij – vaak aan meerdere partijen bij wijze van risicospreiding – en anderen voelden zich eigenlijk gechanteerd, maar durfden geen nee te zeggen.

Duidelijk is in ieder geval dat het fenomeen van *'vote buying'* niet op zichzelf staat. Er is daarnaast ook zoiets als *'politician buying'*, waarbij (aspirant) politici actief worden benaderd door kiezers met de vraag wat een stem op deze kandidaat hen concreet oplevert.

Gesprekspartners op Sint Maarten erkennen vrij algemeen dat deze dorpspraktijken niet meer passen bij een autonoom land in de 21^e eeuw, doch sommigen worstelen met de vraag of en hoe deze diepgewortelde cultuur kan worden omgebogen. Daarbij wordt veelal als probleem gesignaleerd dat er niet altijd duidelijke grenzen zijn tussen het prijzenswaardige ‘helpen’ van mensen en het strafwaardige ‘kopen’ van hun stem.

Uiteraard dient in dit verband gewezen te worden op de in de art. 56 van de Staatsregeling neergelegde eed, die Statenleden dienen af te leggen en waarbij zij zweren of beloven dat zij, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of wat voorwendsel ook, in verband met hun verkiezing tot lid van de Staten, aan iemand, wie hij ook zij, iets hebben gegeven of beloofd, noch zullen geven.

Mocht later blijken dat zij wel degelijk aan kiezers geld of goederen hebben gegeven in verband met hun verkiezing dan kunnen zij strafrechtelijk vervolgd worden voor meened of fraude. Verder verbiedt het Wetboek van Strafrecht ook met zoveel woorden het kopen van stemmen (art 132 Sr³). Wat betreft de ‘uitgavenkant’ van verkiezingen is er dus een juridisch handavingskader.

Wat betreft de ‘inkomstenkant’ moet inmiddels het volgende worden geconstateerd.

Het voormalige bestuurscollege heeft al in het kader van de staatkundige herstructurering in 2010 wetgeving ontworpen die beoogt meer inzicht te krijgen in de financiering van politieke partijen en van door hen en hun kandidaten georganiseerde verkiezingscampagnes. Het betreft hier de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen.

Ingevolge deze wetgeving mogen individuen alleen meedoen aan de verkiezingen als ze door een officieel geregistreerde partij kandidaat worden gesteld. Partijen worden slechts geregistreerd indien ze een transparante verenigingsstructuur hebben met een inzichtelijke boekhouding.

Verder dienen zowel de politieke partijen als de kandidaten die op hun lijst staan zich te houden aan een aantal regels welke in het leven zijn geroepen om de financiering van hun campagnes transparant te maken en een te sterke binding tussen sponsor en partij of kandidaat te voorkomen. Een daartoe speciaal in het leven geroepen Electorale Raad – samengesteld uit onafhankelijke leden die benoemd zijn op voordracht van de President van het Gemeenschappelijk Hof, de President van de Rekenkamer en de Ombudsman – ziet op de naleving van deze wetgeving toe.

De landsverordening kent diverse sancties voor overtredingen gepleegd door de partijen of hun kandidaten. In een aantal gevallen kan de Electorale Raad dwangsommen opleggen. Tevens levert het handelen in strijd met enkele bepalingen een overtreding op welke met hechtenis van ten hoogste drie maanden, een geldboete van ten hoogste ANG 10.000,-, of met beiden, kan worden bestraft. Daarbij

³ Opgemerkt zij dat deze bepaling slechts een maximale gevangenisstraf van zes maanden of een geldboete van ten hoogste driehonderd gulden kent. In art 2:44 van het nieuwe Wetboek van Strafrecht is dit verhoogd naar een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van ANG 25.000.

kan de veroordeelde tevens worden ontzet uit zijn recht bepaalde ambten te bekleden.

Opmerkelijk is voorts dat een tot lid van de Staten gekozen kandidaat bij zijn geloofsbrief een ondertekende verklaring dient over te leggen, dat hij tijdens de verkiezingscampagne niet in strijd heeft gehandeld met de onderhavige landsverordening. Doet hij dat niet, dan is hij in overtreding en kan hij daarvoor worden vervolgd. Tevens lijkt het voor de hand te liggen dat de Staten de betrokkene dan niet zullen toelaten zijn plaats in de Staten in te nemen. Deze beslissing ligt echter geheel in handen van de Staten zelf (art. 54 Staatsregeling).

De commissie stelt vast dat de Electorale Raad pas in 2014 is geïnstalleerd, terwijl al in 2010 de betreffende wetgeving tot stand kwam.

De commissie constateert echter dat de bezoldiging van de leden en plaatsvervangende leden van deze Raad nog niet wettelijk is geregeld. Wel heeft de regering (en niet de Staten, zoals eigenlijk is voorgeschreven) aan de Electorale Raad kantoorroimte en de nodige inventaris ter beschikking gesteld en is de Raad serieus en met voortvarendheid aan het werk gegaan. De commissie heeft de indruk dat de professionaliteit en onafhankelijkheid van dit nieuwe instituut buiten kijf staat.

Zonder meer positief is dat velen, waaronder ook politici, de komst van de Electorale Raad een goede ontwikkeling vinden. Sommigen spraken binnenskamers zelf van een *'major shift'* in het politieke bedrijf. De komende Statenverkiezingen op 29 augustus 2014 zullen uiteraard moeten uitwijzen hoe succesvol deze wetgeving werkelijk is.

In elk geval stelt de commissie vast dat Sint Maarten van alle landen in het Koninkrijk de strengste wetgeving heeft ten aanzien van transparante partijfinanciering. De Electorale Raad is stellig voornemens deze wetgeving nauwgezet uit te voeren. Na de verkiezingen eind augustus kan de balans worden opgemaakt hoe succesvol dat voornemen is geweest.

Een klein aantal gesprekspartners erkende weliswaar dat de politieke cultuur en het democratische proces gebrekkig zijn, maar meenden dat geheel of gedeeltelijk te kunnen verklaren uit de prille leeftijd van het land Sint Maarten, dat nog geen vier jaar geleden als autonoom land in het Koninkrijk van start is gegaan.

Ook de commissie erkent dat het autonome land Sint Maarten in korte tijd en op onderdelen vrijwel vanuit het niets moest worden opgebouwd. Dat er sprake kan zijn (geweest) van kinderziekten is van belang bij het geven van een rapportcijfer voor het democratische proces en de politieke cultuur, maar de commissie meent dat de invloed daarvan niet moet worden overdreven.

Sint Maarten is weliswaar nog geen vier jaar een autonoom land binnen het Koninkrijk, dus in die zin is sprake van een jonge traditie. Maar ook in de constellatie van de Nederlandse Antillen kende het eiland een volksvertegenwoordiging, politici, politieke partijen, bestuurders, wetgeving, vergunningverlening, ambtenaren, media, een florerende private sector etc.

De jonge geschiedenis als autonoom land binnen het Koninkrijk sinds 2010 vormt naar het oordeel van de commissie slechts in beperkte mate een verklaring en in geen geval een overtuigende rechtvaardiging voor de huidige politiek-bestuurlijke en integriteitsproblemen van Sint Maarten.

Om de politieke cultuur te kunnen doorgronden is naast de historische ook de regionale context van belang. Alle eilanden in het Caribisch gebied kennen een problematiek die in meer of mindere mate met de problematiek van Sint Maarten vergelijkbaar is. De commissie vindt het opmerkelijk dat noch in Philipsburg noch in Den Haag veel oog lijkt te zijn voor die regionale context. Daar waar men al vergelijkt, wordt vrijwel uitsluitend vergeleken met de vijf andere Caribische eilanden in het Koninkrijk. Ervaringen van (ei)landen als Anguilla, Barbados, Jamaica, St Kitts of Guadeloupe ten aanzien van integriteit en corruptiebestrijding lijken vrijwel geheel aan de aandacht te ontsnappen. Ook Saint-Martin ligt politiek-bestuurlijk nog steeds verder weg dan de topografische realiteit zou doen vermoeden.

Kijken naar de regio impliceert overigens niet dat de integriteitsproblematiek door een Caribische bril bezien minder ernstig is of dat deze vanuit de geschiedenis logisch verklaarbaar en (dus) gerechtvaardigd is. De commissie wil er slechts op wijzen dat oplossingen op maat moeten worden geformuleerd en dat er daartoe in de regio veel te leren valt; zowel van oplossingen die werken als van oplossingen die dat niet doen.

Aanbeveling 2.1.: geef bij het maken van wetgeving en beleid ten aanzien van de integriteitsproblematiek van Sint Maarten meer aandacht aan de analyse van de specifiek eigen Sint Maartense context, maar ook aan die van de Caribische regio.

Staten van Sint Maarten

De vijftien leden tellende Staten van Sint Maarten vertegenwoordigt de bevolking van Sint Maarten en is publiek debatplatform, medewetgever en controleur van de regering. Men vervult deze taken sinds 10 oktober 2010 en is daarmee in de voetsporen getreden van de vroegere eilandsraad.

Velen binnen en buiten de Staten betwijfelen echter of de belangrijke taken van dit instituut op dit moment voldoende adequaat worden uitgevoerd.

De commissie merkt op dat een evaluatie van de Staten niet specifiek tot haar opdracht behoort, maar constateert dat het onderwerp integriteit in het openbaar bestuur niet volledig besproken kan worden zonder daarbij het parlement te betrekken.

Het publieke debat over het functioneren van het parlement is overigens dermate kritisch dat een serieuze evaluatie van de Staten het gezag van dit orgaan ten goede zou komen. Dat er binnen de volksvertegenwoordiging over het eigen functioneren geen inhoudelijk debat wordt gevoerd is helaas een teken aan de wand. De integriteit van het openbaar bestuur van Sint Maarten zou bevorderd worden als de

volksvertegenwoordiging meer werk zou maken van haar functie als kritische controleur van de regering.

Ook de Algemene Rekenkamer is kritisch ten aanzien van het functioneren van de Staten. In het voorwoord bij het jaarverslag 2013 schrijven voorzitter en secretaris van dit college:

“Het werk van de Algemene Rekenkamer is er vooral op gericht de Staten instrumenten in handen te geven om de regering, de uitvoerende macht, te controleren. Wij moeten constateren dat tijdens het jaar 2013 niet is gebleken dat de Staten uitbundig gebruik hebben gemaakt van ons werk. In 2013 heeft geen enkele keer een Statenlid de regering ‘bevraagd’ aan de hand van een van onze rapporten. In 2013 heeft geen enkele keer de Staten gedebatteerd met leden van de regering over een van onze rapporten. Dat is jammer, vooral omdat naar onze mening de Staten daarmee kansen hebben laten liggen om de regering te dwingen de kwaliteit van haar handelen te vergroten.”

Hoewel kwaliteit en integriteit van een instituut als de Staten twee onderscheiden begrippen zijn, kan niet worden ontkend dat er ook een zekere samenhang bestaat. In een kwalitatief hoog aangeschreven parlement zal de aandacht voor en het belang van integriteit meer worden benadrukt. In dit verband merkt de commissie op dat het Sint Maartense kiesstelsel, anders dan de kiesstelsels van de andere landen binnen het Koninkrijk, bij verkiezingen geen belang hecht aan de precieze plaats van kandidaten op een kandidatenlijst, doch de selectie van Statenleden geheel laat afhangen van het aantal door de kandidaten behaalde stemmen. Vanuit democratisch oogpunt moge dit een logisch systeem lijken, doch zulks leidt niet zonder meer tot de inhoudelijk beste keuzes. Populariteit kan gekocht worden of in ieder geval berusten op populistische gronden die met een kwalitatief goede inhoudelijke taakopvatting en integriteit weinig tot niets te maken hebben.

Sint Maarten gaat door een periode van financiële krapte. Enerzijds moeten de uitgaven omlaag vanwege de noodzaak een sluitende begroting te hebben en anderzijds is het niet eenvoudig om op korte termijn hogere inkomsten te genereren. Investerings in diverse sectoren van publieke dienstverleningen staan onder druk en in die context valt de begroting van de Staten in negatieve zin op.

Terwijl de begroting voor 2014 al als riant kan worden beoordeeld (ANG 13 miljoen voor Staten en griffie) zijn er voor 2015 opnieuw aanvullende financiële wensen geuit. Als het gaat om het in de hand houden van de overheidsuitgaven geven de Staten zeker niet het goede voorbeeld.

Hoewel de Statenbegroting in absolute zin niet onoverkomelijk lijkt, geven alleen al de reisbudgetten, onkostenvergoedingen en representatiekosten per Statenlid voldoende reden tot vragen. Vragen, die in een parlement - mits dit beschikt voldoende zelfreinigend vermogen - als vanzelf aan de orde komen.

Vanzelfsprekend zullen de Staten van Sint Maarten contact moeten onderhouden met collega's in de regio en elders in het Koninkrijk. Maar daarbij dient veel kritischer dan nu gebeurt inzicht te worden gegeven in de afweging om wel of niet

een dienstreis te gaan maken en evenzeer dient veel actiever verantwoording te worden afgelegd over gemaakte reizen.

Het is voor het imago van Sint Maarten negatief als, zoals is voorgekomen, bij bijeenkomsten van bijvoorbeeld *Parlatino* ((voluit: Parlamento Latinoamericano, een interparlementaire organisatie voor parlementen uit Zuid- en Midden-Amerika, waarbij 23 vooral Spaanstalige landen zijn aangesloten) het kleinste land de grootste delegatie heeft. Een algehele taakstellende korting van 20-50% op het reis- en representatiebudget zou een positief signaal zijn naar de rest van de publieke sector.

Hetzelfde geldt overigens voor de honorering van de Statenleden, die naar koninkrijksmaatstaven als riant valt aan te merken. De hoogte daarvan is indertijd vastgesteld, omdat er vanuit werd gegaan dat het Statenlidmaatschap een full time baan zou zijn, waarbij ook nog komt dat van publieke figuren meer dan van anderen wordt verwacht dat ze met enige regelmaat sociale en andere evenementen sponsoren. Menig Statenlid heeft echter, naar verluidt, één of meerdere betaalde nevenfuncties, hetgeen tot op zekere hoogte ook wettelijk toegestaan is. Wellicht mede hierdoor zijn sommigen ook weinig aanwezig in het parlamentsgebouw.

Dat de Statenleden in tegenstelling tot de bewindslieden medio vorig jaar hebben geweigerd hun salaris vrijwillig te korten, ziet de commissie als een gemiste kans. Juist daar waar aan de samenleving offers worden gevraagd, kunnen en moeten politici een voorbeeld zijn.

Omdat een publiek overzicht van nevenfuncties van Statenleden ontbreekt, is het niet mogelijk vast te stellen of de diverse leden feitelijk nevenfuncties hebben en hoeveel.

De commissie is van mening dat Sint Maarten een keuze moet maken. Als het Statenlidmaatschap als full time functie geldt – met het bijbehorende salaris – dan moet er een wettelijk verbod komen op betaalde nevenfuncties voor Statenleden (zoals bijvoorbeeld ook voor ministers geldt).

Als de wetgever in Sint Maarten echter van mening is dat betaalde nevenfuncties in beginsel mogelijk moeten zijn, dan is het Statenlidmaatschap feitelijk een part time functie en dient de bezoldiging navenant te worden verlaagd.

Aanbeveling 2.2.: maak een openbaar register van (betaalde en onbetaalde) nevenfuncties van Statenleden en publiceer deze op de website van de Staten.

Kom tot richtlijnen voor het aannemen van geschenken en houdt ook daaromtrent op de website van de Staten een openbaar register bij.

Bepaal als wetgever opnieuw of het Statenlidmaatschap een full time functie is. Is dat het geval, dan dienen betaalde nevenfuncties wettelijk te worden verboden en moeten kritische regels worden geformuleerd voor het hebben van onbetaalde nevenfuncties. Daarbij gaat het naast tijdsbeslag ook om mogelijke belangenverstrengelingen.

Blijkt het Statenlidmaatschap naar het oordeel van de wetgever in Sint Maarten een deeltijdbetrekking, dan dient de bezoldiging van de Statenleden navenant te worden verlaagd.

Statenleden worden rechtstreeks gekozen en niet, zoals ministers en ambtenaren, benoemd. Daardoor is het niet mogelijk hen van overheidswege aan een screening te onderwerpen. Dit neemt uiteraard niet weg dat de diverse politieke partijen hun kandidaten zelf kunnen en, naar het inzicht van de commissie, ook zouden moeten screenen. Dit dient echter aan de partijen zelf te worden overgelaten. Het feit dat een officiële screening (van overheidswege) niet mogelijk is, betekent niet dat een zekere doch prudente controle op een eventuele (ongewone) vermogensvermeerdering bij een Statenlid tijdens diens lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging, niet op zijn plaats zou zijn.

Dit gebeurt reeds, althans zou reeds moeten gebeuren, bij ministers op grond van de Landsverordening integriteitsbevordering ministers (zie verderop). Het is in de Caribische regio bepaald niet ongewoon dat ook parlementariërs onder een dergelijke regeling vallen. Wetgeving waarop zulks is gebaseerd bestaat in Antigua & Barbuda, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Trinidad & Tobago en sinds eind vorig jaar ook in St Kitts & Nevis. In al deze landen dienen parlementariërs (en anderen) als 'personen in een publiek ambt' met enige regelmaat, soms jaarlijks, een opgave van hun vermogenspositie te doen. Deze opgave wordt meestal gedaan aan een speciaal daarvoor in het leven geroepen onafhankelijk instituut, de *Integrity Commission*. Op een dergelijk instituut en de wenselijkheid daarvan voor Sint Maarten komt de commissie nog terug.

Aanbeveling 2.3.: laat de vermogenspositie van Statenleden vlak na hun aantreden en vlak na hun aftreden op dezelfde wijze in kaart brengen als dat voor ministers wordt gedaan en leg dit vast in een wettelijke regeling.

De Staten kennen wel een Reglement van Orde, maar geen gedragscode ten aanzien van (bijvoorbeeld) integriteitsvraagstukken. In de praktijk heeft en krijgt de Statenvoorzitter nu onvoldoende mogelijkheden om ten aanzien van dergelijke vraagstukken op te treden. Leden spreken elkaar onderling niet aan op hun gedragingen. Er heerst een onderlinge cultuur van laissez-faire die op lange termijn funest is voor het publieke gezag.

In dit kader moge als illustratief voorbeeld gelden dat één van de Statenleden zijn werkruimte in het parlamentsgebouw structureel laat gebruiken door een strafrechtadvocaat. Deze advocaat hanteert op zijn briefpapier en anderszins het adres van de Staten als kantooradres en ontvangt daar dagelijks zijn cliënten.

Evenzeer illustratief is dat vele delegatieleden tijdens buitenlandse bezoeken opvallen door hun afwezigheid als er feitelijk wordt vergaderd. Zo hebben diverse Statenleden meer dan eens dienstreizen ondernomen om *Parlatino*-vergaderingen bij te wonen, terwijl zij geen Spaans spreken en mogelijk om die reden dan ook niet of nauwelijks bij die vergaderingen aanwezig waren. Tijdens het recente interparlementaire overleg in Den Haag was er op het eiland wel discussie over het

meereizen van een bepaald Statenlid, maar geen discussie ontstond over zijn wel zeer geringe deelname aan de beraadslagingen.

Ook kan als voorbeeld dienen dat een Statenlid recentelijk namens het land Sint Maarten geheel onbevoegd heeft onderhandeld over een overeenkomst met Dominica. Vervolgens gaf deze volksvertegenwoordiger door middel van een persconferentie een toelichting op zijn onderhandelingsresultaat, alwaar hij werd geflankeerd door 'zijn' minister die de instructie kreeg de overeenkomst te formaliseren en uit te voeren. Uiteindelijk strandde dit plan in de Ministerraad, zodat in positieve zin kan worden opgemerkt dat de *checks-and-balances* toch hebben gewerkt. Maar het is opmerkelijk dat de verschillende rollen van bestuurder en controleur blijkaar zo onduidelijk zijn dat het zo ver kon komen.

Aanbeveling 2.4.: kom tot een openbare gedragscode ten aanzien van integriteitsvraagstukken voor de Staten en veranker deze in het Reglement van Orde.

Het is de commissie opgevallen dat velen buiten en vooral in de Staten het parlement zien als hoogste macht op het eiland. Deze vorm van hiërarchisch denken is onjuist. In de democratische rechtsstaat is er niet zoiets als een hoogste macht, maar houden de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht elkaar in evenwicht. Dergelijke noties van *checks-and-balances* worden in Sint Maarten onderbelicht.

Sommige Statenleden lijken zich niet voldoende te realiseren dat zij in hun positie de bevolking vertegenwoordigen en dat zij hun functie slechts kunnen vervullen bij gratie van dat mandaat. Statenleden dienen zich te laten leiden door het algemeen belang en niet door de belangen van individuele kiezers of de persoonlijke belangen van henzelf. Breed in de samenleving bestaat nu de indruk dat het algemeen belang in de Staten onvoldoende wordt gediend. Het negatieve imago van de politiek is slecht voor het openbaar bestuur en zal op termijn Sint Maarten ook economisch schade berokkenen.

Het blijkt lastig Statenleden te interesseren voor scholing en vorming op dit punt. Waar in vele landen ter wereld beginnende volksvertegenwoordigers meedoen aan introductietrainingen ten behoeve van hun wetgevende en controlerende taak, is op Sint Maarten het animo daarvoor gering. De commissie vindt dit betreurenswaardig en – gelet op enerzijds de hoogte van de bezoldiging en anderzijds het enorme gebrek aan kennis van veel Statenleden – maatschappelijk onaanvaardbaar.

Raad van Ministers

De Raad van Ministers vormt sinds 2010 de uitvoerende macht van het land. Gold in het vroegere eilandelijke bestuursmodel – sterk geënt op het model van de gemeentelijke organisatie in Nederland – een systeem van collegiaal bestuur met een boven de partijen staande door de Kroon benoemde gezaghebber als voorzitter van het college, nu geldt de ministeriële verantwoordelijkheid en is de voorzitter van de Ministerraad de (per definitie) politiek gekleurde Minister-president.

De Minister-president heeft niet alleen een eigen portefeuille als Minister van Algemene Zaken, maar is ook verantwoordelijk voor de regie over het algemene regeringsbeleid, zowel binnen de Ministerraad als daarbuiten.

Het is de commissie uit gesprekken gebleken dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid zijn schaduwkanten heeft. Individuele ministers hebben in dit systeem de ruimte om op eigen houtje en dus ongecontroleerd door hun collega's beslissingen te nemen, waarvan de integriteit soms ernstig in twijfel kan worden getrokken. Aan de andere kant zijn de gezamenlijke taken van de ministers van een zodanige omvang, dat deze onmogelijk allemaal in collegiaal overleg kunnen worden uitgevoerd.

De commissie concludeert dan ook dat de verhouding tussen individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de noodzaak het regeringsbeleid van regie te voorzien nog onvoldoende in balans zijn. Daardoor is niet altijd duidelijk welke zaken wel of niet in de raad moeten worden besproken, hetgeen tot verwarring en misstanden aanleiding kan geven.

Voor zover dit mede in de hand zou worden gewerkt door de machtsverhoudingen binnen de Ministerraad, dient te worden opgemerkt dat deze verhoudingen geen enkele rol mogen spelen. De Minister-president is de Minister-president en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid moet door de betrokken bewindspersoon ten volle kunnen worden gedragen. De transparantie van het optreden van de Raad van Ministers en de rol van de Minister-president daarin kan worden verbeterd - respectievelijk verduidelijkt - door hierover duidelijke afspraken te maken en die eventueel in een geamendeerd Reglement van Orde of anderszins vast te leggen.

Aanbeveling 2.5.: ga na op welke wijze de voordelen van collegiaal bestuur en die van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid kunnen worden gecombineerd, zodat de Raad van Ministers doeltreffender en doelmatiger kan opereren. Leg het resultaat van deze exercitie schriftelijk vast in een officieel document.

In een kleine samenleving als die van Sint Maarten beraadslaagt de Raad van Ministers naar verwachting met enige regelmaat over zaken (daaronder begrepen benoemingen, schorsingen en ontslagen) die de belangen van henzelf, hun echtgenoot of partner, en met name hun bloed- of aanverwanten (tot de tweede of derde graad) raken en waarbij aldus zakelijk of privé sprake zou kunnen zijn van belangenverstrengelingen. Daarbij gaat het bovenal, doch helaas niet alleen, om de schijn van belangenverstrengeling. De commissie is bekend met enige gevallen waarin een daadwerkelijke belangenverstrengeling waarschijnlijk lijkt.

Hoewel de regelgeving van Sint Maarten (art. 35, eerste lid, van de Staatsregeling, art. 12 van de Landsverordening integriteitsbevordering ministers en art. 22 van het Reglement van Orde Ministerraad) op verschillende manieren bepaalt dat ministers zich dienen te verschonen bij besluitvorming over zaken waarbij zich een belangenverstrengeling zou kunnen voordoen, komt een dergelijke verschoning in de praktijk niet voor. Kennelijk wordt niet beseft dat handelen in strijd met

genoemde bepalingen een misdrijf oplevert met een maximum gevangenisstraf van drie jaar (!).

Aangezien alleen de betrokken minister zelf kan afzien van deelname aan de beraadslaging en stemming over de zaken waarbij hij te nauw betrokken is en hij daartoe onder de huidige regelgeving niet kan worden gedwongen, zou overwogen kunnen worden om in het Reglement van Orde van de Ministerraad op te nemen de bevoegdheid van de raad om bij meerderheid te beslissen dat een minister in geval van belangenverstremgeling (als in de wettelijke bepalingen bedoeld) niet tot de beraadslaging of stemming wordt toegelaten.

Aanbeveling 2.6.: de voorzitter en secretaris van de Raad van Ministers dienen scherper toe te zien op mogelijke (vermeende) belangenverstremgelingen bij de beraadslaging en besluitvorming in de Raad. Maak het onderwerp 'belangenverstremgeling en verschoning' standaard onderdeel van de vergadering. Overweeg een wijziging van het Reglement van Orde Ministerraad om in bepaalde gevallen een dergelijke 'verschoning' te kunnen afdwingen.

Het vorenstaande maakt temeer duidelijk waarom bij het aantreden van een minister bekend moet zijn welke zakelijke en persoonlijke belangen de nieuwe bewindspersoon heeft.

De screening van bewindslieden geschiedt op Sint Maarten zowel vóór als direct na de benoeming. De screening vindt vóór de benoeming plaats op grond van een landsbesluit van 22 mei 2013. Opgemerkt moet worden dat de juridische grondslag van dit huidige landsbesluit, vriendelijk gezegd, uiterst mager is. De kandidaat-minister dient een vragenlijst in te vullen, waarbij hij opgeeft welke nevenfuncties en nevenwerkzaamheden hij heeft en welke zijn zakelijke belangen zijn. Tevens dient vermeld te worden wat de vermogenspositie is van hem en zijn gezinsleden, voor zover kennisneming daarvan "van belang is met het oog op de goede uitoefening van het toekomstige ambt en bij het eventueel bekend worden hem cq het kabinet in een ongewenste positie zouden kunnen brengen."

Verder dient daarbij te worden overgelegd een door de Belastingdienst afgegeven verklaring omtrent belastingschulden en eventuele terugbetalingsregelingen. De ingevulde vragenlijst gaat naar de formateur en de Gouverneur. De kandidaat minister beslist in overleg met de formateur over het neerleggen van bepaalde functies en werkzaamheden en over het treffen van voorzieningen in het vermogensbeheer. De formateur is in dit verband bevoegd (doch niet verplicht) om over de te nemen beslissing het advies van derden in te winnen, waarbij gedacht wordt aan de Vice-voorzitter van de Raad van Advies en de Voorzitter van de Algemene Rekenkamer. In hoeverre de Gouverneur hierin een rol vervult, is niet duidelijk.

Wel ontvangt hij evenals de formateur de resultaten van een door de Procureur-generaal ingesteld antecedentenonderzoek en over een door de Veiligheidsdienst ingesteld feitenonderzoek (dat zich beperkt tot een naslagonderzoek).

Na de benoeming tot minister dient er wederom een enigszins vergelijkbare procedure plaats te vinden, doch thans op grond van de Landsverordening integriteitsbevordering ministers. Dit leidt onder meer tot de volgende verplichtingen:

1. *De minister dient bij de Minister-president binnen 30 dagen na aanvaarding van de betrekking een schriftelijke verklaring in. Deze verklaring behelst ten aanzien van de minister en zijn echtgenote of partner (I.) een nauwkeurige omschrijving van (a) de zakelijke belangen die zij hebben of beheren, (b) hun overige vermogensbestanddelen, en (c) de aard van hun nevenfuncties en nevenwerkzaamheden, alsmede (II.) de vermelding of aan hun nevenfuncties en nevenwerkzaamheden inkomsten of voordelen in welke vorm dan ook zijn verbonden en voor zover een geldelijke vergoeding daaraan is verbonden, de omvang daarvan, en (III.) een nauwkeurige omschrijving van de zakelijke belangen en overige vermogensbestanddelen van de (minderjarige) kinderen (art. 2);*
2. *Indien de minister bovengenoemde verplichting niet nakomt, informeert de Minister-president onverwijld de Staten ter zake (art. 2 lid 10);*
3. *De Minister-president beslist welke zakelijke belangen, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van het ambt als minister of de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin, doch niet voordat de Minister-president de minister heeft gehoord en advies heeft ingewonnen van de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer (uit te brengen binnen twee weken) (art. 3 lid 1 en 2); anders dan bij de eerdere screening is het inwinnen van advies hier derhalve verplicht;*
4. *Waar het de Minister-president zelf betreft, wordt de onder 2 bedoelde beslissing genomen door de Raad van Advies, gehoord de Minister-president en na verplicht advies van de Algemene Rekenkamer (art. 3 lid 6);*
5. *De minister is (evenals diens echtgenoot of partner) gehouden de nodige voorzieningen in zijn vermogensbeheer te treffen of de nevenfunctie of nevenwerkzaamheid neer te leggen, indien naar het oordeel van de Minister-president (in het geval van een minister) respectievelijk de Raad van Advies (in het geval van de Minister-president) sprake is van een ongewenste vereniging van belangen, nevenfuncties of nevenwerkzaamheden.*
6. *Alsdan dient binnen 30 dagen een nieuwe verklaring te worden ingediend (art. 3 lid 4).*
7. *Indien de minister niet de benodigde voorzieningen treft of de betreffende nevenfunctie of nevenwerkzaamheid niet neerlegt, informeert de Minister-president onverwijld de Staten ter zake (art. 3 lid 5). Indien het de Minister-president zelf betreft, wordt de Staten geïnformeerd door de Vice-voorzitter van de Raad van Advies (art. 3 lid 6).*
8. *Soortgelijke verplichtingen als vermeld onder 4, 5 en 6 bestaan wanneer de minister, dan wel zijn echtgenoot of partner, tijdens de ambtsperiode van de minister*

voornemens is zakelijke belangen te verwerven of nevenfuncties of nevenwerkzaamheden te aanvaarden, dan wel heeft verworven of heeft aanvaard (art. 4 en 5).

9. *De gewezen minister dient bij de Minister-president binnen dertig dagen volgende op de dag waarop hij ophoudt minister te zijn een schriftelijke verklaring in als bedoeld onder 1 in (art. 6).*
10. *De schriftelijke verklaringen, kennisgevingen en overige documenten (adviezen etc.) worden terstond na ontvangst respectievelijk afdoening daarvan door de Minister-president onderscheidenlijk de Raad van Advies ingediend bij de griffier GEA (art 8).*

De commissie heeft het volgende geconstateerd:

De ministers in de twee eerste kabinetten Wescot-Williams, de Minister-president inclus, hebben nimmer voldaan aan de verplichting om bij de aanvang en na het einde van hun ambtsperiode een schriftelijke verklaring in te dienen. De ministers van het derde kabinet hebben, op één na, wel bij de aanvang van hun ambtsperiode de genoemde verklaring ingediend. Dit is echter niet tijdig geschied.

De Minister-president heeft de Staten nimmer ter zake geïnformeerd.

De Minister-president heeft nimmer ter zake advies gevraagd van de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer, alhoewel zij daartoe wel gehouden was. De Minister-president heeft zich op het standpunt gesteld dat zij alleen advies hoeft te vragen, indien zij eraan twijfelt of er sprake is van een al dan niet onwenselijke verstrengeling van belangen, functies of werkzaamheden. Dit standpunt is echter in strijd met zowel de tekst van als de toelichting op de landsverordening.

De Minister-president heeft ook in strijd met de landsverordening verzuimd haar eigen opgave van zakelijke belangen, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden aan de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer te doen toekomen.

Voor de goede orde zij vermeld dat de opgave van de omvang van het vermogen van de minister (de Minister-president inclus), welke onderdeel vormt van de verklaring, niet naar de Raad van Advies hoeft te worden gezonden. Dit onderdeel van de verklaring heeft immers niets met mogelijke belangenverstrengeling te maken, maar is bedoeld om eventueel en te zijner tijd mogelijke ongerechtvaardigde verrijking van de minister zichtbaar te maken en aldus te voorkomen of in ieder geval zoveel mogelijk tegen te gaan.

De verklaringen met betrekking tot de opsomming van het vermogen bij de aanvang en bij het einde van de ambtsperiode zijn bedoeld als ijkpunten welke bij een eventuele (latere) verdenking tegen de (ex) minister tot bewijs kunnen dienen (voor de strafvorderlijke procedure, zie art. 10 van de landsverordening).

De verklaring die door de gewezen minister, ingevolge art. 6, binnen 30 dagen moet worden ingediend, hetzij bij zijn eigen Minister-president (ingeval van een vervroegd

aftreden), hetzij bij de nieuwe Minister-president, behoeft niet door wie dan ook te worden gecontroleerd en kan dan ook in een gezegelde envelop worden aangeboden, teneinde bij de griffie te worden gedeponereerd. De Minister-president is hier slechts verantwoordelijk voor het doorgeven van de enveloppe. Wat betreft de Minister-president zelf: hoewel hierover niets is bepaald, ligt het voor de hand dat deze zijn of haar verklaring rechtstreeks bij de griffie indient.

Vreemd genoeg, wordt de schriftelijke verklaring van art. 6 niet genoemd in art. 8 van de landsverordening. Hoewel die verklaring geen zin heeft indien deze niet wordt gedeponereerd bij de griffie, is het verzuimen daarvan derhalve niet strafbaar (!). Wel strafbaar is het niet indienen van de verklaring bij de Minister-president.

Het niet nakomen van de verplichtingen welke door deze landsverordening zijn voorgeschreven of het handelen in strijd daarmee is strafbaar ingevolge art. 372bis Sr (art 2:344 Nieuw WvSr): met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar wordt gestraft de minister die "handelingen verricht ... wetende dat daardoor bepalingen van [in Sint Maarten] geldende wettelijke regelingen worden geschonden" of die "opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan een of meer van [die] regelingen, voor zover deze uitvoering wegens de aard van de aangelegenheid tot de omvang van zijn verantwoordelijkheid behoort of hem uitdrukkelijk is opgedragen."

Voor zover het nalaten van laatstgenoemde uitvoering aan de grove schuld van de minister is te wijten, levert dat maximaal een hechtenis van zes maanden op (art. 372quinquies Sr – dit wordt een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar in art. 2:345 WvSr Nieuw).

Het opzettelijk onjuist of onvolledig invullen van de schriftelijke verklaringen door de minister levert valsheid in geschrifte op (art. 230 Sr e.v.). De echtgenoot of partner van de minister is, op grond van art. 2 lid 3, gehouden aan de minister inlichtingen te verstrekken die hij redelijkerwijs nodig heeft ter invulling van de schriftelijke verklaringen. Als hij of zij daarbij inlichtingen in strijd met de waarheid geeft of iets verzwijgt, wordt dat gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 3 jaren (art. 16).

De gewezen minister die niet binnen de gestelde termijn aan de in art. 6 gestelde verplichting voldoet is geen minister meer en valt dus niet onder bovengenoemde strafbepalingen. Zijn gedrag is echter strafbaar gesteld bij art. 16 van de landsverordening (maximale gevangenisstraf van 3 jaar).

De commissie merkt allereerst op dat het een goede zaak is dat kandidaat-bewindslieden worden gescreend. De huidige regeling met een screening, die zonder duidelijke reden deels voor en deels na de benoeming plaatsvindt werkt evenwel voor alle betrokkenen verwarrend. Zo heeft één van de ministers na benoeming geen formulier met vragenlijst ingevuld en ingediend, omdat hij dacht dat aan die verplichting al was voldaan door invulling en indiening van de vragenlijst op grond van het landsbesluit. Inmiddels heeft deze bewindspersoon na een gesprek met de commissie naar verluidt ook het laatste formulier ingediend.

Meer algemeen lijkt het onwenselijk bewindspersonen te benoemen die mogelijk vlak na die benoeming toch niet benoembaar blijken. Dat levert alle betrokkenen (Sint Maarten inclusief) immateriële schade op. Het land Sint Maarten krijgt bovendien een wachtgeldverplichting.

Voorts valt op dat de screening vóór de benoeming een beperkt karakter heeft. Er wordt navraag gedaan naar het justitiële en fiscale verleden, maar de Veiligheidsdienst kijkt slechts of de kandidaat in de bestaande bestanden voorkomt en doet – anders dan bij veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties (waarover later) – geen aanvullend onderzoek. Dat is een gemiste kans.

Onduidelijk is wat er met de door de kandidaat-ministers aan de formateur en gouverneur verschaft informatie gebeurt. Er is in ieder geval geen regeling welke ziet op het bewaren of vernietigen van deze informatie. Evenmin is duidelijk hoe de formateur die beoogd minister-president is wordt gescreend. Daarover is in de regeling niets te vinden.

De Commissie is van oordeel dat het, gelet op de relatieve nieuwheid van en, daardoor, onbekendheid met deze – op punten niet geheel duidelijke – wetgeving, niet opportuun is om de strafbare overtredingen van de landsverordening welke in het verleden onmiskenbaar hebben plaatsgevonden strafrechtelijk te onderzoeken en de betrokken bewindslieden te vervolgen⁴. Na bekendmaking van dit rapport kan evenwel van een zodanige onbekendheid (en onduidelijkheid) geen sprake meer zijn. Overtredingen behoren niet langer te worden getolereerd

Handhaving van deze wetgeving kan eenvoudig worden afgedwongen. Het Openbaar Ministerie kan (na de verkiezingen en de formatie) bij de griffier informeren of de vereiste verklaringen (tijdig) zijn binnengekomen. Deze informatie valt niet onder de geheimhoudingsplicht. Tevens kan het Openbaar Ministerie bij de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer navraag doen of de vereiste adviesaanvragen zijn gedaan. Indien blijkt dat de bedoelde verklaringen niet (tijdig) zijn ingediend of de adviesaanvragen niet zijn gedaan, dan zal het Openbaar Ministerie naar het oordeel van de commissie tot een strafrechtelijk onderzoek en tot vervolging moeten overgaan. In deze zin kan het Openbaar Ministerie een wezenlijke bijdrage leveren aan handhaving van deze landsverordening en daarmee tot het bevorderen van de integriteit in het openbaar bestuur.

Het Openbaar Ministerie heeft de commissie te kennen gegeven bereid te zijn deze rol op zich te nemen. Dat laat overigens onverlet dat naar de mening van de commissie het strafrecht hier een ultimum remedium zou moeten zijn: zo ver zou het natuurlijk niet moeten komen.

Aanbeveling 2.7.: herzie de wetgeving met betrekking tot de screening van ministers en de registratie van hun vermogenspositie bij aanvang en einde van hun ambtsuitoefening. Breng de screeningsregeling onder in één landsverordening, die

⁴ Deze visie van de commissie laat natuurlijk onverlet de verantwoordelijkheid en besluiten dienaangaande van het Openbaar Ministerie.

onder meer de basis kan vormen voor een grondige screening van alle mogelijke aspecten die aan benoeming in de weg zouden kunnen staan alvorens tot benoeming over te gaan. Gebruik daarbij de screeningsmethodiek van het land Curaçao en de Curacaose Landsverordening integriteit ministers als voorbeeld.

Concept-landsverordeningen ter zake zijn in het recente verleden al geformuleerd. Neem deze opnieuw in behandeling. Zie er in de tussentijd op toe dat de huidige wetgeving stipt wordt nageleefd.

De Raad van Ministers is niet gehouden ambtelijke adviezen op te volgen. Evenmin geldt dat voor bijvoorbeeld adviezen van de Raad van Advies of voor aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Wel mag er in het kader van het transparant afleggen van verantwoording van worden uitgegaan dat zowel individuele ministers als de gezamenlijke Ministerraad inhoudelijk motiveren waarom bepaalde besluiten worden genomen of waarom bepaalde adviezen *niet* worden gevolgd. Die motivering en het schriftelijk vastleggen ervan voorkomt ook geruchten en verhalen en doet recht aan het werk van ambtelijke of andere adviseurs. Uitleggen waarom wel of niet op een bepaalde wijze wordt gehandeld is ook onderdeel van fatsoenlijk bestuur.

Overigens blijkt uit de uitspraak van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten van 8 november 2013 dat het verzuimen om advies te vragen bij de Raad van Advies onder omstandigheden kan leiden tot een nietigverklaring van wetgeving.

Uit gesprekken met voormalige en huidige bewindslieden concludeert de commissie dat het bij het aantreden van bewindspersonen goed zou zijn als de nieuwe ministers een handboek zouden krijgen uitgereikt, zoals dat bijvoorbeeld ook in Nederland gebeurt met het 'Handboek voor aantredende bewindspersonen', in de Haagse wandelgangen Het Blauwe Boek genoemd.

In dat handboek geeft de Secretaris van de Ministerraad een overzicht van relevante regelgeving en aanvullende aanwijzingen. Deze geven een toelichting op de voorzieningen voor bewindspersonen en de gang van zaken rondom de ministerraad. Ook integriteitsaspecten komen aan bod, zoals het aannemen van geschenken.

Aanbeveling 2.8.: stel een Sint Maartens handboek samen voor aantredende bewindspersonen, waarin onder meer wordt ingegaan op vraagstukken rond integriteit.

De commissie heeft de indruk gekregen dat bestuurders en politici zichzelf nog onvoldoende zien als dienaren van de bevolking. Burgers zijn geen onderdanen, maar hebben recht op bestuurders en politici die zich bewust zijn van hun voorbeeldfunctie, ook als het over integriteit, transparantie en het afleggen van verantwoording gaat.

De Algemene Rekenkamer

De commissie vraagt extra aandacht voor de Algemene Rekenkamer die – overigens net als de Raad van Advies en het instituut van de Ombudsman – vanaf 2010 van de

grond af is opgebouwd. De Rekenkamer schenkt veel aandacht aan integriteit, zowel in de jaarverslagen als in een lezenswaardige nulmeting naar de stand van zaken rond de institutionele integriteitszorg (maart 2014).

De commissie acht het betreuenswaardig dat de publicaties van de Rekenkamer zo weinig politieke aandacht krijgen.

Aanbeveling 2.9.: organiseer een Statendebat over de nulmeting institutionele integriteitszorg 2014 van de Rekenkamer en ga over tot implementatie van de aanbevelingen uit dat rapport.

Aanbeveling 2.10.: organiseer jaarlijks een debat in de Staten over het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer en eventuele andere relevante publicaties. Daarbij zouden ook de jaarverslagen van de Raad van Advies en de Ombudsman kunnen worden betrokken, zodat er een jaarlijkse - voor het Koninkrijk unieke - *Verantwoordingsdag* ontstaat.

De voorzitters van de Hoge Colleges kunnen een toelichting geven op hun bevindingen en de bewindspersonen kunnen ter plekke door de Statenleden worden bevraagd.

III. Werking van bestuur, politiek en ambtelijke organisatie

In een democratische rechtstaat is een professionele ambtelijke organisatie van groot belang. Ambtenaren adviseren en zorgen voor uitvoering; zij monitoren en evalueren; zij leveren hun bestuurders managementinformatie; zij ondersteunen op alle mogelijke manieren hun politiek-bestuurlijke superieuren. Dat alles dienen zij effectief en efficiënt te doen en bovendien *'without fear or favour'*: onpartijdig en zonder aanzien des persoons.

Ondanks de vaak uitstekende persoonlijke inzet van vele beleids- en andere ambtenaren moet de commissie constateren dat de ambtelijke organisatie van het land Sint Maarten als geheel nog geenszins aan de te stellen eisen voldoet.

Sint Maarten kent een nog jonge ambtelijke traditie, die voor een aantal departementen – Algemene Zaken, Buitenlandse Betrekkingen, Justitie, Financiën – nog geen vier jaar teruggaat. Andere ministeries kunnen worden gezien als rechtsopvolger van vroegere eilandsdiensten, de facto opgebouwd vanaf de jaren negentig.

Andere meer uitvoerende diensten, zoals de politie of de immigratiedienst, zijn in de voetsporen getreden van voormalige Antilliaanse landsdiensten, maar moesten feitelijk als zelfstandige dienst van de grond af worden opgebouwd.

De commissie constateert (in navolging van de voortgangscommissie Plannen van aanpak en diverse andere gremia) dat er met name sinds 2010 ontegenzeggelijk grote stappen in de juiste richting zijn gezet.

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie op Sint Maarten is ten tijde van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband consequent verwaarloosd. Een groot deel van de huidige integriteitsproblematiek valt daarnaar te herleiden. Daarbij moet worden opgemerkt dat destijds niet alleen het eilandsbestuur van Sint Maarten en de centrale regering in Willemstad de problemen niet hebben aangepakt, maar dat ook de regering van het Koninkrijk zaken lang op hun beloop heeft gelaten. Pas in de jaren negentig van de vorige eeuw ontstond een gevoel van urgentie en werden verbeteringsprojecten gestart. Het was de goeddeels door Nederland gefinancierde wederopbouw na de orkaan Luis in 1995 die verder voeding gaf aan de versterking van de publieke sector.

Zonder voorbehoud moet worden geconcludeerd dat vele delen van de publieke sector nu beduidend beter functioneren dan voor 2010. Dat geldt met name voor de feitelijk nieuwe instellingen, zoals de Algemene Rekenkamer, de Ombudsman en de Raad van Advies. Ook het succes van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) als instituut moet worden genoemd: het MOT is recent toegelaten tot de prestigieuze Egmont-groep.

Al deze instituten bestonden niet of functioneerden op soms grote afstand op Curaçao. Dat laatste geldt ook voor bijvoorbeeld de Landsrecherche of het Openbaar Ministerie, dat weliswaar ook voor oktober 2010 op het eiland kantoor hield, maar met een beduidend kleinere bezetting dan nu het geval is.

Diensten als de politie of de immigratiedienst zijn in enkele jaren kwalitatief en kwantitatief substantieel gegroeid. Daarmee is niet gezegd dat er geen verbeteringen (of groei) meer nodig zijn, maar het is belangrijk om te beseffen welke wankele startpositie men had bij het veranderen van de staatkundige positie van eilandgebied naar autonoom land.

Heimwee bij sommigen op Curaçao en in Den Haag naar de 'Antillen van Vijf' valt mogelijk te verklaren uit het nostalgische gevoel dat vroeger alles beter was. Maar voor de overheidsorganisatie op Sint Maarten is die heimwee in elk geval misplaatst.

Het niet adequaat functioneren van de ambtelijke organisatie is in zichzelf vervelend voor met name bestuurders en burgers, maar dat is als zodanig nog geen integriteitsprobleem.

Een ambtelijk apparaat dat echter op belangrijke onderdelen niet doelmatig werkt, nauwelijks doeltreffend en onvoldoende transparant is, laat allereerst veel ruimte voor verhalen en geruchten over integriteitsschendingen en corruptie. Nog erger dan dat is dat er met name door het gebrek aan transparantie ook veel mogelijkheden voor niet-integer gedrag worden geboden. Of zoals een gesprekspartner opmerkte: in troebel water is het makkelijk vissen.

Zo kunnen lange wachttijden voor een vergunning leiden tot een schending van de integriteit als familie of bekenden van een ambtenaar een bevoorrechte positie krijgen. Nog erger wordt het als extra betaling – aan de behandelend ambtenaar en niet aan de landskas – leidt tot een snellere en/of soepeler verlening van een dergelijke vergunning of tot het verlenen van een vergunning terwijl niet aan wettelijke vereisten is voldaan.

Ook de interne organisatie van overheidsdiensten is van belang. Vier jaar na de ingang van de nieuwe staatkundige status zijn voor belangrijke diensten als de politie, landsrecherche, douane of gevangenis nog steeds de orgaan- en functiebeschrijvingen niet vastgesteld. Zelfs direct betrokkenen kunnen niet aangeven waarom dat alsmaar niet gebeurt. Het maakt een transparant en adequaat personeelsbeleid bijzonder gecompliceerd.

Aanbeveling 3.1.: stel alle nog niet vastgestelde organisatie- en functiebeschrijvingen in 2014 vast. Maak daar per departement een apart project van onder regie van de Minister die het aangaat en onder centrale regie van de Minister van Algemene Zaken.

Dat transparante personeelsbeleid wordt ook bemoeilijkt door het niet op orde zijn van de (personeels)dossiers en archieven. De Algemene Rekenkamer constateert in het jaarverslag 2012 zelfs dat geen enkel personeelsdossier helemaal op orde is:

“We discovered that there was no comprehensive system of personnel files. Most troubling was our finding that no (0%) personnel files were complete. For example, we found that 56% of all the personnel files examined lacked the most fundamental document one would expect to find in such dossiers, namely the appointment decision.”

(Algemene Rekenkamer, jaarverslag 2012, blz. 10)

Het maakt een effectief HRM-beleid nagenoeg onmogelijk en biedt onnodig ruimte voor speculaties, geruchten en niet-integer gedrag.

Goed functionerende medewerkers merken weinig van een stimulerend personeelsbeleid en niet functionerende ambtenaren worden onvoldoende aangepakt. Dat is slecht voor de kwaliteit van het apparaat als geheel en bijzonder demotiverend voor de (meerderheid van de) ambtenaren die hun functie wel adequaat en integer willen uitvoeren.

De procedures ogen op papier vaak in orde, maar in de praktijk worden te vaak (onverklaarde en onverklaarbare) uitzonderingen gemaakt.

Zo is bepaald dat voor het benoemen van ambtenaren in vaste dienst de Gouverneur het bevoegd gezag is en dat die aanstellingen aldus bij Landsbesluit dienen te geschieden. In een aantal gevallen wordt deze route omzeild door aanstelling via arbeidscontracten – soms voor onbepaalde tijd – waarvoor de handtekening van de Gouverneur niet noodzakelijk is. Of men wordt in een bepaalde functie als ‘waarnemer’ aangesteld om een formeel juiste aanstellingsprocedure uit de weg te gaan.

Een dergelijke gang van zaken leidt niet alleen tot veel twijfel en vragen, maar leidt ook tot benoemingen die de integriteitstoets niet kunnen doorstaan.

Aanbeveling 3.2.: stel een plan van aanpak op om het personeelsbeheer van het ambtelijk apparaat voortvarend en met prioriteit op orde te brengen; zorg er in ieder geval voor dat HRM-zaken meer prioriteit krijgen dan nu het geval is. Betrek daarbij integriteitsvraagstukken. Zorg voor een extra kritische beoordeling van het functioneren van diegenen van wie de aanstellingsprocedure niet geheel transparant is. Geef dit voldoende bestuurlijke aandacht van de betrokken bewindslieden en leg de regie in handen van de Minister-president.

De zeven departementen worden nog steeds geleid door waarnemend Secretarissen-generaal (SG's). De top van de ambtelijke organisatie is voor het voortbestaan daardoor aanhoudend afhankelijk van de steun van de bewindspersoon. Dat maakt het voor sommigen lastig om hun minister professioneel kritisch tegemoet te treden en tegenspraak te geven. Dat komt de *checks-and-balances* binnen een ministerie niet ten goede: de ministers wil wordt dan wet.

Het is zaak om snel te starten met transparante procedures die leiden tot het aanstellen van volwaardig benoemde SG's en hen vervolgens periodiek te beoordelen door de politiek verantwoordelijke bewindspersoon en daarbij ook externe en onafhankelijke oordelen te betrekken. Te denken valt aan die van één of meerdere Hoge Colleges van Staat, zoals de Voorzitter van de Rekenkamer en/of de Ombudsman.

Aanbeveling 3.3.: stel de ambtelijke leiding niet als waarnemers aan, maar komt tot een transparant proces van werving, selectie en beoordeling waarbij ook externe deskundigen worden betrokken.

Bij de vorming van het land Sint Maarten is gekozen voor een nationaal bestuursmodel zoals dat ook functioneert in Nederland of Aruba. Dit model is tot in detail gekopieerd, zonder dat er kritisch is gekeken of dit model wel het meest passend is gelet op het kleinschalige insulaire karakter van het eiland. Er is niet kritisch gekeken naar de ervaringen van Aruba of van (ei)landen elders in de Caribische regio en evenmin is nagegaan of bepaalde elementen van het voorheen gebruikte bestuursmodel – afgeleid van het decentrale Nederlandse systeem – hun waarde niet hadden bewezen.

Daarbij kan worden gedacht aan het hebben van een benoemde voorzitter van de Staten (als voorheen de gezaghebber), maar ook aan het hebben van één eindverantwoordelijk ambtenaar voor de gehele ambtelijke organisatie (zoals voorheen de eilandsecretaris). Er vindt nu geen gestructureerd SG-overleg plaats teneinde (te) grote verschillen per ministerie te voorkomen en om samenwerking tussen de verschillende ministeries te bevorderen.

Aanbeveling 3.4.: nagegaan zou moeten worden of de instelling van een periodiek SG-beraad de kwaliteit en transparantie (en daardoor de integriteit) van de organisatie niet ten goede zou kunnen komen. Daar kan in elk geval worden gesproken over zaken die alle departementen aangaan, zoals het personeelsbeleid of ICT-vraagstukken. Daarnaast moet ook expliciet worden gesproken over andere gemeenschappelijke vraagstukken, waaronder integriteit.

Daarbij zou ook moeten worden nagegaan of de Secretaris-generaal van Algemene Zaken bij een dergelijke organisatie niet als primus inter pares zou moeten kunnen opereren. Feitelijk ontstaat daardoor een nieuwe functie: de Landsecretaris. Voor zijn of haar aanstelling zou een extra zware benoemingsprocedure moeten worden ontworpen.

Bij de totstandkoming van het Land Sint Maarten is ook wat de naamgeving betreft ervoor gekozen het Nederlandse model te volgen: departementen, SG's etc. Daardoor dreigt te worden vergeten dat de omvang van de ministeries van dien aard is dat er feitelijk nog steeds sprake is van afdelingen of diensten. De waarnemend SG's zijn – overigens vaak net zo als ministers - bovengemiddeld bezig met zaken die tot de aandachtsgebieden van diensthoofden behoren.

De gekozen naamgeving draagt in de praktijk niet bij aan de dienstverlenende basishouding die van ambtenaren mag worden verwacht. Dat geldt met name de bejegening van burgers. Sint Maarten is weliswaar een land binnen het Koninkrijk, maar de concrete vraagstukken die spelen zijn vaak vooral vraagstukken van lokaal bestuur.

De commissie constateert op veel plekken in de overheid een misplaatste deftigheid, waarbij mensen niet als volwaardig burger, maar als onderdaan worden behandeld.

Burgers ergeren zich daar aan, maar accepteren deze bejegening vaak omdat ze geen 'gedoe' willen.

Burgers zullen ambtenaren niet heel snel aanspreken op onjuist gedrag (want volgende keer staat men weer voor datzelfde loket), dus dat betekent dat ambtenaren vooral elkaar scherp moeten houden. Dat geldt voor leidinggevendenden en medewerkers (en vice versa), maar ook voor collega's onderling. Helaas kent de ambtelijke organisatie niet een dergelijke cultuur van elkaar open en fair aanspreken. Te vaak wil men elkaar ook binnen de overheid te vriend houden en wordt zakelijke kritiek als een persoonlijke aanval ervaren.

De commissie constateert dat de ambtelijke diensten te maken krijgen met complexe vraagstukken, terwijl de basisorganisatie niet op orde is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om postregistratie, archivering, dossiervorming, voortgangsbewaking, verlofadministratie etc.

Te vaak raken stukken kwijt, worden brieven niet of heel laat beantwoord, doet de telefoon het niet, wordt er geen dossier bijgehouden, worden afspraken niet vastgelegd etc.

Daardoor ontstaat ruimte voor lamlendigheid, willekeur en erger. Vaak biedt alleen de Ombudsman nog een uitweg aan recht zoekende burgers. Een transparantere en meer doelmatige organisatie leidt tot een meer integer openbaar bestuur.

Het opbouwen van kwalitatief goede overheidsdiensten is niet eenvoudig als de juiste mensen en middelen schaars zijn en als er bovendien niet veel voorbeelden zijn van hoe het wel moet. In het verleden zijn diverse Sint Maartense publieke instellingen kwalitatief goed geholpen door de samenwerking met collega's elders in het Koninkrijk. Te denken valt aan de brandweer, de universiteit en een middelbare school als het Milton Peters College, maar ook aan de politie of het ziekenhuis.

Dergelijke vormen van samenwerking ontstaan vaak spontaan en van onderop, maar kunnen ook door overheden worden gestimuleerd. Sint Maarten is helaas niet meer aangesloten bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar werkt nog wel samen met de gemeente Amsterdam. De commissie is van oordeel dat dergelijke vormen van gestructureerde samenwerking en uitwisseling de kwaliteit van de dienstverlening zeer ten goede komt en dat daarmee indirect ook vaak de integriteit wordt gediend.

Aanbeveling 3.5.: zorg ervoor dat de basisorganisatie van de ministeries op orde komt. Gebruik daarbij de deskundigheid van nationale koplopers ter zake, zoals de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman, maar ook van externe experts als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of van publieke entiteiten elders waarmee reeds positief wordt samengewerkt, zoals de gemeente Amsterdam. Stimuleer dergelijke vormen van collegiale samenwerking in koninkrijksverband.

De ambtelijke cultuur op Sint Maarten is sterk gericht op de eigen positie. Teveel ambtenaren werken risicomijdend en legalistisch. Het gebrek aan organisatie en het nauwelijks afleggen van verantwoording zorgen her en der in het apparaat voor een sfeer van vriendjespolitiek en willekeur, waarbij de ene burger beduidend meer voor elkaar krijgt dan de ander. De stap van vriendjespolitiek naar corruptie is dan niet zo groot meer.

Er bestaat amper een cultuur van samenwerking en elkaar informeren. Kennis is nog steeds macht en 'verdeel en heers' lijkt de eigen positie te versterken. Dat belemmert een open en constructieve samenwerking tussen betrokken ambtenaren en diensten.

Veel ambtenaren voelen zich niet verantwoordelijk voor een totaal project of dossier. Men beperkt zich tot het eigen kleine stukje en de vraag die concreet dan voorligt. De indruk wordt gewekt dat iemands verantwoordelijkheid ophoudt te bestaan als een bepaald stuk van het eigen bureau af is. Door die manier van werken is alleen de minister integraal verantwoordelijk.

Veel zaken worden op die manier ambtelijk over de schutting gegooid, raken kwijt of blijven liggen. Het mag niet zo zijn dat de voortgang van een bepaald dossier mede wordt bepaald door de vraag welke persoonlijke relaties men heeft.

Een aantal gesprekspartners merkte op dat ambtenaren vele jaren in functie blijven, terwijl ministers de afgelopen jaren na gemiddeld ruim een jaar wisselen. Aldus heeft een minister in de praktijk onvoldoende grip op het apparaat. Daarbij komt dat veel van zijn of haar tijd blijft steken in micromanagement van allerhande ondergeschikte zaken, die eigenlijk ambtelijk zouden moeten worden afgedaan. Zo komt men in een vicieuze cirkel: ambtenaren geven aan geen mandaat te hebben en met alles langs de minister te moeten; ministers geven aan dat hun departement kwalitatief niet op orde is en dat ze daarom alles zelf moeten doen.

Aanbeveling 3.6.: kom tot een professionele ambtelijke organisatie met helderheid ten aanzien van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mandaten. Zorg niet alleen voor duidelijke jaar- en werkplannen, maar bespreek periodiek de realisatie van die plannen en leg daarover verantwoording af. Durf elkaar professioneel aan te spreken bij niet geautoriseerde of niet te rechtvaardigen afwijkingen van het plan.

Versterk de kwaliteit van de organisatie door middel van serieuze (inhoudelijke) functionerings- en beoordelingsgesprekken, waarbij professionaliteit en ook integriteit concreet en bespreekbaar worden gemaakt.

Betrek als departement of dienst daarbij externe deskundigheid, bijvoorbeeld van een centrale dienst personeelszaken, die ter zake als help desk moet worden toegerust.

Bij een goed HRM-beleid hoort ook dat er wordt geïnvesteerd in het personeel. Daarbij gaat het om vakinhoudelijke kwaliteit, maar ook om het kweken van de juiste houding in de omgang met bestuurders, collega's en burgers. Opleidingen zijn pas echt effectief als ze op maat worden aangeboden.

Sint Maarten is een klein land, maar de publieke sector kent noodzakelijkerwijs nagenoeg alle functies die ook in grotere landen moeten worden vervuld. Veel van die functies vragen deskundigheid op HBO- of academisch niveau en het lijkt twijfelachtig dat Sint Maarten op korte termijn in staat zal zijn om voor al deze functies geschikte landskinderen te vinden.

De commissie acht het redelijk om bij gelijke geschiktheid landskinderen voorrang te geven, maar constateert dat meerdere gesprekspartners aangeven dat nu soms mensen worden benoemd die weliswaar landskind zijn, maar die feitelijk niet voldoen aan de inhoudelijke functie-eisen. Meer transparantie in de werving en selectie van mensen is geboden. Kwaliteit zou in alle gevallen voorop moeten staan.

De commissie constateert dat Sint Maartense bewindslieden zich niet alleen laten bijstaan door de ambtenaren op hun departement, maar dat zij zich ook laten ondersteunen door persoonlijke medewerkers die tijdelijk worden ondergebracht in het zogeheten kabinet van de Minister. Een dergelijke gewoonte bestaat ook in Curaçao en Aruba, maar is in Nederland onbekend. In de praktijk op Sint Maarten komt het voor dat een dergelijk tijdelijk kabinet de facto een belangrijker rol speelt dan de Secretaris-generaal en zijn of haar departement.

De commissie onderkent dat, gelet op de Caribische realiteit, elke minister moet kunnen beschikken over één of meerdere politieke adviseurs die als onder meer klankbord dienst kunnen doen, maar meent dat een te sterke positie van genoemde kabinetten de positie van het eigenlijke departement uitholt.

Daarbij komt dat met elke nieuwe minister een nieuw persoonlijk kabinet aantreedt. Er vindt vervolgens nauwelijks overdracht plaats en de archieven blijken leeg (want de nieuwe minister is van een andere politieke kleur) en de aantredende bewindspersoon en zijn naaste medewerkers beginnen bij nul. Mede gelet op deze omstandigheden, zou een maximum van twee inhoudelijke adviseurs per minister een redelijke norm kunnen zijn.

Aanbeveling 3.7.: kom tot duidelijker regels voor politieke kabinetten van bewindspersonen, zowel wat betreft hun omvang en wijze van aanstelling, als ook ten aanzien van hun inhoudelijke taken in relatie tot het departement en de dossiervorming en overdracht van werkzaamheden aan opvolgers.

Ook hier is integriteit gediend met transparantie en openheid. Ministers mogen hun kabinet zelf inrichten, maar moeten zich ook daarbij laten leiden door het algemeen belang. Een discretionaire bevoegdheid is wat anders dan willekeur. Daarnaast is het niet doelmatig als men dubbel werk doet in plaats van samenwerkt tussen kabinet en departement.

Voor de integriteit van het ambtelijk apparaat is het voorts van belang dat op dit moment een vrij groot aantal ambtenaren zogeheten vertrouwensfuncties uitoefenen, zonder dat zij tot op heden door de Veiligheidsdienst aan een veiligheidsonderzoek zijn onderworpen. Ingevolge de wetgeving had deze exercitie reeds in mei van dit jaar afgerond moeten zijn. De Veiligheidsdienst heeft inmiddels nog een jaar de tijd

gekregen om dit karwei te klaren, doch de commissie is er niet van overtuigd dat dit ook zal lukken. Talrijke ambtenaren op topposities (vertrouwensfuncties A) zijn tot op heden nog niet benaderd voor een dergelijk onderzoek. Hoewel sommige persoonlijke medewerkers van ministers vertrouwensfuncties vervullen en als zodanig aan een veiligheidsonderzoek moeten worden onderworpen, is het nog maar de vraag of en in hoeverre dat ook zal gebeuren.

Overigens heeft de commissie de indruk dat de lijst van vertrouwensfuncties nader geëvalueerd (uitgedund) zou moeten worden, terwijl de commissie zich eveneens afvraagt of het veiligheidsonderzoek naar functionarissen van de A-categorie niet wat minder uitvoerig zou kunnen zijn. De formulieren die door deze functionarissen moeten worden ingevuld zijn buitengewoon gedetailleerd.

Ten aanzien van de kwaliteit en integriteit van de ambtelijke organisatie merkt de commissie tot slot op dat de samenwerking met collega-instellingen elders in het Koninkrijk van grote waarde is gebleken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking met de gemeente Amsterdam (waarover hieronder meer) of met de Raad van State, de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Het geldt ook voor de samenwerking met Aruba en – steeds meer – voor die met Curaçao. In dat kader is het bevreemdend dat een aantal organisaties – zoals de Nederlandse Algemene Rekenkamer – bij collegiale samenwerking in koninkrijksverband menen alle kosten in rekening te moeten brengen. Daardoor zijn zij soms duurder dan commerciële consultants en dat komt naar het oordeel van de commissie de door Koningin Wilhelmina zo beeldend onder woorden gebrachte filosofie van het Koninkrijk niet ten goede: ‘Steunend op eigen kracht doch met de wil elkander bij te staan’.

Bureau Integriteit

De Minister van Algemene Zaken van Sint Maarten werkt aan de oprichting van een Bureau Integriteit. De plannen daartoe zijn geformuleerd in nauwe samenspraak met de gemeente Amsterdam, die meerjarig met Sint Maarten samenwerkt. De benodigde wetgeving ligt inmiddels bij de Raad van Advies en per departement zijn twee ambtenaren aangewezen als vertrouwenspersoon.

De commissie merkt op dat deze vertrouwenspersonen en het Bureau Integriteit van groot belang kunnen zijn voor integriteitsproblemen die op de werkvloer spelen, zowel tussen collega's als in het contact met burgers. Tegelijkertijd is het Bureau Integriteit in zijn huidige vorm onderdeel van de ambtelijke organisatie, vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken. Daarmee is geen sprake van een onafhankelijke instelling, zodat de meerwaarde van het Bureau Integriteit beperkt zal zijn.

Niettemin constateert de commissie dat met de instelling van het Bureau Integriteit en de komst van vertrouwenspersonen in de ambtelijke organisatie een stap in de goede richting is gezet.

IV. Financiële discipline

Dankzij de enorme inspanningen van met name de Minister van Financiën en de adviezen van het College financieel toezicht (CFT) kent Sint Maarten nu een sluitende begroting (wat de lopende rekening betreft). Dat is een grote stap vooruit en geheel conform de afspraken in de rijkswet Financieel toezicht.

Wel is het de commissie duidelijk geworden dat in 2014 en ook in 2015 niet alle hoogst noodzakelijke investeringen kunnen worden gedaan. Daarbij gaat het onder meer om de uitbreiding van de politie, maar ook om investeringen in het onderwijs etc.

Het is altijd noodzaak om zorgvuldig om te gaan met publiek geld, maar juist in tijden van financiële krapte is zuinig omgaan met de beschikbare schaarse middelen een teken van integriteit. Naast een kritische blik op de uitgaven – klein en groot – moet goed gekeken worden naar de mogelijkheden om de inkomsten te verhogen. Daarbij moet in elk geval gekeken worden naar de hoogte van de concessies van overheidsbedrijven en naar de gebrekkige heffing en inning van belastingen op dit moment. Financiële discipline vraagt er ook om dat een ieder zijn of haar deel ook daadwerkelijk bijdraagt.

CFT en Financiën zien ook toe op een deugdelijke uitvoering van die begroting. Dat vraagt discipline van alle betrokkenen, maar bovenal vraagt dat een houding waarbij politici, bestuurders en ambtenaren omgaan met belastingopbrengsten alsof het hun eigen geld betreft. Ook dat is een kwestie van integriteit. Daarbij is de omvang van het bedrag minder relevant dan het principe dat met elke belastinggulden integer moet worden omgesprongen. Helaas moet de commissie constateren dat daarvan te vaak onvoldoende sprake is.

De meest in het oog springende zaken betreffen niet altijd de grootste bedragen. Eerder al is ingegaan op het reisgedrag en de vergoedingen van Statenleden, die zich onvoldoende bewust lijken van het feit dat zij ook op dit gebied het goede voorbeeld dienen te geven. Goed voorbeeld doet immers goed volgen.

Daarnaast valt op dat er geen effectieve controle is op het (privé) gebruik van door de overheid verstrekte mobiele telefoons. Evenmin is duidelijk waarom ruim tweehonderd dienstwagens nodig zijn en waarom de meeste daarvan – in strijd met de voorschriften – ook gebruikt worden voor het dagelijkse woon-werkverkeer. Ook hier geldt dat het niet de hoogte van het bedrag is, maar dat de vanzelfsprekendheid van het gebruik van dienstauto en telefoon opmerkelijk is.

Transparantie ontbreekt bij veel van de aanschaffingen en aanbestedingen. Zo huurt de regering van Sint Maarten een groot aantal kantoorpanden tegen forse huurprijzen. Bij zeker een aantal van deze panden is onduidelijk op grond waarvan de huurprijs is bepaald. Zijn er onafhankelijke waarderingen gedaan? Is vergeleken met andere aanbieders? Is over de prijs onderhandeld?

De commissie moet helaas constateren dat ook hier het gebrek aan openheid en transparantie een voedingsbodemp vormt voor geruchten en verhalen. Ondanks

herhaalde verzoeken om informatie heeft de commissie onvoldoende inzicht kunnen krijgen in bijvoorbeeld de vraag wie de eigenaren zijn van de door de overheid gehuurde panden⁵.

Het ontbreken van antwoorden op deze vragen leidt tot het aanhoudend rondgaan van verhalen over vriendjespolitiek en bevoordeling. Zonder deze informatie is de commissie niet in staat om de juistheid of onjuistheid van die verhalen vast te stellen.

De commissie heeft in een aantal gevallen moeten constateren dat er op zijn minst vraagtekens gezet kunnen worden bij de aankoop of huur van een aantal panden. Dat betreft onder meer de aanschaf voor ANG 6 miljoen van het kantoor voor het Bureau Telecom en Post, waarvan de werkelijke waarde door een aantal experts beduidend lager wordt geschat. Inmiddels doet op verzoek van de regering de stichting Overheidsaccountantsbureau onderzoek naar de gang van zaken.

Aanbeveling 4.1.: laat nader onderzoek doen naar de koop en huur van kantoorpanden. Betrek daarbij financiële expertise en deskundigheid ten aanzien van onroerend goed op Sint Maarten. Presenteer de resultaten de website van de overheid en zorg ervoor dat deze actueel blijven. Burgers hebben naar het oordeel van de commissie het recht om bij panden die met belastinggeld gehuurd of gekocht worden precies te weten wat voor welke prijs en van wie wordt gehuurd of is aangekocht.

De commissie merkt op dat het nu al vele jaren leegstaan van het nieuwe bestuurskantoor symbolisch lijkt te worden voor de problemen waarmee de publieke sector op Sint Maarten kampt. Het project staat symbool voor verspilling van belastinggeld en voor een gebrek aan daadkracht en deskundigheid van het bestuur van Sint Maarten en leidt tot gevoelens van onmacht en onbehagen in de samenleving. Onduidelijk is of sprake is van onkunde, onwil, onmacht of een combinatie daarvan. Onduidelijk is ook wie precies bestuurlijk en ambtelijk eindverantwoordelijk zijn (geweest) voor het project.

En dit gebrek aan transparantie versterkt het breed levende gevoelens op het eiland dat er meer aan de hand is dan 'slechts' een inadequaat contract van de overheid met de bouwers.

Het verheugt de commissie dat de Minister-president inmiddels concrete voortgang lijkt te hebben geboekt in de onderhandelingen met de aannemer over het nog door Sint Maarten te betalen bedrag, zodat hopelijk binnenkort het nieuwe bestuurskantoor kan worden betrokken en diverse voor veel geld gehuurde kantoorpanden in en rond Philipsburg door de overheid kunnen worden afgestoten.

⁵ Na aanbieding van dit rapport aan de Raad van Ministers bleek dat de gevraagde informatie door de Minister van Financiën wel was toegezonden, maar vanwege een niet werkend emailadres niet is ontvangen.

V. Corporate governance

Corporate governance regelt de verhouding tussen bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouder(s). In de context van de Sint Maartense publieke sector gaat het om de overheidsbedrijven (NV's) waarvan het land Sint Maarten de aandeelhouder is.

In dit kader is in 2010 bij landsverordening een *Corporate Governance Council* (CGC) opgericht, die tot taak heeft de regering gevraagd en ongevraagd te adviseren over een goed en transparant bestuur van overheidsvennootschappen en stichtingen en het toezicht daarop. Daarbij gaat het onder meer over dividendbeleid en ook over de benoeming en het ontslag van bestuurders.

In het jaarverslag 2013 van de *Corporate Governance Council* wordt navolgende opsomming gegeven:

1. *Sint Maarten Harbor Holding Company N.V.*
 - a. *Sint Maarten Harbour Cruise Facilities N.V.*
 - b. *Sint Maarten Ports Authority N.V.*
 - c. *Sint Maarten Ports Development N.V.*
 - d. *Sint Maarten Harbor Cargo Facilities N.V.*
 - e. *SMH Crane Company N.V.*
2. *Princess Juliana International Airport Houdstermaatschappij N.V.*
 - a. *Princess Juliana International Airport Exploitiemaatschappij N.V.*
3. *Luchthaven Veiligheid Financiering Maatschappij N.V.*
4. *Sint Maarten Telecommunication Holding Company N.V.*
 - a. *Sint Maarten Telecommunication Operating Company N.V.*
 - b. *Sint Maarten Telephone Company N.V.*
 - c. *Telcell N.V.*
 - d. *Sint Maarten International Telecommunication Services (Smitcoms) N.V.*
5. *St Maarten Economic Development Corporation N.V.*
 - a. *Simpsonbay Lagoon Authority Corporation N.V.*
 - b. *Waterside Development Company N.V.*
 - c. *Hexagon Infrastructural Fund N.V.*
 - d. *Philipsburg DIT Management N.V.*
6. *Sint Maarten Laboratory Services N.V.*
7. *N.V. Gemeenschappelijk Elektriciteitsbedrijf Bovenwindse Eilanden (GEBE)*
8. *Ontwikkelingsbank Nederlandse Antillen N.V.*
9. *Saba Bank Resources N.V.*

De commissie heeft twee keer met de inmiddels afgetreden leden van de CGC gesproken en heeft ook met een aantal betrokkenen en belanghebbenden over het functioneren van het corporate governance systeem van gedachten gewisseld.

Algemeen wordt erkend dat het bestaan van deskundige advisering op dit gebied van groot belang is voor het functioneren van de overheidsnv's en -stichtingen van Sint Maarten. Daarbij gaat het om het vinden van een balans tussen enerzijds voldoende afstand van de overheid tot de overheidsbedrijven (hetgeen voor die bedrijven nodig is om adequaat te kunnen opereren) en anderzijds voldoende nabijheid van een dergelijk bedrijf tot diezelfde overheid om verantwoording te kunnen afleggen. Een goed functionerende CGC waakt in het bijzonder tegen willekeur en vriendjespolitiek bij benoeming en ontslag van bestuurders en toezichthouders. Alleen daardoor al draagt een dergelijke adviesraad bij aan de kwaliteit en integriteit van de publieke sector.

Helaas is de *Corporate Governance Council* naar de indruk van alle betrokkenen de afgelopen jaren niet uit de verf gekomen. Het ging al mis bij het begin. De werving en selectie van de leden is in 2009 niet transparant verlopen, alhoewel de commissie geen reden heeft om de inzet en de deskundigheid van deze personen in twijfel te trekken. Daarnaast moet worden geconstateerd dat er geen officiële, bij landsbesluit vastgestelde, corporate governance code bestaat. Ook kreeg de raad onvoldoende steun van de regering: kantoorruimte ontbrak en ook andere voorzieningen moesten telkens weer worden bevochten. De betrokkenen hebben voorts naar voren gebracht dat men zich niet altijd serieus genomen vond worden.

Dat geldt overigens niet alleen voor de bejegening van de CGC door de regering en de overheidsbedrijven zelf, maar ook door de Staten. Adviezen werden soms publiekelijk weggehoond als zijnde te kritisch of juist niet kritisch genoeg. De regering reageerde nauwelijks tot niet op adviezen (de CGC kreeg zelden enige terugkoppeling) en een aantal benoemingen heeft inmiddels in strijd met de landsverordening zonder advies van de raad plaatsgevonden. De CGC heeft diverse malen via de media kennis moeten nemen van benoemingen, waarbij adviezen niet zijn gevraagd of (ongemotiveerd) niet werden gevolgd.

De commissie heeft kennis genomen van de vergoeding die de leden van de CGC voor deze part time nevenfunctie ontvangen. Een vergoeding van ANG 4.000 per maand per lid staat niet in verhouding tot de relatief geringe omvang van de werkzaamheden en komt merkwaardig over in het licht van de nog geringere waarde die de regering en Staten klaarblijkelijk hechten aan de advisering door deze adviesraad.

Inmiddels is onlangs een nieuwe raad aangetreden en opnieuw is onduidelijk hoe de werving en selectie is geschied. De nieuwe raad vond het niet opportuun om met de commissie te overleggen, omdat men nog niet wist wat de eigen rol precies is en hoe men die moet gaan invullen. Dit is een bijzonder slecht voorteken. Juist de benoeming van de leden van de CGC zou een voorbeeld van transparantie moeten

zijn, waarbij aan de hand van een duidelijke profielschets door een onafhankelijke selectiecommissie puur op basis van inhoudelijke kwaliteit, gezag en ervaring wordt geselecteerd.

De functie van de CGC is van groot belang voor de publieke sector van Sint Maarten, maar de adviesraad kan alleen werken als alle betrokkenen die raad serieus nemen. Daarbij geldt dat de leden van de raad grote deskundigheid in de sector moeten hebben en desondanks in staat zijn om onafhankelijk te zijn en mede daarom via een volstrekt transparante werving en selectie benoemd moeten worden. De benoemingsprocedure zoals die geldt voor de Electorale Raad kan daarbij als voorbeeld gelden. Leden van die raad worden benoemd op voordracht van de President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de President van de Rekenkamer en de Ombudsman van Sint Maarten.

Het is overigens nog maar de vraag of deze adviesfunctie in handen van een aparte, vijf leden tellende, raad moet worden gelegd. Gelet op de relatief geringe omvang van het werk lijkt dat de commissie wat veel van het goede. De adviesfunctie dient uiteraard te worden gehandhaafd en zelfs te worden aangescherpt en effectiever gemaakt.

De commissie meent dat deze functie – samen met een aantal andere aan integriteit gerelateerde vraagstukken – beter bij een permanent en onafhankelijk staatsorgaan kan worden ondergebracht. Op deze Integriteitskamer wordt in hoofdstuk 12 verder ingegaan. Meerdere landen in de regio hebben positieve ervaringen opgedaan met gezaghebbende en los van de overheid opererende onafhankelijke instituten die toezien op meerdere veelal samenhangende integriteitsvraagstukken. De commissie noemt de *Integrity Committee* van Trinidad & Tobago als voorbeeld.

In elk geval dient een officiële corporate governance code te worden vastgesteld en dienen de adviezen van de *Corporate Governance Council*, met name als het een niet door de regering gevolgd negatief advies betreft, in beginsel samen met de reactie van de regering op het advies te worden gepubliceerd. Uiteraard kunnen in bijzondere gevallen zwaarwegende belangen zich hiertegen verzetten, maar ook dat kan worden gecommuniceerd.

Aanbeveling 5.1.: herzie en verbeter bestaande wetgeving op het gebied van corporate governance en geef deze meer tanden. Stel bij landsbesluit een corporate governance code vast. Publiceer in beginsel alle corporate governance adviezen, tenzij zwaarwegende belangen zich hiertegen verzetten.

Hef de *Corporate Governance Council* op en breng de adviesfunctie van deze raad onder in een nieuw op te richten onafhankelijk staatsorgaan, de Integriteitskamer.

VI. Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Integriteit valt niet met het strafrecht af te dwingen, maar tegelijkertijd dient elk effectief integriteitsbeleid bij wijze van sluitstuk terug te kunnen vallen op een doeltreffend geheel van opsporing en vervolging van strafbare feiten als fraude, omkoping en andere vormen van corruptie. Juist in een kleinschalige samenleving als die van Sint Maarten – waar iedereen alles weet van iedereen – gaat daarvan een onmiskenbare preventieve werking uit.

Gelet op de onderzoeksopdracht aan deze commissie zal het navolgende relaas zich primair concentreren op de opsporing en vervolging van aan integriteit gerelateerde misdrijven in het publieke domein, zoals omkoping, fraude en corruptie. Daarbij gaat het met name om het samenspel tussen het Openbaar Ministerie en de Landsrecherche.

Voor een kritisch oordeel over het functioneren van de reguliere politie – het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) – wordt verwezen naar de rapportages van de voortgangscommissie inzake de plannen van aanpak. Overigens heeft de commissie voldoende signalen ontvangen over het functioneren van andere opsporingsdiensten, zoals de douane en de kustwacht, om te kunnen constateren dat het raadzaam zou zijn ook hun functioneren periodiek aan een kritische evaluatie te onderwerpen, waarbij naast doeltreffendheid en doelmatigheid ook naar integriteit zou moeten worden gekeken.

Voor een oordeel over de opsporing en vervolging van aan integriteit gerelateerde strafbare feiten in het publieke domein op Sint Maarten zijn twee vragen van belang.

Allereerst gaat het om de vraag of opsporing en vervolging onafhankelijk en derhalve los van politieke belangen en politieke druk kunnen plaatsvinden.

Daarnaast gaat het over de kwaliteit van de opsporing en vervolging van strafbare feiten in de publieke sector als corruptie, fraude en omkoping.

Zowel de Landsrecherche, de IGD, het KPSM als het Openbaar Ministerie hebben los van elkaar desgevraagd te kennen gegeven dat er bij concrete strafzaken nimmer interventies hebben plaatsgevonden door de opeenvolgende Ministers van Justitie of andere bestuurders of politici. Men is expliciet noch impliciet gevraagd iets juist wel of juist niet te onderzoeken of te vervolgen .

Of en in hoeverre druk is uitgeoefend op individuele opsporingsambtenaren lager in de organisatie is niet te achterhalen, maar er zijn geen signalen dat van het uitoefenen van dergelijke oneigenlijke druk sprake was of is.

De commissie merkt wel op dat de politiek-ambtelijke cultuur erg hiërarchisch is, zodat de (al dan niet impliciet geuite) wensen van een minister in zijn algemeenheid al snel zonder tegenspraak worden uitgevoerd (al hoewel er ook gevallen zijn van ambtelijke tegenwerking en vertragingstactieken).

Uit een oogpunt van interne *checks-and-balances* moet binnen het landsbestuur gewerkt worden aan een andere en meer modernere werkwijze, waarin interne kritiek en externe loyaliteit beter samengaan.

Ook kan een minister soms organisatiewijzigingen doorvoeren, die indirect als een politieke interventie worden ervaren en wellicht ook als zodanig kunnen worden geduid. Zo hebben diverse door de voormalige Minister van Justitie getroffen organisatorische maatregelen en door hem ondernomen initiatieven op het terrein van de immigratie, de grensbewaking, de aanpak van mensenhandel en het prostitutiebeleid de indruk gewekt dat hier sprake was van indirecte inmenging in het opsporingsbeleid ter zake. Dit werd versterkt door zijn persoonlijke betrokkenheid bij de prostitutiesector, welke betrokkenheid, gelet op de informatie waarover de commissie beschikt, waarschijnlijk lijkt.

Desondanks constateert de commissie zonder voorbehoud dat aan een belangrijke basisvoorwaarde voor een democratische rechtsstaat op Sint Maarten wordt voldaan: er is sprake van een onafhankelijke rechterlijke macht en een onafhankelijke vervolgingsinstantie. Het is belangrijk om deze constatering hier expliciet te vermelden, omdat in de vele geruchten die op of over het eiland de ronde doen die onafhankelijkheid van laatstgenoemde instantie soms in twijfel wordt getrokken.

De schijn van politieke inmenging wordt met name bij spraakmakende zaken mede gevoed door een in de ogen van de commissie soms wat behoudende opvatting over communicatie van het Openbaar Ministerie. Met een meer proactieve communicatie kan worden voorkomen dat de indruk ontstaat dat het Openbaar Ministerie vanwege bepaalde politieke of persoonlijke belangen niet tot vervolging overgaat of dat zaken onnodig worden vertraagd. Dit speelt met name bij zaken met een hoge publiciteitsgevoeligheid, zoals de zaak naar de verkiezingsfraude in 2010 en andere langslappende onderzoeken waarbij 'high profile' politici als verdachten zijn aangemerkt, alsmede de met name dankzij een filmpje op YouTube veelbesproken Bada Bing-zaak.

Sommige van deze zaken zijn nu onder de rechter, maar waarom dat zo lang duurde was bij de bevolking geruime tijd onbekend en leidde al snel tot speculaties. Door de bevolking periodiek over de (procedurele) voortgang van dergelijke zaken te informeren, kan deze geruchtvorming tijdig worden voorkomen of tegengesproken.

Aanbeveling 6.1.: formuleer als Openbaar Ministerie in samenspraak met de betrokken opsporingsdiensten een proactief communicatiebeleid, waarbij ruim aandacht wordt geschonken aan zaken gerelateerd aan corruptie in het publieke domein.

Voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten gepleegd door overheidsdienaren is naast het Openbaar Ministerie met name de Landsrecherche hoofdrolspeler. Het resultaat van hun gezamenlijke inzet bij de opsporing en

vervolgving van aan integriteit gerelateerde strafbare feiten vraagt om een genuanceerd oordeel.

Allereerst is het lastig te bepalen wat de omvang van beide organisaties zou moeten zijn. De vraag is welke criteria moeten worden aangelegd. Alleen kijken naar de bevolkingsomvang en dan vergelijken met Nederland is weinig adequaat. Gemeenten als Barendrecht, Middelburg en Zwijndrecht hebben weliswaar net als Sint Maarten een kleine 50.000 inwoners, maar geen internationale luchthaven met bijna twee miljoen passagiers per jaar, geen haven met soms negen cruiseschepen (ofwel circa 35.000 toeristen) per dag, geen tientallen hotels en appartementencomplexen, geen dertiental casino's, geen open grens met Frankrijk, geen grote groep illegale bewoners etc.

Hierdoor - en door bijvoorbeeld de enorme economische bedrijvigheid - gaat een vergelijking met een Nederlandse gemeente van vergelijkbare omvang mank. Ook moet de kleine schaal en de insulaire ligging in het Caribisch gebied meewegen.

Mogelijk dat vergelijkingen met eilanden als Aruba of St Kitts meer zinvol zijn. Hoewel dergelijke vergelijkingen nog niet zijn gemaakt, lijkt het erop dat ook daar meer capaciteit nodig is voor de rechtshandhaving dan op basis van alleen bevolkingscijfers in vergelijking met Nederland mag worden verwacht.

Elk opsporingsonderzoek vraagt capaciteit, maar fraudeonderzoeken zijn in de regel extra complex, vragen grote zorgvuldigheid, doen een beroep op bijzondere recherche-expertise en kosten mede daardoor buitengewoon veel tijd. Ook in Nederland zien we jarenlange onderzoeken waar tientallen gekwalificeerde politiemensen op worden ingezet. Dergelijke capaciteit is op Sint Maarten niet of nauwelijks voorhanden.

Landsrecherche

Allereerst valt op dat de voor de integriteitsproblematiek meest relevante opsporingsdienst, de Landsrecherche, vanaf 2010 in korte tijd van de grond af moest worden opgebouwd. Er is heel hard gewerkt en de inzet van de betrokken opsporingsambtenaren van het eerste uur dwingt respect af.

Daarbij is goed samengewerkt met collega-diensten uit Aruba, Curaçao en Nederland.

Desondanks houdt de Landsrecherche een groot capaciteitsprobleem. Van de zestien formatieplaatsen die de dienst organisatorisch telt, zijn er vooralsnog slechts tien ingevuld (waarvan slechts zeven opsporingsambtenaren). Het huidige werkaanbod is enorm. Bij de spraakmakende Bada Bing zaak is de hele dienst betrokken geweest en moest aanvullend een beroep worden gedaan op deskundigheid uit Aruba. Door deze ene complexe zaak alleen al bleef het afgelopen jaar veel ander werk liggen.

Een ruwe schatting van het OM en de Landsrecherche zelf geeft aan dat men nog zeker zes tot acht goede rechercheurs nodig heeft.

De commissie heeft de indruk dat gelet op het grote aantal potentiële zaken (en de complexiteit daarvan) die schatting niet overdreven is. De commissie heeft vernomen

dat niet alleen de noodzakelijke capaciteit, maar ook de noodzakelijke expertise ontbreekt om de diverse onderkende potentiële zaken adequaat te onderzoeken. Met name de financiële opsporingsexpertise is onder de maat. Dat geldt overigens niet alleen voor de landsrecherche, maar ook voor de politie en de belastingdienst.

De integriteit van de medewerkers van de in opbouw verkerende Landsrecherche wordt door geen der gesprekspartners in twijfel getrokken. Er wordt aan het onderwerp intern frequent aandacht besteed. Vanwege de kleinschaligheid is het echter noodzakelijk het onderwerp ook extern aandacht te blijven geven. Uitwisseling en roulatie met de zusterdiensten in Oranjestad, Willemstad en Den Haag kan ook daarbij helpen.

De commissie constateert met tevredenheid dat de betrokken Procureurs-Generaal dit onderschrijven en begin juni dit jaar daartoe op Curaçao een gezamenlijke bijeenkomst voor alle betrokkenen hebben belegd.

De toezegging van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie om de Landsrecherche van Sint Maarten tijdelijk met twee medewerkers te willen versterken is positief, maar lijkt in het licht van de voorliggende problematiek volstrekt onvoldoende.

Wellicht kan met Nederland worden nagegaan of aanvullende ondersteuning mogelijk is en kan ook met bijvoorbeeld de Verenigde Staten worden nagegaan of intensievere samenwerking kan bijdragen aan verlichting van de Sint Maartense generieke capaciteits- en specifieke deskundigheidsproblemen.

Een goed functionerende Landsrecherche op Sint Maarten is allereerst voor Sint Maarten zelf maar uiteindelijk voor het gehele Koninkrijk van belang. Ook voor het land Nederland kan het raadzaam zijn bij te dragen aan de kwaliteit van deze dienst: de nabijheid tot Saba en Sint Eustatius maakt het logisch om deze twee eilanden waar nodig ook vanuit Sint Maarten te laten bedienen.

Nu al levert de Sint Maartense reguliere politie periodiek politieke bijstand aan Sint Eustatius voor een aantal complexe zedenzaken. Een goed functionerende Sint Maartense Landsrecherche zou prima in staat zijn in voorkomende gevallen Saba en Sint Eustatius bijstand te verlenen en dat levert alle betrokkenen voordeel op.

Aanbeveling 6.2.: kom samen met de landen van het Koninkrijk en andere partners als de Verenigde Staten tot een meerjarig samenwerkingsprogramma voor structurele versterking van de Landsrecherche, waarbij met name ook aandacht is voor financieel gerelateerde fraudezaken, alsmede het handhaven van de nu positief beoordeelde integriteit van de dienst zelf. Het gedurende enkele jaren invliegen van tijdelijke versterking door extra rechercheurs moet in elk geval de basis vormen van een dergelijk programma, waarbij ook sprake zal moeten zijn van systematische kennisoverdracht.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) van Sint Maarten telt vijf officieren van justitie en één hoofdofficier. Deze zes functionarissen zijn allen uit Nederland afkomstig.

Voor een gemeenschap van ongeveer 50.000 personen lijkt met name in Nederlandse ogen de totale omvang van het parket (in totaal 16 fte) aanzienlijk, maar het is de vraag of het voor Sint Maarten voldoende is. Indien de opsporingsdiensten kwalitatief en kwantitatief verder groeien, zullen naar het oordeel van de commissie zeker nog enkele extra officieren noodzakelijk zijn.

Vooralsnog heeft het parket vooral behoefte aan ervaren parketsecretarissen. Meer dan in Nederland vraagt effectief werkzaam zijn Sint Maarten om een 'hands on' mentaliteit. Omdat de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de opsporing niet met het stellen van aanvullende vragen aan een met een onderzoek belaste opsporingsdienst van het bureau verdwijnt, is permanente voortgangsbewaking nodig. Dat vraagt veel tijd en goede parketsecretarissen zijn daarbij van grote waarde. Uitbreiding van het aantal parketsecretarissen is noodzakelijk.

Het is de vraag of deze extra parketsecretarissen tegen lokale voorwaarden in dienst kunnen worden genomen. Goede parketsecretarissen zijn schaars en gewild, zowel in Nederland als bijvoorbeeld ook op Curaçao. Gesprekken met Nederland over tijdelijke extra ondersteuning verlopen naar verluidt traag, een vertraging die mogelijk ook te maken heeft met het feit dat een en ander via de in Curaçao gevestigde en voor meerdere jurisdicties verantwoordelijke Procureur-generaal tot stand dient te komen.

Hoewel het Openbaar Ministerie zoals gezegd zelf aangeeft nu geen behoefte te hebben aan extra officieren van justitie kan de commissie niet onvermeld laten dat alle onder het Openbaar Ministerie vallende opsporingsdiensten te kennen hebben gegeven dat (ook) het Openbaar Ministerie een capaciteitsgebrek kent. Daarmee is echter niet gezegd dat het officieren moeten zijn of secretarissen.

Ook hier constateert de commissie gebrekkige onderlinge communicatie: het Openbaar Ministerie stelt geen processen-verbaal van de Immigratiedienst te hebben ontvangen, terwijl deze dienst aangeeft dat er ongeveer zestien processen-verbaal bij het Openbaar Ministerie op de plank zouden liggen.

De eerder dit jaar aangetreden Hoofdofficier van Justitie lijkt zich goed bewust van de diverse uitdagingen die spelen en is voortvarend aan de slag gegaan om zaken concreet aan te pakken. Maar ook voor hem geldt dat hij geen ijzer met handen kan breken en dat op korte termijn externe ondersteuning – met name in de vorm van genoemde parketsecretarissen – nodig is.

In de aanloop naar 2010 is ervoor gekozen om voor Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gezamenlijke Procureur-generaal te benoemen. Sint Maarten wilde graag een eigen Procureur-generaal, maar moest uiteindelijk

genoegen nemen met een Advocaat-generaal die bij gelegenheid de Procureur-generaal zou kunnen vervangen. De gekozen constructie zal binnenkort ongetwijfeld onderwerp van evaluatie zijn als de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder de loep wordt genomen.

De commissie wil niet vooruitlopen op de uitkomsten van deze evaluatie, maar meent dat gezien de aard en omvang van de problematiek op Sint Maarten de argumenten voor een eigen Procureur-generaal serieuze aandacht verdienen. Indien zou blijken dat de huidige constructie een adequate vervolging eerder belemmert dan bevordert, zullen in ieder geval aanpassingen van die constructie moeten worden overwogen.

Het is de commissie in dit verband opgevallen dat het Parket van de Procureur-generaal vorig jaar 38 fte telde, waarvan er 35 op Curaçao woonden en werkten (jaarverslag Parket PG 2013). Het kan bijna niet anders dan dat ook daardoor de organisatie zich in eerste instantie richt op de (grote) criminaliteitsproblemen van dat land.

Effecten

Het netto resultaat van de inzet van Openbaar Ministerie en Landsrecherche oogt over de afgelopen periode ondanks alle positieve inspanningen onvoldoende. Corruptie en fraudezaken zijn vrijwel per definitie complex en tijdrovend en – zoals de Landsrecherche en de reguliere politie terecht aanvoeren – ‘moorden gaan voor’, maar desondanks vraagt de rechtsstaat bij het bestrijden van corruptie en aanverwante zaken naar het oordeel van de commissie om meer voortvarendheid. Teveel van genoemde zaken liggen nu te lang op de plank of zijn te lang in onderzoek, alvorens ze bij de rechter komen of geseponeerd worden. Dat is schadelijk voor de rechtsstaat, maar ook voor de belangen van (mogelijke) verdachten die recht hebben op berechting binnen een redelijke termijn.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat de commissie zich niet geheel aan de indruk kan onttrekken dat zaken met betrekking tot integriteitsschendingen de afgelopen jaren niet steeds prominent op de prioriteitenlijst van de Minister van Justitie en het Openbaar Ministerie hebben gestaan. Gelet op de impact van dit soort zaken op een kleine samenleving als Sint Maarten dient dit op papier en vooral in de praktijk te veranderen. Een grondige en tijdige aanpak van dergelijke zaken is voor een jong land in opbouw van het grootste belang. Het besef hiervan dient prominent in een plan van aanpak tot uitdrukking te worden gebracht.

Aanbeveling 6.3.: formuleer in samenspraak met het Openbaar Ministerie en de Landsrecherche een concreet plan van aanpak voor de strafrechtelijke aanpak van aan integriteit gerelateerde misdrijven, zoals fraude en omkoping en ken hieraan hoge prioriteit toe.

Het bovenstaande is zeker geen verwijt aan de betrokken diensten of medewerkers van Sint Maarten alleen. Bijstandsverzoeken aan Nederland lijken in ambtelijk Den

Haag niet altijd de prioriteit te krijgen die ze verdienen. Verzoeken om steun zouden juist met een positieve grondhouding moeten worden gezien en met voortvarendheid moeten worden opgepakt.

Daarnaast is het bovenal aan de politiek – allereerst die van Sint Maarten zelf – om voldoende middelen uit te trekken voor een adequaat opsporings- en vervolgingsapparaat.

De commissie roept alle betrokkenen in Sint Maarten en elders in het Koninkrijk op de handen ineen te slaan. Werken aan deugdelijk bestuur is uiteindelijk in ons aller belang.

Het volstaat niet om vanuit Den Haag kritiek te hebben op de eilandelijke inspanningen (of het al dan niet vermeende gebrek daaraan), terwijl door de huidige regering van Sint Maarten gedane verzoeken om hulp en bijstand lijken te verzanden in Haagse bureaucratie.

Positief is dat de aangiftebereidheid onder de bevolking de afgelopen jaren fors is toegenomen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om aangiften tegen ambtenaren, maar ook lopen er, zoals reeds vermeld, onderzoeken tegen politici. Meestal gaat het om fraude, het aannemen van steekpenningen of diefstal. Bij onderzoeken naar politieambtenaren gaat het daarnaast om valsheid in geschrifte en mishandeling.

De verhoogde aangiftebereidheid kan naar het oordeel van de commissie een belangrijk positief signaal zijn dat burgers en ondernemers op Sint Maarten het niet (langer) normaal vinden dat overheidsdienaren corrupt of niet-integer gedrag vertonen. Die steun van het publiek – bijvoorbeeld door middel van een telefonische *Integrity Hot Line* als onderdeel van de in hoofdstuk 12 te bespreken onafhankelijke Integriteitskamer – zou voor alle bonafide betrokkenen van grote waarde kunnen zijn.

Aanbeveling 6.4.: maak meer gebruik van de bevolking om vermeende integriteitsschendingen te rapporteren. Dat draagt bij aan een klimaat waar integriteit meer vanzelfsprekend is. Daarnaast zou gerichte voorlichting – met name ook op scholen – over (het belang van) integriteit, fraude- en corruptiebestrijding bijdragen aan het stellen van de norm. Relevante groepen in de civil society (kerken, scouting etc.) kunnen worden gevraagd te participeren.

VII. Haven en luchthaven

In hoofdstuk V. wordt een overzicht gegeven van de overheidsbedrijven waarvan het land Sint Maarten aandeelhouder is. Deze bedrijven zijn in het verleden bewust op afstand van de politiek geplaatst. Voorkomen moest en moet worden dat bestuurders en politici de inkomsten van deze bedrijven naar believen kunnen afromen. Recente gebeurtenissen in, bijvoorbeeld, Curaçao tonen aan waartoe dat leidt.

In Sint Maarten is dit op afstand zetten met succes gebeurd. Volgens sommige waarnemers zelfs met teveel succes: de regering zou (als vertegenwoordiger van de aandeelhouder) onvoldoende grip hebben op deze bedrijven, niet precies weten wat er omgaat (financieel en anderszins) en vrijwel altijd achter de feiten aan lopen. Hierdoor ontstaat een negatief beeld van een aantal bedrijven die onvoldoende transparant zijn en een staat binnen de staat vormen. Daarbij is het bij velen onduidelijk of en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. Mede gelet op de grote hoeveelheden geld die logischerwijs bij de overheidsbedrijven omgaan – als commerciële ondernemingen zijn hun gezamenlijke inkomsten, investeringen en andere uitgaven in veel gevallen beduidend groter dan de totale landsbegroting – leidt dit in elk geval tot de schijn van integriteitsschendingen.

De commissie heeft zich omwille van de tijd moeten beperken tot een nadere blik op twee sterk in het oog springende overheidsbedrijven: de haven en de luchthaven. Deze twee zijn voor de economie van het eiland van eminent belang, maar vormen ook vitale delen van de zogeheten *critical safety and security infrastructure* van het eiland. Beide zijn cruciale knooppunten van mensen, goederen, geld en informatie, zowel voor Sint Maarten, de Franse kant van het eiland als ook omliggende eilanden (waaronder Saba en Sint Eustatius).

Het waarborgen van de integriteit van deze vitale infrastructuur is van essentieel belang voor de veiligheid van Sint Maarten en vraagt een intensieve samenwerking tussen diverse publieke en private actoren, zowel van Sint Maarten als van elders.

Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan bijvoorbeeld de voor de hand liggende autoriteiten van Frans Saint-Martin, maar bijvoorbeeld ook aan grote en internationaal opererende (cruise-)rederijen, luchtvaartmaatschappijen etc.

Tevens is het vanuit het oogpunt van integriteit en preventie van groot belang dat ten aanzien van deze '*critical security infrastructure*' invulling wordt gegeven aan de landsverordening van 21 februari 2012, ter aanwijzing van vertrouwensfuncties en ter vaststelling van regels ten aanzien van de wijze waarop veiligheidsonderzoeken worden gehouden.

Harbour Group of Companies

De haven hoort onmiskenbaar tot de meest succesvolle bedrijven van Sint Maarten. De stijging in aantallen schepen en passagiers is indrukwekkend. Met name sinds de orkaan Luis in 1995 is de haven een toonbeeld van Sint Maartense bedrijvigheid

geworden en is deze inmiddels uitgegroeid tot de zevende (transit)passagiershaven ter wereld.

De activiteiten van de haven (in totaal gaat het om een samenspel van twaalf verschillende nv's) beperken zich niet tot de haven in strikte zin. De directie kijkt wat er op het eiland in totaliteit nodig is om de haven in de gelegenheid te stellen te blijven groeien en investeert daarom ook in de infrastructuur (zoals de ongeveer \$ 45 mln kostende brug over de Simpson Bay) en heeft of had daarom plannen om natuurgebieden als het Emilio Wilson Estate of erfgoedlocaties als de ruïne van Fort Amsterdam op te kopen.

In Sint Maarten en daarbuiten worden vaak vraagtekens gezet bij dergelijke ongebruikelijke activiteiten. Hoe komt de haven aan het geld? En zou de overheid dat niet gewoon zelf moeten doen? De haven zelf reageert laconiek op deze kritiek. Men doet van alles om nut en noodzaak uit te leggen, maar sommigen willen – naar het oordeel van de directeur – blijkbaar niet luisteren.

De haven geeft aan op allerlei manieren verantwoording af te leggen. Niet alleen aan de Sint Maartense overheid als aandeelhouder, maar feitelijk ook aan belanghebbenden in de Verenigde Staten, zoals de grote cruise-rederijen. De zakenpartners in de VS zijn steeds kritischer en de facto zijn diverse audits vereist om passagiersschepen uit de VS te kunnen ontvangen. De haven ondergaat zowel *operational audits* – waarbij ook vragen over integriteit en checks-and-balances aan bod komen – alsmede audits op het gebied van *safety and security*, inclusief de screening van het personeel.

De Amerikaanse reders en de haven kunnen zich geen enkel risico permitteren. De bijna twee miljoen cruisetoeristen die jaarlijks het eiland bezoeken zijn in ruime meerderheid Noord-Amerikaans. Sint Maarten en de haven concurreren bovendien sterk met omliggende eilanden. Een goede score ten aanzien van veiligheid, integriteit en anticorruptie is daarom voor de haven tegenwoordig een *conditio sine qua non*. Om die reden houdt de haven zich nauwgezet aan de bepalingen van de Amerikaanse anticorruptie-wetgeving.

Transparantie is volgens de haven overigens niet altijd eenvoudig: men is weliswaar een overheidsbedrijf, maar men is ook een commerciële onderneming. Bepaalde bedrijfsgegevens wil de haven niet delen met de concurrenten, vooral niet in de zeer competitieve cruisemarkt.

Over de resultaten en de plannen wordt – rekening houdende met het bovenstaande – periodiek verantwoording afgelegd aan de Raad van Ministers en aan de Staten. Daarnaast zijn er de gebruikelijke jaarverslagen etc.

De haven meldt een goede samenwerking met uitvoerende diensten als de douane, politie en kustwacht. Deze diensten bevestigen dat andersom ook.

Genuanceerder is het beeld als het over de relatie van het havenbedrijf met de regering en de ambtenaren op 'het bestuurskantoor' gaat. Daar mist de haven een

visie op overheidsbedrijven in het algemeen en op de haven in het bijzonder. Terwijl 85% van de inkomsten uit het toerisme komt, is er op het eiland nog steeds geen *Tourism Authority* om als denktank en motor te dienen.

Van de Minister van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie heeft de commissie overigens vernomen dat hij bezig is met het opzetten van die *Tourism Authority*. De commissie vindt dit een goede ontwikkeling.

Er is cameratoezicht bij de cruiseschepen, maar dergelijk toezicht ontbreekt bij het vrachtgedeelte. De huidige capaciteit van de douane in de haven (ongeveer drie mensen en één drugshond) is niet toereikend om effectief controles uit te voeren. Een containerscan ontbreekt. Aanhoudende geruchten over de smokkel van mensen en drugs via de haven (en de betrokkenheid van controle- en opsporingsambtenaren daarbij) kunnen niet worden onderzocht, zodat onduidelijk blijft hoe zorgelijk de situatie in werkelijkheid is.

Een naar het oordeel van de commissie zeer zorgwekkend recent incident, waarbij de inhoud van een container met drugs op de kade 's nachts spontaan 'verdween', wordt inmiddels wel onderzocht. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijke rol van douaneambtenaren.

Princess Juliana International Airport (PJIA)

De luchthaven is voor Sint Maarten economisch en anderszins van levensbelang. In 2013 telde de luchthaven bijna 1,7 miljoen passagiers en de komende jaren verwacht men een verdere groei.

PJIA hoort tot de vitale infrastructuur van het eiland en zowel de integriteit van de luchthaven als geheel als die van de individuele mensen die er werken dient – net als overigens bij de andere essentiële overheidsbedrijven – boven elke twijfel verheven te zijn.

Daarvan is nu helaas geen sprake. De recente aanhouding van twee leidinggevende douanemedewerkers op verdenking van betrokkenheid bij de invoer van een grote hoeveelheid drugs bevestigde de al langer gehoorde geruchten dat de onderwereld infiltreert bij de douane op de luchthaven. Het is uiteraard nog niet duidelijk of met genoemde aanhoudingen het probleem is opgelost. Betreft de infiltratie alleen de douane of zijn ook andere delen van de luchthaven inmiddels 'besmet'?

Het is de commissie opgevallen dat de samenwerking tussen de op de luchthaven actieve opsporingsdiensten verre van optimaal is. Onder directe aansturing van de Minister van Justitie zou in projectverband moeten worden gewerkt aan substantiële verbetering van de samenwerking tussen de immigratiedienst, (de nu nauwelijks aanwezige reguliere) politie, Koninklijke Marechaussee en douane. Bij een dergelijk project zouden ook de autoriteiten van de Franse kant moeten worden betrokken en vanzelfsprekend moet afstemming plaatsvinden met de leiding van de luchthaven en met relevante luchtvaartmaatschappijen.

Aanbeveling 7.1.: doe nu en vervolgens periodiek externe systeemonderzoeken naar de veiligheid, corruptiegevoeligheid en integriteit van de luchthaven en de haven, waarbij met name moet worden gelet op de risico's ten aanzien van drugs- en mensenhandel, alsmede terreurbestrijding en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Betrek daarbij expliciet de samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten, zowel onderling als met andere autoriteiten van PJIA en de *Harbour Group of Companies*.

Schenk bij dergelijk onderzoek op de luchthaven met name ook aandacht aan dat deel van het vliegveld dat bestemd is voor privévliegtuigen.

Aanbeveling 7.2.: voer een geïntegreerd kwaliteitsverbeteringsproject uit op de luchthaven ten behoeve van de daar werkzame opsporingsdiensten, waarbij veiligheids- en integriteitsaspecten een hoofdrol spelen. Zorg voor aansturing en coördinatie op het juiste politiek-bestuurlijke niveau als blijkt dat betrokken diensten op eigen kracht niet tot voldoende coördinatie en samenwerking komen.

De commissie stelt vast dat de luchthaven (overigens net als de haven en andere overheidsbedrijven) als vitale infrastructuur een groot aantal vertrouwensfuncties kent, met name op het leidinggevende niveau. Het is in dat kader opmerkelijk dat een hoge functionaris, de directeur van de luchthaven, tegen wie een fraudeonderzoek door de Landsrecherche loopt, is benoemd. De commissie vindt het onbegrijpelijk dat de uitkomst van dat onderzoek niet is afgewacht, alvorens de benoeming werd geëffectueerd.

Overigens vindt de commissie het evenzeer onaanvaardbaar dat ook dit onderzoek inmiddels al meerdere jaren duurt, zonder dat duidelijk is of er daadwerkelijk tot vervolging zal worden overgegaan. Betrokkene verkeert nu al jaren in onzekerheid of ze zal worden vervolgd of niet.

Op basis van de wet is iedereen onschuldig tot zijn of haar schuld wettig en overtuigend door een rechter is vastgesteld, maar uit oogpunt van integriteit dienen (met name leidinggevende) personen in vitale sectoren van de samenleving, evenals publieke ambtsdragers boven elke twijfel te zijn verheven en zouden zij moeten terugtreden gedurende de looptijd van het onderzoek⁶. Dit zou bij overheidsbedrijven in een gedragscode kunnen worden vastgelegd en idealiter op termijn bij wet moeten worden geregeld.

Tegelijkertijd is het ook van belang duidelijk aan te geven welke termijn voor een opsporingsonderzoek 'redelijk' is. Integer opsporings- en vervolgingsbeleid houdt ook in dat mensen niet onredelijk lang moeten afwachten of ze nu wel of niet verdacht zijn en vervolgd zullen worden.

Overigens is het de commissie opgevallen dat vrijwel geen enkele functionaris op een vertrouwensfunctie het verplichte veiligheidsonderzoek door de Veiligheidsdienst

⁶ Vanzelfsprekend moet in regelgeving nader worden bepaald wanneer een onderzoek voldoende serieus is om een dergelijk terugtreden te rechtvaardigen. Voorkomen moet worden dat aangifte wordt gedaan met als enig doel een bepaalde functionaris geschorst te krijgen. Ook hierover zou een Integriteitskamer kunnen adviseren.

heeft ondergaan. Dit knelt met name voor de functionarissen waarvoor een zogeheten A-onderzoek verplicht is. Bij de luchthaven is nog niet vastgesteld welke functies dat precies betreft.

Naar de commissie is medegedeeld is dit ten dele te wijten aan het feit dat de directeur van de luchthaven, anders dan de directie van de haven, (nog) niet haar volledige medewerking heeft verleend aan dit proces.

Aanbeveling 7.3.: stel voor 1 december 2014 vast welke functies op de luchthaven de meest strenge vertrouwensclassificatie 'A' verdienen. Bepaal voorts dat directeuren van overheidsbedrijven uiterlijk in 2015 hun veiligheidsonderzoek succesvol moeten hebben doorlopen of anders op non-actief zullen worden gezet.

Aanbeveling 7.4.: bevorder dat directeuren van overheidsvennootschappen, zodra zij onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek naar ernstige integriteitsschendingen, terugtreden uit de functie tot het onderzoek is afgerond en hun naam is gezuiverd. Bepaal dat in dergelijke gevallen de Integriteitskamer advies uitbrengt.

Leg dit beginsel vast in de statuten van de vennootschappen en in de arbeidsovereenkomsten met de directeuren.

Daarbij geldt overigens als opdracht aan het Openbaar Ministerie toe te zien op de voortgang van onderzoeken en deze niet onredelijk lang te laten duren. De Minister van Justitie en de Procureur-generaal moeten daarover - in overleg met de Landsrecherche - nadere afspraken maken.

Overheidsbedrijven dienen jaarlijks een concessie aan het land Sint Maarten te voldoen en een aantal van hen moet ook dividend aan het land als aandeelhouder betalen. Het is opmerkelijk dat die betalingen niet altijd plaatsvinden en dat de reactie op dat niet betalen van de verantwoordelijke minister als vertegenwoordiger van de aandeelhouder vaak wat lauw valt te noemen.

Het is primair aan de raad van commissarissen als toezichthouder om erop toe te zien dat overeengekomen betalingen aan de overheid worden gedaan. Vervolgens is het aan die overheid - regering en Staten - om de betrokken ondernemingen erop aan te spreken en betaling af te dwingen. Dat gebeurt onvoldoende.

Aanbeveling 7.5.: laat experts op het gebied van corporate governance onderzoeken of en in hoeverre de verhouding tussen overheidsbedrijven en overheid moeten worden herzien om de relaties over en weer zo transparant mogelijk te maken. Betrek daarbij ook de wijze waarop de omvang van de concessie wordt bepaald en langs welke weg over andere uitkeringen (zoals dividend) wordt besloten.

De commissie erkent dat er voor sommige ondernemingen - zoals de haven en de luchthaven - vanwege hun concurrentiepositie een spanning kan zitten tussen het afleggen van publieke verantwoording en de bescherming van bepaalde bedrijfsgegevens. Toch meent de commissie dat het belang van het transparant afleggen van verantwoording voor een bedrijf in de publieke sector in de meeste gevallen het zwaarst moet wegen. Het besluit om bepaalde zaken niet naar buiten te

brengen kan alleen maar in overleg met de raad van commissarissen of de aandeelhouder worden genomen.

De commissie heeft reeds diverse malen opgemerkt dat transparantie en integriteit vaak hand in hand gaan. Daarbij gaat het niet alleen om het transparant afleggen van verantwoording aan de aandeelhouder, maar ook om het geven van inzicht in de bedrijfsvoering aan het publiek in het algemeen.

Het valt de commissie op dat het niet altijd eenvoudig is om op de diverse websites van de overheidsbedrijven actuele informatie over de bedrijfsvoering te vinden.

Aanbeveling 7.6.: verplicht de overheidsbedrijven dat op hun websites op overzichtelijke wijze inzicht wordt gegeven in de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het onder meer om de publicatie van de jaarverslagen, jaarrekeningen, ondernemingsplannen et cetera, maar ook om de namen en cv's van bestuurders en toezichthouders.

VIII. Openbare aanbestedingen

Het doel van een openbare aanbesteding is om ten aanzien van een bepaald project op een voor alle betrokkenen zo eerlijk mogelijke wijze komen tot een kwalitatief zo goed mogelijke opdracht tegen een zo laag mogelijke prijs. Daartoe dient vooraf een helder programma van eisen te zijn geformuleerd en moeten aanbiedingen onderling vergelijkbaar zijn. Die uiteindelijke vergelijking en de daarop gebaseerde besluitvorming moet kritisch, deskundig, eerlijk en transparant plaatsvinden. Alleen relevante zaken mogen worden meegewogen en ook dat beoordelingskader moet vooraf aan een ieder bekend zijn. Duidelijk is dat de praktijk van aanbestedingen in Sint Maarten nog ver van dit ideaalbeeld verwijderd is.

Er is in diverse landen – waaronder in de Europese Unie – inmiddels nogal wat kritiek op de soms wel erg rigide aanbestedingsmethodieken, maar de commissie onderschrijft in beginsel nut en noodzaak van het hebben van duidelijke en eerlijke aanbestedingsprocedures. In de Sint Maartense samenleving wordt door velen daar op aangedrongen.

De commissie maakt een onderscheid tussen aanbestedingen door overheidsbedrijven en door de overheid zelf. Terwijl bij eerstgenoemde categorie beduidend meer geld omgaat, lijkt de meeste aandacht van media en publiek zich te concentreren op aanbestedingen door de overheid zelf. Relatief kleinere bedragen zijn blijkbaar overzichtelijker dan grote.

Voor overheidsaanbestedingen geldt nu een ondergrens van ANG 50.000. Dit vele jaren geleden bepaalde bedrag (ongeveer € 20.000) is volgens velen te laag en dient te worden aangepast. Een wetswijziging ter zake is in de maak.

De praktijk laat zien dat de verplichting om te komen tot een openbare aanbesteding vaak wordt omzeild. Soms met valide inhoudelijke argumenten, maar het is vaak lastig die validiteit te bepalen. In algemene zin geldt dat integriteit niet wordt gediend als uitzonderingen op een regel de regel zijn geworden.

Als al wordt besloten tot het doen van een openbare aanbesteding dan valt op dat vervolgens onvoldoende duidelijk is hoe een dergelijke aanbesteding precies dient te verlopen. De onverklaarde verschillen per departement zijn groot en daarmee is niemand gediend.

Er ontbreekt onafhankelijk extern toezicht op de aanbestedingen. De commissie is er op gewezen dat vaak juist bij aanbestedingen een strafbaar fenomeen voorkomt: *kick backs*. Daarbij wordt een vast bedrag of een percentage van de aanneemsom (10% of meer) onder tafel uitbetaald aan de functionaris die de gunning verleent, mits natuurlijk die gunning in het voordeel van het omkopende bedrijf uitvalt. Naar het

oordeel van de commissie zou dit fenomeen de komende jaren extra aandacht van Openbaar Ministerie en Landsrecherche moeten krijgen⁷.

De Comptabiliteitsverordening gebiedt dat er nadere regels komen voor de inrichting e.d. van een openbare aanbesteding. Die regels laten te lang op zich wachten. Met name aanbestedingen zijn 'integriteitsgevoelig', zegt ook de Rekenkamer in de nulmeting integriteitszorg.

Gedifferentieerd zou kunnen worden naar gelang het om diensten, goederen of werken gaat. Waar bedragen onder de openbare aanbestedingsgrenzen blijven, zouden regels kunnen worden gesteld voor de mogelijkheid van onderhandse aanbestedingen (waarbij bijvoorbeeld drie offertes worden gevraagd) of zelfs gunningen onder de hand (voor nog lagere bedragen). De commissie heeft begrepen dat dit soort ideeën reeds bij de overheid in discussie zijn.

Aanbeveling 8.1.: presenteer binnen een jaar aan amendement tot wijziging van art. 47 van de Comptabiliteitsverordening (met aanvullende besluiten h.a.m.) teneinde te komen tot meer realistische en gedifferentieerde aanbestedingsgrenzen, waarbij tegelijkertijd uniforme, heldere en werkbare regels worden vastgesteld, zoals overigens ook thans reeds voorgeschreven in de Comptabiliteitsverordening. Het verdient aanbeveling om binnen zekere grenzen enige flexibiliteit in deze regelgeving in te bouwen en ook mogelijkheden te creëren voor ondershandse aanbestedingen en gunningen uit de hand.

Organiseer daarenboven extern onafhankelijk toezicht op alle aanbestedingen, zowel die van de overheid zelf als die van de overheidsnv's.

Gebruik daarbij ook de ervaringen die de afgelopen jaren elders in het Caribisch gebied zijn opgedaan (zoals bijvoorbeeld in Jamaica met het Bureau van de Contractor General; zie <http://www.ocg.gov.jm/ocg/>).

De commissie merkt in verband met het laatste onderdeel van deze aanbeveling op dat ook dit sterk met het onderwerp integriteit samenhangende toezicht bij de in hoofdstuk 12 te bespreken Integriteitskamer kan worden ondergebracht.

⁷ De commissie merkt op dat volgens sommigen de zogeheten *kick backs* zich niet alleen tot aanbestedingen beperken, maar ook elders voorkomen. Daarbij zou het gaan om sectoren waar veel geld omgaat, zoals in de beleggingswereld van pensioenfondsen en sociale verzekeringsbanken.

IX. Vergunningverlening

De overheid van Sint Maarten verstrekt jaarlijks een groot aantal vergunningen. Daarbij gaat het om eenmalige kleine vergunningen voor bijvoorbeeld een loterij of bingo, maar ook om meer substantiële vergunningen voor casino's, taxi's, bussen, verblijf, werk, bouwen et cetera.

Voor veel burgers is de aanvraag van een vergunning het meest directe contactmoment met de overheid.

Ook ministers geven toe dat de criteria op basis waarvan een vergunning wordt verleend ontbreken, of dermate vaag zijn dat er op basis daarvan niet op een consistente wijze te werken valt. Mandaatregelingen ontbreken veelal en ministers zijn daarom dagelijks zelf bezig met het beslissen of vergunningen wel of niet worden verstrekt. Mede hierdoor komen ministers aan complexere bestuurlijke vraagstukken ten aanzien van het vergunningenbeleid zelf niet toe.

De besluitvorming over een verblijfsvergunning is bij wijze van uitzondering wel gemandateerd. De directeur van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD) beslist namens de Minister van Justitie of een vergunning in eerste instantie wel of niet wordt verleend, waarna eventuele bezwaarschriften door de IGD worden voorbereid en door de minister zelf worden afgedaan.

Inmiddels is het Ministerie van Justitie bezig de gehele behandeling van bezwaarschriften door een andere afdeling dan de IGD, te weten Justitiële Zaken, te laten doen. Daarmee wordt voorkomen dat bij de oorspronkelijke afwijzing betrokken IGD-medewerkers informeel of anderszins invloed kunnen hebben op de behandeling van het bezwaar. De commissie juicht deze verandering toe.

Bovendien gelden voor de aanvraag van verblijfsvergunningen heldere en voor een ieder toegankelijke criteria, zodat burgers in beginsel weten waar ze aan toe zijn. Winst kan nog worden behaald bij het verkorten van de doorlooptijden.

Het is opvallend hoe enerzijds overheidsdienaren – ambtelijk en bestuurlijk – vaak van mening zijn dat de voor vergunningverlening relevante wet- en regelgeving helder en duidelijk is, terwijl anderzijds burgers, advocaten en bedrijven aangeven dat bij de aanvraag en verlenging van vergunningen willekeur troef is.

De signalen dat er bij de verstrekking van allerhande vergunningen op velerlei wijze wordt gerommeld – van vriendjespolitiek tot omkoping – zijn zo frequent, dat de commissie periodiek en steekproefsgewijs (opsporings)onderzoek noodzakelijk acht. Helaas is de Landsrecherche daar door capaciteitsgebrek nu niet toe in staat. Het gezag van de overheid als geheel is er echter dermate mee gediend dat het eerste van een onderzoek op korte termijn moet worden uitgevoerd. Het ligt voor de hand te beginnen in een sector waar veel geld omgaat en waar regelmatig naar voren komt dat er wel erg soepel met de regels wordt omgegaan, zoals in de bouw met het verstrekken van bouwvergunningen.

Bij het ‘gerommel’ met vergunningen gaat het regelmatig om meer dan vriendendiensten en kleine cadeautjes. De commissie heeft de verhalen daaromtrent niet kunnen verifiëren, maar meerdere betrouwbaar te achten bronnen noemden – los van elkaar – dat er bij vergunningen in de prostitutiebranche forse bedragen (een bron noemde bedragen tot ruim USD 100.000) als smeergeld werden betaald.

Vanwege de lange en bureaucratische procedures is het risico groot dat aanvragers hun geld of hun goede relaties benutten om sneller een (gunstiger) vergunning te krijgen. Dat leidt tot fraude, omkoping en willekeur, maar het zorgt ook voor een nog grotere wachttijd voor de aanvragen van bonafide burgers of ondernemers. Daarnaast werkt het demotiverend voor de vele ambtenaren die wel ter goeder trouw en integer hun werk willen doen.

Uit het oogpunt van integriteit is het van groot belang dat de procedures helder en duidelijk zijn: wat zijn de criteria, wat is nodig om een aanvraag te doen, wat kost het en hoe lang duurt het? Daar waar dit volstrekt duidelijk is – zoals bij de verstrekking van reisdocumenten – is er geen enkele integriteitsdiscussie gehoord. Zodra dit echter mistig wordt, ontstaat ruimte voor geruchten en ongetwijfeld ook voor niet-integer en/of corrupt gedrag.

In vele landen zijn positieve ervaringen opgedaan met het publiceren van aangevraagde en verstrekte vergunningen. Dit lijkt minder opportuun bij privacygevoelige onderwerpen, zoals uitkeringen, maar publicatie zou in beginsel uit het oogpunt van transparantie en dus van integriteit een grote stap in de goede richting zijn. Zo publiceren vele Nederlandse gemeenten wekelijks de afgegeven vergunningen.

De commissie vindt het opmerkelijk dat sommigen in het overheidsapparaat bedenkingen hadden bij de gedachte aan een dergelijke openbaarmaking. Geleerd kan worden van de website van de Amerikaanse staat Missouri waar op zeer openhartige wijze wordt gepubliceerd wie geld (of iets anders) krijgt van de overheid, maar ook wie de overheid iets schuldig is. (<http://mapyourtaxes.mo.gov/MAP/Portal/Default.aspx>)

Aanbeveling 9.1.: besluit tot, en organiseer, publicatie – online en anderszins – van alle informatie rond de verstrekking van vergunningen. Publiceer wie bepaalde vergunningen hebben aangevraagd en gekregen. Wees ruimhartig met het verstrekken van informatie aan belanghebbenden en andere belangstellenden. Uitzonderingen op deze regel zouden slechts op nauwe gronden van privacy moeten worden toegestaan.

Wees ruimhartig met het verstrekken van informatie over de criteria die worden gehanteerd bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, de doorlooptijd etc.

Het tijdig en transparant besluiten op vergunningsverzoeken – en daar helder over communiceren – is van groot belang voor de integriteit van de overheid. Dat is

evenzeer belangrijk voor de controle na toekenning van een vergunning en de sanctionering als niet (meer) aan de voorwaarden wordt voldaan.

De commissie constateert dat de communicatie op dit moment onvoldoende is en dat daardoor ruimte ontstaat voor onduidelijkheden en misverstanden.

Zo is het in de ogen van velen nog steeds opmerkelijk dat twee jaar geleden na een strafrechtelijke veroordeling van de toenmalige directeur van de zogeheten Border Bar (wegens mensenhandel) desondanks de door de Minister van Economische Zaken afgegeven vergunningen (ondanks verzoeken daartoe van het Openbaar Ministerie) niet werden ingetrokken. Naar verluidt zou dat komen omdat de toenmalige Minister van Economische Zaken vriendschappelijke banden onderhield met genoemde club.

Navraag bij de huidige Minister van Justitie leerde echter dat de betreffende directeur meteen na zijn arrestatie was teruggetreden en vervangen. De door Economische Zaken afgegeven vergunningen waren verstrekt op naam van de vennootschap en niet op naam van de (vroegere) directeur. Het juridische instrumentarium om de vennootschap bestuurlijk aan te pakken bleek aldus helaas niet adequaat.

De commissie heeft zich niet verder verdiept in bovenstaande casus, maar merkt wel op dat inhoudelijk overleg tussen Openbaar Ministerie, Economische Zaken en Justitie – en vervolgens communicatie naar buiten over de conclusies van dat overleg – misverstanden en onderlinge ambtelijke frustraties naar aanleiding van deze zaak mogelijk zouden hebben kunnen voorkomen.

De commissie concludeert dat voor zover een dergelijke intrekking van vergunningen op grond van de bestaande wet- en regelgeving niet mogelijk zou blijken, een wijziging van deze wet- en regelgeving in overweging moet worden genomen. De commissie heeft niet kunnen achterhalen of daartoe inmiddels stappen zijn gezet.

Aanbeveling 9.2.: ga na of bestaande wet- en regelgeving adequaat is met het oog op een effectieve bestrijding van mensenhandel. Kijk daarbij niet alleen naar het strafrecht, maar met name ook naar het bestuurlijke instrumentarium, zoals het niet afgeven of intrekken van vergunningen. Pas zo nodig de wet- en regelgeving aan.

X. Casino's

Sint Maarten kent een dertiental casino's die met een vergunning van de overheid opereren. Deze casino's richten zich deels op toeristen, maar vooral ook op de lokale bevolking, zowel van de Nederlandse als de Franse kant van het eiland.

In de casino's werken controleurs in dienst van de overheid, die een regulier ambtelijk salaris krijgen. Zij moeten erop toezien dat de casino's zich houden aan hun vergunning, zoals bepalingen over openingstijden en de minimumleeftijd van klanten.

Velen hebben echter de indruk dat sommige controleurs een iets te innige band met bepaalde casino's opbouwen. Deze indruk werd versterkt door een pas zeer onlangs gestopte en uit integriteitsoogpunt opmerkelijke manier van overwerk uitbetalen. Een casino dat wat langer wilde openblijven betaalde de extra uren inzet van de controleur contant en rechtstreeks aan de controleur.

Het kan uiteraard niet zo zijn dat de gecontroleerde rechtstreeks (onduidelijk geadmistreerde) vergoedingen uitbetaalt aan de toezichthouder. De verantwoordelijke minister van Economische Zaken heeft dat ingezien en ervoor gezorgd dat de casino's nu afrekenen met de overheid. De controleur krijgt vervolgens een overwerkvergoeding, zoals die ook geldt voor alle andere ambtenaren.

Casino's betalen geen omzetbelasting (turn-over-tax) of winstbelasting. Andere belastingen (zoals de inkomstenbelasting voor hun personeel) worden volgens de Ontvanger wel afgedragen. Controles ontbreken, dus onduidelijk is of mensen niet ook (deels) 'zwart' worden uitbetaald.

De casino's betalen een maandelijks concessie (*license fee*) per casino. Gelegenheden zonder speeltafels betalen ANG 10.000 per maand en casino's die naast trekkasten ook speeltafels hebben, betalen ANG 50.000 per maand. Deze bedragen worden - aldus de Ontvanger - daadwerkelijk geïnd. Onduidelijk is evenwel op grond waarvan de hoogte van deze bedragen is vastgesteld.

Er is een probleem bij het innen van de zogeheten *controller fees*, bedoeld om de kosten van de controleurs te betalen. Er staat nog ongeveer ANG 11 miljoen aan te innen geld uit. De verordening zou niet kloppen en er loopt een aantal civiele procedures bij de rechter. Onduidelijk is waarom niet eenvoudigweg de concessievergoeding wordt verhoogd, zodat de controleurs-vergoeding kan worden afgeschaft zonder dat de totale opbrengst vermindert.

De Belastingdienst verricht zoals gezegd nauwelijks tot geen controles bij casino's. Capaciteitsproblemen liggen daaraan ten grondslag (ook andere bedrijven worden zelden gecontroleerd), maar het moge duidelijk zijn dat er op die manier geen enkel zicht is op wat er zich afspeelt aan fiscaal (en/of strafrechtelijk) relevante zaken.

Als de Inspectie der Belastingen geen aanslagen oplegt, valt er voor de Ontvanger niets te innen. Dat geldt overigens niet alleen voor de casino's, maar meer algemeen voor alle bedrijvigheid op het eiland.

Aanbeveling 10.1.: hou bij de reorganisatie en capaciteitsuitbreiding van de Belastingdienst rekening met de noodzaak extra controles te doen in kwetsbare sectoren, zoals die van de casino's.

Het is overigens opmerkelijk dat als de Belastingdienst (in casu de Ontvanger) een keer wel optreedt tegen een casino dat zich niet aan de regels houdt, er vanuit de politiek een storm van kritiek op de Ontvanger afkomt. Dergelijke goedkope, in en buiten de Statenzaal gebezigde, retoriek getuigt niet van de integere houding welke van een verantwoordelijke volksvertegenwoordiger verwacht mag worden.

De commissie betreurt het dat ondanks vele toezeggingen Sint Maarten nog steeds geen *Gaming Control Board* als toezichthouder in deze sector kent. Het is volstrekt niet duidelijk waarom de oprichting daarvan telkens weer wordt vertraagd.

De verantwoordelijke bewindspersoon heeft evenwel in een gesprek met de commissie meegedeeld dat de voorbereiding van een *Gaming Control Board* thans in een vergevorderd stadium is en hij heeft toegezegd dat dit instituut binnenkort wordt opgericht.

Aanbeveling 10.2.: maak haast met het oprichten van de *Gaming Control Board* en zorg dat deze binnen een nader te bepalen termijn van niet meer dan twaalf maanden aan het werk kan.

XI. Migratie, mensenhandel en prostitutie

Migratie

Sint Maarten kent traditioneel grote aantallen bezoekers van buiten die voor korte of langere tijd op het eiland willen verblijven. De vele miljoenen bonafide reizigers – toeristen en eilandbewoners – hebben belang bij een doelmatige en klantvriendelijke grenscontrole. Maar zij hebben er ook belang bij dat reizigers zonder geldige verblijfstitel en/of met minder goede bedoelingen aan de grens worden tegengehouden.

Grensbewaking op Sint Maarten is een verre van eenvoudige zaak. Niet alleen is er een grote dagelijkse stroom van reizigers en toeristen via de twee luchthavens en de grote haven bij Philipsburg, maar ook is er de open grens met Frankrijk en zijn er verspreid over het eiland bijna veertig baaien en een aantal kleinere havens of aanmeerplaatsen, zowel aan de Nederlandse (Oyster Pond, Simpson Bay, Pointe Blanche) als de Franse kant (Marigot, Anse Marcel).

De commissie heeft zich geconcentreerd op de grensbewaking bij de Prinses Juliana-luchthaven aan de Nederlandse kant (PJIA) en in mindere mate op die in de grootste haven van het eiland te Great Bay bij Philipsburg.

Ten aanzien van de overige (maritieme) grensbewaking verwijst de commissie graag naar de conclusies van de Raad voor de rechtshandhaving in haar recente rapportage over de grensbewaking. De commissie deelt de zorgen van de Raad over het maritieme toezicht op en rond Sint Maarten. De wens van de Minister van Justitie dit toezicht te intensiveren lijkt vooralsnog niet zichtbaar te zijn opgepakt door de betrokken diensten.

De commissie heeft geconstateerd dat de controles op de luchthaven de afgelopen jaren sterk gericht waren op het toelaten van mensen, waardoor aspecten van veiligheid naar de achtergrond werden gedrongen. Het weigeren van vreemdelingen lijkt in de praktijk te worden ontmoedigd door de leiding van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD).

Het visumbeleid is een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, waaraan uitvoering wordt gegeven door de Minister van Buitenlandse Zaken. Er was een geschil tussen deze bewindspersoon en de toenmalige Minister van Justitie van Sint Maarten. Dit geschil werd niet adequaat opgelost (hetgeen zeker niet alleen Sint Maarten valt aan te rekenen: nog steeds kent het Koninkrijk geen geschillenregeling voor zaken als deze), maar Sint Maarten besloot het in koninkrijksverband geldende visumbeleid te omzeilen door het zelfstandig verstrekken van zogeheten *visa waivers*.

Met name deze weinig integere (want niet transparante) en solistische handelswijze heeft de relatie Philipsburg-Den Haag onnodig onder grote spanning gezet. Inmiddels worden dergelijke *visa waivers* niet meer afgegeven.

Ten aanzien van de grensbewaking merkt de commissie in zijn algemeenheid op dat deze in alle delen van het Koninkrijk in handen is van de politie of de Koninklijke Marechaussee. Ook op Sint Maarten was de Vreemdelingendienst deel van de

politie, maar vanwege het gebrekkige functioneren van deze eenheid besloot de voormalige Minister van Justitie dit onderdeel weg te halen bij het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) en toe te voegen aan de immigratiedienst, die werd omgedoopt tot Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD).

Hoewel Sint Maarten het recht had dit zo te organiseren en ook Nederland ermee heeft ingestemd, heeft deze stap voor nogal wat vragen gezorgd. Voorts is het niet duidelijk of de kwaliteit van de taakuitvoering door deze wijziging verbeterd is.

De Ministerraad heeft op 13 maart 2012 een voorstel van de toenmalige Minister van Justitie behandeld, waarin hij adviseert de vreemdelingendienst van de politie (KPSM) over te dragen aan de immigratiedienst, die dan als immigratie- en grensbewakingsdienst zou gaan opereren. De minister wenste de toegang en toelating binnen één (onder zijn verantwoordelijkheid vallende) organisatie onder te brengen.

De commissie heeft zich verdiept in de betreffende besluitvorming en komt tot de conclusie dat deze besluitvorming inzake de overgang van de vreemdelingendienst formeel nog niet is afgerond: een noodzakelijk landsbesluit, waarin de taken en de organisatie van de immigratieambtenaren is vastgelegd, heeft de commissie niet kunnen vinden.

De ministeriele wens om alles rond immigratie in één hand te krijgen is slechts door een enkeling uit oogpunt van doelmatigheid toegejuicht. Algemeen bestaat op het eiland de indruk dat de politieke invloed van de toenmalige minister via de IGD groter was dan via het toch wat meer op afstand van de politiek opererende politiekorps. Een evaluatie van de overheveling van de vreemdelingendienst van het KPSM naar de IGD zou plaatsvinden in 2013. Deze evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Wat opvalt is dat er nauwelijks tot geen publiek debat is geweest over deze reorganisatie van een wezenlijk onderdeel van de politietaak, namelijk de grensbewaking. Geen debat was er in de Staten en nauwelijks in de Raad van Ministers. Mede door deze niet transparante gang van zaken konden geruchten over de intenties van de vorige Minister van Justitie een geheel eigen leven gaan leiden.

De verhalen over onterechte of in elk geval twijfelachtige *visa waivers* hadden veelal betrekking op vrouwen die in de prostitutie wilden gaan werken. Daar de voormalige Minister van Justitie via zijn pensioenfonds direct of indirect zakelijke belangen in deze sector heeft, is de schijn van belangenverstrengeling hierdoor gewekt. Deze is niet adequaat weersproken of weerlegd. Deze kwestie is lang blijven hangen en het politiek-bestuurlijke imago van Sint Maarten is daardoor overduidelijk geschaad.

De commissie heeft uitvoerig gesproken met een aantal medewerkers van de Immigratiedienst, waarbij het opvallend was dat de meesten liefst anoniem hun

verhaal wilden doen. Medewerkers – vrijwel allemaal gepassioneerd bezig met hun werk – spreken van een angstcultuur, waarbij problemen worden weggelachen en kritiek niet serieus wordt genomen. Er is op de werkvloer sprake van een gebrek aan vertrouwen in de leidinggevenden. Meerdere medewerkers geven aan dat het toelatingsbeleid nog steeds iets willekeurig heeft, hoewel men wel erkent dat het de laatste maanden beter gaat.

In de andere delen van het Koninkrijk wordt de grensbewaking uitgevoerd door de politie of Koninklijke Marechaussee. De grensbewaking wordt gezien als een politietoets, waarbij niet uitsluitend reisdocumenten en identiteit worden getoetst, maar waarbij ook andere aspecten relevant zijn: het waarborgen van de openbare orde en veiligheid, het aanhouden van gezochte verdachten en het opsporen van valse/vervalste documenten en identiteitsfraude, het tegengaan van mensensmokkel/handel et cetera.

Sint Maarten heeft als enige land van het Koninkrijk de grensbewaking belegd bij de Immigratie- en Grensbewakingsdienst, welke dienst primair een controle op identiteit en reis- en verblijfsdocumenten uitvoert. Samenwerking met andere diensten is daardoor extra nodig om de grensbewaking integraal en dus effectief te maken.

De commissie constateert echter dat de IGD geen cultuur kent van spontane samenwerking met politie, douane, Koninklijke Marechaussee e.a. Omdat samenwerking een inzet vraagt van meerdere partijen, vraagt dit nadrukkelijk ook een extra inspanning van de betrokken diensten.

Er wordt sterk gedacht in competenties en bevoegdheden en dat komt het uiteindelijke doel van het werk van al deze diensten niet ten goede: het bijdragen aan de veiligheid van Sint Maarten.

Aanbeveling 11.1.: gelast een kritische evaluatie naar het werk van de Vreemdelingendienst in al zijn facetten sinds de overgang van het KPSM naar de IGD en bepaal dat deze evaluatie uiterlijk in 2015 moet zijn afgerond.

Mede door de overgang van de Vreemdelingendienst van het KPSM naar de IGD is de reguliere politie nu nauwelijks tot niet meer zichtbaar op de luchthaven. Dit laat echter onverlet dat er in alle gevallen een reguliere politiefunctie op de luchthaven is blijven bestaan en dat de zichtbare aanwezigheid van politiemensen ook uit preventief oogpunt noodzakelijk is gebleven.

Mensenhandel en prostitutie

Het recent verschenen *Trafficking in Persons report 2014* (TIP-rapport) van het Noord-Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft ten aanzien van vrijwel alle landen ter wereld inzicht in de problematiek van de mensenhandel en in de voortgang die op onderdelen bij de bestrijding ervan – naar het oordeel van de Verenigde Staten – is gemaakt.

De regering van de Verenigde Staten deelt Sint Maarten in in de zogeheten tweede pijler, dat zijn de landen die niet helemaal aan de Amerikaanse standaard voldoen,

maar die wel hun best doen daaraan te gaan voldoen. In diezelfde categorie als Sint Maarten vinden we Aruba, Curaçao en Barbados, maar ook bijvoorbeeld EU-staten als Portugal, Malta en Estland.

“St. Maarten is a source, transit, and destination for women, children, and men subjected to sex trafficking and forced labor. (...) Foreign women working in the regulated brothels and strip clubs on St. Maarten are typically granted short-term, temporary residence permits, usually valid for three to six months, after which they are required to leave the country. (...) Reports indicate a significant number of an estimated 15,000 illegal migrant workers in the country are highly vulnerable to forced domestic service and forced labor in construction, Chinese supermarkets, retail shops, security, landscaping, and housekeeping. St. Maarten authorities report that workers from India, China, Haiti, Jamaica, and other Caribbean islands are subjected to exploitive conditions involving indicators of forced labor in the country. (...)”

The Government of St. Maarten does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. The government established a national reporting bureau on human trafficking, conducted an awareness campaign, and launched an anti-trafficking hotline in 2013. While the government initiated new trafficking investigations, it did not hold any trafficking offenders accountable during the year. Officials in St. Maarten did not proactively identify trafficking victims nor refer any potential victims for care. The government’s lack of victim identification in St. Maarten – despite a very large vulnerable population of illegal migrants and foreign women in prostitution, including women employed by licensed brothels – significantly hampered the government’s anti-trafficking efforts.

(...) The government initiated two sex trafficking investigations against suspected traffickers in 2013, the same number of investigations as in the previous year. It did not launch any new prosecutions or convict any trafficking defendants in 2013; in the previous year, a defendant was convicted for sex trafficking at a regulated brothel. According to media reports, officials granted the establishment a new operating permit despite a request by the prosecutor’s office to close down this brothel. (...) The government did not report any new investigations or prosecutions of government employees, including among high-level officials with alleged financial ties to brothels in the country, for alleged complicity in trafficking-related offenses.

(...) The government established an inter-disciplinary team, chaired by the director of immigration, to conduct inspections in government-licensed brothels during the year. Although the government reported conducting two immigration-related enforcement checks for safety code violations in all regulated brothels in 2013, it was unclear to what extent these inspections involved explicit screening for trafficking indicators. The government did not identify or refer to victim services any potential sex trafficking victims identified in government-licensed brothels in 2013.”

Trafficking in Persons Report 2014, US Department of State
(via <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/226649.htm>)

De commissie heeft een groot aantal gesprekken gevoerd met betrekking tot migratie, mensenhandel en prostitutie. Die gesprekken lijken bovenstaande Amerikaanse conclusies in grote lijnen te onderschrijven, hoewel het onduidelijk

blijft om welke aantallen slachtoffers het nu werkelijk gaat. Sommige critici menen dat de Amerikanen de omvang van de problematiek wat zwaar aanzetten, maar zij ontkennen niet dat er een ernstig probleem bestaat. Andere critici – zoals van de non-gouvernementele stichting *Anti Trafficking In Persons* (ATIP), die zichzelf als waakhond voor de slachtoffers opstelt, menen juist dat de overheid het probleem (fors) onderschat.

Hoewel in Sint Maarten naar verwachting ook in andere beroepsgroepen mensenhandel voorkomt, bestaat bij de commissie stellig de indruk dat zulks in Sint Maarten met name in de prostitutiesfeer plaatsvindt.

Een aantal leden van de commissie was aanwezig bij twee bordeelcontroles. Uit dit alles – alsmede uit rapportages zoals in het bovenstaande TIP-rapport 2014 – kan een aantal conclusies worden getrokken.

Sint Maarten heeft met een dertiental legale bordelen en stripclubs een opmerkelijk omvangrijke *adult entertainment industry*. De publieke waardering voor deze bedrijfstak is wisselend, maar een principieel publiek debat over prostitutie en over verwante zaken als mensenhandel vindt niet plaats. Velen zien het als iets dat bij het eiland hoort en waarvan alleen de excessen dienen te worden aangepakt. Over de ernst en omvang van die excessen wordt wisselend gedacht.

Binnen het Openbaar Ministerie wordt de stelling gehoord dat in elk bordeel elementen van mensenhandel meespelen. Ook de stichting ATIP meent dat het allemaal erger is dan het aan de buitenkant lijkt.

De IGD stelt echter dat het wel meevalt en dat er slechts sprake is van een klein aantal ‘rotte appels’. Een heldere bestuurlijke visie op de prostitutie ontbreekt, mede omdat er meerdere ministers voor verantwoordelijk zijn: die van Volksgezondheid, Arbeid & Sociale Zaken, Economische Zaken en Justitie. Dit gebrek aan bestuurlijke visie en concreet coördinerend beleid geeft ambtenaren veel ruimte om ongecoördineerd en ongecontroleerd hun eigen gang te gaan.

De IGD heeft weliswaar een jaarplan, maar over de voortgang van de daarin geformuleerde doelen vindt niet gestructureerd periodiek overleg met de Minister van Justitie plaats. Evenmin vinden er verantwoordingsgesprekken met de Minister plaats, bijvoorbeeld naar aanleiding van het jaarverslag.

De commissie noemt hier de IGD bij wijze van voorbeeld, maar gaat ervan uit dat bij andere diensten en bewindspersonen zich vergelijkbare situaties voordoen.

Zo zou de IGD volgens de planning elk kwartaal alle bordelen moeten controleren. Uit het jaarverslag 2013 blijkt echter dat minder dan de helft van de planning wordt gehaald en dat ongeveer een kwart van de in de prostitutie-sector werkzame vrouwen is gecontroleerd. Bij deze controles in 2013 zijn slechts weinig overtredingen geconstateerd en dat is opmerkelijk is vanwege de sterke vermoedens van mensenhandel juist in deze sector.

Aanbeveling 11.2.: organiseer naast de ambtelijke Nationaal Coördinator Mensenhandel/mensensmokkel ook een nationale coördinatie op politiek-bestuurlijk niveau met één minister die als aanjager fungeert. Dit kan ook bij andere ministerie-overstijgende vraagstukken de politiek-bestuurlijke aansturing bevorderen en daardoor de kans op ambtelijke willekeur beperken.

Beleg de rol van ambtelijk Nationaal Coördinator Mensenhandel/mensensmokkel bij het Openbaar Ministerie en niet bij de IGD. Voornaamste invalshoek zou immers de aanpak van de strafbare feiten mensenhandel en mensensmokkel moeten zijn. De expertise van de IGD kan dan naast die van andere controle- en opsporingsdiensten onder het gezag van het Openbaar Ministerie gericht worden ingezet.

Het is naar het oordeel van de commissie betreuenswaardig dat drie diensten – IGD, KPSM en douane – die op Sint Maarten alle drie onder dezelfde minister (van Justitie) vallen er niet in slagen hun onderlinge competentiegeschillen bij te leggen in het belang van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld op de luchthaven en in de havens.

Daarbij wordt om onduidelijke redenen nog steeds niet altijd optimaal gebruik gemaakt van de ervaring en deskundigheid van de leden van de Koninklijke Marechaussee; noch bij de grenscontroles noch bij de recherche.

Volledigheidshalve merkt de commissie op dat de samenwerking met de Koninklijke Marechaussee na ingrijpen van de huidige Minister van Justitie wel aanzienlijk is verbeterd, maar dat het nog beduidend beter kan.

Het KPSM is amper actief in de bestrijding van misstanden in de prostitutie. Ondanks het feit dat de Minister van Justitie de bestrijding van mensenhandel als prioriteit heeft aangewezen, leidt dat niet tot een grotere inspanning bij Openbaar Ministerie of KPSM.

Zo wordt de politie – tot verwondering van de commissie – niet op de hoogte gebracht van geplande multidisciplinaire controles in de prostitutiebranche. De politie gaat dan ook niet mee met deze controles georganiseerd door de IGD.

Ook het Openbaar Ministerie ontbreekt tot heden bij deze controles, die daardoor vooral een sterk administratief karakter kennen. Nu de expertise om indicaties van mensenhandel te onderkennen niet beschikbaar is bij deze controles, wordt de kans op het constateren van mogelijke strafbare feiten aanmerkelijk verkleind.

De stichting ATIP concludeert aan de hand van eigen onderzoek dat minstens 15% van de in de prostitutie werkzame vrouwen jonger is dan de geldende leeftijdsgrens van 25 jaar. Deze vrouwen kunnen vanwege hun leeftijd dus geen vergunning hebben en ATIP vraagt zich af hoe deze vrouwen op het eiland komen en waarom ze bij officiële controles nooit worden ontdekt. Overigens hebben medewerkers van de IGD aan de commissie verteld dat geplande controles voortijdig uitlekken en dus bekend zijn bij de eigenaren van de bordelen en clubs.

De commissie constateert dat controle- en opsporingsambtenaren veel meer gebruik zouden moeten maken van de expertise die bij ATIP en mogelijk ook elders in de civil society voorhanden is. Ambtelijk krijgt die samenwerking geen prioriteit.

De Commissie heeft kennis genomen van het besluit van de Ministerraad van 28 januari 2014, waarbij is ingestemd met nieuwe beleidsregels om de minimumleeftijd van *commercial seks workers* te verlagen van 25 naar 21 jaar. Echter, het landsbesluit h.a.m. ter uitvoering van de Landsverordening arbeid vreemdelingen biedt geen beleidsvrije ruimte om die leeftijd te verlagen. De aanpassing van het beleid door de Ministerraad is vooralsnog niet van de juiste wettelijke basis voorzien.

Toch wordt het nieuwe beleid al meegedeeld aan de prostitutiesector en aan ambassades van het Koninkrijk in de regio. Dit is niet transparant en leidt tot onduidelijkheid, hetgeen de integriteit bij de besluitvorming over individuele werkvergunningen niet ten goede kan komen.

De vorig jaar aangetreden Minister van Justitie heeft hoge prioriteit gegeven aan de samenwerking tussen de uitvoerende diensten. Al dan niet verwijzend naar het gebrek aan capaciteit doen diensten daar in de praktijk weinig mee.

De alom schaarse capaciteit zou effectiever en doelmatiger kunnen worden ingezet als beter zou worden samengewerkt, bijvoorbeeld tussen Openbaar Ministerie, KPSM en IGD.

Persoonlijke '*likes and dislikes*' van medewerkers en leidinggevenden lijken zwaarwegender dan instructies van een minister en het algemeen belang. Het adequaat informeren van de minister wordt niet door een ieder als prioriteit gezien. In dat troebele water is het voor minder integeren vrij eenvoudig zich te 'verstoppert'.

De Minister van Justitie zou harder tegen dergelijk onaanvaardbaar ambtelijk gedrag moeten optreden door afspraken beter te registreren en tegen het niet uitvoeren van opdrachten disciplinair op te treden.

Uit het jaarverslag van het Openbaar Ministerie van 2013 blijkt dat in dat jaar, ondanks de gespecialiseerde bijstand door de Koninklijke Marechaussee, geen onderzoeken hebben plaatsgevonden naar mensenhandel. Een goede verklaring daarvoor heeft de commissie niet gevonden.

Dat geen onderzoeken konden worden uitgevoerd in 2012 vanwege het in dat jaar grote aantal moordzaken acht de commissie verklaarbaar. Op dit moment zouden aldus het Openbaar Ministerie en het KPSM twee zaken worden onderzocht.

Controles van bordelen ogen niet effectief als het gaat om het opsporen van signalen van mensenhandel, omdat slechts identiteitspapieren en vergunningen worden gecontroleerd. De commissie heeft dit zelf geconstateerd en wordt daarin gesteund door bijvoorbeeld de stichting ATIP.

Het KPSM dient een actievere houding aan te nemen en de IGD dient de politie die ruimte te geven. Het Openbaar Ministerie dient meer regisserend op te treden.

Ten aanzien van de integriteit van de ambtenaren die meewerken aan bordeelcontroles acht de commissie het onbestaanbaar dat zij buiten werktijd als

(vaste) klant dezelfde gelegenheden bezoeken, die zij als ambtenaar moeten controleren. Dit klemt te meer als er vermoedens zijn van misstanden en mogelijke overtredingen. Het is opmerkelijk dat de dienstleiding daar blijkbaar niet tegen optreedt en dat richtlijnen ontbreken.

In een gedragscode zouden dit soort zaken helder moeten worden vastgelegd. Een opsporings- of immigratieambtenaar kan niet kritisch mensen controleren waarmee hij buiten werktijd een vriendschappelijke band onderhoudt. Dat geldt uiteraard voor alle beroepsgroepen (zie bijvoorbeeld ook de casinocontroleurs), maar in het bijzonder voor deze. Vrouwen werkzaam in een bordeel zullen zich immers met hun problemen niet melden bij een controleur als zij de indruk krijgen dat hij bevriend is met 'de baas'.

Aanbeveling 11.3.: richt de bordeelcontroles anders in, waarbij het primair gaat om de bestrijding van mensenhandel en waardoor vanuit die invalshoek een coördinerende rol bij het Openbaar Ministerie ligt. Scherp de integriteitsregels voor controlerende ambtenaren aan.

Het is positief dat het driehoeksoverleg tussen Minister van Justitie, Openbaar Ministerie en KPSM weer frequent plaatsvindt, maar dit overleg wint aan waarde als ook andere opsporingsdiensten zouden deelnemen.

Aanbeveling 11.4: agendeer voor elk driehoeksoverleg de vorderingen bij de bestrijding van mensenhandel. Betrek voor dit en andere onderwerpen bij dit overleg niet alleen het KPSM, maar vraag ook andere opsporingsdiensten aan tafel, met name de douane, kustwacht, IGD, Landsrecherche en KMar.

Koninklijke Marechaussee

Er is de afgelopen jaren in het publieke debat veelvuldig gesproken over de samenwerking – of het gebrek daaraan – van immigratie- en politiemedewerkers met de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De commissie merkt daarover het volgende op.

Er is een detachement van 43 medewerkers van de KMar beschikbaar op Curaçao en Sint Maarten voor ondersteuning van de lokale politiekorpsen (waaronder desgewenst de landsrecherches) en immigratiediensten. Zij vallen onder het gezag van de lokale autoriteiten. De Nederlandse financiering voor deze zogeheten *flexpool* is onlangs verlengd en de groep kan binnenkort ook worden ingezet voor Aruba.

Wat de bijstand aan Sint Maarten betreft wordt ingezet op twee onderwerpen: 1) de recherche en de basispolitiezorg van het Korps Politie Sint Maarten en 2) de Immigratiedienst. Het bij de recherche ingedeelde personeel is werkzaam bij de algemene recherche en bij de aanpak van mensensmokkel/handel. Rechercheurs worden thans nog ingezet om aangiftes op te nemen, terwijl dit ook kan gebeuren door minder ervaren personeel. Ook het 'twinnen' met lokale collega's komt niet voldoende tot zijn recht, mede vanwege de onderbezetting van het KPSM.

De experts op het gebied van valse/vervalste documenten zijn werkzaam in de backoffice op de luchthaven. De commissie heeft vastgesteld dat de samenwerking met deze experts door leidinggevenden van de IGD – ondanks interventies van de huidige Minister van Justitie ten goede – nog steeds wordt ontmoedigd. Aanhoudend worden door de dienstleiding formele en onnodige blokkades opgeworpen, zodat ervaren grensbewakers van de KMar onvoldoende worden ingezet.

De meeste medewerkers van de IGD op de werkvloer zijn desondanks leergierig en willen leren van de expertise van de grensbewakers van de Koninklijke Marechaussee. De uitvoerende ambtenaren hebben in de regel geen begrip voor de afhoudende houding van een deel van de leiding van de dienst. Communicatie daarover vindt niet plaats; transparantie blijft daardoor uit.

De commissie stelt helaas vast dat de beschikbare expertise van de KMar nog steeds niet voldoende wordt benut door IGD en KPSM.

Het feit dat de Minister van Justitie daarover niet altijd even adequaat wordt ingelicht raakt naar het oordeel van de commissie aan zowel de professionaliteit als aan de integriteit van de daarvoor verantwoordelijke leidinggevenden.

XII. The proof of the pudding...

Het Britse spreekwoord '*the proof of the pudding is in the eating*' geeft goed aan hoe in Sint Maarten en daarbuiten velen kritisch kijken naar rapporten als het voorliggende. De commissie heeft daar alle begrip voor.

Er zijn immers de afgelopen jaren in diverse rapporten over deugdelijk bestuur, integriteit en criminaliteitsbestrijding vele goede aanbevelingen gedaan. Dat geldt zeker ook voor de recent afgeronde integriteitstudie van de Algemene Rekenkamer en naar verwachting evenzeer voor de studie die momenteel op verzoek van de Gouverneur wordt gedaan en voor het komende rapport van *Transparency International*.

Het probleem op Sint Maarten is zeker niet het gebrek aan rapporten en beleidsvoornemens. De bestaande eigen wetgeving kan altijd beter, maar geeft in de meeste gevallen nu al duidelijk richting. Probleem is veelal dat het bestuur en de ambtelijke organisatie er vaak niet in slagen te komen tot concrete uitvoering en dat controleurs als de Staten hun functie ter zake onvoldoende invullen. Daardoor worden rapporten vergeten en blijven aanbevelingen niet meer dan dat: aanbevelingen.

Wat naar het oordeel van de commissie ontbreekt is een op alle rapporten en studies gebaseerd integraal en concreet plan van aanpak met uitvoerbare, praktische en aansprekende beleidsvoornemens. Daarbij hoort zeker ook een gezaghebbend orgaan dat er als waakhond op toeziet dat de in dit verband relevante wetten worden gehandhaafd (en waar nodig worden aangevuld en bijgewerkt), dat genoemde beleidsvoornemens worden uitgevoerd, dat anderszins aanbevelingen worden opgevolgd en dat over de voortgang van het dit alles permanent en transparant informatie aan de bevolking wordt verstrekt.

Een belangrijke aanbeveling van de commissie is dan ook om te komen tot een nieuw Hoog College van Staat in de vorm van een permanente Integriteitskamer, waarvan de leden moeten worden benoemd op voordracht van de President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Vicevoorzitter van de Raad van Advies, de Voorzitter van de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman.

Deze Integriteitskamer zou gevraagd en ongevraagd moeten kunnen adviseren over de algehele voortgang ten aanzien van de integriteitsbevordering in de publieke sector. Ook zou deze Kamer meer specifiek de bevoegdheid moeten krijgen om te adviseren over benoeming, schorsing en ontslag van personen (in raden van commissarissen van overheidsbedrijven, maar bijvoorbeeld ook bij benoemingen van topambtenaren) en om onderzoek te doen naar het verloop van aanbestedingen.

Tevens kan deze Kamer worden belast met de ontvangst, registratie en bewaring van de van Statenleden en (kandidaat-)ministers ontvangen informatie omtrent hun nevenfuncties en nevenwerkzaamheden, hun zakelijke belangen en vermogenssituatie, een taak die thans voor een deel door de griffier van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie wordt vervuld en die tot de traditionele

werkzaamheden van de in de regio functionerende en vergelijkbare integriteitscommissies behoren.

Voorts zou deze Kamer kunnen dienen om te fungeren als contactpunt voor burgers die een vermeende integriteitsschending willen melden en meer in het algemeen om de voor het publiek noodzakelijke voorlichting te geven over integriteit en het belang daarvan.

Een dergelijke Integriteitskamer kan niet zelf opsporingshandelingen doen, maar zal nauw contact onderhouden met het Openbaar Ministerie en de Landsrecherche.

De commissie meent dat Sint Maarten spaarzaam moet zijn met het oprichten van al teveel toezichthoudende instituties en beveelt daarom aan de diverse taken op het gebied van integriteit onder te brengen in één college, dat daardoor ook effectiever, efficiënter en met minder kosten kan opereren. De functies op integriteitsgebied van bestaande instellingen, zoals de *Corporate Governance Council* en het Bureau Integriteit van de regering zelf, kunnen geheel of gedeeltelijk worden ondergebracht in de nieuwe Integriteitskamer.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering geeft de commissie in overweging samen te werken met de Raad van Advies, Algemene Rekenkamer en Ombudsman die nu reeds een kantoorpand delen.

Gelet op de onafhankelijke positie die de Integriteitskamer behoort te hebben om effectief te kunnen zijn, zal er niet alleen een nieuwe organieke wet moeten komen, doch zal naar het oordeel van de commissie tevens de Staatsregeling moeten worden aangevuld.

Duidelijk is dat een dergelijke ingrijpende en fundamentele aanvulling op het bestaande staatsbestel de nodige staatsrechtelijke en andere juridische kanten heeft die bekeken moeten worden en ook anderszins niet zonder meer op korte termijn tot stand kan worden gebracht. Een periode van maximaal drie jaar om een en ander te verwerkelijken en daadwerkelijk te laten functioneren lijkt een realistische prognose.

In de tussentijd kan echter niet stilgezeten worden. De commissie stelt de regering dan ook voor om op grond van de onderhavige veertig aanbevelingen een plan van aanpak op te stellen. Daarin kan een onderscheid wordt gemaakt tussen korte, middellange en langere termijn doelen. Aangezien papier echter geduldig is, is een plan van aanpak alleen niet genoeg.

Er zal – vooruitlopend op de Integriteitskamer – een instantie moeten zijn die erop toeziet dat dit plan ook metterdaad wordt uitgevoerd en daarover ook met enige regelmaat in het openbaar aan de Staten en de regering rapporteert. De commissie stelt zich voor dat dit het best kan gebeuren door een voortgangscommissie (de Voortgangscommissie integriteit openbaar bestuur). Deze commissie zou uit minstens drie gezaghebbende leden moeten bestaan, van wie er in ieder geval één in Sint Maarten woonachtig zou moeten zijn. De commissie dient een (klein) secretariaat te hebben, dat in Sint Maarten is gevestigd.

Een dergelijke voortgangscommissie kan ertoe dienen om de goede voornemens, die de regering ongetwijfeld naar aanleiding van dit rapport zal formuleren, in leven te houden en om te helpen zetten in daden. Alleen al de aanwezigheid en activiteiten van die commissie kunnen immers een aansporing vormen om de voornemens ook uit te voeren.

Wanneer de regering kennis heeft genomen van de aanbevelingen van het onderzoek onder leiding van de begeleidingscommissie Oosting, de studie van *Transparency International* en wanneer de nulmeting integriteit van de Algemene Rekenkamer de aandacht heeft gekregen die het verdient, kan zij ook daaruit putten voor eventuele aanvullingen op haar plan van aanpak en ook de uitvoering van die aanvullingen kunnen dan door de voortgangscommissie worden gemonitord.

De ervaring leert dat zonder een dergelijke gestructureerde monitoring goede voornemens van de overheid, hoe oprecht ook geuit, eenmaal terecht gekomen in de maalstroom van de dagelijkse Caribische realiteit, doorgaans in de passaat vervliegen. Een overheid die echt ernst wil maken met het doorvoeren van zinvolle veranderingen zal de moed moeten hebben zich stelselmatig in haar doen en laten door diverse institutionele 'horzels', zoals een Voortgangscommissie integriteit openbaar bestuur, te laten vergezellen.

Aanbeveling 12.1.: richt een onafhankelijke Integriteitskamer in, als nieuw Hoog College van Staat, waarin de functies van onder meer de huidige *Corporate Governance Council* en het Bureau Integriteit kunnen worden opgenomen. Geef deze Integriteitskamer een stevige wettelijke basis, ook in de Staatsregeling. Werf en selecteer de leden van deze Kamer op transparante wijze en gebruik daarbij de procedure die bijvoorbeeld ook wordt gebruikt voor de benoeming van leden van de Electorale Raad.

Geef de Integriteitskamer in elk geval de bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd te adviseren, die adviezen openbaar te maken, audits en andere onderzoeken te doen en een meldpunt voor vermeende integriteitsschendingen in te richten.

Bepaal dat de Integriteitskamer en de daarvoor noodzakelijke wetgeving binnen drie jaar gerealiseerd moet worden.

Aanbeveling 12.2.: formuleer op korte termijn, op basis van deze en gelijksoortige aanbevelingen, een plan van aanpak met betrekking tot het verbeteren van het integriteitsniveau van het openbaar bestuur in Sint Maarten en vul dit plan eventueel te zijner tijd aan op basis van aanbevelingen van anderen. Breng op zeer korte termijn een voortgangscommissie tot stand en belast deze met het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak.

XIII. Conclusies en aanbevelingen

De sterke economische groei van Sint Maarten gedurende de tweede helft van de vorige eeuw heeft velen op het eiland welvaart gebracht. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de ontwikkeling van de publieke sector geen gelijke tred heeft gehouden met die van de private.

Nagenoeg alle publieke taken kennen forse gebreken in de uitvoering. Dat geldt met name die taken die gedurende vele jaren werden uitgevoerd onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de centrale regering van de Nederlandse Antillen te Willemstad. Deze zijn gedurende vele decennia fors verwaarloosd. Justitie en politie horen tot die categorie. Voor hen die nostalgisch heimwee hebben naar de Antillen van Vijf heeft de commissie een heldere boodschap: het gaat nu beduidend beter dan voor oktober 2010.

Ook de regering van het Koninkrijk speelde lang geen rol, maar leek onder het motto 'kennis vermeerdert smart' tot begin jaren negentig nauwelijks te willen weten wat er aan de hand was. De verwaarlozing van de publieke sector van Sint Maarten valt Philipsburg, Willemstad maar ook Den Haag aan te rekenen.

De commissie is allereerst gevraagd te onderzoeken hoe de verschillende sectoren in het openbaar bestuur sinds 10-10-10 functioneren.

Er zijn sinds oktober 2010 - met weinig mensen en middelen - onmiskenbaar veel stappen in de goede richting gezet. Er zijn belangrijke instituties versterkt of uit het niets opgebouwd. Daarbij gaat het niet alleen om landsrecherche, politie en openbaar ministerie, maar bijvoorbeeld ook om de Ombudsman, Algemene Rekenkamer, Raad van Advies en recent de Electorale Raad. Deze instituties dragen dagelijks bij aan de bevordering van integriteit en - direct of indirect - aan de bestrijding van corruptie. Daarnaast moet helaas worden geconcludeerd dat de verbeteringen in de ambtelijke organisatie nog onvoldoende zichtbaar effect hebben gehad. De ambtelijke organisatie scoort over de gehele linie onvoldoende als het gaat om capaciteit, kwaliteit, transparantie en integriteit. Er zijn vanzelfsprekend verschillen per dienst en er wordt door velen hard en integer gewerkt, maar van buiten naar binnen kijkend zien burgers niet de overheid waar ze recht op hebben.

De commissie maakt zich in het bijzonder zorgen over de Staten van Sint Maarten. De volksvertegenwoordiging zou een voorbeeldfunctie moeten hebben, maar zowel het instituut zelf als de individuele leden staan te vaak, en vaak met reden, negatief in het nieuws en lijken niet te beseffen dat daardoor de publieke sector als geheel aan gezag inboet.

Ook is de commissie gevraagd aan te geven welke sectoren in het bijzonder kwetsbaar zijn voor corruptief en niet integer handelen.

De commissie is van oordeel dat de sectoren, onderwerpen of activiteiten die op dit moment in hun uitvoering het minst transparant zijn het meest vatbaar zijn voor niet integer en corruptief gedrag. Daarbij gaat het om aanbestedingen (zowel bij de

overheid zelf als bij overheidsbedrijven), vergunningverlening, casino's, migratie (grensbewaking) en de prostitutiesector. Zodra er heldere beleidsregels worden geformuleerd en gehandhaafd, zodra resultaten transparant worden getoond en zodra door bestuurders, politici en ambtenaren in alle openheid verantwoording wordt afgelegd, is de kans op onwenselijk gedrag meteen een stuk kleiner.

Daarenboven constateert de commissie echter sector-overstijgende problemen in de politiek-bestuurlijke cultuur en de ambtelijke organisatie. Zolang bijv. *vote buying* plaatsvindt – en dat dit (nog steeds) gebeurt leidt geen twijfel – en zulks door politici niet wordt afgezworen en met woord en vooral daad effectief wordt aangepakt en zolang de ambtelijke organisatie geen professioneel HRM-beleid kent, zullen gevallen van niet integer en corrupt gedrag zich blijven voordoen. Met name het aloude systeem van patronage, vriendjespolitiek en 'voor wat hoort wat' staat aan verdere verbeteringen in de weg.

Bij de vraag in welke mate corruptie voorkomt en welke relatiepatronen daarin zichtbaar worden, moet de commissie concluderen dat er nogal wat verhalen rondgaan die soms meer en soms minder aannemelijk lijken, maar niet wettig en overtuigend kunnen worden bewezen. Daarmee zegt de commissie niet dat er niets aan de hand is. Integendeel, met een vrij grote mate van waarschijnlijkheid komen integriteitsschendingen en corrupt handelen binnen het openbaar bestuur voor. De onderzoeken die door Openbaar Ministerie en Landsrecherche zijn gedaan – en de signalen die mede daaruit naar voren komen – geven aanleiding te concluderen dat er nog steeds vele gevallen van omkoping, fraude en corruptie voorkomen die niet worden aangepakt.

Door een groot gebrek aan harde gegevens zijn zonder kostbare en langdurige justitiële onderzoeken feiten en fictie echter moeilijk te scheiden. Zo zijn er geen concrete aanwijzingen op grond waarvan ook maar aannemelijk is dat de onder- en bovenwereld over de gehele linie en onlosmakelijk met elkaar vervlochten zijn, zoals door een enkeling aan deze of gene zijde van de oceaan wel eens wordt beweerd.

De enerzijds jarenlange verwaarlozing van handhaving, opsporing en vervolging en een anderzijds florerende economie en een zwakke weinig transparante en niet goed geëquipeerde overheid maken het geheel kwetsbaar. Voor het binnen een redelijke termijn van drie tot vijf jaar inlopen van de achterstanden en het verder opbouwen van het opsporings- en vervolgingsapparaat is assistentie van buiten Sint Maarten onontbeerlijk. Dit vraagt wel om een positieve grondhouding van het Koninkrijk en Nederland en om de wil tot samenwerking van Sint Maarten.

De bestaande mechanismen ter waarborging van integriteit en het voorkomen van corruptie behoeven versterking, met name daar waar het de strafrechtelijke corruptiebestrijding betreft. Het gaat daarbij om capaciteit en specifieke deskundigheid bij de Veiligheidsdienst (preventie), het Openbaar Ministerie, het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en bovenal de Landsrecherche.

De commissie merkt in dit kader echter nadrukkelijk op dat de geconstateerde problematiek niet met alleen de inzet van het strafrecht effectief kan worden bestreden. Opsporing en vervolging zijn van groot belang als sluitstuk en niet als panacee.

Zonder een forse kwalitatieve verbetering van de ambtelijke organisatie en zonder een serieuze professionalisering van de Staten als controleur van de regering zal het effect van welke andere maatregel dan ook onvoldoende blijken.

Bij het opbouwen van het land Sint Maarten is vrij eenzijdig naar Nederland en Aruba gekeken. Veel is gekopieerd, zonder eerst na te gaan of er alternatieve modellen denkbaar zijn – bijvoorbeeld in de regio – die beter aansluiten bij de Sint Maartense werkelijkheid. Dat geldt zeker ook op integriteitsgebied.

Alle Caribische eilanden worstelen immers met vergelijkbare vraagstukken en het is opmerkelijk dat zo weinig wordt gekeken naar oplossingen van de (voormalige) Britse en Franse eilanden in het gebied. Zo kennen vele landen – als Trinidad & Tobago, Jamaica en het kleine Grenada – wettelijk verankerde onafhankelijke en gezaghebbende commissies die permanent toezien op de integriteit van het openbaar bestuur.

De integriteitsproblematiek van Sint Maarten lijkt op die van andere Caribische eilanden. De combinatie van ongekend sterke private ontwikkeling en verwaarlozing van de publieke sector op het eiland gedurende de tweede helft van de afgelopen eeuw heeft er wel voor gezorgd dat bepaalde problemen – zoals de politieke cultuur – onvoldoende is meegegroeid met de ontwikkeling die het eiland heeft doorgemaakt. Het dorp werd een autonoom land, maar de hechte dorpscultuur van ‘ons kent ons’ is zeker in het publieke domein nog sterk aanwezig.

De aan die cultuur gerelateerde Sint Maartense problemen zijn niet ‘typisch Caribisch’ en zijn evenmin kenmerkend voor kleine eilanden. De ondoorzichtige tradities van ‘ons kent ons’ kunnen bij de overheid vandaag de dag in stand blijven door de inadequate werking van het overheidsapparaat.

Een overheid die niet transparant functioneert, waar basale informatie vaak ontbreekt en waar het afleggen van verantwoording nauwelijks voorkomt, is een makkelijke kweekvijver voor niet-integer gedrag of erger. De werking van de overheidsorganisatie, de kleinschaligheid en de nog steeds aanwezige dorpscultuur versterken elkaar en brengen nog te vaak het slechte in elkaar boven.

Bij integriteit gaat het om belangen, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen het algemene en het persoonlijke belang. Als wordt gehandeld vanuit slechts of vooral het persoonlijke belang staat de integriteit ter discussie. Zeker als daardoor aan het algemeen belang schade wordt toegebracht, of als de politicus, bestuurder of ambtenaar in kwestie zichzelf of anderen op wat voor manier dan ook persoonlijk bevoordeelt. De commissie heeft een groot aantal voorbeelden gehoord van dergelijke kleine of grotere integriteitsschendingen.

De commissie heeft ook vele voorbeelden gehoord van dubieuze besluiten, die de toets der kritiek niet kunnen weerstaan, maar die wel integer te noemen zijn. Foute besluiten zijn niet per se niet-integere besluiten. In veel van dergelijke gevallen is niet de persoonlijke integriteit, maar het beoordelingsvermogen en dus de kwaliteit van de betrokkene in het geding.

Integriteitsbevordering kent het strafrecht als stok achter de deur voor zaken die verder gaan dan niet-integer gedrag. Hoewel het strafrecht niet zaligmakend is en het als ultimum remedium dienst doet, geeft het wel de norm. Vervolging van strafbare feiten geeft het goede voorbeeld en werkt preventief.

De strafrechtelijke effectieve aanpak van corruptie, fraude, omkoping en aanverwante delicten moet gedurende minstens drie tot vijf jaar een inhaalslag te maken. Die inhaalslag had al in 2010 moeten worden ingezet, maar vanwege de toen pas goed beginnende opbouw van instituties als de Landsrecherche kon dat logischerwijs niet.

Het lijkt uitgesloten dat Sint Maarten een dergelijke inhaalslag alleen kan maken, zeker als gewerkt moet worden met een sluitende begroting, zoals de rijkswet Financieel toezicht gebiedt te doen.

Ook om redenen van deskundigheid is samenwerking met externe partners geboden. Daarbij doet Sint Maarten er verstandig aan na te gaan op welke wijze ook andere landen dan Nederland zouden kunnen bijdragen. Te denken valt aan landen in de regio, Frankrijk en vooral de Verenigde Staten. Bestaande contacten met de Drugs Enforcement Agency (DEA) zijn goed en kunnen worden uitgebouwd.

De Minister van Justitie van Sint Maarten heeft gemeld dat de gevraagde aanvullende assistentie uit Nederland - in concreto parketsecretarissen voor het Openbaar Ministerie en rijksrechercheurs voor de Landsrecherche - helaas lijkt te verzanden in trage bureaucratische procedures en ambtelijke onwil. De *'sense of urgency'* wordt onvoldoende gevoeld. Diverse betrokkenen bij justitie en politie bevestigen die indruk: Nederland heeft (forse) kritiek, maar lijkt niet bereid meer inspanningen te leveren dan men via Kustwacht, KMar en politiebijstand al doet.

Er moet worden gewerkt aan versterking (en waar nodig herstel) van het vertrouwen tussen Nederland en Sint Maarten. Dat vraagt een investering van beide landen. Sint Maarten moet steunend op eigen kracht doen wat zelf kan worden gedaan: belastingen heffen, aanpassingen in de ambtelijke organisatie, de begroting sluitend houden, werken aan integriteit et cetera. Daarnaast moet Nederland de wil tonen elkaar in koninkrijksverband op een vanzelfsprekende wijze bij te willen staan. Waarbij dat laatste zeker bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit uiteindelijk ook in het eigen Nederlands belang is.

Hoe belangrijk die strafrechtelijke kant ook moge zijn, voor het bevorderen van integriteit - als wezenlijk onderdeel van goed bestuur - is meer nodig.

Ten aanzien van die integriteitsbevordering meent de commissie dat de slagkracht van alle inspanningen toeneemt als de huidige en nog noodzakelijke adviserende, stimulerende, controlerende en toezichhoudende activiteiten worden ondergebracht in één onafhankelijk en gezaghebbend staatsorgaan, de Integriteitskamer.

Een dergelijk instituut – als betrokken adviseur, maar waar nodig ook als strenge waakhond – staat of valt met de vraag of het met deskundigheid, gezag en geheel onafhankelijk kan opereren. Geleerd kan worden van de ervaringen elders, waaronder in het Caribisch gebied zelf.

De commissie voorziet dat de instelling van de Integriteitskamer enkele jaren zal duren; zo moet bijvoorbeeld de Staatsregeling worden aangepast. In de tussentijd kan alvast een plan van aanpak worden geformuleerd aan de hand van de aanbevelingen uit (onder meer) dit rapport en dient met de uitvoering daarvan te worden begonnen. Een speciaal daartoe te benoemen voortgangscommissie dient te worden belast met het toezicht op de voortgang daarvan.

Sint Maarten heeft laten zien een zeer dynamische samenleving te zijn. Het snelle herstel na orkanen als Luis in 1995 of de snelle opbouw van het eigen overheidsapparaat na 2010 getuigen van deze positieve houding. De commissie is ervan overtuigd dat deze mentaliteit van aanpakken ook van grote waarde kan zijn bij de bevordering van integriteit en de bestrijding van corruptie.

Er zijn daartoe vanuit de overheid en de samenleving al meerdere aanzetten gegeven en de commissie is er op basis van de vele gesprekken van overtuigd dat het velen ernst is om te willen bijdragen aan deugdelijk bestuur. Mensen zijn trots op hun land en willen dat ook zijn op hun overheid.

De huidige aandacht voor het onderwerp integriteit is ongekend. Dat komt voor slechts een deel door het benadrukken van het thema door de Nederlandse regering, maar is naar het oordeel van de commissie vooral verklaarbaar uit de eigenstandige wens van de meeste mensen in Sint Maarten om te willen wonen en werken in een fatsoenlijk land met een integere overheid.

De commissie ziet die brede volkssteun als belangrijke randvoorwaarde voor een succesvol vervolg om te komen tot een zo integer mogelijke publieke sector in Sint Maarten.

XIV. Overzicht van aanbevelingen

Navolgend geeft de commissie de veertig in dit rapport genoemde aanbevelingen weer:

Aanbeveling 2.1.: geef bij de analyse van de integriteitsproblematiek van Sint Maarten, alsmede bij het formuleren van oplossingen voor die problematiek, meer aandacht aan de historische en regionale Caribische context.

Aanbeveling 2.2.: maak een openbaar register van (betaalde en onbetaalde) nevenfuncties van Statenleden en publiceer deze op de website van de Staten.

Kom tot richtlijnen voor het aannemen van geschenken en houdt ook daaromtrent op de website van de Staten een openbaar register bij.

Bepaal als wetgever opnieuw of het Statenlidmaatschap een full time functie is. Is dat het geval, dan dienen betaalde nevenfuncties wettelijk te worden verboden en moeten kritische regels worden geformuleerd voor het hebben van onbetaalde nevenfuncties. Daarbij gaat het naast tijdsbeslag ook om mogelijke belangenverstrengelingen.

Blijkt het Statenlidmaatschap naar het oordeel van de wetgever in Sint Maarten een deeltijdbetrekking, dan dient de bezoldiging van de Statenleden navenant te worden verlaagd.

Aanbeveling 2.3.: laat de vermogenspositie van Statenleden vlak na hun aantreden en vlak na hun aftreden op dezelfde wijze in kaart brengen als dat voor ministers wordt gedaan en leg dit vast in een wettelijke regeling.

Aanbeveling 2.4.: kom tot een openbare gedragscode ten aanzien van integriteitsvraagstukken voor de Staten en veranker deze in het Reglement van Orde.

Aanbeveling 2.5.: ga na op welke wijze de voordelen van collegiaal bestuur en die van de individuele ministeriele verantwoordelijkheid kunnen worden gecombineerd, zodat de Raad van Ministers doeltreffender en doelmatiger kan opereren. Leg het resultaat van deze exercitie schriftelijk vast in een officieel document.

Aanbeveling 2.6.: de voorzitter en secretaris van de Raad van Ministers dienen scherper toe te zien op mogelijke (vermeende) belangenverstrengelingen bij de beraadslaging en besluitvorming in de Raad. Maak het onderwerp 'belangenverstrengeling en verschoning' standaard onderdeel van de vergadering. Overweeg een wijziging van het Reglement van Orde Ministerraad om in bepaalde gevallen een dergelijke 'verschoning' te kunnen afdwingen.

Aanbeveling 2.7.: herzie de wetgeving met betrekking tot de screening van ministers en de registratie van hun vermogenspositie bij aanvang en einde van hun ambtsuitoefening. Breng de screeningsregeling onder in één landsverordening, die onder meer de basis kan vormen voor een grondige screening van alle mogelijke aspecten die aan benoeming in de weg zouden kunnen staan alvorens tot benoeming

over te gaan. Gebruik daarbij de screeningsmethodiek van het land Curaçao en de Curacaose Landsverordening integriteit ministers als voorbeeld. Concept-landsverordeningen ter zake zijn in het recente verleden al geformuleerd. Neem deze opnieuw in behandeling. Zie er in de tussentijd op toe dat de huidige wetgeving stipt wordt nageleefd.

Aanbeveling 2.8.: stel een Sint Maartens handboek samen voor aantredende bewindspersonen, waarin onder meer wordt ingegaan op vraagstukken rond integriteit.

Aanbeveling 2.9.: organiseer een Statendebat over de nulmeting institutionele integriteitszorg 2014 van de Rekenkamer en ga over tot implementatie van de aanbevelingen uit dat rapport.

Aanbeveling 2.10.: organiseer jaarlijks een debat in de Staten over het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer en eventuele andere relevante publicaties. Daarbij zouden ook de jaarverslagen van de Raad van Advies en de Ombudsman kunnen worden betrokken, zodat er een jaarlijkse - voor het Koninkrijk unieke - *Verantwoordingsdag* ontstaat.

De voorzitters van de Hoge Colleges kunnen een toelichting geven op hun bevindingen en de bewindspersonen kunnen ter plekke door de Statenleden worden bevraagd.

Aanbeveling 3.1.: stel alle nog niet vastgestelde organisatie- en functiebeschrijvingen in 2014 vast. Maak daar per departement een apart project van onder regie van de Minister die het aangaat en onder centrale regie van de Minister van Algemene Zaken.

Aanbeveling 3.2.: zorg ervoor dat HRM-zaken meer prioriteit krijgen dan nu het geval is. Betrek daarbij integriteitsvraagstukken. Zorg voor een extra kritische beoordeling van het functioneren van diegenen waarvan de aanstellingsprocedure niet geheel transparant is. Geef dit voldoende bestuurlijke aandacht van de betrokken bewindslieden en leg de regie in handen van de Minister-president.

Aanbeveling 3.3.: stel de ambtelijke leiding niet als waarnemers aan, maar komt tot een transparant proces van werving, selectie en beoordeling waarbij ook externe deskundigen worden betrokken.

Aanbeveling 3.4.: nagegaan zou moeten worden of de instelling van een periodiek SG-beraad de kwaliteit en transparantie (en daardoor de integriteit) van de organisatie niet ten goede zou kunnen komen. Daar kan in elk geval worden gesproken over zaken die alle departementen aangaan, zoals het personeelsbeleid of ICT-vraagstukken. Daarnaast moet ook expliciet worden gesproken over andere gemeenschappelijke vraagstukken, waaronder integriteit.

Daarbij zou ook moeten worden nagegaan of de Secretaris-generaal van Algemene Zaken bij een dergelijke organisatie niet als primus inter pares zou moeten kunnen

opereren. Feitelijk ontstaat daardoor een nieuwe functie: de Landsecretaris. Voor zijn of haar aanstelling zou een extra zware benoemingsprocedure moeten worden ontworpen.

Aanbeveling 3.5.: zorg ervoor dat de basisorganisatie van de ministeries op orde komt. Gebruik daarbij de deskundigheid van nationale koplopers ter zake, zoals de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman, maar ook van externe experts als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of van publieke entiteiten elders waarmee reeds positief wordt samengewerkt, zoals de gemeente Amsterdam. Stimuleer dergelijke vormen van collegiale samenwerking in koninkrijksverband.

Aanbeveling 3.6.: kom tot een professionele ambtelijke organisatie met helderheid ten aanzien van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mandaten. Zorg niet alleen voor duidelijke jaar- en werkplannen, maar bespreek periodiek de realisatie van die plannen en leg daarover verantwoording af. Durf elkaar professioneel aan te spreken bij niet geautoriseerde of niet te rechtvaardigen afwijkingen van het plan.

Versterk de kwaliteit van de organisatie door middel van serieuze (inhoudelijke) functionerings- en beoordelingsgesprekken, waarbij professionaliteit en ook integriteit concreet en bespreekbaar worden gemaakt.

Betrek als departement of dienst daarbij externe deskundigheid, bijvoorbeeld van een centrale dienst personeelszaken, die ter zake als help desk moet worden toegerust.

Aanbeveling 3.7.: kom tot duidelijker regels voor politieke kabinetten van bewindspersonen, zowel wat betreft hun omvang en wijze van aanstelling, als ook ten aanzien van hun inhoudelijke taken in relatie tot het departement.

Aanbeveling 4.1.: laat nader onderzoek doen naar de koop en huur van kantoorpanden. Betrek daarbij financiële expertise en deskundigheid ten aanzien van onroerend goed op Sint Maarten. Presenteer de resultaten de website van de overheid en zorg ervoor dat deze actueel blijven. Burgers hebben naar het oordeel van de commissie het recht om bij panden die met belastinggeld gehuurd of gekocht worden precies te weten wat voor welke prijs en van wie wordt gehuurd of is aangekocht.

Aanbeveling 5.1.: herzie en verbeter bestaande wetgeving op het gebied van corporate governance en geef deze meer tanden. Stel bij landsbesluit een corporate governance code vast. Publiceer in beginsel alle corporate governance adviezen, tenzij zwaarwegende belangen zich hiertegen verzetten.

Hef de *Corporate Governance Council* op en breng de adviesfunctie van deze raad onder in een nieuw op te richten onafhankelijke staatsorgaan, de Integriteitskamer.

Aanbeveling 6.1.: formuleer als Openbaar Ministerie in samenspraak met de betrokken opsporingsdiensten een proactief communicatiebeleid, waarbij ruim

aandacht wordt geschonken aan zaken gerelateerd aan corruptie in het publieke domein.

Aanbeveling 6.2.: kom samen met de landen van het Koninkrijk en andere partners als de Verenigde Staten tot een meerjarig samenwerkingsprogramma voor structurele versterking van de Landsrecherche, waarbij met name ook aandacht is voor financieel gerelateerde fraudezaken, alsmede het handhaven van de nu positief beoordeelde integriteit van de dienst zelf. Het gedurende enkele jaren invliegen van tijdelijke versterking door extra rechercheurs moet in elk geval de basis vormen van een dergelijk programma, waarbij ook sprake zal moeten zijn van systematische kennisoverdracht.

Aanbeveling 6.3.: formuleer in samenspraak met het Openbaar Ministerie en de Landsrecherche een concreet plan van aanpak voor de strafrechtelijke aanpak van aan integriteit gerelateerde misdrijven, zoals fraude en omkoping en ken hieraan een hoge prioriteit toe.

Aanbeveling 6.4.: maak meer gebruik van de bevolking om vermeende integriteitsschendingen te rapporteren. Dat draagt bij aan een klimaat waar integriteit meer vanzelfsprekend is. Daarnaast zou gerichte voorlichting – met name ook op scholen – over (het belang van) integriteit, fraude- en corruptiebestrijding bijdragen aan het stellen van de norm. Relevante groepen in de civil society (kerken, scouting etc.) kunnen worden gevraagd te participeren.

Aanbeveling 7.1.: doe nu en vervolgens periodiek externe systeemonderzoeken naar de veiligheid, corruptiegevoeligheid en integriteit van de luchthaven en de haven, waarbij met name moet worden gelet op de risico's ten aanzien van drugs- en mensenhandel, alsmede terreurbestrijding en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Betrek daarbij expliciet de samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten, zowel onderling als met andere autoriteiten van PJIA en de *Harbour Group of Companies*.

Schenk bij dergelijk onderzoek op de luchthaven met name ook aandacht aan dat deel van het vliegveld dat bestemd is voor privévliegtoegen.

Aanbeveling 7.2.: voer een geïntegreerd kwaliteitsverbeteringsproject uit op de luchthaven ten behoeve van de daar werkzame opsporingsdiensten, waarbij veiligheids- en integriteitsaspecten een hoofdrol spelen. Zorg voor aansturing en coördinatie op het juiste politiek-bestuurlijke niveau als blijkt dat betrokken diensten op eigen kracht niet tot voldoende coördinatie en samenwerking komen.

Aanbeveling 7.3.: stel voor 1 december vast welke functies op de luchthaven de meest strenge vertrouwensclassificatie 'A' verdienen. Bepaal voorts dat directeuren van overheidsbedrijven uiterlijk medio 2015 hun veiligheidsonderzoek succesvol moeten hebben doorlopen of anders op non-actief zullen worden gezet.

Aanbeveling 7.4.: bevorder dat directeuren van overheidsvennootschappen, zodra zij onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek naar ernstige

integriteitsschendingen, terugtreden uit de functie tot het onderzoek is afgerond en hun naam is gezuiverd. Bepaal dat in dergelijke gevallen de Integriteitskamer advies uitbrengt.

Leg dit beginsel vast in de statuten van de vennootschappen en in de arbeidsovereenkomsten met de directeuren.

Daarbij geldt overigens als opdracht aan het Openbaar Ministerie toe te zien op de voortgang van onderzoeken en deze niet onredelijk lang te laten duren. De Minister van Justitie en de Procureur-generaal moeten daarover – in overleg met de Landsrecherche – nadere afspraken maken.

Aanbeveling 7.5.: laat experts op het gebied van corporate governance onderzoeken of en in hoeverre de verhouding tussen overheidsbedrijven en overheid moet worden herzien om de relaties over en weer zo transparant mogelijk te maken. Betrek daarbij ook de wijze waarop de omvang van de concessie wordt bepaald en langs welke weg over andere uitkeringen (zoals dividend) wordt besloten.

Aanbeveling 7.6.: verplicht de overheidsbedrijven dat op hun websites op overzichtelijke wijze inzicht wordt gegeven in de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het onder meer om de publicatie van de jaarverslagen, jaarrekeningen, ondernemingsplannen et cetera, maar ook om de namen en cv's van bestuurders en toezichthouders.

Aanbeveling 8.1.: presenteer binnen een jaar aan amendement tot wijziging van art. 47 van de Comptabiliteitsverordening (met aanvullende besluiten h.a.m.) teneinde te komen tot meer realistische en gedifferentieerde aanbestedingsgrenzen, waarbij tegelijkertijd uniforme, heldere en werkbare regels worden vastgesteld, zoals overigens ook thans reeds voorgeschreven in de Comptabiliteitsverordening. Het verdient aanbeveling om binnen zekere grenzen enige flexibiliteit in deze regelgeving in te bouwen en ook mogelijkheden te creëren voor ondershandse aanbestedingen en gunningen uit de hand.

Organiseer daarenboven extern onafhankelijk toezicht op alle aanbestedingen, zowel die van de overheid zelf als die van de overheidsnv's.

Aanbeveling 9.1.: besluit tot, en organiseer, publicatie – online en anderszins – van alle informatie rond de verstrekking van vergunningen. Publiceer wie bepaalde vergunningen hebben aangevraagd en gekregen. Wees ruimhartig met het verstrekken van informatie aan belanghebbenden en andere belangstellenden. Uitzonderingen op deze regel zouden slechts op nauwe gronden van privacy moeten worden toegestaan.

Wees ruimhartig met het verstrekken van informatie over de criteria die worden gehanteerd bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, de doorlooptijd etc.

Aanbeveling 9.2.: ga na of bestaande wet- en regelgeving adequaat is met het oog op een effectieve bestrijding van mensenhandel. Kijk daarbij niet alleen naar het strafrecht, maar met name ook naar het bestuurlijke instrumentarium, zoals het niet afgeven of intrekken van vergunningen. Pas zo nodig de wet- en regelgeving aan.

Aanbeveling 10.1.: hou bij de reorganisatie en capaciteitsuitbreiding van de Belastingdienst rekening met de noodzaak extra controles te doen in kwetsbare sectoren, zoals die van de casino's.

Aanbeveling 10.2.: maak haast met het oprichten van de *Gaming Control Board* en zorg dat deze binnen een nader te bepalen termijn van niet meer dan twaalf maanden aan het werk kan.

Aanbeveling 11.1.: gelast een kritische evaluatie naar het werk van de Vreemdelingendienst in al zijn facetten sinds de overgang van het KPSM naar de IGD en bepaal dat deze evaluatie uiterlijk in 2015 moet zijn afgerond.

Aanbeveling 11.2.: organiseer naast de ambtelijke Nationaal Coördinator Mensenhandel/mensensmokkel ook een nationale coördinatie op politiek-bestuurlijk niveau met één minister die als aanjager fungeert. Dit kan ook bij andere ministerie-overstijgende vraagstukken de politiek-bestuurlijke aansturing bevorderen en daardoor de kans op ambtelijke willekeur beperken.

Beleg de rol van ambtelijk Nationaal Coördinator Mensenhandel/mensensmokkel bij het Openbaar Ministerie en niet bij de IGD. Voornaamste invalshoek zou immers de aanpak van de strafbare feiten mensenhandel en mensensmokkel moeten zijn. De expertise van de IGD kan dan naast die van andere controle- en opsporingsdiensten onder het gezag van het Openbaar Ministerie gericht worden ingezet.

Aanbeveling 11.3.: richt de bordeelcontroles anders in, waarbij het primair gaat om de bestrijding van mensenhandel en waardoor vanuit die invalshoek een coördinerende rol bij het Openbaar Ministerie ligt. Scherp de integriteitsregels voor controlerende ambtenaren aan.

Aanbeveling 11.4.: agendeer voor elk driehoeksoverleg de vorderingen bij de bestrijding van mensenhandel. Betrek voor dit en andere onderwerpen bij dit overleg niet alleen het KPSM, maar vraag ook andere opsporingsdiensten aan tafel, met name de douane, kustwacht, IGD, Landsrecherche en KMar.

Aanbeveling 12.1.: richt een onafhankelijke Integriteitskamer in, als nieuw Hoog College van Staat, waarin de functies van onder meer de huidige *Corporate Governance Council* en het Bureau Integriteit kunnen worden opgenomen. Geef deze Integriteitskamer een stevige wettelijke basis, ook in de Staatsregeling. Werf en selecteer de leden van deze Kamer op transparante wijze en gebruik daarbij de procedure die bijvoorbeeld ook wordt gebruikt voor de benoeming van leden van de Electorale Raad.

Geef de Integriteitskamer in elk geval de bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd te adviseren, die adviezen openbaar te maken, audits en andere onderzoeken te doen en een meldpunt voor vermeende integriteitsschendingen in te richten.

Bepaal dat de Integriteitskamer en de daarvoor noodzakelijke wetgeving binnen drie jaar gerealiseerd moet worden.

Aanbeveling 12.2.: formuleer op korte termijn, op basis van deze en gelijksoortige aanbevelingen, een plan van aanpak met betrekking tot het verbeteren van het integriteitsniveau van het openbaar bestuur in Sint Maarten en vul dit plan eventueel te zijner tijd aan op basis van aanbevelingen van anderen. Breng op zeer korte termijn een voortgangscommissie tot stand en belast deze met het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak.