

INTEGERE BESCHERMING

NAAR EEN BETERE BESCHERMING VAN MELDERS VAN
INTEGRITEITSSCHENDINGEN (WAARONDER
KLOKKENLUIDERS) IN CARIBISCH NEDERLAND

RAPPORTAGE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

DANIËL VAN VUUREN, WOUTER ELSENBURG, GLENN THODÉ (RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN),
WILLEMIJN ROOZENDAAL (VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM), TIM SCHWARTZ

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

AMSTERDAM, JANUARI 2026

Samenvatting

De bescherming van melders van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland kan op meerdere manieren worden versterkt. Lokale betrokkenen vinden dit ook wenselijk.

In dit onderzoeksrapport beschrijven we hoe melders van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland momenteel worden beschermd, welke lokale behoeften er bestaan en welke maatregelen wenselijk zijn om deze bescherming te versterken. Het melden van integriteitsschendingen bij de overheid is van belang, omdat hiermee de integriteit van het bestuur kan worden verbeterd. Tegelijkertijd is het doen van zo'n melding risicovol voor een melder. Die kan immers worden geconfronteerd met een negatieve reactie vanuit de betrokken organisatie. Daarom zijn structuren nodig die melders beschermen. De structuren in Caribisch Nederland verschillen sterk van die in Europees Nederland. Vanuit het principe 'comply or explain' geldt echter dat beleidsintensivering en de hieruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties ook van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit onderzoek brengt in kaart welke beschermingselementen reeds aanwezig zijn en op welke wijze de bescherming van melders in Caribisch Nederland kan worden verbeterd.

Melders van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland hebben slechts beperkte juridische bescherming. Er bestaan indirecte beschermingsmechanismen via het arbeids- en ambtenarenrecht. Verder kunnen melders zich beroepen op artikel 10 EVRM, maar dit biedt in de praktijk onvoldoende bescherming. Strafrechtelijke beschermingsopties bestaan, maar zijn complex en worden zelden toegepast. De Wet bescherming klokkenluiders geldt niet in Caribisch Nederland.

Op Bonaire en Sint Eustatius zijn integriteitsbureaus ingericht die in uiteenlopende ontwikkelingsfasen verkeren. Op Saba wordt momenteel gewerkt aan het inrichten van een integriteitsbureau. Op Bonaire en Sint Eustatius zijn gedragscodes, meldprocedures en onderzoeksprotocollen aanwezig; op Saba zijn deze nog gedeeltelijk in ontwikkeling. De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) beschikt over de meest volwassen structuur. De integriteitsbureaus hebben echter te maken met beperkte capaciteit, twijfel over hun onafhankelijkheid en wisselende opvolging van meldingen. In de praktijk strandt opvolging vaak door een gebrek aan prioriteit, leiderschap en organisatorisch draagvlak.

Ook bestaan er lacunes in de procedures voor meldingen over leden van het bestuurscollege en de gezaghebber. Deze ontbreken of zijn onvoldoende duidelijk, waardoor meldingen op dit niveau in de praktijk niet worden gedaan. Een gebrek aan voorbeeldgedrag van bestuurders en politieke beïnvloeding ondermijnt de integriteitscultuur, wat demotiveert om te melden.

Er worden weinig meldingen gedaan van integriteitsschendingen. Gesprekspartners noemen hiervoor oorzaken zoals kleinschaligheid, angst voor represailles, een cultuur van terughoudendheid en een gebrek aan vertrouwen dat meldingen tot actie leiden. Anonimiteit is moeilijk en de kans is groot dat een melding niet wordt opgepakt. Ook bedrijven en burgers doen zelden meldingen, doordat zij onvoldoende op de hoogte zijn van meldloketten en represailles vrezen. Volgens eerder onderzoek spelen onder andere de politieke cultuur, de sociaaleconomische omstandigheden, een onveilig werkklimaat en gebrekkig leiderschap een rol bij de lage meldingsbereidheid.

Er is op de eilanden breed draagvlak voor het versterken van de bescherming van melders. Betrokkenen benadrukken dat bescherming op de kleine eilanden ingewikkeld is vanwege sociale nabijheid en beperkte mogelijkheden om melders te beschermen. Preventie en cultuurverandering worden daarom belangrijker geacht dan zware juridische instrumenten.

Melders op de eilanden ervaren op dit moment weinig juridische en feitelijke bescherming, het aantal meldingen is laag en lokale betrokkenen hebben behoefte aan verbeteringen in wetgeving, procedures, cultuur en ondersteuning.

Er bestaat niettemin behoefte aan een helder en uitvoerbaar juridisch kader, duidelijke meldprocedures, versterking van vertrouwenspersonen en integriteitscoördinatoren en een meer onafhankelijk functionerend integriteitsbureau. Ook is er vraag naar meer bewustwording, basistrainingen en een gedeeld begrip van integriteit in de ambtelijke organisatie. Betrokkenen zien een toekomst waarin integriteitsbureaus meer samenwerken, mogelijk zelfs in een Caribisch Nederlandse Integriteitskamer, maar achten dit moment niet geschikt omdat er momenteel nog veel in ontwikkeling is.

Het rapport doet vier hoofdaanbevelingen om de bescherming van melders te versterken. Deze zijn gericht op preventie en een gedeeld kader, de wettelijke bescherming van melders, de onafhankelijke positie van integriteitsbureaus en de samenwerking tussen integriteitsbureaus (Tabel S.1).

Tabel S.1 Aanbevelingen

1. Investeer in preventie en een gedeeld kader
Dit omvat een actuele gedragscode, frequente communicatie, verplichte trainingen voor medewerkers en leidinggevenden, aandacht voor ethisch leiderschap en sociale veiligheid en betere screening van bestuurders. Ook leidt het serieus oppakken van meldingen tot een preventieve werking.
2. Versterk de wettelijke bescherming van melders
De wet moet openbare lichamen verplichten integriteitsbeleid te voeren (gedragscode, meldpunt, onderzoeksprotocol), aangevuld met een expliciet benadelingsverbod voor alle ambtenaren. Een aparte misstandenwet zoals in Europees Nederland wordt niet wenselijk geacht, omdat deze te complex is in de lokale context.
3. Versterk de onafhankelijke positie van de integriteitsbureaus van de openbare lichamen
Integriteitsbureaus moeten hoger in de organisatie worden gepositioneerd, idealiter onder directe verantwoordelijkheid van de gezaghebber. Hiernaast wordt aanbevolen om een onafhankelijke commissie in te stellen die adviseert over onderzoek en besluitvorming.
4. Versterk de samenwerking tussen integriteitsbureaus op verschillende eilanden
Door structureel overleg, capaciteitsdeling en gezamenlijke professionalisering kunnen de integriteitsbureaus robuuster functioneren. Een overkoepelende entiteit is een optie voor de toekomst, maar niet voor de korte termijn.

Het rapport biedt een groeimodel dat vier ontwikkelingsfasen onderscheidt: ad hoc, in ontwikkeling, ontwikkeld en optimaal. Voor Caribisch Nederland bevinden aanbevelingen 2 en 3 (wetgeving en onafhankelijkheid Bureaus Integriteit (ook wel BI's) zich nu vooral in de ad hoc-fase, terwijl aanbevelingen 1 en 4 in ontwikkeling zijn. We achten het realistisch dat alle domeinen binnen drie jaar (2028/2029) het niveau 'ontwikkeld' kunnen bereiken, met structurele processen, wettelijke borging en een cultuur waarin integriteit vanzelfsprekender is.

Inhoudsopgave

Samenvatting		2
1	Inleiding	5
	1.1	Aanleiding voor het onderzoek 5
	1.2	Begrippenkader 5
	1.3	Onderzoeksmethode 7
	1.4	Leeswijzer 7
2	Uitgangspositie	8
	2.1	Wettelijke bescherming 8
	2.2	Integriteitsbureaus en meldprocedures 10
	2.3	Bestuurscollege en eilandsraad 13
	2.4	Andere betrokken organisaties 14
3	Weinig meldingen	15
4	Lokale behoefte	17
	4.1	Wenselijkheid van meer bescherming 17
	4.2	Wet- en regelgeving en procedures 18
	4.3	Integriteitsbureaus 18
	4.4	Ambtelijke organisatie 19
5	Aanbevelingen en groeimodel	20
	5.1	Aanbevelingen 21
	5.2	Groeimodel 24
Referenties		28
Bijlage A	Gesprekspartners	29
Bijlage B	Factoren die melden beïnvloeden	30
Bijlage C	Integriteitsregels en de bescherming van melders in het Caribisch Nederlandse ambtenarenrecht	32
	Bijlage C.1	Integriteitsregels 32
	Bijlage C.2	Meldersbescherming 33

1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om ten aanzien van de bescherming van melders van integriteitsschendingen de uitgangssituatie en lokale behoeften te beschrijven in Caribisch Nederland. Vervolgens wordt op basis hiervan een advies opgesteld voor een versterkte bescherming van melders van integriteitsschendingen.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het melden van integriteitsteksten bij de overheid is van belang, omdat hierdoor de integriteit van het openbaar bestuur kan worden verbeterd. Tegelijkertijd is het doen van zo'n melding risicovol voor de melder. Die kan immers worden geconfronteerd met een negatieve reactie vanuit de betrokken organisatie. Hierdoor zijn structuren nodig die melders beschermen. In Europees Nederland en in veel andere landen zijn zulke structuren ontwikkeld.

Ook in Caribisch Nederland zijn er structuren, met echter belangrijke verschillen ten aanzien van Europees Nederland. Vanuit het principe 'comply or explain' geldt echter dat, beleidsintensivering en de hieruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties ook van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit onderzoek kan bijdragen door in kaart te brengen welke beschermingselementen reeds aanwezig zijn en op welke wijze de bescherming van melders in Caribisch Nederland kan worden verbeterd.

Dat er ruimte is voor verbetering van de bescherming van melders van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland blijkt uit eerder onderzoek¹ en is ook bevestigd in gesprekken van het ministerie van BZK met ambtenaren en bestuurders. Over de mate van bescherming van melders van integriteitsschendingen is echter nog niet voldoende bekend. Het is van belang om deze bescherming scherper in kaart te brengen, omdat een duidelijke diagnose nodig is om goed onderbouwd te kunnen adviseren over doeltreffend beleid.

Het doel van dit onderzoek is (1) het in kaart brengen van de huidige bescherming van melders van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland, (2) de lokale behoeften te inventariseren en (3) een beleidsadvies op te stellen ter versterking van de bescherming van melders van integriteitsschendingen. Het onderzoek heeft niet als doel om misstanden (of signalen daarvan) in beeld te brengen. Binnen dit onderzoek kijken we naar de meldprocedures voor integriteitsmeldingen bij de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het bestuurscollege van elk van deze drie eilanden en de Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna RCN).

1.2 Begrippenkader

Een heldere afbakening van meldprocessen en beschermingsmogelijkheden is van belang, omdat hier verschillende definities van bestaan. Voor overheidsorganisaties in zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland kan hierbij op conceptueel niveau een driedeling worden gemaakt:²

- Integriteitsschendingen

¹ Zie DSP Groep (2023) en Raad voor de Rechtshandhaving (2022).

² Zie ook Huis voor Klokkeluiders (2024).

INTEGERE BESCHERMING

- Ongewenste omgangsvormen; en
- Misstanden.

Integriteit is vooral van belang in overheidsorganisaties. Bij integriteitsschendingen gaat het om zaken zoals: misbruik van positie of bevoegdheden, belangenverstrengeling en het lekken van informatie. Tegelijkertijd is integriteit geen vastomlijnd begrip en dient het dus gespecificeerd te worden, bijvoorbeeld in een gedragscode, om het zo voor betrokken ambtenaren duidelijk te definiëren. Ongewenste omgangsvormen betreffen onder andere (seksuele) intimidatie, discriminatie, agressie, geweld, pesten en treiteren.

Bij een misstand is het maatschappelijk belang in het geding. Het gaat hierbij dus om kwesties die verder gaan dan het belang en een individu of een individuele organisatie. Integriteitsschendingen kunnen een misstand zijn, maar dat hoeft niet. Zo is het toestaan van grootschalige milieuovertredingen door een ambtenaar wel te zien als een misstand, maar het stelen van een enkele computer niet. De definitie van misstand blijkt in de praktijk soms lastig. In Europees Nederland is er momenteel discussie over de geldende definitie hiervan.³

In dit onderzoek richten we ons op meldingen van integriteitsschendingen. Dit omvat in beginsel ook misstanden. Juist omdat het in de Europees Nederlandse praktijk moeilijk blijkt om een goed onderscheid te maken tussen een integriteitsschending en een misstand, maken we dit onderscheid hier niet, maar voegen we ze samen. Een tweede reden om dit te doen is dat het op de eilanden in de praktijk niet doenlijk lijkt om dit onderscheid te maken, gezien hun bescheiden middelen. Meldingen van ongewenst gedrag blijven buiten beschouwing wanneer die niet als integriteitsschending of misstand kunnen worden aangemerkt. Waar in het navolgende wordt gesproken over (melding van) integriteitsschendingen, wordt daarmee ook bedoeld (melding van) misstanden, tenzij uit de tekst anders blijkt. Het begrip integriteit is voornamelijk van toepassing op overheidsorganisaties en dit onderzoek richt zich dan ook primair hierop, en niet zozeer op de meldstructuren binnen het bedrijfsleven. Integriteitsschendingen kunnen worden gemeld door ambtenaren, maar ook door burgers of bedrijven, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf een aanwijzing hebben dat een ambtenaar niet eerlijk heeft gehandeld. In paragraaf 2.1 beschrijven we de huidige wettelijk bescherming op het terrein van integriteit (inclusief misstanden) op Caribisch Nederland. Het begrip "bescherming" heeft als kern dat de melder geen nadeel ondervindt van het doen van een melding. We verstaan hieronder het volgende:

- de melder heeft vooraf voldoende inzicht in het meld- en onderzoeksproces om een goede afweging te kunnen maken om al dan niet te melden;
- binnen dit proces bestaan waarborgen voor de melder, zoals het op de hoogte zijn van het aannemen van de melding en het al dan niet instellen van een onderzoek en het streven om de identiteit van de melder zo veel mogelijk te verhullen;
- ook kan handelend optreden als de uitkomst van een onderzoek daarom vraagt worden gezien als een vorm van bescherming van de melder, aangezien dit de integriteit van de organisatie versterkt;
- daarnaast kan bescherming eruit bestaan dat wettelijk is vastgelegd dat de melder geen nadeel mag ondervinden van de melding en gecompenseerd wordt als dit toch gebeurt.

Of een potentiële melder overgaat tot het doen van een melding hangt niet alleen af van de bescherming die de melder heeft. Hierbij spelen ook andere factoren een rol. Om deze factoren helder in beeld te krijgen heeft het gedragsteam van het ministerie van JenV het wetenschappelijk onderbouwde gedragsmodel COM-B uit 2011 (West en Michie, 2020) gebruikt en toegepast op melders (zie Bijlage B). Deze analyse maakt onderscheid tussen drie onderdelen die medebepalen of iemand overgaat tot het doen van een melding:

³ Zie Elsenburg et al. (2025).

INTEGERE BESCHERMING

- 1) de capaciteiten van de potentiële melder;
- 2) de omgeving van de melder;
- 3) de motivatie van de melder.

Ten aanzien van de capaciteit van de melder spelen verschillende elementen een rol. Zo dient de potentiële melder bekend te zijn met de meldpunten en het meldproces of de vaardigheden te hebben om het meldproces te (leren) begrijpen. Relevante omgevingsfactoren zijn: de mogelijkheid om anoniem te melden, de laagdrempeligheid van het meldpunt, vertrouwen van de melder dat er iets met de melding wordt gedaan (opvolging), maar ook zaken zoals cultuur en gemeenschapsnormen. Wat betreft de motivatie van de melder gaat het onder andere om het moreel kompas en de kans op schade voor de melder.

Al dit soort elementen beïnvloeden de meldingsbereidheid. Op de eilanden zorgt de kleinschaligheid ervoor dat bepaalde omgevingsfactoren heel belangrijk zijn. Zo is de kans groot dat er een relatie is met de persoon over wie wordt gemeld via de familie, directe omgeving, school etc. Daarnaast zorgt de kleinschaligheid ervoor dat melders weinig mogelijkheden hebben om een andere baan te vinden, mocht de melding tot een arbeidsconflict leiden. De motivatie van een melder zal voor een belangrijk deel afhangen van de afweging tussen de mogelijke schade die zij of hij oploopt versus de opbrengst van de melding in termen van verwachte maatregelen.

1.3 Onderzoeksmethode

Om tot een antwoord te komen is als volgt te werk gegaan. Eerst is een flink aantal verkennende gesprekken gevoerd met lokale partijen en experts vanuit zowel Caribisch Nederland als Europees Nederland. Dit is aangevuld met een literatuurstudie. Voorts is een juridische analyse gemaakt van de huidige relevante wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vervolgens zijn op basis van de gesprekken en het bureauonderzoek conceptaanbevelingen geformuleerd over mogelijke verbeteringen bij het beschermen van melders. Deze zijn getoetst en verder verfijnd in een tweede ronde van gesprekken met betrokken partijen op de drie eilanden. In totaal is met circa veertig betrokkenen gesproken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst de uitgangspositie. De kernvraag in dit hoofdstuk is: Hoe worden melders van integriteitsschendingen momenteel beschermd in Caribisch Nederland? Hierbij beschrijven we zowel de theoretische bescherming als de effectieve bescherming zoals die dagelijks in de praktijk wordt gebracht. In hoofdstuk 3 gaan we kort in op het (beperkte) aantal meldingen van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland. In hoofdstuk 4 beschrijven we de lokale behoefte ten aanzien de bescherming van melders. Die is geïnventariseerd aan de hand van gesprekken met lokale betrokkenen. Op basis van de verzamelde informatie formuleren we tot slot in hoofdstuk 5 aanbevelingen om de bescherming van melders te versterken. We sluiten dit hoofdstuk af met een groeimodel, dat kan worden toegepast om stapsgewijs toe te werken naar een hogere 'ontwikkelingsfase' van de bescherming van melders.

2 Uitgangspositie

Melders van integriteitsschendingen hebben in Caribisch Nederland weinig juridische bescherming. Bij de ambtelijke organisaties en hun integriteitsbureaus zijn positieve ontwikkelingen waarneembaar ten aanzien van het integriteitsbeleid, al is er nog veel ruimte voor verdere versterking.

2.1 Wettelijke bescherming

In Caribisch Nederland is er slechts beperkte juridische bescherming van melders van integriteitsschendingen. Er is enige indirecte bescherming via het arbeidsrecht, het ambtenarenrecht en het strafrecht. In het arbeidsrecht is net als in Europees Nederland vastgelegd dat sprake dient te zijn van goed werkgeverschap. De definitie van goed werkgever- en werknemerschap is in Caribisch Nederland (nagenoeg) gelijk geregeld aan Europees Nederland (Van Vuuren et al., 2025). Dit is een open norm, die bij overheidswerkgevers doorgaans ook integriteitsbeleid omvat, zoals het opstellen van een gedragscode, al is dit geen verplichting. In het strafrecht zijn er mogelijkheden om melders te beschermen (getuigenbeschermingen, anonieme getuigen, deelgetuigen, persoonlijke gegevens melders afschermen). Dit is een ingewikkelde procedure, waar een rechter-commissaris aan te pas komt.

Voor rijksambtenaren geldt sinds 2014 de Regeling vertrouwenspersonen integriteit en Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen rijksambtenaren BES. Ambtenaren in dienst van de Staat kunnen een integriteitsschending melden bij een vertrouwenspersoon, die een advies- en bemiddelingsfunctie heeft. De regeling refereert daarbij aan het melden van misstanden en hanteert daarbij een andere definitie van misstand dan in Europees Nederland⁴. Zowel werkzame als gewezen ambtenaren kunnen een melding doen. De regeling bevat eveneens een benadelingsverbod (art. 10). De ambtenaren die werkzaam zijn bij de openbare lichamen vallen niet onder de regeling voor rijksambtenaren. Zij zijn dus minder goed beschermd onder de huidige wetgeving. Volgens de WolBES dient de eilandsraad voor zijn leden, de gedeputeerden en de gezaghebber een gedragscode vast te stellen.

Daarnaast kan een melder zich ook in Caribisch Nederland beroepen op artikel 10 EVRM als deze wordt benadeeld wegens een melding of openbaarmaking van een misstand. Het EVRM is ook van toepassing in Caribisch Nederland. Dit kan bijvoorbeeld in een ontslagprocedure. Zowel in Europees als in Caribisch Nederland wordt ontslag van werknemers met een arbeidsovereenkomst preventief getoetst. De werkgever moet een goede reden voor het ontslag aanvoeren. Ontslag van ambtenaren kan worden voorgelegd aan een ambtenarenrechter, en ook dan is voor het ontslag een goede reden nodig. Een meer uitgebreide beschrijving van de arbeidsrechtelijke en ambtenarenrechtelijke bescherming van melders is te vinden in Bijlage C bij dit rapport.

Verder geldt de huidige Wet bescherming klokkenluiders (voorheen Wet Huis voor klokkenluiders) niet voor Caribisch Nederland. Dit betekent dat de bescherming en ondersteuning die het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders biedt, daar niet van toepassing is.

⁴ Een misstand is gedefinieerd als: 1) schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels, 2) gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu of 3) onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.

Box 2.1 Het meldproces bestaat uit verschillende stappen

Het meldproces kan worden gezien als een opeenvolging van zes stappen (zie ook elsenburg et al. 2025). We onderscheiden deze stappen om in het vervolg van dit rapport na te kunnen gaan in welke 'stap' van het proces verbetering mogelijk is. Binnen dit meldproces gaat het om personen die vanuit een werkrelatie te maken hebben met (het vermoeden van) een integriteitsschending. Dit betreft zowel medewerkers als partijen die opdrachten voor de openbare lichamen of de RCN uitvoeren.

Stap 1: identificeren, voorbereiden en afwegen

- De potentiële melder identificeert dat sprake kan zijn van een (vermoeden van een) integriteitsschending. Dit kan terloops gebeuren, maar kan ook een uitgebreider proces zijn waarbij de potentiële melder bijvoorbeeld een dossier opbouwt van zaken die misgaan.
- De potentiële melder treft voorbereidingen voor het doen van een melding. Het gaat om het vergaren van informatie en uitzoeken waar een melding kan worden gedaan, wat hier de mogelijke gevolgen van zijn en welke juridische waarborgen er zijn. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een gesprek met een vertrouwenspersoon, het Bureau Integriteit of een juridisch adviseur.
- De potentiële melder maakt een afweging om wel of niet te melden. Hierbij betreft deze de mogelijke nadelen die kunnen kleven aan een melding, zoals persoonlijke negatieve effecten, een vermoeden dat de melding niet actief zal worden opgepakt of de taxatie dat de melding uiteindelijk niet effectief is.

Stap 2: het doen van de melding

- De (potentiële) melder kan overgaan tot het doen van een melding bij zijn/haar leidinggevende. Dit kan terloops of in kleinere stappen plaatsvinden. Zo zijn er melderders die op een informele wijze hun leidinggevende wijzen op punten die beter kunnen, zonder hiermee duidelijk een "officiële melding" te willen doen. Ook kan het doen van een melding uit meerdere stappen bestaan (zie ook Heres et al., 2022), bijvoorbeeld omdat de melder ziet dat zijn eerdere opmerkingen niet serieus zijn genomen en niet leiden tot acties, waardoor deze de leidinggevende duidelijker aanspreekt. Ook kan het voorkomen dat de leidinggevende de melding niet als melding herkent en er daarom weinig mee doet.
- De melder kan bij de vertrouwenspersoon of een integriteitsbureau aangeven dat zij of hij een melding doet. In die situatie is duidelijk wanneer de melding is gedaan. Een melding bij een integriteitsbureau is ook mogelijk voor partijen die geen medewerker zijn, zoals een bedrijf dat een opdracht voor de openbare lichamen uitvoert.

Stap 3: het beoordelen van de melding

- Nadat een melding is gedaan vindt een beoordeling plaats. Daarbij gaat het om zowel de aard als ernst van de melding. Op basis hiervan wordt besloten om al dan niet de melding te gaan onderzoeken. Wanneer een melding niet voldoende aanknopingspunten biedt stopt hier het proces.

Stap 4: het onderzoeken van de melding

- Hierna wordt besloten of er onderzoek plaatsvindt naar aanleiding van een melding. Afhankelijk van de specifieke inrichting van het meldproces, zal een bepaald onderdeel van de organisatie beslissen of er voldoende aanleiding is om een onderzoek in te stellen. In Caribisch Nederland ligt deze verantwoordelijkheid veelal bij de integriteitsbureaus, maar dit kan bijvoorbeeld ook de HR-afdeling van een organisatie zijn.

Stap 5: het nemen van maatregelen

- Op basis van de resultaten van het onderzoek beslist de betrokken organisatie zelf of er maatregelen worden getroffen en zo ja, welke. Hoewel dit logischerwijs kan leiden tot maatregelen voor de persoon die mogelijk niet integer handelde, hoeft dit niet altijd het geval te zijn. Een belangrijk element hierbij is of er voldoende bewijs kan worden vergaard.

Stap 6: vervolgpcedures

- Nadat de organisatie heeft besloten om al dan niet maatregelen te nemen, kan de melder besluiten of hij of zij andere stappen zet. Zo kan een melder na het uitblijven van maatregelen op basis van een interne melding, er alsnog voor kiezen om elders te melden (bijvoorbeeld ombudsman, openbaar ministerie of rijksrecherche), ook al is dit niet altijd de juiste plek. Een melder kan er ook voor kiezen de eerste vijf stappen over te slaan en direct bij een externe partij te melden. In sommige gevallen kan de melder ervoor kiezen om aandacht voor de integriteitsschending te genereren via de media.

2.2 Integriteitsbureaus en meldprocedures

2.2.1 Inrichting en functioneren van de ambtelijke integriteitsbureaus

De Rijksdienst Caribisch Nederland en openbare lichamen van Bonaire en Sint Eustatius beschikken over elk over een eigen integriteitsbureau, bij het openbaar lichaam op Saba is dit nog in oprichting. Deze bureaus ondersteunen de openbare lichamen bij het voeren van integriteitsbeleid. Hierbij gaat het onder meer om het opstellen van een gedragscode, het beschikbaar hebben van vertrouwenspersonen, het instellen van een meldpunt, het opstellen van een onderzoeksprotocol en het verzorgen van trainingen. De bureaus bevinden zich in uiteenlopende stadia van ontwikkeling en inrichting.

Op Bonaire, Sint Eustatius en bij de RCN zijn er een gedragscode, meldprocedure, onderzoeksprotocol, zijn er vertrouwenspersonen en worden trainingen verzorgd. Op Saba is een aantal aspecten in ontwikkeling, met name de meldprocedure en het onderzoeksprotocol. Op Bonaire is sinds 2021 een Bureau Integriteit (BI) operationeel binnen het openbaar lichaam met plaats voor twee integriteitsmedewerkers. Ook zijn een meldprocedure en een onderzoeksprotocol vastgesteld en zijn twee externe vertrouwenspersonen aangesteld. Ook op Sint Eustatius heeft het openbaar lichaam een Bureau Integriteit. Dit is fysiek buiten het kantoor van het openbaar lichaam geplaatst om zo de onafhankelijkheid te ondersteunen. Een volgende stap is om het BI te bemensen met permanente medewerkers, bij voorkeur van het eiland zelf, nu de tijdelijke Europese kracht de rol van kwartiermaker afrondt. Ook hier zijn vertrouwenspersonen beschikbaar. Het openbaar lichaam van Saba is dit jaar gestart met het inrichten van een intern BI. Het bureau wordt momenteel opgestart. Op Saba maakt het openbaar lichaam gebruik van een externe vertrouwenspersoon. RCN heeft een intern BI en meerdere interne vertrouwenspersonen. Het BI-RCN bedient de eigen organisatie en biedt op verzoek ondersteuning aan de integriteitsbureaus van de openbare lichamen.

Bij de drie openbare lichamen en het RCN worden steeds vaker trainingen verzorgd door de BI's met betrekking tot integriteit. Het BI RCN verzorgt interne trainingen over integriteit, sociale veiligheid en het geven van feedback. Ook het interdepartementale netwerk vertrouwenspersonen verzorgt regelmatig trainingen bij RCN. RCN probeert ook de openbare lichamen mee te nemen in deze trainingen. Bij de openbare lichamen vinden trainingen plaats voor de ambtelijke organisatie, maar voor leidinggevendenden is dit minder het geval. Er is wel een stijgende lijn. Op Sint Eustatius toonden gesprekspartners zich tevreden over de trainingen, omdat die in hun ogen helpen om de opgedane kennis te bestendigen. Er is op dit moment nog geen goed begrip over wat bijvoorbeeld niet-integer gedrag is. Men vindt het belangrijk dat het gesprek hierover plaatsvindt. Volgens gesprekspartners is er nog geen ontwikkelde feedbackcultuur op de eilanden. Mensen vinden het moeilijk om elkaar aan te spreken. Zij vinden het ook moeilijk om feedback te ontvangen. Volgens gesprekspartners voelen mensen zich snel aangevallen en schamen zij zich om fouten toe te geven.

Functioneren in de praktijk

De functie van integriteitsadviseur, zoals die bij de BI's wordt vervuld, wordt als een ingewikkelde functie gezien. Gezien de beperkte capaciteit is het vaak moeilijk om effectieve hulp te bieden. Ook wordt de onafhankelijkheid van de adviseur soms ter discussie gesteld. De BI's zijn onderdeel van de openbare lichamen dan wel de RCN, waardoor zij niet altijd als onafhankelijk worden gepercipieerd.

Het BI van RCN oogt het meest volwassen. Dit bureau is verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid van RCN en ondersteunt de BI's en openbare lichamen van de drie eilanden. Gesprekspartners op de eilanden zijn overwegend positief over de wijze waarop het BI RCN beide rollen vervult. Wel wordt op de bovenwindse eilanden (Sint Eustatius

en Saba) enige organisatorische en mentale afstand ervaren. Door de grote fysieke en ook culturele afstand wordt het BI RCN minder vaak ingeroepen dan sommigen wenselijk vinden. Gesprekken verlopen soms ook moeizaam, doordat het BI RCN minder affiniteit heeft met de cultuur, maatschappij en werkwijze op de bovenwindse eilanden. Een tweede punt van aandacht dat gesprekspartners op Saba en Sint Eustatius benoemen is snelheid van handelen. Zij wensen soms sneller uitsluitsel te krijgen over de vraag of er sprake is van een integriteitsschending.

Volgens betrokkenen is er ruimte voor versterkte samenwerking tussen het BI van het openbaar lichaam op Bonaire en het BI RCN. Hiertoe is ook al een samenwerkingsovereenkomst gesloten. De bestuurscolleges kunnen volgens sommige gesprekspartners echter meer prioriteit geven aan deze samenwerking. Tegelijkertijd zijn er duidelijk positieve intenties waarneembaar.

De BI's op Bonaire en Sint Eustatius zijn nog in ontwikkeling en hun functioneren kan dus logischerwijs nog worden versterkt. Het BI op Saba is nog in oprichting. Bij de BI's is een aantal bekwame medewerkers aangesteld, maar hun werk leidt nog niet altijd tot tastbare resultaten. De opvolging is een punt van aandacht. Dit houdt verband met de (geringe) prioritering door de ambtelijke organisaties, maar ook met de beperkte capaciteit van de integriteitsbureaus. Het niet oppakken van meldingen houdt volgens sommige gesprekspartners verband met risico-aversie van juristen, die liever niet het risico lopen een zaak te verliezen. Zij taxeren kansen te laag.

We stellen vast dat de BI's van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in ontwikkeling zijn. De capaciteit is beperkt, maar er worden concrete stappen gezet om ze te versterken. De kunst hierbij is om de BI's zo te organiseren dat ze zo onafhankelijk mogelijk van de openbare lichamen kunnen functioneren. Positief is dat op alle eilanden trainingen worden gegeven over integriteit. Zulke trainingen zijn nodig omdat dit een basis biedt voor een gedeeld begrip van wat integriteit betekent en hoe je omgaat met dilemma's en risico's.

2.2.2 Gedragscodes en meld- en onderzoeksprotocollen bij de ambtelijke organisaties

In de Ambtenarenwet BES is opgenomen dat een ambtenaar verplicht is om zich als een goed ambtenaar te gedragen (art. 47). Deze verplichting is uitgewerkt in het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES. Op grond hiervan kan het bevoegd gezag gedragscodes en meldingsprocedures vaststellen. Dit is niet wettelijk verplicht. Enkele van dergelijke regelingen zijn tot stand gekomen.

Er is een algemene gedragscode voor ambtenaren van de openbare lichamen op Bonaire en Sint Eustatius. De eilanden werken samen bij het ontwikkelen en implementeren van hun gedragscodes. Zo is er op Bonaire een goed leesbare brochure opgesteld die de gedragscode voor ambtenaren toelicht. Deze code bestaat uit regels over zes thema's: integriteit, verantwoordelijkheid, respect, discipline, samenwerking en openheid. Ook RCN heeft een heldere gedragscode

Voor de ambtelijke organisatie van de openbare lichamen op Bonaire en Sint Eustatius zijn er tevens duidelijke procedures bij meldingen van integriteitsschendingen. Zo geeft de meldprocedure op Sint Eustatius helder aan hoe gemeld kan worden en voor welke integriteitsschendingen. Deze integriteitsschendingen omvatten onder meer een overtreding van de gedragscode. Ook heeft het openbaar lichaam op Sint Eustatius een heldere procedure opgesteld voor het doen van integriteitsonderzoeken. Die zet de rechten en plichten uiteen van iedereen voor/naar wie een intern onderzoek wordt verricht. Ook RCN heeft duidelijke procedures over hoe moet worden omgegaan met meldingen van integriteitsschendingen.

Op Saba is er nog geen meld- of onderzoeksprotocol, maar worden in de praktijk ongeveer dezelfde procedures gehanteerd als op de andere eilanden. Er wordt een escalatieladder gehanteerd, waarbij in de eerste trede wordt

gekeken of een interne oplossing mogelijk en wenselijk is. De bal ligt dan bij de leidinggevende, P&O en/of de vertrouwenspersoon. Hierbij vindt een beoordeling plaats door P&O en het interne BI (voor zover operationeel – zoals beschreven is dit op Saba nog in oprichting). Hierin wordt besloten wie het oppakt of dat escalatie wenselijk is. In dat geval wordt er een advies opgesteld door het interne BI, dat in de praktijk meestal de hulp inroept van het BI-RCN of een extern ingehuurd bureau. Op basis van dit advies kan het 'bevoegd gezag' een besluit nemen, zoals een sanctie tegen een betrokken werknemer of ontslag. Het bevoegd gezag kan in theorie de hoogste ambtenaar zijn, i.c. de eilandsecretaris. Bij ontslag is een besluit van het bestuurscollege vereist.

Functioneren in de praktijk

Communicatie over meld- en onderzoeksprocedures en uitvoering kunnen worden verbeterd. Volgens gesprekspartners zijn de communicatie en uitvoering van de integriteitsprocedures nog niet voldoende effectief. Dit heeft voor een deel te maken met de beperkte capaciteit van de BI's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. De weinige medewerkers zijn niet altijd voldoende toegerust voor de aan hen toebedeelde taken. Dit speelt het sterkst in Saba, waar het integriteitsbureau nog in oprichting is. Capaciteit speelt minder bij de RCN. Een ander aandachtspunt is dat de ambtelijke organisatie in de praktijk vaak geen besluiten neemt, terwijl dit volgens gesprekspartners in veel gevallen passend zou zijn. Zo zou de eilandsecretaris in beginsel zelf besluiten kunnen nemen bij bepaalde, vooral lichtere, vormen van integriteitsschendingen. Nu worden besluiten echter overgelaten aan het bestuurscollege, waardoor de behandeling van zaken (te) sterk wordt gepolitiseerd en ruimte ontstaat voor vriendjespolitiek.

Volgens gesprekspartners geven de openbare lichamen vaak nog niet voldoende invulling aan integriteitsbeleid. Een voorbeeld betreft een toetsing van nevenwerkzaamheden van medewerkers op een belangenconflict. Hier is volgens gesprekspartners te weinig duidelijkheid over en er wordt in de praktijk onvoldoende op geacteerd. Binnen de organisatie van het OLB ontbreekt een sterke en onafhankelijke managementlaag. De perceptie is dat de huidige (veelal waarnemend) directeuren politiek zijn benoemd en dat zij nauw aansluiten bij de lijn van het bestuurscollege. Hierdoor wordt betwijfeld of eilandsecretarissen in staat zouden zijn om voldoende tegenwicht te bieden aan het bestuurscollege.

Meer in het algemeen geldt dat de ambtelijke organisaties van de openbare lichamen nog betrekkelijk weinig prioriteit geven aan de behandeling van integriteitszaken. Volgens gesprekspartners verdwijnen zaken regelmatig (onder)in de la of sterven een stille dood. Sommige zaken lopen jaren zonder uitkomst, al zijn er bij het OLB wel enkele voorbeelden van opgelegde sancties na integriteitsschendingen. Gesprekspartners op Bonaire signaleren dat het BI onvoldoende ondersteuning vanuit het bestuur en de ambtelijke top krijgt, wat de effectieve uitvoering van taken belemmert. Al eerder constateerde de Raad voor de rechtshandhaving (2022) dat het integriteitsbeleid in de praktijk beperkt wordt nageleefd. Gesprekspartners geven aan dat ook binnen het RCN het leiderschap kan worden versterkt – door voorbeeldgedrag, het naleven van procedures bij benoemingen en het durven nemen van besluiten wanneer dit in het belang is van de organisatie. Een (gepercipieerd) gebrek aan leiderschap werkt demotiverend en kan ten koste gaan van integer gedrag op de werkvloer. Cultuur en voorbeeldgedrag door de ambtelijke top kunnen beter. Een cultuur van sociale acceptatie van vriendjespolitiek belemmert de effectiviteit van integriteitsbeleid. Integriteitstrainingen hebben weinig effect zolang leiders zelf het verkeerde voorbeeld blijven geven. Dit gedrag wordt maatschappelijk nauwelijks afgekeurd (DSP Groep, 2023).

Tegelijkertijd zijn er tekenen van vooruitgang. Binnen de openbare lichamen wordt steeds vaker het gesprek gevoerd over integriteit. P&O-afdelingen merken dat medewerkers vaker langskomen om te spreken over (vermeende) integriteitsschendingen. Het OLB is alerter geworden op mogelijke misstanden. Rond 2019 werd bijvoorbeeld bepaald dat nevenwerkzaamheden niet meer worden toegestaan, om belangenverstremming te voorkomen (zoals een medewerker die bouwvergunningen verleent én een eigen bouwtekeningenbedrijf runt). Op Sint Eustatius is een afdeling Inkoop opgezet binnen het openbaar lichaam, verantwoordelijk voor

contractmanagement, waardoor “eigen handeltjes” van ambtenaren zijn teruggedrongen. Ambtenaren moeten bovendien hun neveninkomsten opgeven.

2.3 Bestuurscollege en eilandsraad

De Wet Openbare Lichamen BES of de Ambtenarenwet BES bevatten geen expliciete wettelijke verplichting om een procedure voor meldingen van integriteitsschendingen door eilandsraad, eilandsbestuur of gezaghebber in te richten. Wellicht mede als gevolg hiervan zijn dergelijke procedures voor de gesprekspartners niet herkenbaar aanwezig.

De procedure voor meldingen over het bestuurscollege is onduidelijk. Meldingen over de gezaghebber kunnen in theorie worden gedaan bij de Rijksvertegenwoordiger, de eilandsraad of de procureur-generaal. Zij kunnen in theorie ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid de gezaghebber aanspreken en desgewenst overgaan tot een sanctie. Meldingen over een lid van het bestuurscollege kunnen worden gedaan bij de gezaghebber. Die kan vanuit zijn/haar verantwoordelijkheid het lid aanspreken en/of sanctioneren. Gesprekspartners geven aan dat de afwezigheid van een duidelijke procedure voor meldingen over het bestuurscollege het vrijwel onmogelijk maakt om over het college zelf een melding te doen.

Aan de top van de openbare lichamen ontbreekt het aan voorbeeldgedrag. Dit tast de integriteit van de organisatie aan. Medewerkers voelen zich gedemotiveerd om niet-integer handelen in de organisatie aan de kaak te stellen. De kans dat er iets mee gebeurt is klein als de top zelf niet integer lijkt te handelen en/of geen belangstelling toont voor het thema integriteit. Integer leiderschap is een belangrijke voorwaarde voor een integere organisatie. Bovendien zien medewerkers voorbeelden van meldingen waar niets mee is gedaan, of waar de melder zelf last mee heeft gekregen. Hierbij komt dat medewerkers zich minder belemmerd voelen om niet-integer te handelen. De top van de organisatie lijkt er immers ook mee weg te komen.

Volgens gesprekspartners dient het Bonairiaanse bestuurscollege meer aandacht te tonen voor integriteit. Integriteit begint bovenin. Volgens meerdere gesprekspartners zit hier op Bonaire de kern van het probleem. Zij zien een groter probleem bij politieke bestuurders dan bij de ambtelijke organisatie. Het is lastiger om bestuurders te bereiken dan ambtenaren. Overigens wijzen gesprekspartners erop dat dit in Europees Nederland precies zo het geval is. De gezaghebber, Rijksvertegenwoordiger en de eilandsraad zijn - ondanks vaak goede intenties - niet voldoende effectief in het toezien op de integriteit van het bestuurscollege. Topambtenaren krijgen soms aanzienlijk meer betaald dan bestuurders, wat ongepast gedrag van de laatsten kan uitlokken. Het komt volgens gesprekspartners ook voor dat de eilandsraad niet integer handelt. Hier worden zij niet op aangesproken.

Er ontstaat in de praktijk een probleem als het bestuurscollege een besluit moet nemen over sancties. Zij ondernemen in de praktijk vaak geen actie. Hierdoor raken medewerkers van de openbare lichamen gedemotiveerd om een melding te doen. Zij percipiëren dat er vaak geen opvolging aan wordt gegeven en dat integriteitsschenders de hand boven het hoofd wordt gehouden door het bestuurscollege.

Onderzoek naar de weerbaarheid van bestuur (Schotborgh et al. 2023) laat zien dat al stappen zijn gezet om de weerbaarheid van het bestuur te vergroten, maar ook dat behoefte bestaat aan verdere weerbaarheidsverbetering.

In de praktijk worden er geen meldingen gedaan over de gezaghebber en leden van het bestuurscollege. De procedures, zo die er zijn, zijn niet bekend. Bovendien verwachten potentiële melders dat de Rijksvertegenwoordiger of gezaghebber niet zal optreden in het geval van een melding (over de gezaghebber resp. een lid van het bestuurscollege). Strafrechtelijk is het ook moeilijk om een case te bouwen tegen de gezaghebber of een lid van het bestuurscollege. Mede hierdoor leeft de perceptie alom dat meldingen over de gezaghebber en het bestuurscollege ineffectief zijn. Er worden hierom in de praktijk geen meldingen over hen gedaan.

Volgens de WolBES dient de eilandsraad voor zijn leden, de gedeputeerden en de gezaghebber een gedragscode vast te stellen. Wij hebben een aantal van deze gedragscodes aangetroffen. Op Sint Eustatius heeft de regeringscommissaris in plaats van de eilandsraad in 2020 een gedragscode opgesteld. In 2019 heeft de eilandsraad op Bonaire een zogenoemde 'Gentle Agreement' vastgesteld. Dit bevat afspraken (op vrijwillige basis) tussen raadsleden over de rolverdeling en procedures bij vermeende integriteitsschendingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over schending van de gedragscode. Deze afspraken bieden houvast bij twijfel over een integriteitsvraagstuk of bij vermoedens dat er een regel uit de wet of gedragscode is geschonden. De Gentle Agreement is niet juridisch afdwingbaar maar berust op het commitment van alle betrokkenen. Iedere nieuwe raad wordt gevraagd de Gentle Agreement te onderschrijven en te handhaven. De huidige eilandsraad heeft deze Gentle Agreement nog niet ondertekend, wat te denken geeft over de commitment van de huidige raadsleden aangaande integriteitskwesies.

2.4 Andere betrokken organisaties

De rijksrecherche komt in beeld als er een verdenking is van bijvoorbeeld corruptie of valsheid in geschrifte binnen het ambtenarenkorps. Als er sprake lijkt te zijn van een serieuze zaak dan doen zij strafrechtelijk onderzoek in opdracht van het Openbaar Ministerie. Dergelijke onderzoeken worden niet door de politie gedaan. Er is een Themaregister waarin minder concrete informatie wordt verzameld en opgeslagen door het Openbaar Ministerie. Dit kan waardevol zijn omdat de combinatie van diverse signalen tot concretere aanwijzingen kan leiden. Dit register kan inzichten geven aan veiligheidspartijen (AIVD, Criminele Inlichtingendiensten en de gezaghebber). Dit mag zolang het breed wordt aangevlogen en er geen persoonlijke gegevens worden verwerkt. Er is een anonieme tiplijn, à la Meld Misdaad Anoniem. Voorheen was anonimiteit onvoldoende geborgd; dit lijkt sinds kort te worden verbeterd.

Door het steeds beter functioneren van de belastingdienst komt er ook meer zicht op geldstromen. Hierdoor worden de mogelijkheden van financiële malversaties beperkt.

Het RIEC (Regionale Informatie- en Expertisecentrum) Caribisch Nederland richt zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit door bewustwording, analyse en intelligence, bestuurlijke weerbaarheid tegen ondermijning, flexibele slagkracht en duurzame samenwerking. Het RIEC heeft geen loket, maar onderneemt activiteiten op aanwijzing van een stuurgroep. De stuurgroep van het RIEC bestaat uit de drie gezaghebbers, de hoofdofficier, de korpschef, de commandant van de Koninklijke Marechaussee en de directeur van de belastingdienst/Douane. Zo ondersteunt het RIEC het BI-OLB en geeft men trainingen over ondermijning en leiderschap.

3 Weinig meldingen

Het geringe aantal meldingen van integriteitsschendingen in Caribisch Nederland hangt samen met (de perceptie van) weinig bescherming. Hieraan ten grondslag liggen onder andere de politieke cultuur, kleinschaligheid, sociaaleconomische situatie, leiderschap en organisatiecultuur.

Momenteel worden naar zeggen van gesprekspartners 'weinig' meldingen van integriteitsschendingen gedaan. Ook de rijksrecherche ontvangt weinig meldingen. Verschillende factoren zoals beschreven in het gedragsmodel COM-B uit 2011 (West en Michie, 2020) liggen hieraan ten grondslag, waaronder een hoge verwachte schade voor de melder, gebrek aan anonimiteit en beperkte opvolging van meldingen.

Melders zijn vaak mensen voor wie minder op het spel staat. Denk aan medewerkers wier contract afloopt of die goede opties elders hebben in de vorm van goede externe baankansen, emigratieplannen of een financieel onafhankelijke positie. Er is niettemin een tendens waarneembaar dat medewerkers binnen de openbare lichamen vaker meldingen doen. Het bewustzijn van mensen in ambtelijke organisaties is in de afgelopen periode versterkt. Medewerkers beginnen steeds meer begrip te krijgen van wat integriteit betekent voor een ambtenaar.

Eerder onderzoek bevestigt het beeld dat er weinig meldingen zijn van niet-integer gedrag op de eilanden (DSP Groep, 2023). Zo blijkt uit deze studie dat in Caribisch Nederland er nauwelijks meldingen van integriteitsschendingen zijn die te kwalificeren zijn als strafbare feiten of formele ambtsmisdrijven. Binnen de justitiële keten en de openbare lichamen is slechts een beperkt aantal zaken geregistreerd. Toch lijken er wel situaties voor te komen waarin bevoegdheden op onjuiste wijze worden toegepast. Voorbeelden zijn:

- Vergunningen, zoals bouwvergunningen, die niet altijd worden verstrekt cf. de geldende regels (DSP Groep, 2023);
- Handhaving op wet- en regelgeving die gebrekkig is of ontbreekt, waardoor illegale situaties kunnen voortbestaan;
- Gevoelige informatie die wordt gedeeld met derden, bijvoorbeeld door ambtsdragers die ondernemers of andere relaties informeren over voorgenomen ruimtelijke plannen of aanbestedingen;
- Aanbestedingen worden niet altijd toegekend aan de meest geschikte partij, maar aan bevriende relaties;
- Stemmen kopen of volmachten verkrijgen in ruil voor voordelen leidt tot verkiezingsfraude, wat strafbaar is;
- Politiek gemotiveerde benoemingen binnen het openbaar bestuur als beloning voor steun of als middel om invloed veilig te stellen;
- Ambtsdragers verrichten nevenactiviteiten die conflicteren met hun hoofdfunctie en hen persoonlijk voordeel opleveren.

Een belangrijke oorzaak van het geringe aantal meldingen is dat medewerkers zich niet voldoende beschermd voelen. Veel medewerkers kiezen ervoor om geen risico te nemen. Een aantal gesprekspartners stelt letterlijk dat melders "vogelvrij zijn" of "aan de goden zijn overgeleverd". Sommige gesprekspartners geven aan dat zij zich persoonlijk onveilig hebben gevoeld, maar hier geen melding van durfden te maken. Mensen vrezen soms ernstige represailles indien zij een melding zouden doen.

Het lage aantal meldingen hangt samen met de kleinschaligheid, de interne werkcultuur en de angst om je baan te verliezen. Meerdere gesprekspartners zeggen weet te hebben van integriteitsschendingen bij een openbaar lichaam zonder dat hier melding van is gemaakt. Een aantal gesprekspartners zegt weet te hebben van integriteitsschendingen waar wel melding van is gemaakt, maar waar geen opvolging aan is gegeven. Er is

INTEGERE BESCHERMING

verlegenheid om aan de bel te trekken, omdat je elkaar overal op het eiland weer tegenkomt en mensen bang zijn voor sociale spanningen en uitsluiting. Regelmatig is genoemd dat er sprake is van een 'angstcultuur' waarin medewerkers van het openbaar lichaam zich niet durven uit te spreken. Melders weten dat zij niet anoniem kunnen blijven op een kleinschalig eiland en dat een kans bestaat dat men verhaal zal komen halen bij de melder. Dreigingen zijn reëel en effectieve bescherming hiertegen is moeilijk te organiseren op een klein eiland. Dit zal altijd een drempel blijven opwerpen voor melders. De perceptie leeft dat meldingen stranden bij het bestuurscollege en er vervolgens niets mee wordt gedaan. Ook hierdoor voelen melders zich gedemotiveerd. Daarnaast speelt ook cultuur een rol. Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat een melder soms ook als een "snitch" (verklikker) gezien zal worden.

Volgens gesprekspartners doen bedrijven zelden meldingen. Zij durven dit niet, omdat zij represailles vrezen en de procedure is lang niet altijd bekend. Voor bedrijven is het niet duidelijk bij welk loket zij moeten aankloppen. Zij zijn er volgens geïnterviewden niet van op de hoogte dat zij bij de rijksrecherche kunnen aankloppen. Voor bedrijven zou het behulpzaam zijn als er één loket is waar zij kunnen aankloppen bij (vermeende) integriteitsschendingen en/of waar vragen over integriteit kunnen worden beantwoord.

Burgers doen ook zelden meldingen. Volgens gesprekspartners hebben zij weinig vertrouwen in de overheid. De anonieme tip-lijn wordt als ineffectief gezien. Potentiële melders vertrouwen er niet op dat het echt anoniem is en dat een melding daadwerkelijk tot actie leidt.

In een eerdere studie zijn drie categorieën van risicofactoren geïdentificeerd voor een geringe meldingsbereidheid (DSP Groep, 2023):

- Macrofactoren: politieke cultuur, kleinschaligheid, sociaaleconomische situatie, economische karakteristieken;
- Mesofactoren: afwezigheid integer leiderschap, onveilige organisatiecultuur, ontbreken van procedures, gebrek aan interne en externe controle, investeringsklimaat;
- Microfactoren: leeftijd en geslacht, functies, persoonskenmerken, schulden en financiële afhankelijkheden.

Op basis van de inbreng van gesprekspartners lijken alle genoemde macro- en mesofactoren relevant voor de meldingsbereidheid in Caribisch Nederland. Eerdere studies bevestigen dit beeld. Hoewel er op papier mogelijkheden zijn om meldingen te doen, kent de uitwerking majeure beperkingen, waardoor anoniem melden moeilijk en veelal onmogelijk is (DSP Groep, 2023). Bovendien ontbreekt het aan opvolging. Het ontbreken van een effectieve meldprocedure is een belangrijke reden waarom binnen afdelingen waar aantoonbaar sprake is van malversaties nooit enige melding gedaan wordt (zie ook Rijksrecherche, 2018). Schotborgh - van de Ven & van der Zee (2023) komen tot een vergelijkbare conclusie. Uit hun analyse van de bestuurlijke weerbaarheid blijkt dat melden wordt gezien als risicovol. Het is niet zo dat men niet wil melden, er is vooral sprake van angst.

4 Lokale behoefte

Er is in Caribisch Nederland een breed gedragen wens om meer bescherming van melders te hebben. Deels kan die worden gevonden in wet- en regelgeving en procedures, waarbij men een 'behapbare uitvoering' wenst. Voor een ander deel kunnen de integriteitsbureaus en ambtelijke organisaties belangrijke bijdragen leveren aan meer bescherming.

4.1 Wenselijkheid van meer bescherming

Volgens de meeste betrokkenen is er duidelijk aanleiding om een betere bescherming van melders te organiseren. Mensen zijn terughoudend om een melding te doen, omdat zij zich momenteel niet voldoende beschermd voelen (hoofdstuk 4). Op de kleine eilanden ben je zeer kwetsbaar als melder van integriteitsschendingen. Men geeft aan dat het ministerie van BZK meer prioriteit mag geven aan integriteitsbeleid in Caribisch Nederland. Dit loopt nu achter op Europees Nederland en de meeste gesprekspartners vinden het nodig om actie te ondernemen.

Door de betrekkelijk grote kwetsbaarheid van melders is het volgens betrokkenen nog meer van belang om aan de voorkant te werken: het voorkomen van integriteitsschendingen (preventie). Ook raden sommigen aan om met externe vertrouwenspersoon te werken. Anders is het voor de (potentiële) melder te onveilig. Meerdere gesprekspartners vinden dat de energie beter kan worden gericht op preventie dan op het beschermen van melders. Omdat het laatste bijna niet goed te doen is op kleine eilanden wil je daar liever niet komen. Het inzetten op preventie is niettemin iets van de lange adem. Een gesprekspartner stelde: Iedereen is voor integriteit, maar niet iedereen heeft hetzelfde beeld ervan en niet iedereen heeft door wat dit voor henzelf betekent. Een integriteitsadviseur taxeerde dan ook dat het nog minimaal tien jaar kost om substantiële verbeteringen te zien.

De vraag blijft niettemin *hoe* meer bescherming het best kan worden georganiseerd in de kleine gemeenschappen op de eilanden waarin iedereen elkaar kent, bevriend is met elkaar en/of familie is. Enerzijds kan de kleinschaligheid leiden tot een verhoogd risico op integriteitsschendingen, maar anderzijds is het een 'fact of life' dat zaken worden gedaan met bekenden en familie. Het laatste betekent niet dat per definitie sprake is van integriteitsschendingen. Volgens een gesprekspartner 'bestaat het ideale model niet; de opdracht is om een werkbaar model op te stellen.'

Naast met de kleinschaligheid dient volgens gesprekspartners ook rekening te worden gehouden met culturele verschillen, niet alleen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, maar ook tussen de drie Caribisch Nederlandse eilanden onderling. Om deze reden uiten gesprekspartners twijfels over een one-size-fits-all aanpak. Enerzijds moeten er duidelijkere kaders komen, maar anderzijds moet er ruimte blijven voor een eigen invulling op de drie eilanden. Volgens betrokkenen is de schaal van de eilanden te klein om de oplossing te zoeken in bureaucratie. Wat men nodig denkt te hebben zijn goede kaders met hierbinnen handelingsvrijheid om passende ad hoc oplossingen te bedenken.

4.2 Wet- en regelgeving en procedures

Een uitgebreider juridisch kader is in de ogen van gesprekspartners nuttig. Dit kader moet volgens hen wel behapbaar blijven qua uitvoering. Het meest kansrijke model is volgens gesprekspartners uitgaan van wet- en regelgeving zoals in Europees Nederland en deze ontdoen van onderdelen die in Caribisch Nederland niet werken of minder hard nodig zijn. Denk hierbij aan het inrichten van additionele externe meldpunten of de omkering van de bewijslast bij benadeling. Hiernaast is van belang dat het kader de juiste groepen bedient. Nu is er een verschil tussen rijksambtenaren en ambtenaren van de openbare lichamen.

Men heeft behoefte aan goed uitgevoerde meldprocedures en onderzoeksprotocollen, maar wil de oplossing niet teveel zoeken in meer regels. Een eenvoudig georganiseerde veilige omgeving is het doel, via gedragscodes, duidelijke meldprocedures, het versterken van de rol van de vertrouwenspersoon en integriteitscoördinator, het oefenen met feedback, het oefenen met ethisch leiderschap, het hanteren van het 'vierogenprincipe', maar niet teveel papierwerk. Er is behoefte aan een duidelijke procedure voor meldingen over het bestuurscollege. Een aandachtspunt bij meldprocedures is dat men onnodige escalatie wil voorkomen. Meldingen kunnen ook worden gebruikt of misbruikt om bijvoorbeeld persoonlijke vetes te beslechten.

4.3 Integriteitsbureaus

Een breed geuite wens is om de integriteitsbureaus van de openbare lichamen onafhankelijker te laten opereren. Thans zijn zij een 'onderdeel' van de openbare lichamen. Een voordeel van meer onafhankelijkheid is dat dan minder sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen het integriteitsbureau en het openbaar lichaam, wat de opvolging van meldingen ten goede kan komen. Een tweede voordeel is dat het vertrouwen van mensen in de afhandeling van meldingen dan kan toenemen. Een integriteitsbureau dat verderaf staat van het openbaar lichaam is waarschijnlijk minder vatbaar voor politieke beïnvloeding en kan de anonimiteit van de melder waarschijnlijk beter borgen. Enige inspiratie wordt ontleend aan de Integriteitskamer in Sint Maarten. Die doet weliswaar alleen procesgericht onderzoek en geen persoonlijk onderzoek, maar functioneert onafhankelijk onder een verantwoordelijke commissie. In het kader van onafhankelijk functioneren is ook genoemd dat de Belastingdienst apart moet worden gehouden van het openbaar lichaam, zodat sprake blijft van onafhankelijke controles op geldstromen. Een mogelijke beperking van een integriteitsbureau dat verder afstaat van de organisatie is dat het cultureel verder af kan komen te staan van die organisatie, wat de effectiviteit weer kan beperken. Het is dus van belang om hier een goede balans in te vinden.

Een tweede veel geuite behoefte is het bundelen van krachten door de verschillende integriteitsbureaus. Dit betreft de drie BI's van de openbare lichamen en het BI RCN, waarbij regelmatig ook de integriteitsbureaus op Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden genoemd. Dit bundelen van krachten kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het kan vanuit de huidige - veelal nog in opbouw zijnde - organisaties plaatsvinden, of er kan een nieuwe overkoepelende organisatie worden opgezet, waarbinnen de eilandelijke integriteitsbureaus hun krachten bundelen. In het kader van het laatste is wel geopperd om een 'Caribisch-Nederlandse Integriteitskamer' of 'BES-huis' op te richten. Hierbij werd als voordeel genoemd dat een melding buiten het eiland nog beter kan borgen dat er geen sprake is van politieke beïnvloeding en dat anonimiteit is verzekerd. Een bijkomend voordeel is dat met een dergelijke organisatie ook kan worden voorzien in meldingen over het bestuur. Ook de vorm van samenwerking kan op meerdere manieren. Gesprekspartners noemden bijvoorbeeld het samen optrekken bij het beoordelen van meldingen, trainingen en het bijspringen bij drukte of in verband met specifieke expertise. Veel gesprekspartners vinden een overkoepelende organisatie op dit moment echter niet opportuun, omdat de lokale organisaties nog verder ontwikkeld moeten worden. Zij zien dat meer als een model voor de toekomst en wensen op de korte termijn vooral samenwerking tussen de BI's vanuit de bestaande organisaties.

4.4 Ambtelijke organisatie

Gesprekspartners vinden het belangrijk om binnen de ambtelijke organisaties vaker het gesprek te voeren over integriteit. Er is sprake van begripsverwarring. De vraag wat integriteit is en wat het in de dagelijkse praktijk betekent moet in dit gesprek centraal staan. Nu is voor veel mensen niet duidelijk wat integriteit inhoudt – niet in algemene zin en niet in de specifieke zin van hun werkzaamheden. Een gedeeld integriteitskader wordt wel als noodzakelijk gezien. De huidige gedragscodes dragen hier wel aan bij, maar het op papier zetten van zo'n kader is niet genoeg om het te laten leven onder de ambtenaren. Het is van belang om vanuit een gezamenlijke basis te starten en van daaruit een in de organisatie gedragen beeld te ontwikkelen van wat integer gedrag is. Een goede volgorde kan zijn om basistrainingen voor te schrijven voor de ambtelijke organisatie en een vervolgtraining voor leidinggevendenden. De huidige trainingen – waar door gesprekspartners positief naar wordt gekeken – vormen een basis hiervoor die kan worden uitgebouwd.

Als belangrijke basis wordt ook gezien ethisch leiderschap in de organisatie en voldoende aandacht voor sociale veiligheid. Voor zover er sprake is van een angstcultuur binnen de openbare lichamen moet die worden aangepakt. Leidinggevendenden kunnen worden getraind om mensen op een positieve manier aan te spreken en om moeilijke gesprekken met hun medewerkers te kunnen voeren.

Een andere geuite wens is dat het reeds bestaande beleid ten aanzien van integriteit moet worden verduidelijkt en effectief gecommuniceerd. Het is nu lang niet voor iedereen duidelijk waar men zich aan moet houden. Mensen weten niet altijd wat integer gedrag is. Bijvoorbeeld geldt dit ten aanzien van nevenactiviteiten. Bij een aantal gesprekspartners heerst scepsis over de (verdere) ontwikkeling van protocollen, omdat de uitvoering van bestaand beleid nog te wensen overlaat. Zij zien meer in bewustwordingscampagnes en trainingen, zodat het eerst goed 'tussen de oren' komt. Als mogelijkheden zijn genoemd dat de gezaghebber en het bestuurscollege meer over integriteit zouden moeten spreken, om zo te signaleren dat zij dit een belangrijk thema vinden. Effectieve communicatie kan via filmpjes en op Bonaire is communicatie in het Papiaments waarschijnlijk effectief.

5 Aanbevelingen en groeimodel

De bescherming van melders van integriteitsschendingen kan op vier manieren worden versterkt: preventie en een gedeeld kader, meer en effectievere juridische bescherming, een onafhankelijker positie van de integriteitsbureaus van de openbare lichamen en meer onderlinge samenwerking tussen de integriteitsbureaus.

De effectieve bescherming van melders is in de eilandelijke context met kleine gemeenschappen ingewikkelder dan elders. Hierom is preventie in deze omstreken nog belangrijker dan in bijvoorbeeld Europees Nederland. In aanvulling hierop hebben wij een drietal verbeteringen geïdentificeerd ten aanzien van de huidige situatie. Het gaat om versterkte wettelijke bescherming van melders, versterking van de onafhankelijke positie van de BI's van de openbare lichamen en meer samenwerking tussen de BI's op de verschillende eilanden (Tabel 5.1). Deze verbeteringen kunnen de bescherming van melders verbeteren. Idealiter zetten deze aanbevelingen een vliegwieleffect in gang, waarbij sociale normen en gedrag binnen organisaties en de maatschappij veranderen. Zeker wanneer dit laatste lukt, kan sprake zijn van een substantiële verbetering van de positie van melders.

Tabel 5.1 Vier aanbevelingen voor een betere bescherming van melders van integriteitsschendingen

Aanbeveling	Toelichting
1. Investeer in preventie en een gedeeld kader	Paragraaf 5.1.1
2. Versterk de wettelijke bescherming van melders	Paragraaf 5.1.2
3. Versterk de onafhankelijke positie van integriteitsbureaus van de openbare lichamen	Paragraaf 5.1.3
4. Versterk de samenwerking tussen integriteitsbureaus op verschillende eilanden	Paragraaf 5.1.4

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

De aanbevelingen zijn ten eerste gebaseerd op de analyses in de voorgaande hoofdstukken. Vervolgens zijn zij getoetst bij betrokkenen in Caribisch Nederland (zie Appendix A). De gehanteerde criteria bij de totstandkoming van de aanbevelingen zijn: effectieve bescherming, uitvoerbaarheid, samenhang, passend, transparantie en voorspelbaarheid. Deze criteria zijn geoperationaliseerd aan de hand van bijbehorende controlevragen (Tabel 5.2).

Tabel 5.2 De vijf gehanteerde criteria bij het formuleren van de aanbevelingen

Criterium	Bijbehorende controlevraag
Effectieve bescherming	Is het aannemelijk dat de wijze van bescherming in de Caribisch-Nederlandse praktijk zal werken?
Uitvoerbaarheid	Kunnen de betrokken organisaties de uitvoering van de aanbeveling aan?
Samenhang	Vullen de aanbevelingen elkaar aan en zijn zij niet met elkaar in tegenspraak?
Passend	Passen de aanbevelingen bij de lokale Caribische context?
Transparantie en voorspelbaarheid	Zijn de aanbevelingen voldoende eenduidig en leiden zij tot meer feitelijke duidelijkheid over de bescherming van melders van integriteitsschendingen?

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

Om de aanbevelingen ten uitvoer te kunnen brengen is een groeimodel opgesteld voor de komende jaren (paragraaf 5.2). Groeimodellen worden ingezet om de huidige status van een organisatie op een specifiek domein of (productie-)proces in kaart te brengen en de stappen te identificeren waarmee organisaties kunnen groeien naar een hoger volwassenheidsniveau. Er bestaat geen standaardmodel dat universeel toepasbaar is; elk onderwerp, elk domein of iedere specifieke situatie vereist een op maat gemaakt model.⁵ Het groeimodel bestaat uit de definitie van verschillende volwassenheidsniveaus, een realistisch tijdpad per onderdeel en een uitgewerkt 'groeiplan' waarmee stapsgewijs hogere volwassenheidsniveaus kunnen worden bereikt.

5.1 Aanbevelingen

5.1.1 Aanbeveling 1: Investeer in preventie en een gedeeld kader

Om integriteitsproblemen te voorkomen is het belangrijk om een gedeeld beeld te hebben van wat integriteit inhoudt voor ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders in Caribisch Nederland. Een gedeeld beeld is ook nodig om ervoor te zorgen dat ambtenaren en bestuurders het goede gesprek met elkaar kunnen voeren, elkaar (kunnen) aanspreken en elkaar onderling begrijpen.

Een eerste noodzaak is een helder geformuleerde en up-to-date gedragscode voor ambtenaren, volksvertegenwoordigers en het bestuurscollege. De gedragscode geeft duidelijkheid over het gewenste gedrag en definieert een gemeenschappelijke basis voor ambtenaren en bestuurders, waar zij in hun dagelijks werk op kunnen voortbouwen. In de vorige hoofdstukken bleek dat niet al deze gedragscodes zijn vastgesteld; voor ambtenaren is meer geregeld dan voor de raadsleden, gedeputeerden en de gezaghebber. De ambtelijke organisaties zijn krachtens art. 47 wet Ambtenaren BES bevoegd om een gedragscode vast te stellen. Voor het openbaar lichaam van Saba moet zo'n gedragscode nog worden opgesteld. Voor RCN en de openbare lichamen van Bonaire en Sint Eustatius moet regelmatig worden bezien of de gedragscode nog voldoende up-to-date is. Bij het opstellen of updaten van gedragscodes kunnen RCN en openbare lichamen samen optrekken en toepasselijke passages synchroniseren. Ook een gedragscode voor volksvertegenwoordigers en bestuurders is noodzakelijk. In de WolBES staat dat de eilandsraad een gedragscode vaststelt voor eilandsraadsleden, gedeputeerden en de gezaghebber.⁶ Hier is tot nog toe te weinig aandacht voor.

Over de gedragscode moet duidelijk worden gecommuniceerd. De communicatie moet bij de indiensttreding/aanstelling gebeuren en vervolgens moet de gedragscode op een reguliere basis (bijvoorbeeld jaarlijks) onder de aandacht worden gebracht. Bij de openbare lichamen geldt dit al voor alle medewerkers én alle leidinggevenden én alle bestuurders. Van belang is dat medewerkers effectief worden bereikt. Dit kan bijvoorbeeld door bijeenkomsten met medewerkers te organiseren en door hierbij concrete voorbeelden onderling te bespreken. Op deze manier wordt de gedragscode concreet en blijft die beter 'tussen de oren'. Ook kan vanuit de top actief aan communicatie worden gedaan over de gedragsregels, waarbij zij aangeven hoe zij hieraan concreet invulling geven.

Naast voorlichting is het aan te raden om medewerkers te (blijven) trainen op het geven van feedback, sociale veiligheid en het versterken van hun weerbaarheid. Voor de leidinggevende functies binnen de ambtelijke organisaties is het nuttig regelmatig trainingen te geven, met hierbij zowel aandacht voor de gedragscode als voor

⁵ Zie bijvoorbeeld De Bruin et al. (2005) en Pöppelbuß, J., & Röglinger, M. (2011).

⁶ Zie art. 16 lid 3; 53 lid 2; en 82 lid 2 van de WolBES.

hun voorbeeldfunctie. Persoonlijk leiderschap is door gesprekspartners vaak als belangrijke training aanbevolen. Bovendien kunnen integriteit en persoonlijk leiderschap meer nadruk krijgen bij de werving en selectie van nieuwe leidinggevendenden.

Van belang is dat informatiebijeenkomsten en trainingen niet vrijblijvend zijn. Daarom dient ook het effect van de trainingen te worden getoetst, bijvoorbeeld via periodieke digitale examens.

Om voorbeeldgedrag te ondersteunen is ook een betere screening van gedeputeerden en eilandsraadsleden aan te raden. Ook zij dienen immers het goede voorbeeld te geven.

Tot slot heeft het serieus oppakken van meldingen ook een preventieve werking. Als mensen zien dat een melding effectief kan zijn, dan kan de meldingsbereidheid stijgen en kunnen integriteitsschendingen uiteindelijk worden ontmoedigd. Dit draagt weer bij aan een betere bescherming van (potentiële) melders.

5.1.2 Aanbeveling 2: Versterk de wettelijke bescherming van melders

Een goede procedure voor personen die willen melden kan de meldingsbereidheid versterken. Zo'n proces is een eerste vorm van bescherming. Momenteel is de wettelijke bescherming van melders in Caribisch Nederland beperkt. Voor rijksambtenaren is sinds 2014 de Regeling vertrouwenspersonen integriteit en de Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen rijksambtenaren BES van kracht. Deze regeling bevat een benadelingsverbod (art. 10), dat ziet op meldingen van (gewezen) ambtenaren. Daarmee bestaat er voor rijksambtenaren enige bescherming. Voor de ambtenaren van de openbare lichamen geldt deze regeling echter niet. De ambtenaren van de openbare lichamen zijn dus minder goed beschermd dan de rijksambtenaren die werkzaam zijn bij RCN. Wel kan een melder zich in Caribisch Nederland beroepen op artikel 10 EVRM als die wordt benadeeld wegens een melding of openbaarmaking van een misstand. Daarmee bestaat dus enige rechtsbescherming tegen benadeling. De praktische relevantie hiervan is echter beperkt.

Gezien de beperkte juridische bescherming die momenteel geldt voor melders, adviseren wij om de wettelijke bescherming te versterken. Tegelijkertijd is van belang dat de drie eilanden verschillen. Daarom adviseren wij om binnen de juridische bescherming ruimte te laten voor verschillende invulling, maar wel te vereisen dat er een deugdelijk proces is voor melders waarin voldoende aandacht is voor hun bescherming.

We adviseren om twee vormen van juridische bescherming van melders in te stellen:

1. Bij of krachtens de wet dient te worden geregeld dat overheidswerkgevers verplicht zijn om integriteitsbeleid te voeren.⁷ Dit houdt in dat: a) er een gedragscode, b) een meldpunt en c) een onderzoeksprotocol moeten zijn. Elke organisatie kan zelf de exacte inrichting bepalen. Deze drie elementen moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen, zoals dat ook bij de Wbk in Europees Nederland geldt;
2. In de Ambtenarenwet BES of hierop gebaseerde regelgeving dient een benadelingsverbod te worden opgenomen: de melder mag niet worden benadeeld door de organisatie waarover een melding is gedaan. We adviseren om de bescherming expliciet te maken door in de Ambtenarenwet BES of hierop gebaseerde lagere regelgeving op te nemen dat benadeling vanwege een integriteitsmelding verboden is, zowel voor de melder als andere betrokkenen, zodat niet alleen rijksambtenaren deze bescherming kennen, maar ook alle ambtenaren van de openbare dienst in Caribisch Nederland.

⁷ Een logische wet hiervoor kan zijn de Ambtenarenwet BES. Art. 47 en verder hierin bevatten al bepalingen die materiële verplichtingen voor integer gedrag opleggen aan ambtenaren. Er kan een paragraaf worden ingevoegd over verplichtingen van overheidswerkgevers.

Het sanctie-instrument verdient aandacht om het benadelingsverbod in de praktijk te laten werken. De effectiviteit van een benadelingsverbod is sterker wanneer er een sanctie staat op overtreding. Het geven van een ontslagvergoeding voor ambtenaren in Caribisch Nederland kan bijvoorbeeld de bescherming van de melder versterken. Dit is momenteel echter niet gebruikelijk.

Ook in het arbeidsrecht kan een benadelingsverbod bij melding van misstanden worden opgenomen, bijvoorbeeld in het Burgerlijk Wetboek.⁸ Dit benadelingsverbod kan worden aangevuld met de bepaling dat de werknemer een voldoende hoge ontslagvergoeding meekrijgt indien hij/zij tóch wordt benadeeld.

Wij adviseren niet om een aparte regeling op te nemen voor misstanden, zoals Nederland die met de Wbk kent. Reden is dat dit de regeling complex maakt. Ook is het verschil tussen integriteitsschendingen en maatschappelijke misstanden weliswaar in conceptuele zin te maken, maar in de praktijk lastig om goed te definiëren. Deze definitiekwestie is momenteel ook in Europees Nederland een punt dat uitvoering van de Wbk soms lastig maakt (zie het SEO-onderzoek "Veilig voor de melder").

In Europees Nederland bestaat omkering van de bewijslast bij (het vermoeden) van benadeling, als gevolg van het melden van een misstand (zoals omschreven in de Wbk). Deze bescherming is niet wettelijk geregeld voor meldingen die geen misstand zijn, zoals een incidentele integriteitsschending. Wij achten omkering van de bewijslast een te zwaar middel (op dit moment) voor het beschermen van melders van alle vormen van integriteitsschendingen. Een reden daarvoor is dat ook in Europees Nederland de wetgever heeft besloten dit middel alleen in te zetten voor melders van een maatschappelijke misstand. Daarnaast geeft deze omkering een prikkel tot oneigenlijk gebruik, waarbij meldingen strategisch kunnen worden ingezet om ontslag op andere gronden te voorkomen. De maatschappelijke kosten hiervan op de eilanden schatten we hoog in, mede gezien de beperkte juridische capaciteit op de eilanden.

Omdat we niet adviseren om een aparte wet over misstanden in te stellen, adviseren wij om op dit moment voor bedrijven (nog) geen additionele wettelijke beschermingsmaatregelen in te stellen. Omgekeerd kunnen bedrijven wel een rol spelen bij het melden van integriteitsschendingen door ambtenaren. Deze rol, inclusief een benadelingsverbod, zou opgenomen kunnen worden in het meldprotocol.

5.1.3 Aanbeveling 3: Versterk de onafhankelijke positie van integriteitsbureaus van de openbare lichamen

De BI's van de openbare lichamen kunnen melders effectiever beschermen indien zij onafhankelijker kunnen opereren binnen de openbare lichamen. Om hun onafhankelijke positie verder te versterken, adviseren wij het volgende:

- Het is van belang om de BI's voldoende hoog binnen de organisatie op te hangen. Dit voorkomt dat advisering of de uitkomst van onderzoeken door het BI binnen de lijnorganisatie stranden. Wij adviseren dat medewerkers van het BI louter verantwoording afleggen aan de gezaghebber (via zijn/haar kabinet) en zo min mogelijk aan de ambtelijke lijn.
- Hiernaast kan de onafhankelijkheid van de BI's en de positie van de gezaghebber bij integriteitskwesties worden versterkt door een onafhankelijke commissie aan te stellen. Deze commissie adviseert over zaken zoals het wel of niet instellen van een onderzoek en kan ook de uitkomsten van een onderzoek bekrachtigen. Dit geeft een groter gewicht aan de werkzaamheden van de BI's, waardoor het minder goed mogelijk is om hun

⁸ Zie Van Vuuren et al. (2025) voor een beschrijving van het Caribisch Nederlandse arbeidsrecht.

adviezen niet op te volgen. Dit helpt ook bij het oplossen van de 'dubbele rol' van de gezaghebber (enerzijds verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit van het openbaar lichaam, cf. art. 172 WolBES) en anderzijds verantwoordelijk voor de eenheid van beleid, cf. art. 64 WolBES,, wat met elkaar in conflict kan komen). De commissie dient te bestaan uit (relatief) onafhankelijke personen, zodat de onafhankelijkheid van de BI's wordt versterkt. Hierbij gaat het om personen met gezag, die geen directe banden hebben met de openbare lichamen waaraan het BI is verbonden.

5.1.4 Aanbeveling 4: Versterk de samenwerking tussen integriteitsbureaus op verschillende eilanden

De drie openbare lichamen binnen Caribisch Nederland werken aan het versterken van hun integriteitsbeleid en de inrichting van BI's. Hun opgaven overlappen voor een groot deel en allemaal hebben zij een beperkte capaciteit om deze opgaven aan te gaan. Omdat er op dit moment nog veel organisatorische ontwikkelingen zijn binnen de BI's van de openbare lichamen is het op dit moment niet opportuun om een nieuwe overkoepelende entiteit op te richten. Op de langere termijn is dit overigens wel degelijk te overwegen. Voor de korte termijn kan worden ingezet op meer samenwerking en wederzijdse ondersteuning tussen de BI's van de drie openbare lichamen en ook het BI van RCN. Desgewenst kan ook (verdere) samenwerking worden gezocht met de BI's in de landen van het Koninkrijk. De versterkte onderlinge samenwerking betreft onder meer:

- regulier overleg over concrete integriteitsmeldingen;
- elkaar ondersteunen via opgedane expertise;
- het delen van medewerkers, zodat BI's elkaar helpen tijdens piekperiodes;
- het aannemen van medewerkers die inzetbaar zijn op alle drie de eilanden, bijvoorbeeld voor onderzoeken;
- het samen deelnemen aan trainingen;
- het uitwisselen van ideeën en ervaringen over de inrichting van (meld)processen.

5.2 Groeimodel

Het groeimodel beschrijft op een gestructureerde wijze hoe het integriteitsbeleid binnen de openbare lichamen in Caribisch Nederland zich kan ontwikkelen in de komende jaren. Het instrument heeft niet het karakter van een harde meetlat, maar is bedoeld als een praktisch hulpmiddel om het gesprek te voeren, prioriteiten te bepalen en gezamenlijke ontwikkeling mogelijk te maken.

Het model onderscheidt vier ontwikkelingsfasen: ad hoc, in ontwikkeling, ontwikkeld en optimaal (Tabel 5.3). In de ad hoc-fase ontbreekt het aan samenhangend beleid en zijn activiteiten afhankelijk van individueel initiatief. Dit kan ertoe leiden dat meldingen niet effectief worden opgevolgd, dat medewerkers onvoldoende zijn toegerust om integriteitsvraagstukken te adresseren en dat de gedragscode geen actieve rol speelt in het dagelijkse werk. Naarmate organisaties doorgroeien naar de fase 'in ontwikkeling' is sprake van meer wettelijke bescherming, meer training en procesafspraken, maar is de uitvoering nog wisselend. De fasen 'ontwikkeld' en 'optimaal' kenmerken zich door systematische borging van beleid, heldere governance, robuuste procesinrichting en een organisatiecultuur waarin integriteit vanzelfsprekend onderdeel is van het dagelijkse handelen.

Het groeimodel omvat vier domeinen die overeenkomen met de aanbevelingen uit paragraaf 5.1. Het eerste domein richt zich op preventie en het creëren van een gedeeld kader. Een actuele en vastgestelde gedragscode, structurele communicatie en trainingen in weerbaarheid en sociale veiligheid vormen de basis voor een organisatiecultuur waarin medewerkers en leidinggevenden elkaar begrijpen en elkaar durven aan te spreken. Het

INTEGERE BESCHERMING

tweede domein betreft de wettelijke bescherming van melders van integriteitschendingen. Hierbij is van belang dat integriteitsbeleid wettelijk wordt verankerd en dat een expliciet benadelingsverbod geldt voor alle ambtenaren, met passende sanctiemogelijkheden in situaties waarin dit verbod wordt geschonden. Het derde domein gaat in op de onafhankelijke positie van de integriteitsbureaus (BI's). Onafhankelijk functioneren levert een belangrijke bijdrage aan effectieve bescherming van melders. In dit domein wordt beschreven hoe BI's kunnen doorgroeien van een beperkte, deels afhankelijk gepositioneerde eenheid naar een volledig onafhankelijk en gezaghebbend integriteitsorgaan, gesteund door een onafhankelijke commissie. Het vierde domein richt zich op de samenwerking tussen de integriteitsbureaus op de eilanden. Aangezien de capaciteit schaars is, kan structurele samenwerking leiden tot meer robuuste processen, onderlinge ondersteuning in piekperioden en gedeelde expertise. Dit draagt bij aan consistentie in werkwijzen en een hogere kwaliteit van onderzoek en advies.

Tabel 5.3 Groeimodel Integriteitsbeleid Caribisch Nederland

Domein / Aanbeveling	Ad hoc	In ontwikkeling	Ontwikkeld	Optimaal
Aanbeveling 1: Preventie & gedeeld kader - Algemeen	Geen actueel gedeeld kader. Gedragscode ontbreekt of is verouderd. Integriteit komt enkel na incidenten aan bod.	Nieuwe of geactualiseerde vastgestelde gedragscode. Er is regelmatig sprake van communicatie over integriteit.	Gedragscode is breed bekend, structureel onderdeel van onboarding en jaarlijkse communicatie.	Integriteitscultuur is volledig geïnternaliseerd; doorlopende communicatie en trainingen.
Gedragscode	Geen gedragscode	Gedragscode opgesteld en vastgesteld	Gedragscode is up-to-date, algemeen bekend in de organisatie en wordt in belangrijke mate nageleefd	Gedragscode wordt goed nageleefd in de organisatie en mensen durven elkaar hierop aan te spreken
Communicatie over integriteitsbeleid	Geen of incidentele communicatie	Regelmatige communicatie	Jaarlijkse communicatie, waarbij alle medewerkers aantoonbaar worden bereikt	Doorlopende, interactieve communicatie met casuïstiekbespreking
Training en weerbaarheid	Trainingen ad hoc en vrijwillig	Enkele trainingen beschikbaar, met beperkte deelname	Structureel programma; effect gemeten via digitale toetsen	Gepersonaliseerde leerprogramma's; aantoonbaar effect
Opvolging meldingen	Meldingen wisselend opgepakt; weinig vertrouwen	Meldingen vaker en zorgvuldiger opgepakt	Transparante, tijdige en effectieve opvolging	Hoge meldingsbereidheid door bewezen effectiviteit
Aanbeveling 2: Wettelijke bescherming melders - Algemeen	Geen effectieve wettelijke bescherming.	Wettelijke verplichting integriteitsbeleid openbare lichamen.	Openbare lichamen voeren integriteitsbeleid en kennen een benadelingsverbod voor hun medewerkers.	Effectieve wettelijke bescherming.
Integriteitsbeleid wettelijk verplicht	Geen wettelijke basis	Wettelijke basis	Openbare lichamen voeren integriteitsbeleid. De wet wordt nageleefd	Openbare lichamen voeren effectief integriteitsbeleid

INTEGERE BESCHERMING

Bescherming medewerkers openbare lichamen tegen benadeling	Geen	Concept-benadelingsverbod in consultatie.	Benadelingsverbod wettelijk vastgelegd; sancties mogelijk	Sterk handavingsregime; ontslagvergoeding bij benadeling
Bescherming bedrijven en hun medewerkers	Geen	Geen	Bedrijven hebben meldprocedures voor misstanden	De meldprocedures voor misstanden functioneren goed
Aanbeveling 3: Onafhankelijke positie BI's - Algemeen	BI's hebben weinig invloed in de organisatie; adviezen niet altijd opgevolgd.	BI's hebben invloed in de organisatie en hun adviezen worden tijdig opgevolgd.	BI's worden door alle lagen in de organisatie serieus genomen, gesteund door een onafhankelijke commissie.	BI's functioneren volledig onafhankelijk en zijn gezaghebbend.
Positionering BI's	De facto afhankelijk van lijnorganisatie	De onafhankelijke rol van BI's wordt begrepen en grotendeels gerespecteerd	De onafhankelijke rol van BI's wordt breed gerespecteerd	Functioneert volledig onafhankelijk en gezaghebbend
Onafhankelijke commissie	Geen commissie	Bestuurlijk besluit genomen om een commissie in te stellen	Commissie ingesteld en actief	Commissie, ingesteld, actief en geaccepteerd door de gehele organisatie
Aanbeveling 4: Samenwerking tussen BI's - Algemeen	BI's werken geïsoleerd.	Incidentele samenwerking.	Structurele samenwerking.	Volwassen samenwerking binnen overkoepelende entiteit.
Overleg en coördinatie	Geen overleg	Periodiek overleg opgezet	Structureel periodiek overleg	Geformaliseerde samenwerking
Capaciteitsdeling	Geen gedeelde capaciteit	Op verzoek	Pool inzetbaar op meerdere eilanden	Flexibel, eilandoverstijgend model
Gezamenlijke professionalisering	Trainingen per eiland	Incidentele gezamenlijke trainingen	Structurele gezamenlijke trajecten	Gezamenlijk kenniscentrum

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

Op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken lijkt de groeipotentie het grootst met betrekking tot aanbevelingen 2 en 3 (Tabel 5.4). Er is immers nog weinig sprake van wettelijke bescherming van melders en veel ruimte voor versterking van de onafhankelijke positie van de integriteitsbureaus van de openbare lichamen. De ontwikkelingsfase met betrekking tot deze aanbevelingen lijkt dan ook het meest in overeenstemming te zijn met 'ad hoc'.

Met betrekking tot aanbeveling 1 en 4 zijn recentelijk al goede initiatieven ontwikkeld, wat onverlet laat dat ook hier nog veel groeipotentie aanwezig is. De ontwikkelingsfase met betrekking tot deze aanbevelingen is het meest in overeenstemming met 'in ontwikkeling'.

Voor alle vier de adviezen achten wij het realistisch dat binnen een termijn van circa drie jaar substantiële groei mogelijk is. Hierbij is in acht genomen dat wetgevingstrajecten vaak meerdere jaren doorlooptijd behoeven. Ons advies is dan ook om voor alle vier de adviezen het niveau 'Ontwikkeld' na te streven in 2028/2029. De stappen die nodig zijn om dit niveau te bereiken kunnen worden uitgewerkt aan de hand van de onderdelen in Tabel 5.3.

INTEGERE BESCHERMING

Tabel 5.4 Groeipotentie voor het versterken van de bescherming van melders van integriteitsschendingen

Aanbeveling	Ad hoc	In ontwikkeling	Ontwikkeld	Optimaal
1. Investeer in preventie en een gedeeld kader		2025 →	2028/2029	...
2. Versterk de wettelijke bescherming van melders	2025	→	2028/2029	...
3. Versterk de onafhankelijke positie van integriteitsbureaus van de openbare lichamen	2025	→	2028/2029	...
4. Versterk de samenwerking tussen integriteitsbureaus op verschillende eilanden		2025 →	2028/2029	...

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

Referenties

- de Bruin, T., M. Rosemann, R. Freeze en U. Kaulkarni (2005). Understanding the main phases of developing a maturity assessment model. Australasian Conference on Information Systems (ACIS).
- DSP Groep (2023). Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland, rapport in opdracht van WODC.
- Elsenburg, W., N. Verheuvél, D. Stäbler, W. Ourak, A. Lensink, H. Koster, Y. Erkens en Z. Geels (2025). Veilig voor de melder? Invoeringstoets Wet bescherming klokkenluiders, SEO rapport 2024-148. SEO Economisch Onderzoek.
- Heres, L., J. Penning de Vries en N. Terpstra (2022). Melden met succes, Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit, Universiteit Utrecht.
- Huis voor Klokkenluiders (2024). Vertrouwenspersoon; Integriteit in de praktijk. Publicatie Kennis & Preventie.
- Pöppelbuß, J., en M. Röglinger (2011). What makes a useful maturity model? A framework of general design principles for maturity models and its demonstration in business process management. ECIS 2011 Proceedings. 28.
- Raad voor de Rechtshandhaving (2022). Inspectieonderzoek: Opvolging aanbevelingen corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Rijksrecherche (2018). Bestuurlijk advies Uitgifte van grond en erfpacht Bonaire.
- Schotborgh - van de Ven, N. en S. van der Zee (2023). Inventarisatie bestuurlijke weerbaarheid in Caribisch Nederland, SRA rapport 2023/421. Rapport in opdracht van het ministerie van BZK.
- van Vuuren, D., W. Roozendaal, K. van Berkel, V. Bij de Vaate en T. Doeve (2025). Arbeidsrecht Caribisch Nederland: Theorie, praktijk en verbetermogelijkheden, SEO rapport 2025-90. SEO Economisch Onderzoek en Vrije Universiteit Amsterdam.
- West, R., S. Michie (2020), A brief introduction to the COM-B Model of behaviour and the PRIME Theory of motivation. Qeios, Article.

Bijlage A Gesprekspartners

Caribisch Nederland

Gezaghebbers en hun plaatsvervangers

Eilandsecretarissen en hun plaatsvervangers

Integriteitsbureaus van de openbaar lichamen

Diverse afdelingen van de openbaar lichamen (o.a. HRM en Juridische Zaken)

Vertrouwenspersonen openbaar lichamen en RCN

Integriteitsbureau RCN

Hoofdofficier van Justitie

Raad voor de Rechtshandhaving

Rijksrecherche

RIEC Caribisch Nederland

Advocaten

Centraal Dialoog Bonaire

Curaçao, Sint Maarten en Europees Nederland

Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Integriteitskamer Sint Maarten

Huis voor Klokkenluiders

Interdepartementaal integriteitscoördinator

Diverse experts en onderzoekers

Bijlage B Factoren die melden beïnvloeden

Om een goed advies te kunnen formuleren is het nuttig om een denkkader te hebben dat toont welke factoren een rol spelen bij het wel of niet melden van integriteitsschendingen. Hiervoor kan het wetenschappelijk onderbouwde gedragsmodel COM-B uit 2011 van o.a. Susan Michie worden gebruikt. Op basis van dit model heeft het gedragsteam van het ministerie van JenV onderzoek gedaan naar redenen om wel of niet te melden. Hiervan hebben wij de kern overgenomen, zie figuur B.1.

Deze figuur laat zien welke drie factoren op orde moeten zijn voordat iemand een melding doet, namelijk de capaciteit van de melder, de omgeving van de melder en de motivatie van de melder. Elk van deze factoren is op te delen in onderdelen. Het onderscheiden van deze elementen helpt om na te gaan op welke punten verbetering mogelijk is in het meldproces.

Figuur B.1 Factoren die een rol spel bij het wel of juist niet doen van een melding

Capaciteit melder	Omgeving melder	Motivatie melder
Vaardigheden	Laagdrempeligheid meldpunt	Kosten-baten afwegingen (tijd, geld, belasting)
Bekendheid met meldpunt(en)	Anonimiteit	Perceptie over ernst overtreding
Twijfel meldingswaardigheid waarneming	Normen en waarden	
Kennis over meldproces	Relatie tot dader	
Keuzestress door aantal beschikbare meldpunten	Steun omgeving	
	Verwachting serieus te worden genomen	
	Verwachte schade melder	
	Verwachte opvolging	

Bron: Analyses van het gedragsteam van het ministerie van J&V en Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, eigen bewerking SEO Economisch Onderzoek (2025)

Ten aanzien van de capaciteit van de melder spelen verschillende elementen een rol. Zo dient de potentiële melder bekend te zijn met de meldpunten en het meldproces of de vaardigheden te hebben om het meldproces te (leren) begrijpen. Daarnaast kan onduidelijkheid spelen over de juiste plek om een melding te doen en speelt vervolgens de vaardigheid van de melder om daar de juiste keuzes in te maken een rol.

INTEGERE BESCHERMING

Juist op de drie relatief kleine eilanden spelen omgevingsfactoren een belangrijke rol bij de beslissing om al dan niet te melden. Zo is de kans groot dat de melder via meerdere wegen in relatie staat tot degene die niet-integer gedrag wordt verweten en is anonimiteit moeilijk te handhaven. Daarnaast speelt een rol of wel voldoende duidelijk is welke waarden en normen gelden ten aanzien van integriteit. De eilandcultuur en de kleinschaligheid spelen hierbij een rol. Bovendien is duidelijk dat een melding schade kan opleveren voor de melder en zeker daarom is van belang of meldingen serieus in behandeling worden genomen.

De motivatie van een melder zal voor een belangrijk deel afhangen van de afweging tussen de mogelijke schade die zij of hij oploopt versus de opbrengst van de melding in termen van verwachte maatregelen. Daarnaast zal een melder ook zelf een oordeel vormen over de ernst van een overtreding en de aanwezigheid van voldoende bewijs hiervoor, en dit mee laten wegen in de motivatie om te melden.

Dit denkkader hebben we in dit onderzoek toegepast door in gesprekken en literatuurstudie na te gaan op welke punten de capaciteit, omgeving en motivatie van melders kunnen worden verbeterd.

Bijlage C Integriteitsregels en de bescherming van melders in het Caribisch Nederlandse ambtenarenrecht

De navolgende tekst bestaat uit twee paragrafen: integriteitsregels en meldersbescherming. In elke paragraaf wordt eerst kort beschreven hoe de regeling in Europees Nederland (EN) in elkaar zit, en dan welke regels aangetroffen zijn in Caribisch Nederland (CN). Voor Europees Nederland is gebruikgemaakt van literatuur, wetbundels en handboeken Europees Nederlands arbeidsrecht en ambtenarenrecht. Voor Caribisch Nederland is gebruikgemaakt van de wettenbank op overheid.nl en rechtspraak op rechtspraak.nl.

Bijlage C.1 Integriteitsregels

Integriteitsregels komen voornamelijk voor ten behoeve van de openbare dienst. Europees Nederland kent een vrij uitgebreide regeling van het onderwerp in de Ambtenarenwet 2017. Deze wet is van toepassing op zowel werknemers in openbare dienst (art. 1), als de eigenlijke ambtenaren die niet als werknemer worden aangemerkt (art. 3). Art. 4 verplicht overheidswerkgevers om een integriteitsbeleid te voeren, par. 3 bevat een uitwerking van verplichtingen van de werkenden, zoals een geheimhoudings- en loyaliteitsverplichting. Nadere regeling van de integriteitseisen en gedragscodes etc., alsmede van disciplinaire sancties bij schending van deze regels, worden voor werknemers in openbare dienst in overeenkomsten opgenomen (meestal in de cao) of als gedragscode opgelegd. Voorts kan de werknemer in overheidsdienst bij schending van de integriteitsregels worden ontslagen volgens de regels in het civielrechtelijke ontslagrecht. Voor de ambtenaren in overheidsdienst worden integriteitsregels nader geregeld in eigen rechtspositieregelingen en gedragscodes. Zij hebben eveneens eigen regelingen voor disciplinaire sancties en ontslag.

In Caribisch Nederland bestaat nog het onderscheid dat in EN tot 2020 ook bestond, tussen werknemers die bij private werkgevers in dienst zijn en ambtenaren die in overheidsdienst zijn. De rechtspositie van ambtenaren is geregeld in de Ambtenarenwet BES en daarop gebaseerde lagere regelgeving. De belangrijkste lagere regelgeving is het Rechtspositiebesluit Ambtenaren BES (RA). Dit besluit bevat bepalingen die te maken hebben met integriteit, zoals verplichtingen om een eed af te leggen (41), ijverig te zijn en niet te vloeken (art. 42); geen werk voor zichzelf of anderen dan de overheid te verrichten tijdens werktijd of dit anderen op te dragen en alcohol te gebruiken (art. 44). De RA kent een regeling inzake nevenwerkzaamheden (art. 49)⁹, regelt een verbod op het gebruik van overheidsgoederen voor zichzelf (54) en een verbod op het aannemen of vragen van giften (55). Hoofdstuk VIII bevat een uitwerking van disciplinaire straffen bij plichtsverzuim, waaronder berisping, inhouding van bezoldiging, schorsing en ontslag. Hoofdstuk IX bevat bijzonderheden inzake schorsing en ontslag. Voor politieambtenaren is een eigen rechtspositieregeling vastgesteld met bijzonderheden die relevant zijn voor integriteit en disciplineren.¹⁰ In de gepubliceerde rechtspraak zijn relatief veel voorbeelden te vinden van ontslag

⁹ Relevant is ook het Eilandsbesluit van algemene strekking van 14 mei 2014, no. 3 tot het vaststellen van een Regeling voor het melden en aanvaarden van nevenactiviteiten, van toepassing op ambtenaren van het openbaar lichaam Bonaire.

¹⁰ Besluit rechtspositie korps politie BES. Ambtsinstructie politie BES.

of schorsing van ambtenaren wegens plichtsverzuim, die in verband kunnen worden gebracht met integriteitsschending.¹¹

Enigszins buiten de opdracht, maar toch het vermelden waard, zijn de integriteitsregels voor het openbaar bestuur. In de Wet openbare lichamen BES zijn uitgebreide beschrijvingen opgenomen van onverenigbare functies en handelingen voor eilandraadsleden. In een wetswijziging uit 2022 zijn voorzieningen getroffen inzake openbaarmaking van nevenactiviteiten, openbaarheid van beraadslaging en stemming, geheimhoudingsverplichtingen etc.¹² Ook valt te wijzen op de Gedragscode, integriteit voor de leden van het eilandbestuur van de openbare lichamen van Bonaire en Sint Eustatius.

Bijlage C.2 Meldersbescherming

Degenen die in Europees Nederland (EN) een vermoeden van een misstand willen melden, kunnen zich beroepen op de Wet bescherming klokkenluiders (Wbk). De wet geldt voor werknemers, maar ook voor ambtenaren, zelfstandigen, vrijwilligers, stagiairs, sollicitanten en andere betrokkenen zoals aandeelhouders, bestuurders, aannemers en leveranciers.¹³ Voor het gemak wordt de organisatie waar de misstand zich voordoet hierna aangeduid als 'werkgever'.

De Wbk onderscheidt twee typen misstanden: (1) (gevaar voor) schending van Europese verordeningen en richtlijnen en (2) gedragingen waarbij het maatschappelijk belang in het geding is, zoals schending van wettelijke voorschriften, aantasting van volksgezondheid, veiligheid, milieu of het goed functioneren van de openbare dienst of onderneming. Werkgevers met minstens vijftig werknemers moeten een interne meldprocedure instellen. Melders kunnen echter ook direct terecht bij een bevoegde autoriteit; dit kan zijn het Huis voor klokkenluiders maar ook een andere autoriteit. Deze autoriteiten hebben in beginsel een geheimhoudingsplicht omtrent de identiteit van de melder.

De melder mag door de melding niet worden benadeeld (art. 17 e). Voorwaarde voor deze bescherming is dat de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de informatie juist is; bewijs daarvan is echter niet vereist. Het benadelingsverbod geldt ook voor ondersteuners en derden. Onder benadeling vallen zaken als ontslag, boete, demotie, berisping en overplaatsing (17da). Als er een vermoeden van benadeling is, geldt dat de werkgever moet aantonen dat er geen verband is met de melding (17eb). Het Huis voor klokkenluiders kan melders adviseren en onderzoeken uitvoeren, ook naar de wijze waarop de werkgever de melder heeft behandeld (art. 4).

Openbaarmaking van een misstand is eveneens beschermd, mits eerst extern is gemeld en er aanwijzingen zijn dat de autoriteit onvoldoende voortgang boekt (art. 17ea). Uitzonderingen gelden bij dreigend gevaar, risico op represailles of wanneer een melding ineffectief lijkt.

¹¹ Op rechtspraak.nl zijn op 3/10/2025 uitspraken gezocht, met filter instanties ambtenarenzaken, met als zoekwoord plichtsverzuim, dit leverde 322 uitspraken op; de combinatie van zoekwoorden 'integriteit' en 'plichtsverzuim' leverde 153 uitspraken op tussen 2008 en 2025. Ik heb niet bekeken op welke eilanden de schendingen zich voordeden.

¹² Bij Wet van 13 oktober 2022, houdende wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enige andere wetten in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur).

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 73.

INTEGERE BESCHERMING

Melders genieten bovendien immuniteit tegen aansprakelijkheid wegens schending van geheimhoudingsplichten, laster of openbaarmaking van bedrijfsgeheimen (art. 17f). Contractuele beperkingen van meldingsrechten zoals geheimhoudingsbedingen zijn nietig (17b).

Naast de Wbk kan een beroep worden gedaan op artikel 10 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (vrijheid van meningsuiting). Dit kan door zowel werknemers als ambtenaren. Volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet een werker in beginsel loyaal zijn aan de werkgever, maar kan de vrijheid van meningsuiting prevaleren. Voor een klokkenluider gelden specifieke aandachtspunten. De melder moet te goeder trouw zijn, geen eigen belang nastreven en nagaan of de informatie accuraat is. In de belangenafweging spelen het publieke belang en de schade voor de werkgever een rol.¹⁴

De bescherming tegen benadeling is tot op zekere hoogte theoretisch te noemen. Als de melder er niet in slaagt om anoniem te blijven, kan de arbeidsrelatie onherstelbaar beschadigd zijn. Dan kunnen partijen toch uit elkaar gaan onder toekenning van een beëindigingsvergoeding. Als de werkgever hiervoor het initiatief heeft genomen, heeft de werknemer recht op WW.

In Caribisch Nederland (CN) geldt de Wbk niet en is EU-recht niet van toepassing. Voor een deel van de ambtenaren is een regeling getroffen. Sinds 2014 zijn de Regeling vertrouwenspersonen integriteit en de Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen rijksambtenaren BES van kracht. Ambtenaren kunnen een misstand melden bij een vertrouwenspersoon, die een advies- en bemiddelingsfunctie heeft. De regeling bevat eveneens een benadelingsverbod (art. 10).

Daarnaast kan een melder zich ook in CN beroepen op artikel 10 EVRM als hij wordt benadeeld wegens een melding of openbaarmaking van een misstand. Het EVRM is ook van toepassing op Caribisch Nederland. Dit kan bijvoorbeeld in een ontslagprocedure. Zowel in EN als in CN wordt ontslag van werknemers met een arbeidsovereenkomst preventief getoetst. De werkgever moet een goede reden voor het ontslag aanvoeren. Bij de ontslagtoets of de gerechtelijke procedure kan de belangenafweging tussen het belang bij melding van misstanden en het belang van de werkgever uitgevoerd worden. Ook in CN kan de werknemer bij ontslag een vergoeding meekrijgen. Er bestaat in Caribisch Nederland echter geen recht op een werkloosheidsuitkering.

In de gepubliceerde rechtspraak zijn geen voorbeelden gevonden van civielrechtelijke procedures met een beroep op de vrijheid van meningsuiting door een werknemer.¹⁵ Er is een zaak gevonden waarin er sprake was van ontslag wegens klokkenluiden, maar deze speelde niet in CN.¹⁶

Voor ambtenaren in CN is ontslag geregeld in het al genoemde Rechtspositiebesluit, waarin ontslag onder meer mogelijk is wegens plichtsverzuim of disfunctioneren. Een ambtenaar die om een melding of openbaarmaking van integriteitsschending wordt ontslagen, kan dit aanvechten en zich beroepen op de rechtspraak van het EHRM. Er is geen rechtspraak gevonden over ontslag van ambtenaren wegens klokkenluiden of meldingen van integriteitsschending op CN.¹⁷

¹⁴ O.a. EHRM 21 juli 2011, NJ 2012/282, Heinisch/Duitsland; EHRM 14 februari 2023, JAR 2023/11 (Halet/Luxemburg).

¹⁵ Op rechtspraak.nl is gezocht naar rechtspraak CN met de filter civielrechtelijke instanties en het zoekwoord 'meningsuiting'. Dit gaf geen resultaten inzake arbeidsrechtelijke kwesties.

¹⁶ ECLI:NL:OGHACMB:2017:48 en ECLI:NL:OGHACMB:2017:134 speelden op Curaçao, het betreft dezelfde partijen.

¹⁷ Op rechtspraak.nl is gezocht naar rechtspraak CN met filter ambtenarengerechten. Er waren twee uitspraken met een verwijzing naar klokkenluiden, die speelden op Aruba: ECLI:NL:ORBAACM:2020:14 resp. Curaçao: ECLI:NL:OGAACMB:2020:29. Het zoekwoord EVRM leverde geen uitspraken op over vrijheid van meningsuiting.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-200
ISBN 978-90-5220-619-6

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl