



# Raad van Advies van Curaçao

---

Aan Zijne Excellentie  
de Gouverneur van Curaçao  
Fort Amsterdam 1  
Curaçao

RvA no. RA/05-13-DIV

Onderwerp: Verzoek aan de Raad van Advies om advies inzake een door de Staten in de openbare vergadering van 17 januari 2013 aangenomen motie. (zaaknummers 2013/4616 en 2013/004146)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 12 februari 2013 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad van Advies d.d. 3 juni 2013 bericht, de Raad u als volgt.

## **I. De motie van 17 januari 2013**

De Staten van Curaçao hebben in de openbare vergadering van 17 januari 2013 een motie met meerderheid van de stemmen aangenomen waarin de regering wordt verzocht de Raad om advies te vragen over alle mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht, het Burgerlijk Wetboek en de principes van deugdelijk bestuur (“good governance”) bieden om bestuurders persoonlijk aansprakelijk te stellen indien er sprake is geweest van wanbeleid, geldverspilling en overtreding van de wet. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor enkele juridische aspecten, zoals artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek, artikel 2:344 van het Wetboek van Strafrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook wordt de Raad gevraagd om in het advies maatregelen aan te bevelen – middels wetgeving of op andere wijze – waarmee de Staten of de regering iedere bestuurder aansprakelijk kan houden voor (daden van) wanbeleid, geldverspilling en wetsovertreding.

## **II. “Checks and balances”**

Curaçao heeft een jonge democratie en zijn samenleving is kleinschalig. Deze kenmerken stellen hoge eisen aan de waarborging van de deugdelijkheid van bestuur. De Curaçaose democratische rechtsstaat kent echter democratische bestuurssystemen die waarborgmechanismen bevatten die ervoor moeten zorgen dat het bestuursproces niet ontaardt. Deze waarborgmechanismen worden aangeduid met de term “checks and balances”<sup>1</sup>. Een van de “checks and balances” is de controlerende taak van de Staten ten opzichte van de

---

<sup>1</sup> Nauta, O (2007), met medewerking van Goede, M., *Checks and balances in Caribische bestuurssystemen, Een evaluatie van Aruba, De Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. Amsterdam. In opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

regering. Hiervoor hebben zowel de Staten als de individuele Statenleden diverse instrumenten tot hun beschikking. Genoemd kunnen worden:

- de medewetgevende rol van de Staten bij de totstandkoming van landsverordeningen;
- het verslag bedoeld in artikel 50, derde lid van de Landsverordening comptabiliteit 2010, waarin de Algemene Rekenkamer haar bevindingen met betrekking tot de jaarrekening heeft vastgelegd en waaraan de Staten conclusies kunnen verbinden;
- de bevoegdheid van de Staten ingevolge de artikelen 30 en 32, eerste lid van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao om de Algemene Rekenkamer te verzoeken om bepaalde onderzoeken te verrichten, waaronder onderzoek naar de bestuurlijke integriteit van politieke functionarissen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden en de controle op de gunning en voortgang van grotere projecten;
- het recht van enquête;
- het houden van hoorzittingen om inlichtingen te verkrijgen van derden;
- het vragen van adviezen aan deskundigen;
- het budgetrecht;
- het indienen van moties;
- het recht van interpellatie; en
- het vragenrecht.

### **III. Bestaande mogelijkheden**

#### **1. Politieke ministeriële verantwoordelijkheid**

De Raad van State<sup>2</sup> definieert de term “ministeriële verantwoordelijkheid” als de gezamenlijk en afzonderlijke aanspreekbaarheid van ministers op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van taken die aan het ambt van minister zijn verbonden. De ministeriële verantwoordelijkheid vindt zijn grondslag in artikel 28, derde lid, van de Staatsregeling van Curaçao (de Staatsregeling) en vormt als het ware het staatsrechtelijk fundament voor de verwezenlijking van de democratische controle op het openbaar bestuur. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ligt behalve in voornoemd artikel ook besloten in de artikelen 32 en 57 van de Staatsregeling.

Ingevolge artikel 32 van de Staatsregeling staan de ministeries onder leiding van een minister. Om een adequate politieke controle uit te kunnen oefenen moeten de Staten kunnen beschikken over betrouwbare informatie. Artikel 57 van de Staatsregeling verplicht de minister mondeling of schriftelijk de door een of meer Statenleden verlangde inlichtingen te verschaffen aan de Staten zolang die niet in strijd zijn met het belang van het land of van het Koninkrijk. De inlichtingenplicht van de ministers jegens de Staten wordt nader uitgewerkt in de artikelen 95 en 96 van het Reglement van Orde van de Staten, die over het recht van interpellatie en het vragenrecht handelen.

Naast de ministeriële verantwoordelijkheid kent de Staatsregeling de vertrouwensregel opgenomen in artikel 29, tweede lid, welke regel in bepaalde gevallen de functie vervult als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister die niet langer het vertrouwen van de Staten heeft, dient daarom op te stappen. Dat kan zowel in het geval van wanbeleid, geldverspilling (verspilling van publieke middelen) alsook bij wetsovertredingen.

---

<sup>2</sup> Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het Koninklijk Huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal ( No W01.10.0181/1 d.d. 23 december 2010)

## **2. Comptabele (financiële) ministeriële verantwoordelijkheid**

### *a. Inleiding*

De comptabele ministeriële verantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid van ambtsdragers voor de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten en voor de juistheid en volledigheid van de opgemaakte rekening. De comptabele ministeriële verantwoordelijkheid onderscheidt zich van de politieke door het specifieke object, te weten het financiële beheer en bestuur. Daarnaast ligt bij de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid de nadruk op de rechtmatigheid van het financiële beheer en bestuur in de betekenis van overeenstemming met de begroting en met de op het beheer van toepassing zijnde geldende wettelijke regelingen. De grondslag van de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid is te vinden in artikel 85, vijfde lid, van de Staatsregeling. Uit dat artikel volgt dat de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid als functie heeft het verschaffen van inzicht in de financiële situatie van het land.

De vraag naar de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid doet zich voor bij de behandeling van de ontwerplandsverordening tot vaststelling van de jaarrekening door de Staten (het sluitstuk van de begrotingscyclus), omdat daarbij kan blijken dat uitgaven onrechtmatig zijn gedaan. De “normale” regels van het parlementair stelsel gelden aan het eind van het comptabele verantwoordingsproces. Hiervoor geldt, dat politieke sancties kunnen worden opgelegd, waaronder bijvoorbeeld de toepassing van de vertrouwensregel.

Op de vervolgens gerezen vraag of individuele ambtsdragers voor geconstateerde onrechtmatige uitgaven als sanctie jegens de openbare rechtspersoon Curaçao (de Staat), anders dan politiek, aansprakelijk gesteld kunnen worden, zal hieronder worden ingegaan.

### *b. De indemniteitsprocedure*

In het kader van het afleggen van rekening en verantwoording over het gebruik van de geldmiddelen door de regering binnen de vastgestelde kaders van de begroting, kan de Algemene Rekenkamer over geconstateerde onrechtmatigheden inzake het gevoerde financieel beheer en de verantwoording daarover bezwaren hebben. De indemniteitsprocedure, opgenomen in de artikelen 27 en 28 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao is een procedure die leidt tot de vaststelling van een indemniteitslandsverordening. Een indemniteitslandsverordening is een landsverordening tot opheffing van bovengenoemde bezwaren van de Algemene Rekenkamer. Het strekt tot bekrachtiging van een handeling waartoe een minister niet gemachtigd was en vrijwaart hem van latere aanspraken ten aanzien van die handeling. De wetgever (de Staten en de regering) heeft bij het al dan niet corrigeren van onrechtmatige uitgaven of begrotingsoverschrijdingen in een indemniteitslandsverordening het laatste woord.

### *c. Decharge*

Door goedkeuring van de ontwerplandsverordening tot vaststelling van de jaarrekening door de Staten wordt decharge verleend aan de ministers. Hierdoor worden de ministers ontlast ten aanzien van het door hen gevoerde financieel beleid en beheer. Uit artikel 52 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 blijkt dat de minister niet geheel gedechargeerd wordt van zijn comptabele ministeriële verantwoordelijkheid. De verplichting tot het afleggen van comptabele verantwoording blijft bestaan, indien na het afsluiten van een begrotingsjaar en het verlenen van decharge alsnog onrechtmatigheden en ongeregelheden aan het licht komen. Het verlenen van decharge is in de praktijk feitelijk slechts noodzakelijk om het comptabele verantwoordingsproces af te ronden en is in die zin te beschouwen als een formele handeling, waaraan geen absolute betekenis moet worden toegekend. De minister

kan nadat decharge is verleend alsnog zowel politiek, civielrechtelijk alsook strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld.

*d. De praktijk*

Gebleken is dat de wettelijk gestelde termijn voor de indiening van een ontwerplandsverordening tot vaststelling van de jaarrekening bij de Staten niet wordt nageleefd. Bovendien blijkt dat de door de regering tot nu toe opgestelde jaarrekeningen een aantal gebreken bevatten<sup>3</sup>. Als voorbeeld kan worden genoemd het gebrek aan voldoende concrete en meetbare beleidsinformatie in het jaarverslag behorende bij de jaarrekening van het dienstjaar 2011<sup>4</sup>. Die onvolkomenheid maakt het onmogelijk voor de Staten om te beoordelen of de regering juist is omgegaan met de door de Staten vastgestelde begroting en beleid. Daardoor kunnen de Staten ook niet beoordelen of aan de regering decharge kan worden verleend voor het door haar gevoerde financieel beheer en bestuur met betrekking tot laatstgenoemd dienstjaar. De Raad is van oordeel dat de Staten de zittende regering voor dergelijke gebreken ter verantwoording kan roepen.

*e. De Landsverordening comptabiliteit 2010*

Er is geen bepaling opgenomen in de Landsverordening comptabiliteit 2010 analoog aan artikel 31, eerste lid van de Comptabiliteitslandsverordening van Aruba, regelende de zogenaamde persoonlijke financiële aansprakelijkheid (zie hierna onder "V. Aanbevelingen"). Dit betekent niet dat terzake niets is bepaald. Als voorbeeld noemt de Raad artikel 40, zesde lid, van de Landsverordening comptabiliteit 2010 waarin de nietigheid van privaatrechtelijke handelingen wordt geregeld, voor zover deze zijn aangegaan door personen die daartoe niet of niet voldoende gemachtigd zijn, conform het in het eerste lid van genoemd artikel 40 aangeduide besluit. Het Land is in een dergelijk geval dus niet aan het resultaat van de rechtshandeling gebonden. Indien het Land betalingen heeft verricht dan zijn deze onverschuldigd betaald.

Voorts kan in beginsel niet van de begroting worden afgeweken zonder voorafgaande wijziging daarvan in een landsverordening. Afwijking van de begroting kan dus in principe alleen met medewerking van de Staten. Alleen in de gevallen genoemd in artikel 47, eerste lid, van de Landsverordening comptabiliteit 2010 kan van de begroting worden afgeweken, voorafgaand aan het tot stand komen van een landsverordening tot wijziging daarvan en zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten.

Bij een wijziging van de begroting die achteraf plaatsvindt, zijn de Staten - ook al is het achteraf - gehouden hun controlerende taak uit te oefenen en kunnen de betreffende bestuurders aanspreken indien zij daartoe aanleiding zien. Een aanleiding kan zijn dat geen sprake is geweest van één van de gevallen genoemd in artikel 47, eerste lid, van de Landsverordening comptabiliteit 2010.

De Raad wijst erop dat een bestuurder wegens onrechtmatig financieel beheer op grond van ons recht niet persoonlijk financieel aansprakelijk kan worden gesteld in de zin van een bepaling vergelijkbaar met artikel 31, eerste lid van de Comptabiliteitslandsverordening van Aruba. Als staatsrechtelijke alternatieve sanctie op de persoonlijke financiële

---

<sup>3</sup> Het betreft de jaarrekeningen van het land Curaçao betreffende het dienstjaar 2010 (vanaf 10 oktober 2010 tot 31 december 2010) en van het dienstjaar 2011.

<sup>4</sup> Rapport beschikbaarheid van beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 van Curaçao van de Algemene Rekenkamer, pagina 6.

aansprakelijkheid van ministers voor onrechtmatige uitgaven en begrotingsoverschrijdingen wordt in de literatuur verwezen naar politieke sancties (hiervoor besproken onder “III. Bestaande mogelijkheden, 1. Politieke ministeriële verantwoordelijkheid”). Daarnaast worden in de literatuur de indemniteitsprocedure en decharge (zie hiervoor) als mogelijke staatsrechtelijke alternatieve sancties op de persoonlijke financiële aansprakelijkheid genoemd.

### **3. Tussenconclusie**

Het juist en tijdig inzetten van de hierboven onder de onderdelen “II. “Checks and balances” en “III. Bestaande mogelijkheden, 1. Politieke ministeriële verantwoordelijkheid” genoemde politieke instrumenten bieden naar het oordeel van de Raad in principe voldoende waarborgen tegen onrechtmatigheden en ongeregeldheden. Het ligt immers in de rede dat in een goed ontwikkeld en functionerend parlementair stelsel de ministeriële verantwoordelijkheid en het zo nodig activeren van de vertrouwensregel er in principe voor zorgen dat ministers wanbeleid, geldverspilling en wetsovertredingen zoveel mogelijk zullen vermijden.

In een parlementaire democratie moeten naar het oordeel van de Raad primair de door burgers gekozen vertegenwoordigers, in dit geval de Staten, de bestuurders controleren en ter verantwoording roepen. De vraag kan gesteld worden welke verantwoordelijkheid de Staten zelf wensen te nemen bij het verbinden van gevolgen aan gesignaleerde tekortkomingen, fouten en onrechtmatig of onbehoorlijk handelen van bestuurders. Het kan immers niet zo zijn dat politieke motieven en het deel uitmaken van een regeringscoalitie de controlerende taak van de Staten, en dus het zelfreinigende vermogen van de politiek, in de weg staan. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat de verantwoordelijke bestuurder daadwerkelijk opstapt of door de Staten wordt weggestuurd, indien verder functioneren ongewenst is.

De Staten en de Statenleden zelf hebben aldus diverse instrumenten tot hun beschikking om in de gevallen, bedoeld in de motie van 17 januari 2013 op te treden.

De Raad meent dat de controlerende, corrigerende en sanctionerende taak ten opzichte van de bestuurders bij de Staten zelf ligt en de verantwoordelijkheid daartoe ook door deze moet worden gedragen. Desondanks kan uit de praktijk blijken dat het overlaten aan de politieke zeden om op te treden tegen falende bestuurders niet effectief of toereikend is.

Het kan tevens voorkomen dat de politieke instrumenten die de Staten hebben om de bestuurders aansprakelijk te stellen niet effectief zijn of niet juist of tijdig zijn ingezet en dat de betrokken bestuurders reeds zijn afgetreden. In die gevallen kunnen afgetreden bestuurders naar het oordeel van de Raad nog civielrechtelijk of strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. De mogelijkheden daartoe worden hierna uiteengezet.

### **4. Civielrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid**

De Raad meent dat het civiele recht aanknopingspunten biedt voor het Land om bestuurders en gewezen bestuurders aansprakelijk te stellen voor onrechtmatig handelen jegens het Land. Een rechtsvordering tot vergoeding van de geleden schade als gevolg van bedoeld handelen, kan het Land baseren op artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. De Raad haalt hierbij het arrest van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba aan waarin het Hof overweegt dat “[...] *wanneer een orgaan van de overheid zoals een minister, zich bij de uitoefening van de hem als zodanig opgedragen taak onrechtmatig*

*gedraagt door zijn wettelijke bevoegdheden te overschrijden, deze gedraging aan hem persoonlijk kan worden toegerekend indien zij aan zijn schuld te wijten is, dat wil zeggen: wanneer, gelet op de omstandigheden van het geval, hem persoonlijk een voldoende ernstig verwijt kan worden gemaakt. Er is op grond van het civiele recht dus geen plaats voor toerekening aan hem op de enkele grond dat een gedraging krachtens de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt of dat hij voor deze gedraging de politieke verantwoordelijkheid draagt. Tevens stelt het Hof daarbij voorop dat de stelplicht van het Land en de eisen van een goede procesorde met zich brengen dat het Land concreet aangeeft welke handelingen van [minister] een voldoende ernstig verwijt opleveren, de feiten stelt waaruit het onrechtmatig handelen blijkt en concreet en specifiek aanduidt waar de onderbouwing van deze stellingen te vinden is.*<sup>5</sup>

Bij het instellen van een civielrechtelijke rechtsvordering is het enkel overschrijden van de begroting niet voldoende, omdat een dergelijke overschrijding in het belang van het Land kan zijn geweest en niet hoeft te duiden op wanbeleid. Als er onaanvaardbare risico's zijn genomen, kan er wel sprake zijn van wanbeleid. Het is naar het oordeel van de Raad van belang hier het juiste evenwicht te houden. De Raad benadrukt in dit verband opnieuw dat de controlerende, corrigerende en sanctionerende taak in eerste instantie bij de Staten ligt en de verantwoordelijkheid daartoe ook door de Staten moet worden gedragen en niet te snel moet worden overgelaten aan de rechterlijke macht. Dat laatste met name omdat de rechter pas na het veroorzaken van de schade als gevolg van onrechtmatig handelen in beeld komt.

#### **5. Strafrechtelijke ministeriële aansprakelijkheid<sup>6</sup>**

Een minister kan ook verantwoording afleggen langs de strafrechtelijke weg. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers is geregeld in de artikelen 2:344 en 2:345 van het Wetboek van Strafrecht. Genoemde artikelen beperken de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister tot de schending van een of meer wettelijke regelingen, hetzij door iets te doen wat daarmee in strijd is, hetzij door iets na te laten wat daardoor is geboden. De vervolging van een minister die van het plegen van een in bovengenoemde bepalingen omschreven ambtsmisdrijf wordt verdacht, vindt plaats volgens de regels van het strafprocesrecht. Een bijzonderheid daarbij is dat niet de Officier van Justitie, maar de Procureur Generaal het Openbaar Ministerie in Eerste Aanleg en uiteraard ook in hoger beroep vertegenwoordigt.

De Raad merkt op dat de artikelen 2:344 en 2:345 van het Wetboek van Strafrecht vergeleken met gelijksoortige bepalingen in het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen enigszins zijn aangepast om te voorkomen dat bestuurders te lichtvaardig worden betrokken in strafrechtelijke procedures. Zo worden in bovengenoemde artikelen de begrippen “in de wetenschap dat” in de plaats van “wetende dat” gebezigd om vast te leggen dat voorwaardelijke opzet onvoldoende is om te komen tot strafwaardig gedrag en dat er volledig bewijs van die wetenschap geleverd dient te worden<sup>7</sup>. Daarnaast is naast het

<sup>5</sup> Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Nederlandse Antillen en Aruba 19 mei 2009, AR 1794/04, H-140/08 en H-140-A/08, LJN: BI6231. Het recht van Curaçao vertoont op dit punt gelijkenis met het recht van de Nederlandse Antillen en Aruba vóór 10 oktober 2010 waardoor een andere uitleg van het recht door het Hof niet wordt verwacht.

<sup>6</sup> De term “strafrechtelijke aansprakelijkheid” is hier juridisch beter op zijn plaats dan de term “strafrechtelijke verantwoordelijkheid”, omdat daarmee direct een wezenlijk verschil met de algemene ministeriële verantwoordelijkheid duidelijk wordt. Strafrechtelijke aansprakelijkheid gaat om persoonlijke schuld en persoonlijke verwijtbaarheid, zoals dit algemeen in het strafrecht geldt.

<sup>7</sup> Opzet is de wil van de dader gericht op de verwezenlijking van hetgeen de wet heeft verboden of op het

bestanddeel “opzettelijk” het bestanddeel “wederrechtelijk” toegevoegd om tevens duidelijk te maken dat de strafbaarheid van de in bovengenoemde artikelen bedoelde gedragingen niet de voorwaardelijke opzet variant omvat. Ook in de schuldvariant van artikel 2:344 van het Wetboek van Strafrecht is opgenomen dat strafbaar is de “grove schuld” hetgeen een hogere graad van schuld vereist dan de normale schuld (eenvoudige onoplettendheid en onvoorzichtigheid is hier dus onvoldoende)<sup>8</sup>.

In tegenstelling tot de politieke- en comptabele ministeriële verantwoordelijkheid die tussentijdse controle en ingrijpen door de Staten mogelijk maken, is de strafrechtelijke weg gelijk de civielrechtelijke verantwoordelijkheid een ingrijpen achteraf, wanneer de schade al is aangericht.

#### **IV. Beroep mogelijk op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

Ministers moeten, evenals andere bestuursorganen, bij het uitoefenen van bestuurshandelingen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Het zijn algemene normen waaraan de bestuursorganen zich altijd hebben te houden in het verkeer tussen hen en de burgers, zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk. De vraag of de verantwoordelijke ministers voor de in onderdeel “I. De motie van 17 januari 2013” van dit advies genoemde daden op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur jegens de Staat aansprakelijk kunnen worden gesteld, dient naar het oordeel van de Raad ontkennend te worden beantwoord. Burgers kunnen echter wel op grond van artikel 7, eerste lid van de Landsverordening administratieve rechtspraak een beroep doen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur indien bestuursorganen jegens hen onbehoorlijk hebben gehandeld.

#### **V. Aanbevelingen**

In de motie van 17 januari 2013 wordt de Raad gevraagd om in het advies maatregelen aan te bevelen – middels wetgeving of op andere wijze – waarmee de Staten of de regering iedere bestuurder aansprakelijk kan houden voor (daden van) wanbeleid, geldverspilling en wetsovertreding. De Raad geeft de volgende maatregelen ter overweging.

##### *a. Het burgerinitiatief*

Kiezers kunnen in Nederland een voorstel, met ondersteuning van 40.000 handtekeningen, indienen om een bepaald onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal te laten plaatsen. Indien het voorstel aan de vereisten voldoet moet het onderwerp op de Kameragenda komen en de Kamer is gehouden zich daarover uit te spreken.

Een burgerinitiatief moet betrekking hebben op het instellen, wijzigen of afschaffen van een wettelijke regeling of op ander regeringsbeleid. Het voorstel mag niet in strijd zijn met de Grondwet en/of de goede zeden. Het voorstel mag ook niet betrekking hebben op begrotingen en belastingen.

De Raad geeft in overweging een mogelijk burgerinitiatief in Curaçao nader te onderzoeken en te bestuderen, waarbij de aan het burgerinitiatief verbonden voorwaarden en vormvereisten moeten worden uitgewerkt. Aan het burgerinitiatief kan bijvoorbeeld als

---

nalaten van wat de wet heeft geboden. Voorwaardelijke opzet is de laagste vorm van opzet. Bij voorwaardelijke opzet wordt de aanmerkelijke kans dat een handeling een bepaald gevolg zou kunnen hebben bewust op de koop toe genomen.

<sup>8</sup> Onder “schuld” wordt verstaan verwijtbaarheid of nalatigheid. Het hebben kunnen helpen dat de daad werd gepleegd.

voorwaarde worden gesteld dat het voorstel nauwkeurig en concreet moet zijn omschreven en gemotiveerd. Ook wordt, met het oog op de beoordeling van de ontvankelijkheid van een verzoek, in overweging gegeven om de verhouding tussen de bestaande mogelijkheid van het starten van een zogenaamde civiele enquête als bedoeld in titel 8, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en het burgerinitiatief te regelen. Tot slot moet ook beoordeeld worden in hoeverre een dergelijke regeling in de Curaçaose politieke cultuur zou kunnen passen.

*b. De persoonlijke financiële aansprakelijkheid*

Een tweede maatregel die getroffen zou kunnen worden om de ministers persoonlijk aansprakelijk te stellen voor bovengenoemde daden is het opnemen in de Landsverordening comptabiliteit 2010, evenals in het land Aruba, van de mogelijkheid tot het persoonlijk financieel aansprakelijk stellen van de ministers voor onrechtmatig financieel beheer.<sup>9</sup> Ingevolge artikel 31, eerste lid van de Comptabiliteitslandsverordening van Aruba is een minister uitsluitend bevoegd om op naam en voor rekening van het land kosten te maken, indien hij daartoe is gemachtigd in de landsverordening tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie voor het betreffende dienstjaar. Het tweede lid van artikel 31 van voornoemde landsverordening bepaalt dat als de minister in strijd heeft gehandeld met het eerste lid, hij persoonlijk aansprakelijk wordt gesteld voor de financiële gevolgen voor het land<sup>10</sup>.

De regering van de Nederlandse Antillen had in de ontwerplandsverordening uitvoering Nationaal Herstelplan eerste fase (Zittingsjaar 1999-2000) aanvankelijk een voorstel daartoe opgenomen. Dat voorstel werd naderhand, vanwege juridische complicaties, niet uitgewerkt. De toenmalige regering heeft daardoor gekozen om de problematiek eerst te laten onderzoeken op zijn juridische en politieke merites alvorens met een voorstel ter zake door te gaan<sup>11</sup>. De betreffende regeling is niet tot stand gekomen. De Staten zouden kunnen besluiten om een dergelijke regeling nu wel op zijn juridische en politieke merites te doen onderzoeken.

*c. De “klokkenluidersregeling”*

Artikel 87 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) dient om ambtenaren die vermoedens melden van misstanden bij overheidsorganisaties, te beschermen tegen eventueel rechtspositioneel of ander nadeel. De Raad geeft in overweging de in de LMA opgenomen bepalingen betreffende de melding van integriteitsschending door ambtenaren (artikelen 84 tot en met 87) te evalueren waarna besloten kan worden om deze uit te breiden. Aanbevolen wordt om bij de evaluatie in ieder geval te onderzoeken of de huidige bepalingen een melder van een misstand in de praktijk in voldoende mate beschermen. Bij een uitbreiding kan onder andere overwogen worden om een onafhankelijke commissie in het leven te roepen die onder omstandigheden klachten ontvangt en in behandeling neemt.

---

<sup>9</sup> In Nederland is de gedachte dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid aldaar goed ontwikkeld is en voldoende aanknopingspunten biedt om ministers te controleren en zo nodig te corrigeren of weg te sturen. Aan een regeling die de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van ministers jegens de Staat voor onrechtmatige uitgaven en begrotingsoverschrijdingen regelt, bleek daarom geen behoefte te zijn.

<sup>10</sup> De Raad verwijst hierbij naar het vonnis van het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba (GEA) in de zaak van de publiekrechtelijke rechtspersoon Aruba tegen G.F. Croes (Gerecht in Eerste van Aruba 13 mei 2009, AR 3132/2005). In genoemd vonnis heeft het GEA geoordeeld dat de toenmalige minister Croes, door het laten uitbetalen van een aan het land Aruba toebehorend bedrag, waarin in de landsverordening tot vaststelling van de begroting van het land Aruba niet was voorzien, toerekenbaar onrechtmatig heeft gehandeld jegens het land Aruba. Voornoemd vonnis van het GEA werd een jaar later door het Hof bevestigd (Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Nederlandse Antillen en Aruba 21 september 2010, AR 3132/2005-H-311/09, LJN: BO3018).

<sup>11</sup> Parlementaire stukken bij de ontwerplandsverordening uitvoering Nationaal Herstelplan eerste fase.



Daarnaast kan de regeling uitgebreid worden met de mogelijkheid voor gewezen ambtenaren om binnen een bepaalde termijn nadat zij de ambtelijke organisatie hebben verlaten, alsnog melding van een vermoedelijke misstand te doen.

## **VI. Conclusie**

Het recht van Curaçao biedt een aantal mogelijkheden om bij geconstateerde onrechtmatigheden en ongeregelheden, in dit geval met betrekking tot wanbeleid, geldverspilling en wetsovertredingen door bestuurders corrigerend, reprimerend of bestraffend op te treden. In het voorgaande heeft de Raad een weergave gegeven van de mogelijkheden die er zijn om bestuurders in de gevallen bedoeld in de motie van 17 januari 2013 aansprakelijk te stellen. Daarbij zijn vier vormen van ministeriële verantwoordelijkheid behandeld, te weten de politieke, de comptabele (financiële), de civielrechtelijke en de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Ook het beletsel om in dit verband een beroep te doen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is besproken. De Raad heeft in overweging gegeven het burgerinitiatief te overwegen, de persoonlijke financiële aansprakelijkheid wettelijk te doen onderzoeken en de zogenaamde “klokkenluidersregeling” te evalueren en indien nodig aan te scherpen danwel uit te breiden.

De primaire verantwoordelijkheid voor het optreden tegen wanbeleid, geldverspilling en wetsovertredingen door bestuurders ligt bij de Staten als volksvertegenwoordiger die met daadkracht en vooral ook tijdig dienen op te treden tegen onrechtmatigheden en ongeregelheden die nadelig zijn voor het Land (lees: de bevolking van Curaçao). Het optreden van de Staten tegen onrechtmatigheden en ongeregelheden dient naar het oordeel van de Raad in alle gevallen en op een objectieve manier plaats te vinden.

Indien de Staten echter zouden menen dat bovengenoemde in het recht van Curaçao opgenomen mogelijkheden niet voldoende zijn dan hebben de Staten als medewetgever (met gebruikmaking van het recht van initiatief) het zelf in handen om bijvoorbeeld de wetgeving terzake uit te breiden.

Tot slot wordt u, onder verwijzing naar het besluit van de Raad van Ministers d.d. 24 oktober 2012 (zaaknummer 2012/061193) met betrekking tot de plaatsing van adviezen op de website van de Raad, erop geattendeerd, dat dit advies zes weken nadat het bij de Gouverneur is ingediend op de website van de Raad zal worden geplaatst, tenzij de Minister van Algemene Zaken de Raad binnen voornoemde termijn bericht dat plaatsing op de website niet gewenst is.

Willemstad, 11 juni 2013

de wnd.Ondervoorzitter,

de Secretaris,

---

Ronald Gomes Casseres

---

mevr. mr. C. M. Raphaëla