

INHOUDSOPGAVE

	Pag.
VOORWOORD	2
AANBEVELINGEN	4
1. INLEIDING	8
1.1. Historie	
1.2. Aandachtsvelden	
1.3. Naamgeving en opzet van het rapport	
2. DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR EN INTEGRITEIT	11
2.1. Ontwikkelingen en belang van de deugdelijkheid van bestuur	
2.2. Deugdelijkheid van bestuur als burgerrecht	
2.3. De communicatie als instrument van deugdelijk bestuur in de relatie overheid - burger	
2.4. Integriteit als houding van de overheid	
2.5. Effecten van illegale activiteiten op de integriteit van het overheidshandelen	
3. HET AMBTENARENAPPARAAT	20
3.1. Verbetering van de kwaliteit van het ambtenarenapparaat	
3.2. Integriteit van de ambtenaren	
3.3. Maatregelen en instrumenten ter waarborging van integriteit	
3.3.1. De doorlichting van de organisatie	
3.3.2. De organisatorische maatregelen	
3.3.3. De personele maatregelen en instrumenten	
3.3.4. De rechtspositionele instrumenten	
4. DE BESTUURDERS	29
4.1. Integriteit van de bestuurders	
4.2. Nevenwerkzaamheden van de bestuurders	
4.3. Gedragscode voor de bestuurders	
4.4. Aansprakelijkheid van de bestuurders	
5. DE POLITIEKE PARTIJEN	35
5.1. Invloed van de politiek op het functioneren van het bestuur	
5.2. Algemene financiering van de politieke partijen en de politici	
6. OVERIGE INSTANTIES	38
7. SLOT	39
BRONVERMELDING	40

VOORWOORD

Al jarenlang zijn begrippen als “deugdelijkheid van bestuur”, “good governance” en “integriteit” sleutelwoorden voor het toetsen van handelingen van de overheid in de democratische wereld. Deze sleutelwoorden worden ook gebruikt bij het vaststellen van de mate van ontwikkeling in de richting van de democratie van landen die het predikaat “democratisch” nog niet hebben verworven. Deugdelijkheid van bestuur dient derhalve te allen tijde te worden gezien als een groeiproces.

Ons land, de Nederlandse Antillen, bevindt zich in de gelukkige omstandigheid zich te kunnen rekenen tot de landen van de democratische wereld. Dit neemt niet weg, dat in ons land, en evenzeer in de andere democratische landen, de deugdelijkheid van bestuur als groeiproces de constante serieuze aandacht verdient, niet alleen om de bedreigingen hiervan het hoofd te bieden, maar ook om de integriteit van het bestuur, als verlengstuk hiervan, te handhaven en te bevorderen. Deugdelijkheid van bestuur wordt gekenmerkt door de inhoud van de geldende formele en informele normen, rechten, plichten en spelregels in de verhouding overheid - burger; integriteit als de innerlijke overtuiging om te handelen conform die geldende formele en informele normen, rechten, plichten en spelregels.

Het functioneren van de overheid wordt niet alleen formeel door de wet- en regelgeving bepaald, maar ook door interne en externe factoren van maatschappelijke, economische, financiële en politieke aard. Het functioneren van de overheid is dus geen statisch, maar een zeer dynamisch proces. Met andere woorden, de overheid zal zich constant dienen te bezinnen op de veranderingen om daarop slagvaardig te kunnen reageren. De burger is in deze veranderingen een steeds grotere rol gaan spelen. Sommige veranderingen vinden geruisloos plaats, zoals bijvoorbeeld de automatisering. Andere veranderingen gaan schoksgewijze, zoals in ons land bijvoorbeeld door de gebeurtenissen van 30 mei 1969 op Curaçao. Uit en door deze veranderingen is zich langzamerhand het begrip deugdelijkheid van bestuur gaan ontwikkelen.

Sinds een jaar of tien zijn de deugdelijkheid van bestuur en de integriteit niet alleen een belangrijk aandachtspunt geworden in het bestuur en de politiek, maar ook in het bewustzijn van de burger. Onder “burger” wordt niet alleen verstaan de individuele burger, maar ook de burger in georganiseerd verband (bedrijven, vakbonden, sportverenigingen, milieugroepen e.d.). De burger maakt steeds meer gebruik van zijn rechten om zich tegen overheidsbeslissingen waar hij het niet mee eens is te verzetten. De media zijn van navolgers tot critici van bestuurders en politici geworden. Omgekeerd is het voor de bestuurders en politici steeds belangrijker geworden zich, alvorens te beslissen, op de hoogte te stellen van de geluiden uit de maatschappij. Actieve voorlichting en informatieverlening aan burgers kunnen deze geluiden ook opwekken. Contact en desnoods confrontatie met kritische media en belangengroeperingen uit de burgerij zijn derhalve voor de overheid even onontbeerlijk geworden voor haar functioneren als een goed geschoold ambtenarenapparaat. Om gelijke tred te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen dient ook het ambtenarenapparaat continu te worden opgeleid en bijgeschoold. De aanstaande

oprichting van een opleidingsinstituut voor ambtenaren van de Nederlandse Antillen is op dit punt een essentiële stap.

Dat de maatschappelijke ontwikkelingen niet allemaal even positief zijn, is genoegzaam bekend. De toenemende criminaliteit en normvervaging hebben op de overheid en dus ook op het ambtenarenapparaat hun invloed. Voorts is er een aantal algemene ontwikkelingen aan te wijzen dat het overheidsfunctioneren er niet gemakkelijker op maakt, bv. de toenemende complexiteit van de samenleving en de daarmee samenhangende differentiatie van normen en waarden, de verstrengeling van publiek en privaat belang door het verschijnen van de samenwerkingsvormen van de publieke en de private sector en de geprivatiseerde overheidsbedrijven en de agressieve lobbying vanuit maatschappelijke en economische organisaties.

Het is daarom, dat de laatste tijd, als verlengstuk van het begrip "deugdelijkheid van bestuur", de integriteit van de overheid als instrument en voorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid en dus voor het voortbestaan van de democratie steeds sterker naar voren treedt. De overheid heeft niet alleen extern, naar de burger toe, maar ook intern, naar het eigen apparaat toe, de schone doch zware taak de integriteit van haar functioneren te bewaken en te versterken. Het is van groot belang, dat de overheid in het algemeen en iedere overheidsorganisatie in het bijzonder zich bewust zijn van en zicht hebben op de eigen potentiële kwetsbaarheid voor de aantasting van de integriteit. Zelfonderzoek en zelfkritiek, eveneens als continu proces, en periodieke zelfreiniging moeten daarbij beslist niet worden vermeden.

Duidelijke criteria en handhavings- en sanctiemechanismen zijn noodzakelijk om het vorenstaande te realiseren. Het rapport "Konfiansa" poogt aan de ontwikkeling van deze criteria en mechanismen een wezenlijke bijdrage te leveren.

Februari 1999.

AANBEVELINGEN

I. Algemeen

- De integriteitskwesitie binnen het bestuursapparaat dient bespreekbaar te worden gesteld.
- Er dient een verder beleid van integriteit te worden ontwikkeld in samenwerking met de Algemene Rekenkamer, de Raad van Advies, het Bureau voor Constitutionele Zaken (BCZ), het Centraal Bureau voor Personeelszaken (CBPZ), het Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken (CBJAZ), de Regeringsvoorlichtingsdienst (RVD) en de Stichting Overheidsaccountantsbureau (OAB). Bij het ontwikkelen van het integriteitsbeleid dienen onder meer richtlijnen te worden gegeven voor het aannemen en melden van geschenken, voor de functieroulatie, voor het reizen op kosten van derden en voor de aanstelling van vertrouwenspersonen.
- Trainingsprogramma's dienen te worden opgesteld ter ondersteuning van de op te stellen gedragscodes.
- Registratie van nevenfuncties van bestuurders dient een externe werking te hebben.
- De niet-nakoming van de registratieplicht dient te worden gesanctioneerd.
- De ethiek behoort in de politieke campagnes de boventoon te voeren conform de afspraken die bij de Statenverkiezingen van 1998 onder auspiciën van de Raad van Kerken zijn gemaakt.

II. Aanbevelingen, behorende bij hoofdstuk 2.

- De uitvoering van de Landsverordening openbaarheid van bestuur met kracht blijven voortzetten, zodat de aandacht op dit onderdeel van de deugdelijkheid van bestuur niet zal verslappen. Middelen hiertoe zijn het strak de hand houden aan de verplichte jaarlijkse rapportage door de Minister-president en de gezaghebbers en het om de zoveel jaar herhalen van de in 1996 en 1997 gehouden voorlichtingsbijeenkomsten, zowel voor het bestuursapparaat (bestuurder en ambtenaar) als voor de burger.
- De spoedige invoering van de Landsverordening administratieve rechtspraak. Hierdoor wordt eenvormigheid geschapen in de talrijke verschillende bezwaar- en beroepsprocedures en wordt verspilling van tijd, geld en energie wegens de verbrokkelde inzet van commissies, rechters, lekenrechters en bestuursorganen voorkomen. Van een eenduidige jurisprudentie van het Gerecht in eerste aanleg en het Hof van Justitie zal zowel ten aanzien van het bestuursapparaat als van de burger een louterende werking uitgaan. Daardoor zal de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden toenemen.

- De communicatie als beleid van het bestuursapparaat en dus als middel om de acceptatie door de burger van dat beleid te bevorderen dient met kracht te worden gestart en bevorderd. Ontwikkeling van communicatiebeleid is in dit kader een absolute voorwaarde. De voorlichtingsdiensten dienen te worden geprofessionaliseerd, mede door het aantrekken en inzetten van deskundigen op het gebied van communicatie.
- Het in gang zetten van de procedure tot vaststelling van de Landsverordening ombudscommissie. Hierdoor wordt zowel op landelijk als op eilandelijk niveau aan de burger de mogelijkheid gegeven een klacht in te dienen tegen gedragingen van het bestuursapparaat waar de mogelijkheid tot het starten van een gerechtelijke procedure ontbreekt of niet zinvol is. Van het onderzoek door de ombudscommissie, van haar eventuele bemiddelende rol en van het oordeel dat de ombudscommissie kan geven over de gewraakte overheidsgedraging zal zowel ten aanzien van het bestuursapparaat als van de burger een louterende werking uitgaan. Daardoor zal de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden toenemen.
- Het krachtig stelling nemen door het bestuursapparaat tegen de georganiseerde misdaad en de corrumperende werking die daarvan uitgaat op de integriteit van de ambtenaar en de bestuurder en dus het bestuur. Het “zelfreinigend vermogen” van het bestuursapparaat dient met kracht te worden uitgebouwd door middel van het inventariseren van kwetsbare functies binnen het bestuursapparaat en het selecteren en begeleiden van de desbetreffende personen door middel van herhaalde veiligheidsonderzoeken. Vanzelfsprekend dient tegen bestuurders en ambtenaren die op enigerlei wijze betrokken blijken te zijn bij de georganiseerde misdaad met voortvarendheid en zonder mededogen corrigerend te worden opgetreden. Het louterende effect hiervan zal de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden doen toenemen.

III. Aanbevelingen, behorende bij hoofdstuk 3

- Doorlichting van de overheidsorganisatie op functies en onderdelen die een verhoogd risico vormen.
- Ten aanzien van de organisatorische eenheden zorg dragen voor functiescheiding en -controle, het transparant maken van het overheidshandelen voor zowel het overheidspersoneel als voor de burger en het ontwikkelen van praktische werkregels m.b.t. de omgang met burgers.
- Ten aanzien van de personele aangelegenheden een integraal personeelsbeleid ontwikkelen waarbij specifieke aandacht besteed wordt aan werving en selectie, beëdiging, functieroulatie, functioneringsgesprekken en opleiding en vorming.

- Ten aanzien van de rechtspositionele aangelegenheden een actieve controle op de naleving van de regels hanteren evenals het beleid op dit gebied voor iedereen duidelijk en herkenbaar laten zijn.

IV. Aanbevelingen, behorende bij hoofdstuk 4

- Bij toepassing van artikel 27 van de Comptabiliteitslandsverordening (de mogelijkheid af te wijken van de openbare aanbesteding) dient de minister, boven een bepaald bedrag, een (op te richten) onafhankelijke adviescommissie te raadplegen. De ministeriële beschikking tot gunning dient dan in het Publicatieblad te worden gepubliceerd, inclusief het advies van de adviescommissie en de redenen van contrair gaan, indien de minister besluit van dat advies af te wijken.
- Het door de vorige regering opgestelde ontwerp inzake onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers en staatssecretarissen dient te worden geformaliseerd. Daarbij moet worden beslist of sprake zal zijn van een wettelijke regeling dan wel van een interne regeling. Vervolgens ware te komen tot een wettelijke regeling en de controle daarop in handen te stellen van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen. Het handelen in strijd met de regeling dient in de sfeer van het strafrecht te liggen.
- Er dient een gedragscode voor bestuurders te worden opgesteld. Hiervoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als onder de aanbeveling van dit hoofdstuk, tweede gedachtenstreepje, derde en vierde volzin, is gesteld.
- De bestaande strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bestuurders dient te worden uitgebreid conform de Nederlandse strafwetgeving. Voorts ware de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht, in elk geval het passieve kiesrecht, op te nemen.
- Bij het verlenen van vergunningen door de minister dient de minister een adviescommissie alsmede het betreffende dienst- of departementshoofd te horen. Voorts geldt mutatis mutandis hetzelfde als onder de aanbeveling van dit hoofdstuk, eerste gedachtenstreepje, is gesteld.

V. Aanbevelingen, behorende bij hoofdstuk 5

- Er dient een Landsverordening openbaarheid giften politieke partijen te worden opgesteld, waarbij aangegeven wordt welke giften (op jaarbasis) een bepaalde persoon of groep aan de politieke partij geeft en of zij aan de partij of aan de individuele campagne worden besteed. Hetzelfde geldt voor de financiering van de individuele campagnes van kandidaten van een politieke partij.

- In de landsverordening dient eveneens een administratieplicht op kasbasis voor de partijen van inkomsten en uitgaven te worden opgenomen, alsmede de plicht tot een financieel jaarverslag volgens vast te stellen model.
- Gelet op de noodzaak van politieke vorming dient een subsidieregeling te worden opgesteld. Deze subsidieregeling zal dienstbaar moeten worden gesteld aan de verhoging van de kwaliteit van de politieke partijen door staatsrechtelijke scholing van aanstaande politici en het opzetten van een politiek-wetenschappelijk bureau. De aanzet hiertoe is gegeven door de oprichting van het Instituto M.F. da Costa Gomez eind 1998. Dit instituut dient derhalve te worden gesubsidieerd op het punt van de staatsrechtelijke scholing van leden van politieke partijen.

VI. Aanbevelingen, behorende bij hoofdstuk 6

- De Regering draagt de intenties en aanbevelingen van het rapport "Konfiansa" uit naar de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie en de overheids-n.v.'s.
- De Regering biedt aan om in samenwerking met voornoemde instanties een gedragscode c.q. een ethisch statuut op te stellen, waarin o.a. een vertrouwenspersoon een belangrijke rol zal spelen.
- De Regering draagt de intenties en aanbevelingen van het rapport "Konfiansa" uit naar de maatschappij in het algemeen.

1. INLEIDING

1.1. Historie

Van 26 tot en met 28 april 1995 vond op Aruba een internationaal symposium plaats over de deugdelijkheid van bestuur in kleine landen. Op basis van een uit dit symposium voortvloeiend voorstel van de Minister-president van Aruba besloot de Ministeriële Samenwerkingsraad van de Nederlandse Antillen en Aruba in zijn vergadering van 7 augustus 1995, dat er een werkgroep moest worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en Aruba, met als taak om mede aan de hand van de resultaten van het symposium concrete voorstellen te doen die de deugdelijkheid van bestuur in beide landen zouden kunnen bevorderen. De samenstelling van de werkgroep werd in de vergadering van de Ministeriële Samenwerkingsraad van 3 februari 1997 geaccordeerd.

De werkgroep heeft in juni 1997 een voorlopige opzet van een rapport opgesteld. De werkgroep nam als uitgangspunt, dat in het uit te brengen rapport het accent zou moeten komen te liggen op de integriteit in het bestuur, een begrip dat enigszins in het verlengde ligt van de deugdelijkheid van bestuur.

Na juni 1997 stagneerden de werkzaamheden van de werkgroep. In oktober 1997 brachten de Arubaanse leden van de werkgroep plotseling aan hun regering het rapport "Calidad" uit, met daarin onder meer een aantal aanbevelingen die de (complete) werkgroep in voornoemde voorlopige opzet had opgesteld.

Hoewel in de vergaderingen de Arubaanse deelnemers de mogelijkheid open hadden gehouden om met een eigen rapport te komen, waren de Nederlands-Antilliaanse leden van de werkgroep van het concrete voornemen zelf niet op de hoogte. Sindsdien lagen de werkzaamheden van de werkgroep stil en bestond de werkgroep in materiële zin niet meer. De formele beslissing om de werkgroep op te heffen is door de Ministeriële Samenwerkingsraad tot op heden niet genomen.

De oorspronkelijke taakopdracht van de werkgroep zou als gedeeltelijk volbracht kunnen worden beschouwd vanwege de voorbereidende werkzaamheden in de (complete) werkgroep en het aan de regering van Aruba uitgebrachte rapport Calidad. Resterde derhalve het volbrengen van het veronderstelde andere deel van de taakopdracht, nl. het uitbrengen van een rapport aan de regering van de Nederlandse Antillen. Het Bureau Constitutionele Zaken heeft zich hiermee belast. Ondersteuning bij enkele onderdelen van het rapport is verleend door mevrouw mr. Cadlyn Raphaela van het Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken (CBJAZ) en door de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen (VNA).

Het nu voorliggende rapport "Konfiansa" richt zich vanzelfsprekend op de integriteit van het bestuur in de Nederlandse Antillen. Wanneer in het Nederlands-Antilliaanse rapport "Konfiansa" met het Arubaanse rapport "Calidad" vergelijkbare elementen worden

aangetroffen, is er derhalve sprake van uitwerking van de ideeën die reeds in de voorlopige opzet van de (complete) werkgroep van juni 1997 waren neergelegd.

1.2. Aandachtsvelden

In de voorlopige opzet van juni 1997 van de werkgroep waren de volgende uitgangspunten gekozen:

1. Aangesloten wordt bij de internationaal bekende begrippen als “deugdelijkheid van bestuur”, “good governance” en “integriteit”, maar aan die begrippen zal een Nederlands-Antilliaanse invulling worden gegeven.
2. De te nemen maatregelen zullen effectief moeten zijn. Prioriteit zal moeten worden gegeven aan de bevordering van politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit. Integriteit is absoluut. Zonder integriteit geniet de overheid geen vertrouwen, “konfiansa”, van de burgers.
3. Veel verbeteringen en kwaliteitsbevorderende maatregelen zullen slechts geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Op een aantal punten zijn verbeteringen op korte termijn noodzakelijk.
4. De zorg voor de kwaliteit van het bestuur is een bestendig gebeuren. Dat wil zeggen, dat met de vaststelling en invoering van het nu voorliggende rapport “Konfiansa” de stap zal worden gezet in de richting van een continue aandacht voor en actie ten behoeve van de handhaving en verhoging van de kwaliteit van het bestuur en dat onmiddellijk corrigerend zal worden opgetreden waar een terugval wordt geconstateerd.
5. Het rapport dient aan te sluiten op projecten met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van het bestuur die al gaande zijn.

Op grond van deze uitgangspunten wordt in het rapport “Konfiansa” gekozen voor de volgende aandachtsvelden:

- a. De deugdelijkheid van bestuur in het algemeen en de integriteit als bakens in het spanningsveld van de verhouding tussen de overheid (bestuur en ambtenaren) en de burger.
- b. Het ambtenarenapparaat als uitvoerder van de bestuurlijke beslissingen naar de burger toe en als adviseur aan hetzelfde bestuur.
- c. De bestuurders als degenen die de beleidsbeslissingen nemen en sturing geven aan het ambtenarenapparaat, maar tegelijkertijd een voorbeeldfunctie vervullen voor zowel de ambtenaar als de burger.

- d. De politieke partijen als kweekvijver van bestuurders en als kader waarin vele beslissingen van de bestuurders worden voorbereid.
- e. Overige instanties als bv. de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie en de zg. overheids-n.v.'s waar de integriteit evenzeer de hoogste prioriteit dient te hebben en te houden.

1.3. Naamgeving en opzet van het rapport

Zoals hiervoor in onderdeel 1.2 al enigszins naar voren is gekomen is als naam van het rapport "Konfiansa" gekozen. "Konfiansa" betekent "vertrouwen". Het is van essentieel belang, dat de burger vertrouwen, "konfiansa", heeft in het functioneren van de overheid. Dat vertrouwen van de burger kan alleen maar worden gewonnen of behouden en versterkt, indien de kwaliteit, de onkreukbaarheid en de zorgvuldigheid van de overheid (bestuur en ambtenaren), en derhalve de integriteit, boven elke twijfel zijn verheven. Zonder dat vertrouwen wordt het democratische stelsel van onze samenleving tot in de wortels aangetast. In de verhouding overheid - burger is integriteit dus "conditio sine qua non".

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het hiervoor in onderdeel 1.2, onder a, genoemde aandachtsveld; in de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de in onderdeel 1.2, onder b tot en met e, genoemde aandachtsvelden behandeld.

De algemene aanbevelingen en de aanbevelingen voortvloeiende uit de hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn direct voor het onderhavige hoofdstuk 1, inleiding, opgenomen, zodat als het ware met één oogopslag kan worden gezien welke maatregelen ter uitvoering van het rapport "Konfiansa" zullen moeten worden genomen.

2. DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR EN INTEGRITEIT

2.1. Ontwikkelingen en belang van de deugdelijkheid van bestuur

Deugdelijkheid van bestuur is een begrip, dat niet op zichzelf staat. Van deugdelijkheid van bestuur kan pas worden gesproken, als het bestuur, daaronder begrepen de bestuurders en de ambtenaren, als vast beginsel van besturen heeft het respect voor de burger.

"The only way free government works is, if the men in charge of it have got the welfare of the people in mind at all times. If a man loses sight of that even for a minute, you don't have free government anymore." (Citaat van ex-president Harry Truman van de U.S.A.).

Machtsuitoefening om de macht zelf of om geldelijk gewin door de bestuurder en/of ambtenaar is met dit respect in strijd, omdat het belang van de burger geweld wordt aangedaan. Het respect van het bestuur voor de burger kent vanzelfsprekend zijn spiegelbeeld, nl. het respect van de burger voor zijn bestuur en daarmee voor zijn organen en ambtenaren. Evenmin als de burger onrechtmatig handelen van het bestuur behoeft te accepteren, behoeft het bestuur onrechtmatig handelen van de burger te accepteren. Dit laatste is iets, dat al heel lang als gegeven vaststaat; het eerste heeft een langere weg gegaan en nog te gaan.

In dit spanningsveld van schijnbare tegenstelling heeft de rechterlijke macht een uiterst belangrijke rol gespeeld door de ontwikkeling in de rechtspraak van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, abbb, eerst als "paraplu" voor de burger ten opzichte van de overheid bij bestuurlijk en later ook privaatrechtelijk handelen, en vervolgens ook (in omgekeerde richting) als toetssteen ten behoeve van de overheid om laakbaar gedrag van de burger vast te stellen. De overheid incorporeert die door de rechtspraak ontwikkelde abbb in het eigen handelen en legt ze vast in wetten en verordeningen. Dit proces is niet en zal nooit zijn afgerond en is afhankelijk van de democratische ontwikkeling van een land en zijn bestuur naar de rechtsstaat toe. Hoewel de perfecte rechtsstaat waarschijnlijk nooit zal bestaan, moet wel altijd naar perfectionering worden gestreefd, op papier en in de geest van de mens.

In hoeverre is ons land een rechtsstaat en is het hier noodzakelijk, dat de perfectionering wordt nagestreefd? Onder "land" wordt niet alleen verstaan de bestuurslaag land, maar alle bestuurlijke entiteiten, waaruit ons land is opgebouwd, dus het Land en de vijf eilandgebieden.

Zonder twijfel kan worden gesteld, dat de Nederlandse Antillen een rechtsstaat vormen. Immers, er zijn een onafhankelijke rechtspraak, geheime verkiezingen voor Staten en eilandsraden, een via gekozen organen tot stand komende wetgeving en een democratisch controlemechanisme. De perfectionering van de rechtsstaat vindt haar vervolg in de wetgeving omtrent de deugdelijkheid van bestuur. De Landsverordening openbaarheid van bestuur (P.B. 1995, no. 211) is op 1 september 1996 in werking getreden. Een tweetal andere wetten in het kader van de deugdelijkheid van bestuur

staat op stapel, nl. de Landsverordening administratieve rechtspraak (LAR) en de Landsverordening ombudscommissie (LOC).

Twee internationale verdragen spelen op de achtergrond een belangrijke rol, nl. het Verdrag van Rome (Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Trb. 1951, 154) en het "Bupo"-verdrag (Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Trb. 1969, 99). Voor de ontwikkeling van de deugdelijkheid van bestuur in het Koninkrijk zijn beide verdragen een grote stimulans geweest. Eerst in de Nederlandse wetgeving en later in de Nederlands-Antilliaanse en de Arubaanse wetgeving. De openbaarheid van bestuur, de administratieve rechtspraak en het morele gezag van een ombudsinstituut dragen samen met het mondiger worden van de burger en de voortschrijdende democratisering van het bestuur (alles in wisselwerking!) hieraan bij. Natuurlijk stonden en staan de ontwikkelingen in het Koninkrijk niet los van die in de rest van de democratische wereld.

Hoe zijn de ontwikkelingen inzake de deugdelijkheid van bestuur in de Nederlandse Antillen geweest? Tot het einde van de 80-er jaren is de deugdelijkheid van bestuur als beginsel voor bestuurlijk handelen politiek enigszins onderbelicht gebleven. Een voorontwerp voor een landsverordening administratieve rechtspraak in 1987 is om onbekende redenen niet verder gekomen dan de bureaulade. De Nederlands-Antilliaanse rechtspraak heeft deze lacune deels kunnen opvullen door een ruime toepassing van het begrip onrechtmatige daad in procedures tegen de overheid. Pas begin 90-er jaren begon de deugdelijkheid van bestuur als beginsel de aandacht krijgen die het verdiende. Zonder andere activiteiten tekort te willen doen is de workshop administratieve rechtspraak die in het najaar van 1993 onder auspiciën van de Universiteit van de Nederlandse Antillen en in samenwerking met het Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken (CBJAZ) werd georganiseerd voor bestuurders en ambtenaren het feitelijke startpunt geweest. In datzelfde jaar begonnen zich voorzichtig de eerste lijnen van de wetgeving op dit gebied af te tekenen. De door de rechtspraak vastgelegde jurisprudentie dient een wettelijk en bestuurlijk vervolg te krijgen. De alhier reeds bekende vormen van administratieve rechtspraak (belastingen, sociale zekerheid, ambtenarenzaken en enige bijzondere aangelegenheden) dienen vervolmaakt en aangevuld te worden. Bij het aantreden in het voorjaar van 1994 van de toenmalige landsregering werd de deugdelijkheid van bestuur als hoofdbeginsel in het regeerprogramma opgenomen. In de deugdelijkheid van bestuur zijn de administratieve rechtspraak, de openbaarheid van bestuur en het ombudsinstituut elkaars complementen. Door de wisselwerking tussen bestuur, burger en rechtspraak bij het gebruik maken van de deugdelijkheid van bestuur en het opnemen in de wetgeving ervan zal de Nederlands-Antilliaanse rechtsstaat een sprong voorwaarts maken.

Zoals vermeld, begonnen in 1993 zich de eerste lijnen van wetgeving inzake deugdelijkheid van bestuur af te tekenen. In januari 1994 werd de Landsverordening Klachtencommissie Politieel Optreden ingevoerd. De werking ervan werd in 1997 uitgebreid. De stand van zaken van dit moment is, dat de Landsverordening openbaarheid van bestuur (LOB) op 1 september 1996 in werking is getreden. Het ontwerp van de Landsverordening administratieve rechtspraak (LAR) is becommenta-

rieerd door de President van het Hof van Justitie en is door de Raad van Advies van advies voorzien. De ambtelijke voorbereiding van het ontwerp van de Landsverordening ombudscommissie (LOC) is afgerond.

Wat betekent dit in de praktijk? Kort gezegd: een mentaliteitsomgeving, zowel bij het bestuur (bestuurders en ambtenaren) als bij de burger. Het is niet zo, zoals sommige bestuurders dachten en wellicht nog denken, dat de burger op de schoot van de bestuurder plaatsneemt en meebeslist wat moet gebeuren. Het is wel zo, dat in het vervolg alle besluiten van het bestuur op zorgvuldige(r) wijze tot stand moeten komen, qua voorbereiding en formulering, en evenzo moeten worden uitgevoerd. Besluiten moeten het daglicht kunnen verdragen en moeten ondubbelzinnig zijn. De bestuurder zit er niet (meer) voor de belangen van een beperkte invloedrijke laag of uitsluitend voor zijn eigen partij, maar voor de burger in het algemeen. Overheidsgelden moeten slechts aangewend worden voor zaken tot nut van het algemeen. De burger betaalt belasting en mag weten wat het bestuur met zijn (des burgers) geld doet. Via de openbaarheid van overheidsdocumenten, de administratieve rechtspraak en het ombudsinstituut zal de burger het bestuur ook voor feitelijke beslissingen ter verantwoording kunnen roepen. Het preventieve effect van een dergelijk systeem is niet te onderschatten. De burger is niet meer afhankelijk van de alertheid van een enkel Staten- of eilandsraadslid of, in laatste instantie, van het stemhokje.

Het bestaan van een dusdanig ontwikkelde rechtsstaat kent ook een ander voordeel, dat moeilijk te kwantificeren is, maar wel bestaat, nl. een gunstig klimaat voor het bedrijfsleven en het toerisme. Bij de keuze tot het vestigen van een bedrijf of het doen van investeringen ten behoeve van het toerisme speelt voor de bonafide ondernemingen de wetenschap, dat men niet het slachtoffer kan zijn van ambtelijke of bestuurlijke willekeur en dat er politiek en sociaal gezien een rustig klimaat heerst, een belangrijke, wellicht doorslaggevende rol. Aan de andere kant heeft de overheid dan ook het morele recht de ondernemer te houden aan de geldende wetten en regels.

2.2. Deugdelijkheid van bestuur als burgerrecht

De overheid kan gezien worden als een monopolist op het gebied van geweldstoepassing, wetgeving en taken van openbaar belang. Tegenover dit monopolie staan waarborgen voor de burger in de vorm van rechten. Op een goed evenwicht tussen deze twee polen is de democratische rechtsstaat gebaseerd. Om die rechten niet een schijnvertoning te laten zijn (de rechten staan wel op papier, maar worden niet in de praktijk toegepast; daardoor wordt de rechtsstaat aangetast), is deugdelijkheid van bestuur, zowel als geschreven en als ongeschreven regel nodig. De resultaten hiervan kunnen bijdragen aan de duidelijkheid van het overheidsoptreden. In dit geheel speelt het ambtelijk apparaat een belangrijke rol. Noch het bestuur zelf, noch de burger mag het ambtelijk apparaat ervaren als een gesloten blok. Het ambtelijk apparaat staat in dienst van bestuur en burger en moet derhalve naar beide zijden op transparante wijze zijn werk doen. De Landsverordening openbaarheid van bestuur (LOB) speelt in de

verhouding bestuur en ambtelijk apparaat enerzijds en burger anderzijds hierin een belangrijke rol.

Verwezen wordt naar de in onderdeel 2.1 genoemde internationale verdragen, alsmede naar artikel 43 van het Statuut, de artikelen 107, tweede lid, 108 en 110 van de Nederlandse Grondwet en de artikelen V.17 en V.19 van de Staatsregeling van Aruba waar de deugdelijkheid van bestuur constitutioneel is verankerd. De Nederlandse Antillen worden in dit rijtje gemist. In de Nederlandse Antillen dient dus nog te worden voorzien in een constitutionele verankering. De Regering heeft in de Staten toegezegd hieraan op korte termijn gevolg te geven. Het principe van deugdelijkheid van bestuur als burgerrecht wordt echter in alle landen van het Koninkrijk erkend. In de door de toenmalige regering goedgekeurde nota "deugdelijkheid van bestuur in de eilanden" van het Bureau Constitutionele Zaken (december 1994), en in de toespraak van de toenmalige Staatssecretaris belast met Constitutionele Zaken ter gelegenheid van het eerdergenoemde internationaal symposium in Aruba over de deugdelijkheid van bestuur in kleine landen (april 1995) is dit uitgangspunt evenzeer ondubbelzinnig gekozen. Verwezen kan ook worden naar het januari/februari-nummer 1996 en het augustus/september-nummer 1997 van "Kompas" (het voormalige tweemaandelijks informatiemagazine van de Regering van de Nederlandse Antillen).

2.3. De communicatie als instrument van deugdelijk bestuur in de relatie overheid - burger

De positie van de communicatie als instrument van deugdelijk bestuur in de relatie overheid - burger is lang onderbelicht gebleven. De houding van de overheid tegenover de burger is eenzijdig en wordt, als er al informatie wordt gegeven, gekenmerkt door een informatiestroom in de vorm van folders, brochures, voorlichtingspagina's, overheidsprogramma's op radio en TV en persconferenties. De overheid probeert de burger in een door haar gewenste richting te sturen. Met de vraag of de burger op dat moment op een dergelijke voorlichting zit te wachten, wordt geen rekening gehouden, zodat de voorlichting vaak weinig effectief is en de burger met het gevoel blijft zitten, dat hij niet serieus wordt genomen. De acceptatie door de burger van overheidsbeslissingen en zijn invloed daarop blijven op die manier laag. Veel effectiever is het om die voorzieningen te treffen die een burger snel op een concrete vraag antwoorden, uiteraard tegen lage kosten en gesteld in begrijpelijke taal. Hiervoor is niet alleen de eerdervermelde mentaliteitsomgeving nodig, maar ook een investering door de overheid in de opkomende informatietechnologie, zodat informatiedistributiecentra kunnen worden opgezet. Daar kan de burger door het gebruiken van ter plaatse aanwezige computers of het aanspreken van aldaar aanwezige voorlichtingsambtenaren zelf de vragen stellen aan de overheid die bij hem leven. Hij kan dus zelf de informatie halen over het onderwerp dat hem op dat moment interesseert.

Naast de ontwikkeling van de burger van passieve informatieontvanger naar actieve informatiehaler is binnen de overheid de ontwikkeling van de beleidsverdedigende

voorlichting naar de beleidsvoorbereidende en -ondersteunende voorlichting noodzakelijk. Dat wil zeggen, dat de mening van de burger over een bepaald onderwerp niet achteraf in de door de overheid gewenste richting wordt gedwongen, maar vooraf wordt gepeild, voordat beleid zal worden ontwikkeld, en bij de ontwikkeling van het beleid met de mening van de burger reeds zoveel mogelijk rekening is gehouden. Een recent voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het mediabeleid door de Regering, waarbij de betrokkenen, in casu de verschillende media, enkele keren vooraf hun mening is gevraagd over de opzet van de ontwerp-medialandsverordening. Met de wensen van de betrokkenen is zoveel mogelijk rekening gehouden, waardoor de verwachting gerechtvaardigd is, dat de acceptatiegraad bij de invoering van de Medialandsverordening hoog zal zijn.

Een voorzichtige conclusie kan zijn, dat de acceptatieproblemen bij de burger met betrekking tot het overheidsbeleid veroorzaakt worden door de relatieproblemen overheid - burger. Met andere woorden, de overheid dient vooraf draagvlak te scheppen voor haar te ontwikkelen beleid en dit niet achteraf te pogen voor reeds ontwikkeld beleid.

Om tot een evenwichtige ontwikkeling naar beleidsvoorbereidende en -ondersteunende en communicatieve voorlichting te komen kunnen vier uitgangspunten worden gehanteerd:

1. Interactie.
Tussen de overheidsorganisaties en de burgers zal regelmatig en intensief gericht overleg moeten worden gepleegd waarbij niet de eigen beleidsnota centraal staat, maar het beleidsvoornemen en de reactie van de burgers daarop. In onderlinge discussie en samenwerking moet worden bezien wat op dat moment uit maatschappelijk oogpunt haalbaar en acceptabel is. Politieke bevoegdheid past niet in dit kader.
2. Flexibiliteit.
Het doel mag niet de middelen heiligen. Het is allang bekend, dat in de praktijk de beleidsplannen tijdens de implementatie veranderen, omdat zij worden aangepast aan de uitvoeringsmogelijkheden. Dat kan dus ook vooraf, in de interactiefase, gebeuren.
3. Transparantie.
De overheid moet transparant (doorzichtig) zijn over de inhoud van de plannen en over de procedures. Weinig beleid voldoet hier al aan, ondanks de goede voornemens die zijn geuit bij de invoering van de Landsverordening openbaarheid van bestuur.
4. Sociale processen.
De overheid moet op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de maatschappij. Wat tien jaar geleden niet mogelijk was, kan heden ten dage wel en andersom. Het overheidsbeleid en dus de voorlichting aan en de communicatie met de burger

moeten continu daarop worden afgestemd. Burgers zijn niet allen gelijk aan elkaar; de belangen kunnen verschillen. De overheid kan hierbij een brugfunctie vervullen, bijvoorbeeld bij het afstemmen van de belangen bij de keuze van de vestiging van een opvangcentrum voor drugsverslaafden, de bouw van een nieuw bedrijf en dergelijke.

Hierboven zijn enkele uitgangspunten weergegeven die van belang zijn voor de ontwikkeling van de communicatie tussen de overheid en de burger.

De communicatie als overheidsbeleid en dus als middel om de acceptatie door de burger van haar beleid te bevorderen staat nog in de kinderschoenen. Om tot verbetering van de relatie overheid - burger te komen dient aan de ontwikkeling van het communicatiebeleid grote aandacht te worden besteed, onder meer door professionalisering op dit gebied van de overheidsvoorlichtingsdiensten.

2.4. Integriteit als houding van de overheid

Hiervoor is reeds genoemd de noodzaak tot mentaliteitsverandering binnen het bestuur en het ambtelijk apparaat naar de burger toe. Hiervan mag een wisselwerking worden verwacht met de burger. Een overheid die de burger respecteert mag ook verwachten, dat de burger haar respecteert. In onderdeel 2.1 is hiervan reeds melding gemaakt. Daarnaast bestaat nog een belangrijk aspect van de deugdelijkheid van bestuur en dat is, dat de overheid zich bij haar eigen handelen ook houdt aan de normen die zij aan de burgers oplegt. Een praktisch voorbeeld moge dit verduidelijken:

Een politiemans schrijft bekeuringen uit aan automobilisten die de autogordel niet dragen; vervolgens stapt hij in zijn dienstauto en rijdt weg zonder de autogordel aan te gespen. De geloofwaardigheid van het overheidshandelen, nl. het uitschrijven van bekeuringen op grond van de wettelijke draagplicht van de autogordel, roept hiermee tenminste vraagtekens op.

Hoewel in dit concrete voorbeeld niemand de integriteit van de betrokken politiemans in twijfel zal trekken, zal dat in een geval van een ambtenaar of een bestuurder die geld of diensten accepteert van een burger die een sanctie wil ontlopen of iets gedaan wil krijgen dat in strijd is met de wet, wel gebeuren.

De laatste jaren wordt aan de integriteit van ambtenaar en bestuurder als verlengde van de deugdelijkheid van bestuur dan ook meer en meer aandacht geschonken. Mede daardoor komt ook het vraagstuk van de legitimiteit van het overheidsoptreden onder de aandacht. Integriteit en geloofwaardigheid zijn belangrijke maatstaven voor de betrouwbaarheid van de overheid. Het gevoel, dat een overheidsdienaar twijfelachtig optreden niet past, leeft in een democratische samenleving sterk. Een ambtenaar of bestuurder die misbruik maakt van zijn positie kan, zowel intern als extern, het beeld oproepen van een onbetrouwbare overheidsorganisatie. De voorbeeldfunctie van de overheid en haar vertegenwoordigers wordt geschaad.

Integriteit, geloofwaardigheid en dus betrouwbaarheid gaan niet alleen over zaken die goed of fout zijn of wel of niet strikt binnen of buiten de wet vallen. Het overheidshandelen heeft meestal betrekking op complexe en ondoorzichtige problemen.

Men kan niet zonder meer stellen, dat een ambtenaar of bestuurder helemaal niets mag aannemen van relaties (denk aan de bekende kalender of het flesje wijn) of dat alles slechts naar de letter van de wet moet worden uitgevoerd. Twijfel kan ontstaan aan de integriteit van een ambtenaar of bestuurder, wanneer, weliswaar alles strikt binnen de regels van de wet, het ene voordeel op het andere wordt gestapeld. Het gaat er uiteindelijk om of er een oneigenlijke afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid(sdienaar) en derden ontstaat en of er een oneigenlijk (persoonlijk) voordeel wordt behaald.

2.5. Effecten van illegale activiteiten op de integriteit van het overheidshandelen

De Nederlandse Antillen worden steeds sterker getroffen door de georganiseerde misdaad, zowel van buitenlandse als binnenlandse zijde. Van georganiseerde misdaad is sprake, als personen, groepen van personen en organisaties zich voor kortere of langere periode gestructureerd bezighouden met een reeks van illegale activiteiten met het oogmerk de vermogens die worden verdiend door middel van deze activiteiten voor zichzelf te behouden of voor hetzelfde doel te investeren. Deze werkwijze druist derhalve in tegen alle regels die het algemeen belang dienen en vormt een gevaar voor de samenleving en de rechtsstaat.

Als activiteiten van de georganiseerde misdaad kunnen worden genoemd:

- Handel in verdovende middelen, in wapens en in mensen;
- prostitutie;
- kansspelen;
- bouwfraude;
- afpersing;
- witwassen van gelden afkomstig uit bovengenoemde activiteiten.

De handel in verdovende middelen is van alle het lucratiefst. Deze handel kent geen grenzen en bijna alle landen en eilanden in onze regio worden voor deze handel gebruikt. Een aantal dient als exportpunt en andere als financieel centrum waar het geld witgewassen wordt. De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba is een van de instrumenten tot bestrijding van deze handel.

Voor de Nederlandse Antillen vormt het witwassen van gelden een groot probleem, gelet op het feit, dat de economie voor een groot deel afhankelijk is van buitenlandse investeringen. Het screenen van grote investeerders kan in dezen preventief werken en dienen als signaalwerking naar de tegen deze praktijken samenwerkende landen. De Landsverordening Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT) (P.B. 1996, no. 21) is een van de instrumenten tot bestrijding van het witwassen van gelden.

Om het vergaarde vermogen te vergroten en te beschermen tegen rivalen en tegen de overheid maken de criminele organisaties gebruik van alle middelen die hen ter beschikking staan. Deze middelen kunnen als volgt worden weergegeven:

- Het beïnvloeden van politieke partijen, waardoor bepaalde (wets)voorstellen niet

- kunnen of zullen worden aangenomen;
- het corrumpere van het bestuurs- en het ambtenarenapparaat, waardoor er niet effectief tegen deze organisaties kan worden opgetreden;
- het destabiliseren van de lokale economie door deze afhankelijk te maken van het geld dat afkomstig is van deze organisaties en hun praktijken;
- het ontregelen van de maatschappij door het bevorderen van de lokale criminaliteit, zich uitende in het ronselen van koeriers en helpers onder de lokale bevolking en het betalen voor de bewezen diensten met verdovende middelen die deze dan zelf aan de man moeten brengen.

Een en ander houdt in, dat de criminele organisaties alles in het werk stellen de autoriteiten te belemmeren in het bestrijden en het ontmantelen van de organisaties. Zij trachten in de overheidsdiensten medewerkers te recrutereren die hen op de hoogte houden van de plannen en stappen van de autoriteiten. Kwetsbare diensten in het kader van de bedreiging door de georganiseerde misdaad zijn:

- De politie, wegens de aantasting van de effectiviteit van onderzoeken en het ondershands verkrijgen van vergunningen;
- de douane, wegens de illegale import en export;
- de burgerlijke stand en het bevolkingsregister, wegens het verkrijgen van de benodigde documentatie, zoals valse paspoorten en identiteitsbewijzen;
- het domeinbeheer, wegens het ondershands regelen dat onroerend goed wordt geregistreerd, zonder dat dit opvalt.

Het groeiende probleem van de georganiseerde misdaad en de daaruit voortvloeiende aantasting van de integriteit kunnen alleen worden aangepakt wanneer het bestuur standpunten daartegen inneemt. De overheidsdiensten moeten in het kader daarvan nauw samenwerken en laakbaar gedrag op dit punt onderkennen, onderzoeken en bestrijden door vroegtijdige signalering en actie. Ongetwijfeld kan het aanwijzen van kwetsbare functies in dit kader hieraan bijdragen. Personen die in kwetsbare functies worden en zijn benoemd dienen aan een veiligheidsonderzoek te worden onderworpen c.q. regelmatig te worden onderworpen ter bestrijding van corrumperende handelingen en verstrengeling van belangen.

3. HET AMBTENARENAPPARAAT

3.1. Verbetering van de kwaliteit van het ambtenarenapparaat

Elk overheidshandelen dient gekenmerkt te worden door onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid, dus door integriteit. Een kwalitatief hoogwaardig overheidshandelen vereist een kwalitatief hoogwaardig ambtenarenapparaat.

De realisering van deugdelijkheid van bestuur in de vorm van het realiseren van een verbetering in de kwaliteit van het bestuur c.q. de overheidsorganisaties in de Nederlandse Antillen geschiedt onder meer door middel van de verbetering en versterking van de bestuurlijke organisaties, de bestuurskracht en de financiële kolom. Binnen de ontwikkeling van verbetering bij de overheidsorganisaties wordt met name aandacht besteed aan de verzakelijking en professionalisering van het functioneren van de overheid waarbij de effectiviteit en efficiëntie kernbegrippen zijn. Er wordt vanuit gegaan, dat de bestuursorganisatie beheersbaar moet zijn, evenwichtig opgebouwd en kwalitatief op voldoende niveau. Dit allemaal terecht, want zonder een goed functionerend ambtenarenapparaat als een van de belangrijkste voorwaarden voor deugdelijk bestuur ontstaan gelegenheidsstructuren die zich lenen voor misbruik.

Desalniettemin zal aandacht besteed moeten worden aan enkele niet-zakelijke aspecten, zijnde aandacht voor gevoelens en authenticiteit, wat het individu beweegt, om kwesties zoals eerlijkheid, zin voor ethiek en integriteit.

In de praktijk zijn vele ontwikkelingen en activiteiten te signaleren die inhoud geven aan de verbetering van de bestuurskracht en de bestuursorganisatie in de Nederlandse Antillen. Zo zijn reeds diverse projecten opgestart om de overheden transparanter, doeltreffender en doelmatiger te laten functioneren ten behoeve van de dienstverlening aan de burgers. Genoemd kunnen worden de activiteiten op het gebied van deugdelijkheid van bestuur in de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, "reinventing government", de uitvoering van het stappenplan op Sint Maarten, de vernieuwing van het bestuursapparaat op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, de kerntakendiscussies, het proces van "Transformashon" op Curaçao, de verbetering van het financieel beheer en het proces om te komen tot noodzakelijkheidsbegrotingen en het vierjarige programma "Operatie Verbetering Beleids- en Beheersinstrumentarium Nederlandse Antillen 1996-2000".

Zoals eerder aangegeven zullen niet alleen de organisatiestructuren verbeterd moeten worden, maar zal er ook aandacht moeten zijn voor de zuiverheid en de discipline waarmee de ambtelijke diensten en hun medewerkers hun verantwoordelijkheden dragen en vervullen. De lokale ambtelijke organisatiecultuur en de mentaliteit van de individuele ambtenaar zijn ook aan discussie onderhevig, indien doelstellingen zoals dienstbaarheid aan het openbaar bestuur ten behoeve van het algemeen belang, aan de gemeenschap en aan de burgers binnen de kaders van de uitgestippelde wet- en regelgeving gerealiseerd moeten worden.

3.2. Integriteit van de ambtenaren

Ambtenaren zullen zowel loyaliteit aan het bestuur als hun eigen verantwoordelijkheid hoog in het vaandel moeten houden. Dit stelt hoge eisen aan hun vermogen om zorgvuldig en effectief te opereren in een omgeving die hen voortdurend voor gewijzigde situaties en voor nieuwe kansen en bedreigingen stelt. Bedreigingen in de vorm van het verrichten van kwetsbare handelingen door politieke ambtsdragers en ambtenaren in het kader van hun ambt en waarbij de mogelijkheid reëel aanwezig is, dat zij hun positie, bevoegdheden en kennis op een oneigenlijke wijze gebruiken, met als doel zichzelf of een of meerdere burgers onrechtmatig te bevoordelen. Ondanks alle verleidingen wordt van de ambtenaar verwacht, dat deze weerbaar is en zich afzet tegen al deze verleidingen en bedreigingen.

In de Nederlandse Antillen komt het niet vaak voor, dat in de media aangegeven wordt, dat ambtenaren over de schreef zijn gegaan. Er wordt binnen de gemeenschap echter wel vaak over gepraat. Menigmaal zijn dan ook insinuaties naar voren gekomen in desbetreffende discussies als zou een ambtenaar informatie laten uitlekken naar de pers. De vragen hierbij zijn of dit integer gedrag is en of de ambtenaar in zo'n situatie opereert binnen de grenzen van de wet en of het überhaupt altijd helder is wat wel en wat niet mag.

Een ambtenaar heeft ook recht op vrijheid van meningsuiting, mag bv. lid zijn van een politieke partij en kan zich ook anderszins politiek uiten. Maar hoe staat het met de ambtelijke verantwoordelijkheid? Daarnaast draagt de ambtenaar geen politieke verantwoordelijkheid en kan zijn individuele belang of zijn geweten in het kader van het bovenstaande in gedrang komen met zijn voornaamste opdracht, nl. het dienen van de burger en dus het dienen van het algemeen belang.

Ten einde de ambtenaar instrumenten aan te reiken voor het bewerkstelligen van een zakelijke en objectieve instelling in een gezonde ambtelijke organisatiecultuur, is het aan te bevelen de kwestie van integriteit bespreekbaar te maken binnen de overheidsorganisatie. Dit door middel van een bewustwordingstraject, maar ook door deze te incorporeren in de processen van de verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Het ontwikkelen van een optimaal preventiebeleid ter voorkoming van laakbaar gedrag, fraude en corruptie is ook aan te raden waarbij gebruik gemaakt zal moeten worden van rechtspositionele, personele en organisatorische instrumenten. Het personeelsbeleid speelt hierbij een centrale rol, maar zeker ook het management. Het management heeft bij de preventie van fraude en corruptie een voorbeeldfunctie en dient zich daarnaar te gedragen. Bijvoorbeeld door zich beperkingen op te leggen ten aanzien van het aanvaarden van relatiegeschenken en bepaalde gunsten. De bestuurlijke leiding en de ambtelijke top zijn verantwoordelijk voor de bedrijfscultuur en de "esprit de corps" waarbinnen gewerkt moet worden. Het moet tenslotte voor iedere betrokkene duidelijk zijn, dat ontoelaatbare gedragingen bestraft worden.

3.3. Maatregelen en instrumenten ter waarborging van integriteit

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken is ook een noodzakelijke voorwaarde voor integriteit. Met andere woorden, de overheidsorganisatie dient allereerst kwalitatief op peil te zijn, wil men overgaan tot het systematisch ontwikkelen van preventief beleid op het gebied van de waarborg van de integriteit. Gepleit moet worden voor de naleving van bestaand en de inzet van nieuw instrumentarium om inbreuken op de integriteit te voorkomen en aan te pakken.

De Nederlandse Antillen hebben geen specifieke activiteiten geëntameerd die gericht zijn op preventief beleid om met name fraude en corruptie tegen te gaan noch zijn bijzondere maatregelen getroffen om inbreuken op integriteit te voorkomen. In reeds eerder genoemde projecten op het gebied van de verbetering van de kwaliteit van het bestuur in de Nederlandse Antillen zijn wel activiteiten opgenomen die als voorwaarden dienen om een preventief beleid uit te stippelen. Zo kunnen genoemd worden de trajecten op het gebied van o.a. het personeelsbeleid.

Nederland heeft ten aanzien van het systematisch ontwikkelen van preventief beleid de volgende stappen onderscheiden: het doorlichten van de organisatie, het veilig stellen van de integriteit van de organisatie, het systematisch bewaken van de toetreding, de ontwikkeling van gedragsregels voor medewerkers, het levend houden van gedragsregels, de controle op de naleving van de gedragsregels en maatregelen in het geval van niet-integer gedrag of het risico daarop.

Voor de Nederlandse Antillen worden in dit rapport enkele voorstellen gedaan die kunnen leiden tot een goed functionerend en integer bestuursapparaat, gezien in het licht van de waarborg van integriteit. Hierbij gaat het met name om maatregelen met een preventief karakter en veel minder het benadrukken van repressieve maatregelen.

Bij het systematisch ontwikkelen van preventief beleid ter waarborging van de integriteit gaat het in de eerste plaats om het adequaat toepassen van bestaande regelgeving en het hanteren van de organisatorische en personele maatregelen en instrumenten, evenals de rechtspositionele instrumenten. Deze categorieën worden achtereenvolgens belicht en er worden enkele aanbevelingen gedaan en/of concrete activiteiten voorgesteld. Waar nodig zullen andere accenten gelegd worden of zullen instrumenten aangescherpt worden.

3.3.1. De doorlichting van de organisatie

Een preventief beleid ten aanzien van de integriteit in de openbare sector is niet mogelijk zonder te weten welke onderdelen van een organisatie potentieel kwetsbaar zijn en medewerkers de mogelijkheid bieden oneigenlijk voordeel te behalen. Ter voorkoming van fraude en corruptie dient allereerst elke overheidsorganisatie doorgelicht te worden op functies en/ of onderdelen die een verhoogd risico vormen. Hierbij gaat het dan met name om de bepaling van kwetsbare onderdelen in de organisatie en de inventarisatie van kwetsbare functies. Van belang hierbij is, dat er

sprake is van een sterke organisatiestructuur, een goed functionerende financiële functie evenals een goede administratieve organisatie.

De administratieve organisatie is een basisvoorwaarde, aangezien hierin de organisatiestructuur is vastgelegd waarop in de praktijk het functioneren van de organisatie gestoeld is. Daarnaast biedt de administratieve organisatie duidelijke richtlijnen ten aanzien van instructies, taak- en functiebeschrijvingen, inclusief verantwoordelijkheden en bevoegdheden die er bestaan voor de ambtenaren, het type van functiescheiding en interne controle. Tevens worden hierin aangegeven de regelgeving en het beleid dat bestaat en toepasbaar is voor bepaalde onderdelen van de organisatie.

In de Nederlandse Antillen zal ook aangegeven moeten worden welke onderdelen van een organisatie kwetsbaar zijn en die tevens medewerkers de mogelijkheid bieden oneigenlijk voordeel te halen. Een en ander dient op uniforme wijze te geschieden. Vanuit elke organisatie kan dan een traject opgestart worden waarbij stapsgewijs organisaties doorgelicht worden of dat zij zelf hun organisaties doorlichten en aandacht besteden aan de zorg om de risico's van aantasting van de integriteit van de eigen organisatie en medewerkers terug te dringen en waar mogelijk uit te sluiten. De terreinen waarop de openbare sector zich beweegt die intrinsiek kwetsbaar zijn, zijn met name genoemd in hoofdstuk 2, onderdeel 5. Op die terreinen dient de overheid zorg te dragen voor adequate regelgeving, voor zover nodig pseudo-wetgeving (richtlijnen) en procedures.

De lopende projecten op het gebied van de verbetering van de kwaliteit van bestuur, zoals met name de Operatie Verbetering Beleids- en Beheersinstrumentarium Nederlandse Antillen, geven in de uitwerking van de projectdoelstellingen een uitgangspunt voor de ontwikkeling van een goede administratieve organisatie. De Nederlands-Antilliaanse regering kan via de toepassing van de discipline Administratieve Organisatie heldere procedures en duidelijkheid over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid binnen de organisaties aangeven, opdat op een zo adequaat mogelijke wijze controle uitgevoerd kan worden met het oog op de preventie van fraude en corruptie. Checks en balances moeten in elk overheidshandelen centraal staan. Daarnaast bieden deze projecten de ruimte om met name de functies op het gebied van personeel, informatie, organisatie en financiën verder te ontwikkelen en aan te scherpen. Deze programma's moeten dan ook gecontinueerd worden om het preventieve beleid voor de waarborg van integriteit te versterken.

3.3.2. De organisatorische maatregelen

Ter bescherming van de integriteit zijn binnen de organisaties enkele maatregelen mogelijk op het gebied van de functiescheiding en -controle, het aanwijzen van bijzondere functies, het transparant maken van overheidshandelen evenals het opstellen en aangeven van praktische werkregels m.b.t. omgang met burgers.

- Functiescheiding en -controle

Ten aanzien van de functiescheiding en -controle dient een organisatie zodanig opgebouwd te zijn, dat bij gevoelige functies ruimte aanwezig is voor functiescheiding. Uitvoering en controle mogen nooit en te nimmer in één afdeling vertegenwoordigd zijn. Ten aanzien van het financieel beheer dient de Comptabiliteitslandsverordening dit aan te geven. Binnen organisaties waar het gaat om onderhandelingen en gesprekken die te maken hebben met risicovolle transacties, zoals het afsluiten van contracten, het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies etc., is het aan te bevelen, dat deze handelingen door ten minste twee ambtenaren gevoerd worden.

Naast de interne controle bij de diensten (interne financiële controle) maken de externe controles door de accountantsdiensten, de Algemene Rekenkamer (externe financiële controle) en de Landsrecherche (opsporing) een belangrijk onderdeel uit van het integriteitsproces. In dit kader is het belangrijk, dat deze controlerende instanties optimaal worden bemenst (kwantitatief en kwalitatief). Bij landsbesluit van 17 mei 1994 (PB 1994, no 48) werden de instelling, taak en organisatie van de Landsrecherche vastgesteld. Het is hier dan ook aan te bevelen, dat de Regering van deze laatste instantie effectief gebruik maakt in het kader van de diverse onderzoeken die gepleegd moeten worden bij het signaleren van fraude, corruptie of laakbaar gedrag. Het is zelfs aan te bevelen deze instantie te gebruiken als meldpunt van gesignaleerde frauduleuze en/of corrupte handelingen.

- Transparant maken van overheidshandelen

Het overheidspersoneel en de burger dienen bewust te worden gemaakt van hun wederzijdse rechten en verplichtingen, onder meer zowel door het verstrekken van informatie binnen de overheidsdiensten als naar de burger toe, e.e.a. in de drie voertalen in de Nederlandse Antillen. In dit kader dient het handelen van de mensen die verantwoordelijkheid dragen transparant te zijn. Processen van de totstandkoming van beleid en besluitvorming dienen duidelijk te zijn. Verwezen wordt hier naar de LOB en de toepassing hiervan en eveneens naar de nog in te stellen LAR.

- Praktische werkregels m.b.t. de omgang met burgers

Uitgaande van de verplichtingen binnen de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) (P.B. 1964, no.159) dienen praktische werkregels te worden geformuleerd met betrekking tot de verplichting van geheimhouding, verbod voor het aannemen van steekpenningen, giften e.d. alsmede het verbod om nevenactiviteiten te verrichten die schadelijk zijn voor de dienstverrichting. Het gedrag als ambtenaar, maar ook het privé-gedrag moet deel uitmaken van de bedrijfscultuur. Belangenverstremgeling kan mede voorkomen worden door de overheidsdienaren de verplichting op te leggen om hun nevenwerkzaamheden en nevenbetrekkingen te melden. Het verdient aanbeveling om uitvoering te geven aan artikel 55, vierde lid, van de LMA inzake het aanvaarden van nevenbetrekkingen of het verrichten van nevenwerkzaamheden. De onverenigbare nevenfuncties en -activiteiten moeten worden aangegeven bij (ei)landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarbij tevens bepaald kan worden, dat de ambtenaar geen nevenwerkzaamheden mag verrichten zonder uitdrukkelijke

toestemming van het bevoegd gezag. Een systeem van melding en registratie moet derhalve hiervoor worden ingevoerd. Ook verdient het aanbeveling om met een regeling te komen voor het aanvaarden van geschenken. De tendens is, dat kleine relatiegeschenken, die niet duur zijn en die vrijblijvend worden aangeboden, de onafhankelijkheid dus niet beperken, acceptabel zijn. Uit de meeste regelingen in Nederland blijkt, dat het bedrag van Hfl. 50,- als "acceptabele waarde" van een geschenk wordt aangenomen. Aanvullend op het plafond zijn veelal nadere regels opgenomen, die betrekking hebben op registratie en/of melding, de frequentie waarin geschenken mogen worden aangenomen (1x per jaar), de eventuele verloting onder medewerkers enz. Ook wordt soms afgezien van het stellen van financiële grenzen. Als vuistregel wordt dan bepaald "dat geschenken en uitnodigingen worden geaccepteerd die wij als organisatie niet kunnen teruggeven", de zg. reciprociteitsregel.

Het opstellen van gedragsregels of een gedragscode voor overheidsdienaren en de controle op de naleving daarvan geldt als aanbeveling alsmede het opstellen van beknopte en heldere gedragsregels voor ambtenaren, zoals het verbod op nevenwerkzaamheden, commissariaten enz., behoudens uitdrukkelijke toestemming.

3.3.3. De personele maatregelen en instrumenten

Het succes of falen van overheidsorganisaties staat of valt voor een groot deel met de inzet, de motivatie en de betrokkenheid van de mensen die er werken en samenwerken. De diverse overheden in de Nederlandse Antillen kampen echter met een tekort aan gekwalificeerd kaderpersoneel. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken worden aangewezen, zoals kleinschaligheid, het patronagesysteem, het feit, dat de bezoldiging van hoger gekwalificeerde krachten onvoldoende is en dus dat deze vaak naar de private sector afvloeien, en het feit dat de ontslagbepalingen van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) misschien niet flexibel genoeg zijn om een ten enenmale ongeschikte ambtenaar te ontslaan.

Het personeelsmanagement en personeelsbeleid zijn essentieel bij het bereiken van de doelstellingen van de overheidsorganisatie. Het personeelsbeleid is een taak van het overheidsmanagement dat in het licht van integriteit ook inhoudt de preventie van corruptie, fraude en laakbaar gedrag. Bij het personeelsmanagement is het essentieel een visie te ontwikkelen op de eisen die aan ambtenaren gesteld worden, uitgaande van de strategie en de steeds in beweging zijnde rol van de overheid. Het verdient in dit kader dan ook aanbeveling om het proces om te komen tot een integraal personeelsbeleid in de Nederlandse Antillen op korte termijn af te ronden.

Naast de organisatorische maatregelen staat het management een aantal personele maatregelen en instrumenten ten dienste, ter preventie van fraude en corruptie. Basisinstrumenten zoals beëdiging, functiewaardering, opleiding, training en vorming, werving en selectie, functioneringsgesprekken maar ook "management development", mobiliteit c.q. functieroulatie en flexibele beloning dienen toegepast c.q. gebruikt te worden.

Op een aantal elementen wordt wat dieper ingegaan:

- Werving en selectie

De waarborging van een eerlijke en objectieve behandeling van de sollicitant tijdens werving en selectie en het vastleggen van de rechten en plichten van de sollicitant is aan te bevelen. Op voordracht van de Minister van Algemene Zaken is bij Landsbesluit d.d. 15 december 1997 de gemengde Commissie “ verbetering secundaire arbeidsvoorwaarden voor overheidsdienaren” ingesteld met als taak de regering te adviseren en beleidsvoorstellen te doen toekomen die moeten leiden tot verbetering van de secundaire arbeidsvoorwaarden van de overheidsdienaren. De Commissie heeft onderling besloten om naast de secundaire arbeidsvoorwaarden ook ongevraagd advies uit te brengen m.b.t. enkele factoren die het functioneren van het ambtenarenapparaat beïnvloeden. In dit kader heeft de commissie aandacht besteed aan de ontwikkeling en invoering van een sollicitatiecode en een beroepscode voor Nederlands-Antilliaanse ambtenaren. Het verdient aanbeveling deze producten kritisch te bekijken en deze op korte termijn te introduceren.

Bij werving en selectie wordt voorgesteld bij de sollicitatiegesprekken ook het aspect van de noodzaak van integriteit als algemene kwaliteitseis aan de orde te stellen.

- Beëdiging

Bij de indiensttreding kan de ambtseed voor alle ambtenaren strikter worden gehanteerd, waarbij ook hier de aandacht voor de noodzaak van integriteit van het ambtenarenapparaat voorop staat.

- Functieroulatie

Aanbevolen wordt een functieroulatiebeleid te ontwikkelen, niet alleen om de inzetbaarheid van ambtenaren binnen het apparaat te vergroten, maar tevens als bescherming bij risicovolle functies.

- Functioneringsgesprek

Voorgesteld wordt het invoeren van een bevorderingsbeleid gebaseerd op periodieke functioneringsgesprekken en –beoordelingen. Ook tijdens functioneringsgesprekken kan door de bestuurlijke leiding en de ambtelijke top aandacht besteed worden aan motieven en omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat ambtenaren over de schreef gaan.

- Opleiding en vorming

In verband met de upgrading van het ambtenarenapparaat waren voldoende mogelijkheden te creëren voor het volgen van opleidingen en cursussen. In het kader van ambtenarenopleidingen moet aandacht besteed worden aan het scheppen van een open cultuur en het ambtelijk arbeidsethos alsmede de integriteitkwesities.

- Op managementagenda plaatsen

Bij werk- en afdelingsoverleg moet er structureel aandacht zijn voor integriteit. De leiding moet zorg dragen voor een open communicatie waarin bijvoorbeeld gevoelige zaken aan de orde komen. Zaken zoals bijv. het aanvaarden van geschenken, bepaalde risico's bij het uitvoeren van werkzaamheden en ontoelaatbare gedragingen in een organisatie.

3.3.4. De rechtspositionele instrumenten

De Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) fungeert als basis voor de

bestaande regelgeving met betrekking tot de rechtstoestand van de ambtenaar. In het kader van beleidsontwikkeling inzake bestuurlijke integriteit (het preventieve beleid als ook het repressieve beleid) zal dan ook naast de systematische bewaking van de toetreding tot de overheid, de gedragsregels voor overheidswerknemers en de controle met name in functies met een verhoogd risico, ook aandacht besteed moeten worden aan maatregelen, indien risico's of onjuist gedrag of handelingen zijn gesignaleerd en/of vastgesteld.

In eerdere paragrafen is aandacht besteed aan enkele personele en organisatorische instrumenten. In deze paragraaf zal worden getracht het een en ander te bekijken vanuit een rechtspositionele invalshoek. Met name bij de toetreding tot de overheidsorganisatie zal aandacht besteed moeten worden aan de selectie van de medewerker op de punten van justitiële antecedenten en veiligheidsonderzoek bij vertrouwensfuncties. Daarnaast dient een actieve controle op de naleving hiervan te worden gehanteerd met betrekking tot de gedragsregels voor ambtenaren (LMA, hoofdstuk VII, artikelen 46, 54 en 62 e.v.). Bij de bestaande regelgeving die hierbij aan de orde komt kan misschien de vraag rijzen of deze voldoende adequaat is. Echter, het is een taak van de overheidsorganisatie om het een en ander nader te concretiseren, indien dit niet het geval zal zijn. Belangrijk is, dat het beleid op dit gebied duidelijk en voor iedereen kenbaar is.

Van groot belang is, dat wordt opgetreden, wanneer en waar er concreet een bedreiging van de integriteit is of als de integriteit is aangetast. De LMA voorziet in hoofdstuk VIII in een aantal disciplinaire maatregelen bij onjuist gedrag of onjuiste handelingen van een ambtenaar. Indien deze vermoedens van ernstige en omvangrijke vormen van plichtsverzuim tevens een strafbaar feit betreffen, zal het zonder meer wenselijk zijn om het Openbaar Ministerie op de hoogte te stellen. De Landsrecherche zou tevens kunnen worden ingeschakeld. In dit kader is het gewenst, dat het Openbaar Ministerie aan het bevoegd gezag desgewenst informatie verstrekt over de resultaten van het justitieel onderzoek.

Voorgesteld wordt in dit kader de LMA zodanig aan te passen, dat de procedure tot ontslag van ambtenaren die niet of onvoldoende functioneren of zich schuldig hebben gemaakt aan ernstig plichtsverzuim flexibeler wordt gemaakt. Voorts ware de bevoegdheid van het hoofd van dienst om disciplinaire straffen op te leggen, bedoeld in artikel 83, tweede lid, van de LMA, nog verder uit te breiden dan reeds bij de wijziging van 1997 (P.B. 1997, no. 310) is geschied. Tenslotte wordt de aandacht gevestigd op het bestaan van de verplichting, bedoeld in artikel 200 van het Wetboek van Strafvordering, voor openbare colleges en ambtenaren "tot aangifte van strafbare feiten waarvan zij kennis krijgen in de uitoefening van hun bediening" en het actief hanteren van deze verplichting.

Ook hier geldt echter, gezien vanuit een preventief kader, dat het zaak is om zodanige maatregelen te treffen, dat inbreuken op de integriteit worden bemoeilijkt c.q. tijdig worden gesignaleerd, zodat direct maatregelen kunnen worden getroffen om herhaling te voorkomen.

4. DE BESTUURDERS

4.1. Integriteit van de bestuurders

Bestuurders behoren een voorbeeldfunctie te vervullen. Hun eigen handelen en nalaten heeft effect op de rest van de organisatie en de omgeving. Bij het in functie treden van nieuwe bestuurders moet expliciet en nadrukkelijk worden ingegaan op het waarden- en normenpatroon dat binnen het bestuur gewenst is. Het ontwikkelen van een gedragscode is dus aan te bevelen.

Bij integriteitsaantastende kwesties moeten heldere en voor de omgeving herkenbare sancties getroffen worden. Voorts is verdere bewustwording nodig van de (externe) effecten van het hebben van betaalde en niet-betaalde nevenfuncties en -activiteiten. De machtsuitoefening door de overheid dient, in de rechtsbetrekking met de burger, te vallen binnen de grenzen van het recht.

De bestuurder is verantwoordelijk voor het eigen optreden en het optreden van het bestuursapparaat. De uitvoeringspraktijk moet ook aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Ter waarborging, dat de uitvoeringspraktijk in overeenstemming is met de gestelde kwaliteitseisen, dient die praktijk te voldoen aan een aantal voorwaarden, ten aanzien van personeel, materieel alsmede organisatie, van externe controle en van financiën.

Volgens artikel 26 van de Comptabiliteitslandsverordening (P.B. 1953, no. 1) is een minister bevoegd om namens het land privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Indien daarbij een geldelijk belang is betrokken dient de rechtshandeling schriftelijk te geschieden. Vreemd genoeg stelt de landsverordening wel een grens aan de periode waarvoor door de minister een overeenkomst mag worden aangegaan, te weten maximum vijf jaar, maar niet aan de hoogte van het bedrag waarvoor het Land door de minister kan worden gebonden.

In de praktijk kan gemakkelijk gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om met behulp van artikel 27 van de Comptabiliteitslandsverordening af te wijken van de verplichting tot het houden van een openbare aanbesteding.

Voorgesteld wordt te bepalen, dat bij de toepassing van artikel 27 boven een bepaald bedrag een onafhankelijke adviescommissie wordt ingeschakeld, met dien verstande, dat de minister, indien hij contrair gaat, verplicht is het advies van de commissie alsmede de redenen van zijn contrair gaan in de ministeriële beschikking op te nemen. Voorts dient de desbetreffende ministeriële beschikking in het Publicatieblad te worden gepubliceerd.

4.2. Nevenwerkzaamheden van de bestuurders

Cumulatie van functies kan leiden tot verstrengeling van belangen die vanuit een oogpunt van integriteit ongewenst moet worden beschouwd. In dit licht moeten

nevenfuncties en -activiteiten van bestuurders openbaar zijn en moeten deze regelmatig worden geëvalueerd.

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen bevat geen bepalingen met betrekking tot nevenfuncties en -activiteiten voor ministers en Statenleden. De Staatsregeling (artikel 37, vierde lid) bevat wel bepalingen met betrekking tot incompatibiliteiten voor ministers. Ook is het ambt van minister in afzonderlijke verordeningen, waaronder de Landsverordening Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, onverenigbaar verklaard met andere openbare ambten.

In tegenstelling tot in de Arubaanse Staatsregeling (artikel III.7) wordt in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geen opsomming van incompatibiliteiten van de Statenleden gegeven. Wel wordt het lidmaatschap van de Raad van Advies (artikel 28, vijfde lid), van de Raad van Ministers (artikel 37, vijfde lid) respectievelijk met een militair ambt, een gezaghebbersambt, een diplomatiek ambt en een consulaire ambt (artikel 48) onverenigbaar verklaard met het lidmaatschap van de Staten. Voorts wordt in enkele afzonderlijke verordeningen, waaronder de Landsverordening Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, het lidmaatschap van de Staten met andere openbare ambten onverenigbaar verklaard.

In Nederland bestaat sinds 1978 een interne regeling inzake onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers en staatssecretarissen. In de Nederlandse Antillen is, onder de vorige regering, naar analogie van de Nederlandse regeling, een conceptvoorstel opgesteld, dat echter niet formeel is vastgesteld. Het voorstel komt er voornamelijk op neer, dat de door de kabinetsformateur/minister-president aangezochte minister schriftelijk dient op te geven welke belangen hij heeft in één of meer ondernemingen, welke functies en nevenfuncties hij uitoefent, welke nevenwerkzaamheden hij verricht, alsmede gegevens over zijn vermogenspositie die van belang kunnen zijn met het oog op een goede uitoefening van zijn toekomstig ambt. Voorts bevat het voorstel regelingen waaraan de minister zich dient te houden tijdens zijn ambtsuitoefening (bijvoorbeeld geen nevenfuncties aanvaarden), alsmede een regeling voor na de ambtsperiode.

Wat Aruba betreft geldt, dat er een ontwerp-landsverordening Zuivere ambtsvervulling politieke ambtsdragers ofwel "Ley di Salvaguardia" bestaat, gedateerd 12 mei 1988, met bijbehorende toelichting. Het ontwerp komt in grote lijnen overeen met de Nederlandse regeling van 1978 en met het Nederlands-Antilliaanse conceptvoorstel.

Het wordt wenselijk geacht, dat op korte termijn een regeling terzake wordt getroffen. Daarbij moet worden beslist of er sprake dient te zijn van een wettelijke regeling, dan wel van een buitenwettelijke, interne regeling. Gezien het (meer) dwingende karakter dat daarvan uitgaat, wordt de voorkeur gegeven aan een wettelijke regeling. De Regering wordt aanbevolen de totstandkoming van een dergelijke regeling te bevorderen. De controle op de naleving van een regeling als hier bedoeld zou in handen kunnen worden gesteld van een politiek onafhankelijk orgaan, zoals de Algemene Rekenkamer. Het handelen in strijd met de regeling zal dan in de sfeer van het strafrecht komen te liggen.

4.3. Gedragscode voor de bestuurders

Een gedragscode voor de bestuurders moet gezien worden als koersgevend en waardebepalend. Directe juridische betekenis heeft hij niet. In dat opzicht kan een code worden opgevat als blijk van consistentie, openheid, duidelijkheid en eerlijkheid. Wanneer een gedragscode ontwikkeld wordt, is het van belang deze af te stemmen op de activiteiten en omgeving van de organisatieonderdelen.

Het wordt wenselijk geacht, dat op korte termijn een regeling inzake de gedragscode wordt getroffen. Daarbij moet worden beslist of er sprake dient te zijn van een wettelijke regeling dan wel van een buitenwettelijke, interne regeling.

Gezien het (meer) dwingende karakter dat daarvan uitgaat, wordt de voorkeur gegeven aan een wettelijke regeling en wordt de Regering aanbevolen de totstandkoming van een dergelijke regeling te bevorderen. Evenals bij de nevenwerkzaamheden zou de controle op de naleving van de regeling omtrent de gedragscode in handen kunnen worden gesteld van een politiek onafhankelijk orgaan zoals de Algemene Rekenkamer. Het handelen in strijd met de regeling zal dan in de sfeer van het strafrecht komen te liggen.

4.4. Aansprakelijkheid van de bestuurders

De ministeriële verantwoordelijkheid is één van de belangrijkste instrumenten bij het Land om het democratisch gehalte van het bestuur te waarborgen. De minister is juridisch gezien verantwoordelijk te achten voor andermans daden als waren het zijn eigen daden, indien hij de bevoegdheid heeft het doen en nalaten van die ander volledig te beïnvloeden. De ministeriële verantwoordelijkheid moet zijn grondslag vinden in het recht, namelijk in de bevoegdheden die aan de minister zijn toegeedeeld.

Op grond van artikel 37, derde lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen moet de verantwoordelijkheid van de ministers worden geregeld bij landsverordening. Een dergelijke organieke landsverordening is nimmer vastgesteld.

De verantwoordelijkheid van de ministers wordt onderscheiden in een politieke, strafrechtelijke en burgerrechtelijke verantwoordelijkheid. De politieke verantwoordelijkheid vindt zijn grondslag in artikel 11, tweede volzin, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen.¹ De strafrechtelijke aansprakelijkheid van een minister is geregeld in de artikelen 372bis tot en met 372quinquies van het Wetboek van Strafrecht. De regeling stelt - kort weergegeven - strafbaar het schenden door een minister van wettelijke regelingen. Vervolging van een minister in de Nederlandse Antillen wegens ambtsmisdrijven geschiedt op basis van het commune recht.

¹ . De Ministers zijn verantwoordelijk aan de Staten.

In de Nederlandse regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers is, in tegenstelling tot de Nederlandse Antillen, voorts de mogelijkheid geopend in geval van veroordeling van een minister wegens het in artikel 355 van het (Nederlandse) Wetboek van Strafrecht omschreven ambtsmisdrif als bijkomende straf ontzetting uit actief en passief kiesrecht uit te spreken. Uit zijn Voortgangsrapportage beleid inzake integriteit van het openbaar bestuur van 28 mei 1996 blijkt bovendien, dat de Nederlandse Minister van Binnenlandse Zaken het wenselijk acht de mogelijkheid van ontzetting van het kiesrecht uit te breiden tot enkele andere ambtsdelicten, die door ministers kunnen worden begaan, te weten tot artikel 359 (verduistering), artikel 360 (vervalsing van stukken), artikel 363 (aannemen van giften of belofte) en artikel 366 (knevelarij).

De Regering wordt aanbevolen te bevorderen, dat op korte termijn de regeling inzake strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers wordt uitgebreid conform het Nederlandse voorbeeld. Daarbij ware tevens de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht op te nemen, in elk geval het passieve kiesrecht.

Naast de strafrechtelijke en politieke aansprakelijkheid van een minister bestaat, zoals reeds vermeld, ook de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van een minister. De overheid kan aansprakelijk gesteld worden voor feitelijke handelingen van de rechtspersoon als zodanig, van bestuursorganen of van overheidsfunctionarissen. De laatste categorie bestaat uit ambtsdragers en ambtenaren.

Er zijn veel terreinen van overheidsactiviteit die schadeclaims tot gevolg kunnen hebben. Civielrechtelijk kan de overheid aangesproken worden wegens onrechtmatige daad. Op grond van de heersende jurisprudentie kan een onrechtmatige daad aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. In beginsel gaat de Hoge Raad der Nederlanden uit van risico-aansprakelijkheid van de overheid.

In de huidige verhoudingen is volgens Van Wijk² bestuursrechtelijke onrechtmatigheid gelijk te stellen met civielrechtelijke onrechtmatigheid. Dit geldt ook wanneer die onrechtmatigheid strijdt met één of meer algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zelfs indien formele beginselen van behoorlijk bestuur of geschreven rechtsregels met een formeel karakter zijn veronachtzaamd. De beperking van de schadeplichtigheid van de overheid dient gezocht te worden bij de toerekening en de causaliteit.

De Hoge Raad³ heeft overwogen, dat, wanneer een orgaan van de overheid zich bij de uitoefening van de hem als zodanig opgedragen taak onrechtmatig gedraagt door zijn wettelijke bevoegdheden te overschrijden, deze gedraging slechts aan hem persoonlijk kan worden toegerekend, indien zij aan zijn schuld is te wijten, dat wil zeggen: wanneer,

² . pagina 629, van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, negende druk, Uitgeverij Lemma BV-Utrecht, 1995.

³ . HR 11-10-1992, AB 1992, 62 of AA 1992, pagina 792 e.v.

gelet op de omstandigheden van het geval, hem persoonlijk een verwijt kan worden gemaakt. Voor een toerekening aan hem op grond dat deze gedraging krachtens de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt, is geen plaats.

In verschillende gevallen is een minister door de wet bevoegd verklaard om te beslissen over het al dan niet verlenen van bepaalde vergunningen. Men denke bv. aan vergunningen inzake de luchtvaart en de scheepvaart. De minister beslist dan bij ministeriële beschikking.

Aan de totstandkoming van dit soort ministeriële beschikkingen zijn meestal weinig formaliteiten verbonden. Het horen van een adviescommissie alsmede van het desbetreffende diensthoofd moet echter wettelijk verplicht worden gesteld in alle gevallen, waarin bij ministeriële beschikking over het verlenen van vergunningen zoals hier bedoeld wordt beslist. Vanzelfsprekend vormt het verplicht horen van een adviescommissie voor de minister geen beletsel om van het verstrekte advies af te wijken en blijft de mogelijkheid bestaan, dat de minister besluit een vergunning te verlenen aan personen, die daarvoor niet in aanmerking behoren te komen. Daarom wordt voorgesteld tevens te bepalen, dat, indien de minister contrair gaat, d.w.z. indien hij beslist om van het advies af te wijken, hij verplicht is in de ministeriële beschikking het advies van de adviescommissie op te nemen en daarbij gemotiveerd aan te geven waarom hij van dat advies is afgeweken.

Voorts wordt voorgesteld te bepalen, dat ministeriële beschikkingen in het kader van het verlenen, het weigeren enz. van vergunningen als hier bedoeld, te allen tijde in het Publicatieblad dienen te worden gepubliceerd, derhalve ook in gevallen waarin de minister niet van het advies is afgeweken. Hierdoor wordt bereikt, dat de burger het nodige inzicht kan krijgen in het gevoerde beleid en dit kan toetsen aan regels van deugdelijk bestuur.

De huidige Comptabiliteitslandsverordening is enigszins verouderd en aan herziening toe. Er zijn reeds stappen ondernomen om te komen tot een nieuwe Comptabiliteitslandsverordening. Het is te verwachten, dat verschillende aanbevelingen van het rapport "Konfiansa" in de op stapel staande herziening zullen worden behandeld en uitgewerkt. Als aanzet hiertoe wil het rapport hierbij een aantal aandachtspunten aangeven:

- Naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid dient tevens de civielrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de overheid wettelijk te worden geregeld.
- Het niet voldoen aan de verplichting tot aangaan bij geschrifte (artikel 26, derde lid, Comptabiliteitslandsverordening) in geval van een geldelijk belang dient aan een nietigheidsactie te worden gebonden.
- Er moet een grens worden gesteld aan de financiële consequenties die voor het Land uit een door de minister aangegane overeenkomst kunnen voortvloeien. Ten einde te voorkomen, dat het Land onverhoopt wordt geconfronteerd met onvoorziene financiële lasten, wordt het noodzakelijk geacht, dat in het herzieningsontwerp van de Comptabiliteitslandsverordening hiervoor een voorziening wordt getroffen. Dit zou kunnen door te bepalen, dat de minister

uitsluitend bevoegd is op naam en voor rekening van het Land overeenkomsten met financiële consequenties aan te gaan dan wel daartoe onderhandelingen te voeren, indien hij daartoe de vereiste machtiging heeft verkregen. Dit gaat verder dan het vereiste van de machtiging, bedoeld in artikel 39a, tweede lid, van de Staatsregeling.

5. DE POLITIEKE PARTIJEN

5.1. Invloed van de politiek op het functioneren van het bestuur.

Het politieke en bestuurlijke proces speelt zich in de Nederlandse Antillen af binnen een kleine schaal en wordt voor een groot deel ook bepaald door deze kleine schaal. De overheid alhier moet niet alleen een scala van openbare activiteiten ontplooiën, maar ook activiteiten waarmee in grote landen de privé-sector zich belast.

In een kleine samenleving brengen de nauwe sociale contacten een hoge dichtheid van interacties met zich mee. Deze zeer directe contacten hebben hun invloed zowel op de samenwerkingsrelaties als op de conflicterelaties tussen de individuen. Terwijl innige samenwerking het besluitvormingsproces kan bevorderen, brengt het gevaar van toenemende wedijver, diepe conflicten en polarisatie tussen individuen schade toe aan de kwaliteit van besluiten die genomen worden. Er bestaat een verhoogde kans, dat bijvoorbeeld adviezen aangenomen dan wel verworpen worden, niet vanwege hun kwaliteit maar vanwege de personen die ze verstrekt hebben.

De sociale dynamiek van de kleine schaal bevordert een versterking van verschillende krachtenvelden en daarmee ook een verhevigde polarisatie. Er bestaat vaak een opeenhoping van economische, politieke en sociale machtssystemen binnen kleinschalige gemeenschappen. Dit brengt ook met zich mee, dat de verschillende sociale functies en de daarmee gepaard gaande rolverdeling ondoorzichtig worden. De traditionele patronen van ondoorzichtige maatschappelijke rolverdeling belemmeren weer het functioneren van de instituten die gebaseerd zijn op een specifieke rolverdeling.

De feitelijke interacties en percepties over en weer bepalen naast - of vaak in plaats van - de diverse constitutionele regels het bestuurlijk proces en daarbinnen het functioneren van de verschillende actoren, waaronder bv. de politieke partijen en de constitutionele organen, zoals de regering en de Staten.

De politieke partij heeft binnen ons politiek systeem een grote en vaak zelfs overheersende invloed. Belangrijke bestuurlijke beslissingen worden de facto binnen de politieke partij genomen. Hoewel hierdoor de politieke basis voor de regering verzekerd kan worden, kan het leiden tot verstarring, waarbij openbare, inhoudelijke en politieke discussies uit de weg worden gegaan. Dit karakter van het functioneren van de partijpolitiek bergt enkele risico's in zich voor de kwaliteit van de overheid. De besluitvorming over bestuurlijke zaken dreigt binnen onze politieke context te worden gemonopoliseerd door de politieke partij.

Nu binnen ons systeem het principe van de "checks and balances" voor wat betreft het bestuurlijk handelen en dus voor de waarborging van deugdelijkheid van bestuur in grote mate geënt is op de specifieke functiescheiding (parlementaire controle, gebaseerd op dualisme), is er dan ook sprake van een fenomeen waarmee terdege rekening dient te worden gehouden.

Tijdens eerdergenoemd internationaal symposium op Aruba in april 1995 over deugdelijkheid van bestuur is door diverse sprekers benadrukt, dat politiek handelen niet geabstraheerd kan worden van het feitelijk maatschappelijk gebeuren. Een maatschappelijk gebeuren dat soms afwijkend is van wat de constitutionele regels voorschrijven.

De Nederlandse Antillen kennen een parlementair stelsel dat is overgenomen uit Nederland. Het betreft hier een stelsel gebaseerd op de ideeën van De Montesquieu uit de 18e eeuw die toepasselijk werden gemaakt in de Nederlandse maatschappelijke omstandigheden van de 19e eeuw. In genoemd symposium werd naar voren gebracht, dat het stelsel van constitutionele regels met de specifieke “checks and balances” niet geheel blijkt aan te sluiten op onze maatschappelijke en politieke context. Het feit, dat de abstract-juridische en feitelijke situaties elkaar niet dekken, scheidt problemen, ook ten aanzien van die aspecten die te maken hebben met de waarborging van deugdelijkheid van bestuur.

Door diverse onderzoekers is vastgesteld, dat de kleine schaal ook effecten heeft voor de politieke partijen. Traditioneel voltrekt zich het recruteringsproces van personen om toe te treden tot politieke organisaties in kleine landen op zeer informele wijze. Het recruteringsproces benadrukt heel vaak de persoonlijke relatie van degenen die reeds deel uitmaken van de groep. Dit houdt in, dat het bereiken en behouden van een leiderspositie soms via een netwerk van persoonlijke relaties verlopen. Dit houdt op zichzelf weer in, dat loyaliteit ten opzicht van het leiderschap en conformiteit binnen de structuur meer nadruk krijgen dan wedijver en vernieuwing. Het besluitvormingsproces heeft de neiging om persoonsgebonden en dus ook ondoorzichtig te zijn.

De kleine schaal met de directe interacties brengt een rechtstreekse relatie kiezer-gekozene tot stand. Ook de lijnen tussen degenen die een bestuurlijk handelen willen teweegbrengen en het bestuur zijn veel korter. Mede gelet op het maatschappelijke krachtenveld binnen de kleine schaal kan de beïnvloeding onaanvaardbare vormen aannemen. Uiteraard betreft het hier een algemene problematiek die in alle landen van de wereld voorkomt, doch de kleine schaal bevordert dit fenomeen sterk.

Naast haar reeds vermelde invloed op het politiek proces heeft de kleinschaligheid met name ook invloed op de politieke partijvorming en het functioneren van de politieke partijen. Dit functioneren heeft zowel interne als externe implicaties. De politieke partij heeft binnen ons politiek systeem een grote en vaak zelfs overheersende invloed; de bestuurlijke beslissingen worden, zoals eerder gesteld, de facto binnen de politieke partijen genomen. Het is ook hier, dat de directe relatie kiezer - gekozene het meest tot uitdrukking komt en het gevaar van belangenverstrengeling het grootst is.

De regelgeving ten aanzien van politieke partijen is rudimentair te noemen. Dit is cultureel en maatschappelijk bepaald, doch in onze huidige constellatie is er sprake van duidelijke lacunes. In onderdeel 5.2 wordt hier nader op ingegaan. Ook in Nederland is de regelgeving fragmentarisch. Er wordt voor een groot deel uitgegaan van

zelfregulering van de politieke partijen.

5.2. Algemene financiering van de politieke partij en de politici.

Voor de integriteitskwesitie vormen in een kleinschalige politieke context politieke en commerciële belangenverstrengeling een reëel gevaar. Een en ander speelt zich met name af in het kader van de campagnefinanciering. Een organieke regeling zal dan ook met dit aspect rekening dienen te houden. Nederland kent geen wettelijke regeling op dit gebied. Het wordt geheel overgelaten aan de politieke partijen (zelfregulering). Nederland kent wel een subsidieregeling voor politieke partijen, maar campagneactiviteiten komen niet in aanmerking voor subsidiëring. In Nederland en in de Nederlandse Antillen komen betaalde parlementaire-fractiemedewerkers voor.

Binnen de Nederlands-Antilliaanse politieke context kennen wij twee soorten financiering, te weten financiering van de partij en individuele financiering van de kandidaat. Een adequate regeling dient op beide categorieën betrekking te hebben. De middelen die ontvangen worden zijn giften of opbrengsten van activiteiten, b.v. feesten, thema-avonden, diners met sprekers e.d.

De Nederlands-Antilliaanse campagne is lang en daardoor ook duur. Tevens moet er rekening mee worden gehouden, dat de kosten van een politieke partij niet alleen betrekking hebben op verkiezingspropaganda. Vooral de grotere partijen hebben permanente kosten, zoals een partijorganisatie met betaalde krachten, huisvesting, drukkosten voor publicaties en (tussentijdse) opiniepeilingen. De politieke partijen zijn nu geheel afhankelijk van de particuliere sector, ook wat de partijactiviteiten, zoals administratiekosten, lezingen, politieke vorming en wetenschappelijke activiteiten betreft. In Nederland bestaat een subsidieregeling voor bepaalde kosten (een verhoging van deze subsidie wordt aldaar nu overwogen). In de Nederlandse Antillen ware de oplossing van het subsidiërvraagstuk te zoeken in de subsidiëring van het eind 1998 opgerichte "Instituto M.F. da Costa Gomez" (instituut tot politieke vorming) op het punt van de staatsrechtelijke scholing van leden van politieke partijen.

Het Nederlandse voorontwerp van de Wet openbaarheid giften politieke partijen zou in onze politieke context in principe model kunnen staan. Het dient zowel de giften van een bepaalde persoon of groep te betreffen (noodzakelijk voor de gesignaleerde integriteitskwesitie) alsmede of de giften aan de partij of aan individuele campagnes zijn gegeven of worden besteed (dit laatste is meer regel dan uitzondering in de Nederlandse Antillen). Voorlopig wordt voorgesteld te volstaan met openbaarmaking met als gevolg daarvan (hopelijk) een maatschappelijke correctie. De ervaringen hiermee moeten worden afgewacht. Aan de hand daarvan zal te zijner tijd kunnen worden overwogen of het dienstig is ook een sanctieregime in te voeren.

6. OVERIGE INSTANTIES

In de voorgaande hoofdstukken zijn enkele noodzakelijke maatregelen ter bevordering en bescherming van de deugdelijkheid en verbetering van de kwaliteit en daarmee de integriteit van het openbaar bestuur aangegeven.

Onder meer is aanbevolen duidelijke wet- en regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot de openbaarheid van nevenfuncties van de statenleden, de bestuurders, de ambtenaren en de daarmee gelijk gestelden. De integriteitsbevorderende en -beschermende maatregelen moeten echter niet beperkt blijven tot het openbaar bestuur, maar moeten zich ook uitstrekken over het overheidshandelen in het algemeen, i.c. over overheidsinstellingen in ruime zin. Het vraagstuk van de integriteitshandhaving dient zich te verbreden tot het betrouwbaar handelen van de overheid als zodanig en tot organisatorische ontwikkelingen zoals verzelfstandigingsoperaties.

Geconstateerd kan worden, dat ook de leden van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie en het personeel van overheids-n.v.'s in de uitoefening van hun functies in aanraking komen met kwetsbare handelingen, waardoor de kans op inbreuk op integriteit niet ondenkbaar is. Er dient een beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit te worden ontwikkeld. Een van de vormen hiervan is bovengenoemde leden wettelijk te verplichten hun nevenfuncties bij bedrijven en maatschappelijke instellingen, al dan niet betaald, te laten registreren om belangenverstrengeling of de schijn daarvan te voorkomen.

Bovengenoemde verplichting dient niet alleen te gelden voor de rechters en rechtersplaatsvervanger, de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaat-generaal en de officieren van justitie, maar eveneens voor de directieleden van de overheids-n.v.'s en andere instellingen die een kwetsbare functie vervullen, waaronder overheidsstichtingen en andere gesubsidieerde instellingen.

In overweging wordt gegeven een gedragscode of een ethisch statuut te doen opstellen voor bovengenoemden. De gedragscode dient in samenspraak met de betreffende overheidsinstantie of -n.v. tot stand te komen. Onder meer moeten er richtlijnen worden vastgesteld voor het aannemen en melden van geschenken, voor het reizen op kosten van derden, voor de functieroulatie en voor de aanstelling van een vertrouwenspersoon.

Een gedragscode alleen zal wellicht geen gedragsverandering teweegbrengen. Pas wanneer de instellingen werk maken van hun "bedrijfsethiek", onder meer door stafoverleg en trainingen, zal het effect op het gedrag zichtbaar worden.

Overigens verdient het aanbeveling eveneens bijzondere aandacht te besteden aan de handhaving van integriteit van andere maatschappelijke instituten en sectoren, waaronder de financiële sector.

7. SLOT

Zoals in het Voorwoord al werd gesteld, wordt deugdelijkheid van bestuur gekenmerkt door de inhoud van de geldende formele en informele normen, rechten, plichten en spelregels in de verhouding overheid - burger. Integriteit heeft, als verlengstuk van de deugdelijkheid van bestuur, als kenmerk de innerlijke overtuiging om te handelen conform die geldende formele en informele normen, rechten, plichten en spelregels.

Het rapport “Konfiansa” refereert talrijke malen aan de begrippen deugdelijkheid van bestuur en integriteit en wil deze begrippen zodanig bevorderen, dat zij een natuurlijke handelwijze gaan vormen van de overheid, de overheidsorganisatie, het bestuur en het ambtenarenapparaat in de uitvoering van hun taken naar de burger toe. Een groeiproces. De burger zal zich bewust moeten zijn van de aanwezigheid of afwezigheid van deze begrippen in zijn contacten met de overheid en haar verschillende verschijningsvormen om aan dit groeiproces een bijdrage te kunnen leveren.

De in het rapport gehanteerde begrippen en de aanduidingen van de verschillende verschijningsvormen van de overheid komen tamelijk abstract over. Niet moet echter worden vergeten, dat achter deze begrippen en aanduidingen allemaal mensen schuilen. De mens creëert zijn wetten, regels, normen en waarden en legt die aan een ander op, maar die kunnen nooit een zelfstandig bestaan leiden, los van de mens. De mens is degene die bepaalt hoe e.e.a. eruit komt te zien, maar de mens is ook degene die bepaalt of hij zich er wel of niet aan kan of wil houden. Al te zeer hoort men het argument, dat “er nieuwe regels moeten komen”, als de mens de bestaande regels overtreedt. Dat is een schijnargument: alsof de regels er de schuld van zijn, dat de mens ze overtreedt! Papier is geduldig. Natuurlijk moeten regels worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Maar los van dit laatste is het overtreden van of niet handelen conform de regels een mentaliteitskwestie van de mens, zo ook van de mens die als bestuurder of ambtenaar deel uitmaakt van de overheidsorganisatie. Die mens binnen de overheidsorganisatie draagt zelfs meer verantwoordelijkheid daarvoor dan de mens erbuiten, de burger, omdat de overheid en de mens daarbinnen slechts gelegitimeerd kunnen optreden als zij zich houden aan de regels die zij zelf aan de burger hebben opgelegd.

Integriteit als mentaliteitskwestie dus. Dat kan niet genoeg worden benadrukt. Het werken en blijven werken aan de verbetering van de mentaliteit van de mens binnen de overheidsorganisatie en het afwenden van de gevaren die haar bedreigen is de doelstelling van het rapport “Konfiansa”. In het rapport staat een aantal middelen aangegeven om dat doel te bereiken.

BRONVERMELDING

Geraadpleegde literatuur

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Een beetje integer kan niet

Handleiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nederland waarmee het integer functioneren van de organisatie kan worden bevorderd, april 1996.

Hoofdstuk 2 - Deugdelijkheid van bestuur en integriteit

- Biografie "Plain Speaking" van ex-president van de U.S.A. Harry Truman.
- Een beetje integer kan niet
Handleiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nederland waarmee het integer functioneren van de organisatie kan worden bevorderd, april 1996.
- Behoorlijk bestuur, wet- en regelgeving
mr. A.D. van Dijk, in: TAR Justicia, 1996, nr. 2.
- Naar een communicatieve overheid
C. van Woerkom en M. van der Poel, in: Comma (uitgave VNG), nr. 1/2, 1995.
- Notitie "De georganiseerde misdaad op de Nederlandse Antillen" aan het Bureau Constitutionele Zaken
Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen, 5 februari 1998.
- De "concurrentiekracht" van Nederland en zijn openbaar bestuur
drs. W.J. Kuijken, in: Bestuurskunde, jaargang 5, nr. 1, 1996.

Hoofdstuk 3 - Het ambtenarenapparaat

- Handboek Overheidsmanagement
- 2de geheel herziene druk
Red. : Prof. dr. W. Lemstra
drs. C.J.N. Versteden
drs. W.J. Kuijken
1996, Samsom HD Tjeenk Willink BV.
- Integriteit van de openbare sector, stand van zaken
Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nederland, mei 1995.
- Integriteit van de openbare sector, rapportage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nederland, november 1993.
- Integriteit sector Rijk, voorkomen is beter,
een handreiking voor het systematisch ontwikkelen van preventief beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit
Organisatorische en personele maatregelen DGMP/PMR/APO, januari

1995.

- Integriteit openbare dienst, rechtspositionele instrumenten
AO/J, januari 1995.
- Integriteit van de openbare sector
Gesprekken met enkele politieke partijen in Nederland, november 1993.

Hoofdstuk 4 - De Bestuurders

- Handboek Overheidsmanagement
 - 2de geheel herziene druk
 - Red. : Prof. dr. W. Lemstra
 - drs. C.J.N. Verstedden
 - drs. W.J. Kuijken
 - 1996, Samsom HD Tjeenk Willink BV.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 1996-1997 # 24 655.
- Hoofdstukken van Administratief Recht
 - Negende druk , uitgeverij Lemma BV-Utrecht, 1995,
Van Wijk / Konijnenbelt.
- Tijdschrift : Binnenlands Bestuur
 - # 1-2 d.d. 9 januari 1998,
 - # 3 d.d. 16 januari 1998.
- RM Themis 1997 / 6.
- Algemeen Dagblad d.d. 15 januari 1998.
- Bestuurswetenschappen
Themanummer
Bestuurlijke Integriteit : ervaringen en perspectieven
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
nov./dec. 1995, Jaargang 49, nr. 6.
- Tijdschrift : Openbaar Bestuur 1993 # 3.
- Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse
Antillen en Aruba
Juridische beheersmatige controle als waarborg voor deugdelijk bestuur.
Harrold Munneke, proefschrift, Nijmegen 1994.

Hoofdstuk 5 - De Politieke Partijen

- Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 1995-1996 # 24 688
- Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 1997-1998 # 25 704
- Amigoe d.d. 24 november 1997
3 januari 1998
- Beurs- en Nieuwsberichten d.d. 24 november 1997
25 november 1997

- Tijdschrift: Binnenlands Bestuur
17 d.d. 24 april 1998
40 d.d. 4 oktober 1996
- Tijdschrift : Openbaar Bestuur
1996 # 9
1993 # 11
- Bestuurswetenschappen
Themanummer
Bestuurlijke Integriteit : ervaringen en perspectieven
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
nov. / dec. 1995 Jaargang 49, nr. 6
- Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 1996-1997 # 25 038
- Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 1987-1988 # 20 274
- Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 1996-1997 # 24 655
- Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse
Antillen en Aruba.
Juridische beheersmatige controle als waarborg voor deugdelijk bestuur.
Harrold Munneke, proefschrift, Nijmegen 1994

Hoofdstuk 6 - Overige instanties

De "concurrentiekracht" van Nederland en zijn openbaar bestuur
drs. W.J. Kuijken, in: Bestuurskunde, jaargang 5, nr. 1, 1996.