



OPENBAAR

JAARVERSLAG 2003

**De Ombudsfunctionaris
van het Eilandgebied Curaçao**

Willemstad, februari 2004

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
TEN GELEIDE	3
I. INTRODUCTIE VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS ALS INSTITUUT	4
I.1. Beschrijving van de Ombudsfunctionaris van Curaçao	
I.1.1. De hoofdpunten van de beschrijving van de Ombudsfunctionaris	
I.1.2. De nadere positiebeschrijving van de Ombudsfunctionaris in het eilandelijk bestel	
I.1.3. De met een ‘hoog college van staat’ te constateren gelijkens	
I.1.4. De officiële positie van de Ombudsfunctionaris in relatie tot zijn omgeving	
I.2. De benaming “Ombudsman” en de historische achtergrond	
I.3. De voorgeschiedenis van de Ombudsfunctionaris van Curaçao	
II. DE TAAK VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS VAN CURAÇAO	10
II.1. De taakbeschrijving	
II.2. De ontvankelijkheid van de klager	
II.3. De toetsing van overheidshandelen door de Ombudsman aan behoorlijkheidsnormen	
II.4. De taak van de Ombudsfunctionaris in relatie tot die van de (bestuurs)rechter	
II.5. Het oordeel van de Ombudsfunctionaris	
III. DE FINANCIËLE VOORZIENING IN HET OMBUDSMANINSTITUUT	16
III.1. De aanloop tot een begroting van het Ombudsmanbureau voor het jaar 2003	
III.2. De toekenning van de begroting van het bureau	
IV. DE ACTIVITEITEN VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS	20
IV.1. Algemeen	
IV.2. De voorbereidende werkzaamheden	
IV.3. De resultaten	
IV.4. De door de Ombudsfunctionaris verwerkte documenten	
V. DE EXTERNE RELATIES VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS	24
V.1. De communicatie met het publiek	
V.2. De relatie van de Ombudsfunctionaris met de Eilandsraad	
V.3. De relatie van de Ombudsfunctionaris met het Bestuurscollege	
V.4. De relatie van de Ombudsfunctionaris met de Gezaghebber	
V.5. De relatie van de Ombudsman met ombudsmaninstituten en aanverwante personages elders	
VI. DE BELEIDSVISIE VAN DE OMBUDSMAN VOOR HET JAAR 2004	30
VI.1. Algemeen	
VI.2. De beleidsvisie van de Ombudsfunctionaris	
VI.3. De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris voor het jaar 2004	
VI.3.1. Communicatie / Voorlichting / Verkondiging van behoorlijkheidsnormen	
VI.3.2. Operationalisering van het instituut van de Ombudsfunctionaris	
VII. SLOTOPMERKINGEN	37

TEN GELEIDE

Het voor u liggend openbaar jaarverslag van de Ombudsfunctionaris van Curaçao is niet een jaarverslag met een gebruikelijk aandoende inhoud, althans niet een jaarverslag dat men van een functionerende Ombudsman van de publieke sector in de regel mag verwachten.

Dit heeft zijn oorzaak in de omstandigheid dat het hier betreft de verslaglegging van de eerste Ombudsfunctionaris van Curaçao over het jaar 2003, in welk jaar deze Ombudsfunctionaris wegens het ontbreken van financiële middelen niet aan de eigenlijke uitoefening van zijn ambt toe is kunnen komen.

Dit jaarverslag beperkt zich derhalve, wat het onderwerp activiteiten betreft, tot de wedervaardigheden en activiteiten van de eerste Ombudsfunctionaris van Curaçao, vanaf de datum van zijn benoeming, buiten het kader van een functionele ambtsuitoefening. Bij de benadering van dit onderwerp wordt in dit verslag ook enige aandacht besteed aan de voorgeschiedenis van deze benoeming, voor zover deze is kunnen worden nagegaan door de Ombudsfunctionaris.

Meer in het bijzonder wordt in dit jaarverslag ruime aandacht besteed aan de introductie van het nieuwe instituut van de ombudsman op Curaçao in al zijn aspecten aan het lezerspubliek van wie immers over het algemeen verondersteld kan worden dat het nog weinig bekendheid heeft met dit nieuwe instituut.

Eerder hierin ligt het belang van dit jaarverslag.

Hiermede wordt ook getracht een compensatie te geven voor het ontbreken van professioneel georiënteerde gegevens in het verslag.

Aan het slot wordt in dit jaarverslag aandacht besteed aan de beleidsvisie en beleidsintenties van deze Ombudsfunctionaris voor het jaar 2004.

Met het oog op de publieke controle dient het jaarverslag van de Ombudsfunctionaris algemeen verkrijgbaar te worden gesteld en ter inzage te worden gelegd. Dit laatste zal het geval zijn in het Bureau van de Ombudsfunctionaris dat binnen afzienbare tijd op het adres Concordiastraat 22 alhier opengesteld zal worden.

Ook zal het verslag op een nog in te stellen web site als informatiepunt van het lokale ombudsmaninstituut voor inzage toegankelijk zijn.

Willemstad, februari 2004

De Ombudsfunctionaris van het Eilandgebied Curaçao

mr. F.P. Wiel

I. INTRODUCTIE VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS ALS INSTITUUT

I.1. Beschrijving van de Ombudsfunctionaris van Curaçao

I.1.1. De hoofdpunten van de beschrijving van de Ombudsfunctionaris

De Ombudsfunctionaris van Curaçao is in de uitoefening van zijn ambt een van de eilandelijke overheid onafhankelijke ambtsdrager, die een in het eilandelijk bestel unieke, statelijke positie inneemt welke wettelijk is ingesteld en gewaarborgd en welke met een toezichhoudende taak jegens de bestuurlijke overheid is bekleed.

Deze ambtsdrager heeft de wettelijk toegewezen kerntaak de burger op onpartijdige wijze aanvullende, individuele rechtsbescherming te verschaffen tegen onbehoorlijke gedragingen van organen van het eilandgebied, alsmede in dat verband de kwaliteit van het openbaar bestuur te bevorderen door aanbevelingen te verstrekken en normen en criteria op het gebied van behoorlijkheid van bestuur in beeld te brengen en waar nodig verder te ontwikkelen.

I.1.2. De nadere positiebeschrijving van de Ombudsfunctionaris in het eilandelijk bestel

De Ombudsfunctionaris heeft een bijzondere plaats in het eilandelijke bestel. De Ombudsfunctionaris is geen bestuursorgaan en is ook geen ambtenaar. De ambtelijke rechtspositieregelingen zijn niet op de Ombudsfunctionaris van toepassing.

De rechtspositie van de Ombudsfunctionaris wordt afzonderlijk door de eilandelijke wetgeving gewaarborgd. Benoeming van de Ombudsfunctionaris is door de eilandelijke wetgever in handen gelegd van de eilandsraad, zulks volgens de memorie van toelichting teneinde op de eerste plaats tot uitdrukking te brengen dat de Ombudsfunctionaris, hoewel deze in het kader van de uitoefening van zijn ambt aan geen enkel orgaan ondergeschikt is, te beschouwen is als een gemachtigde van de Eilandsraad.

De benoeming van de Ombudsfunctionaris door de Eilandsraad heeft ook de strekking om diens onafhankelijkheid te onderstrepen en een waarborg te scheppen voor een onafhankelijke uitoefening van het ambt.

De Ombudsfunctionaris wordt voor zes jaar benoemd, met de mogelijkheid van een tweede ambtstermijn. Met deze benoeming voor een bepaalde termijn wordt, naast het versterken van de onafhankelijkheid, beoogd de continuïteit van zijn functioneren te waarborgen, zonder dat er sprake is van duurzame onveranderlijkheid.

De onafhankelijkheid van de Ombudsfunctionaris wordt voorts benadrukt door de wijze waarop de eilandelijke regelgever de gronden voor diens schorsing en/of ontslag zorgvuldig heeft geselecteerd en limitatief heeft aangegeven.

Voorts wordt wettelijk voorgeschreven dat de bezoldiging en de pensioenvoorziening voor de Ombudsfunctionaris bij afzonderlijke eilandsverordeningen worden geregeld en dat het bestuurscollege bij eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, dient te voorzien in een aanvullende regeling inzake de overige rechtspositie van de Ombudsfunctionaris.

Verder wordt het Bestuurscollege door de eilandelijke wetgever geïnstrueerd om aan de Ombudsfunctionaris ter beschikking te stellen de faciliteiten die noodzakelijk zijn voor een goede en onafhankelijke uitoefening van diens ambt.

Niet alleen de Ombudsfunctionaris fungeert op basis van de wet onafhankelijk van het bestuur en van de volksvertegenwoordiging. Ook het personeel van zijn bureau is wat zijn taakuitoefening betreft niet ondergeschikt aan een bestuursorgaan.

Het is voorts ook op voordracht van de Ombudsfunctionaris dat dit personeel kan worden benoemd, ontslagen, disciplinair gestraft, enzovoorts.

I.1.3. De met een ‘hoog college van staat’ te constateren gelijkens

De Ombudsfunctionaris van Curaçao is niet een nationale ombudsman. Binnen het als belangrijkste onderdeel van de Antilliaanse natie geordende bestel van het Eilandgebied neemt de Ombudsfunctionaris van Curaçao echter een wettelijk aangegeven en gewaarborgde positie in, die niet alleen wat de functie van die ambtsdrager betreft zeer goed te vergelijken is met die van een nationale ombudsman maar die ook de karaktertrekken heeft die een “hoog college van staat” op nationaal niveau ook heeft.

Wat is een hoog college van staat? In Nederland staan de hoge colleges van staat in de Grondwet beschreven, zoals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Kenmerken van hoge colleges van staat zijn dat zij een staatsrechtelijk onafhankelijke positie hebben en een wettelijk geattribueerde, in hun rechtsgebied unieke positie en toezichhoudende functie jegens de bestuurlijke overheid hebben, alsmede een eigen begroting kennen. In Nederland heeft de Nationale Ombudsman de status van hoog college van staat en een door de Grondwet vastgestelde positie en taak.

Op grond van de Comptabiliteitswet van Nederland worden de begrotingen van deze hoge colleges door de minister van Binnenlandse Zaken vastgesteld aan de hand van de ramingen van deze colleges. Deze minister en zijn collega van Financiën zijn echter formeel niet gebonden aan deze raming.

In de Nederlandse Antillen bestaat niet een dergelijke wetsbepaling, maar wel een stilzwijgende afspraak dat niet licht in de wenselijkheidsbegrotingen van de hoge colleges van staat, zoals de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer, wordt besnoeid.

Interessant is voorts een overzicht van de overeenkomsten die een boek van Prof. Gio ten Berge e.a. bij een vergelijking van de hoge colleges van staat heeft verschaft¹. In dit boek wordt het volgende gesteld:

In termen van trias politica hebben de hoge colleges, afgezien van de beide kamers der Staten-Generaal, geen eigen betekenis. De hoge colleges hebben derhalve staatsrechtelijk niet eenzelfde onafhankelijke status als de rechterlijke macht.

Op basis van de Grondwet of op grond van een formele wet hebben de hoge colleges een eigen staatsrechtelijke functie toebedeeld gekregen. Zij dienen te waken voor een bepaalde dimensie van het overheidsbestuur, welke dimensie als het ware een specifieke legitimatie vereist.

¹ Ten Berge/Gerrits-Janssens/Widdershoven, Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman

De kamers der Staten-Generaal representeren de politiek-democratische dimensie, de Algemene Rekenkamer staat borg voor de dimensie van de financieel-budgettaire rechtmatigheid, de Raad van State representeert 'bestuurlijke wijsheid en ervaring', [en de Nationale ombudsman heeft te waken voor de 'behoorlijkheidsdimensie' van het openbaar bestuur].

De taken van de hoge colleges van staat zijn slechts uit te voeren, indien voldaan is aan de randvoorwaarde dat die taakuitvoering onafhankelijk van de uitvoerende macht kan geschieden. De hoge colleges zijn niet werkzaam onder ministeriële verantwoordelijkheid.

De ambtsdragers hebben, voor zover zij niet benoemd worden op basis van verkiezingen, een wettelijk geregelde rechtspositie die gekenmerkt wordt door onafhankelijkheid.

De hoge colleges bekleden in de 'rangorde' van statelijke organen een hoge positie. Aan hen komt gezag en status toe, hetgeen onder andere blijkt uit de aanwezigheid van de (vice-) presidenten en leden van deze hoge colleges bij officiële statelijke plechtigheden.

Ook verder in de internationale sfeer wordt een hoge status aan de ombudsman toegedacht.

Zo stelt Jeremy Pope, de geestelijke vader van Transparency International, in zijn boek *TI Source Book 2000* het volgende: *The status of the Ombudsman must not be subordinate to that of the leadership of the bodies that he is empowered to investigate.*

Ingevolge deze stelling zou de status van de Ombudsfunctionaris op Curaçao derhalve niet behoren onder te doen voor die van de voorzitter van de organen van het Eilandgebied.

I.1.4. De officiële positie van de Ombudsfunctionaris in relatie tot zijn omgeving

Zoals eerder vermeld heeft de Ombudsfunctionaris tot kerntaak de burger op onpartijdige wijze aanvullende, individuele rechtsbescherming te verschaffen tegen onbehoorlijke gedragingen van organen van het Eilandgebied, alsmede in dat verband de kwaliteit van het openbaar bestuur te bevorderen door aanbevelingen te verstrekken en normen en criteria op het gebied van behoorlijkheid van bestuur in beeld te brengen en waar nodig verder te ontwikkelen.

Voornamelijk legt de Ombudsfunctionaris zich daarbij toe op het onderzoeken van gedragingen van organen van het Eilandgebied teneinde deze te kunnen toetsen aan behoorlijkheidsnormen.

De Ombudsfunctionaris staat tot de organen van het Eilandgebied in een bijzondere, wettelijk gewaarborgde positie, van waaruit hij op onafhankelijke wijze functioneert.

Het eilandelijke instituut van de Ombudsfunctionaris is geregeld in de Eilandsverordening Ombudsfunctionaris Curaçao (A.B. 2001, no. 69).

Opmerkelijk is dat deze regelgeving spreekt van 'organen van het eilandgebied' en niet van 'bestuursorganen' zoals de Wet Algemene Bestuursrecht van Nederland die ondermeer het instituut van de Nationale Ombudsman in Nederland regelt.

Genoemde eilandsverordening zondert de Eilandsraad ook niet in enig opzicht geheel of ten dele af bij haar aanwijzing van de eilandsorganen die in de jurisdictie van de Ombudsfunctionaris vallen, zij noemt dit orgaan juist uitdrukkelijk en onverkort evenals de andere organen. De Ombudsfunctionaris is derhalve bevoegd om gedragingen van de Eilandsraad en van haar Leden te onderzoeken, voor zover deze gedragingen niet evenals die

van de andere organen op basis van hun aard aan de bevoegdheidsfeer van de Ombudsfunctionaris zijn onttrokken.

In de staatsrechtelijke doctrine hier te lande wordt de Eilandsraad als een ‘bestuursorgaan’ aangemerkt. Gelet op zijn wettelijke taakstelling zal evenwel de Ombudsfunctionaris, waar het betreft de rechtsbescherming van de burger tegen overheidsbesluiten, er van uit moeten gaan dat besluiten van de Eilandsraad met een algemene strekking in geen geval rechtstreeks voorwerp van het onderzoek van de Ombudsfunctionaris mogen uitmaken. Dit behoort naar het oordeel van deze Ombudsfunctionaris dan te gelden zowel voor de besluiten van algemene strekking die door de Eilandsraad in haar hoedanigheid van autonome regelgever van het Eilandgebied zijn gegeven, als voor dezelfde soort besluiten gegeven in haar hoedanigheid van medebewindvoerder van het Land en derhalve in haar zuivere hoedanigheid van bestuursorgaan.

De bevoegdheid van de Ombudsfunctionaris tot het onderzoeken van gedragingen van de Eilandsraad strekt derhalve niet verder dan tot het onderzoeken van bestuursbehandelingen die niet zijn aan te merken als besluiten van algemene strekking.

In ieder geval: De Ombudsfunctionaris is volgens de wet bevoegd de daarvoor in aanmerking komende gedragingen te onderzoeken van de Eilandsraad, van de Leden van de Eilandsraad, van het Bestuurscollege, van de Leden van het Bestuurscollege, derhalve van de Gedeputeerden, van de Gezaghebber en verder van alle personen die in dienst van het Eilandgebied Curaçao werkzaam zijn.

I.2. De benaming “Ombudsman” en de historische achtergrond

Het woord “Ombudsman” is van Scandinavische origine. Het is met name een Zweeds woord, dat weer afgeleid was uit het Oud-Noors. Er worden verschillende versies van betekenissen aan dat Scandinavische woord gegeven maar de oude betekenis daarvan lijkt toch wel die te zijn geweest van een vertegenwoordiger van de koning, derhalve in een minder onafhankelijke positie dan de huidige Ombudsman. Het oorspronkelijke concept van de Ombudsman stamt echter uit China. Reeds meer dan 2200 jaar geleden heeft dat eerste concept van de Ombudsman zijn bloeitijd in dat land gehad en vlak daarna ook in Korea.

Ook de Romeinen hebben in hun bloeitijd met het concept van de Ombudsman geworsteld.

Het concept is echter in de Moslim wereld tot sterke ontwikkeling gekomen. Het was juist in deze wereld dat de machtige Zweedse koning Karel XII, die, nadat zijn leger door die van Tsaar Peter de Grote verslagen was en hij in Turkije in ballingschap had gewoond, van dit concept inspiraties had opgedaan om dat later in 1713 in Zweden in te voeren toen hij daar het “Ambt van de Hoogste Ombudsman” instelde.

Hierna ontwikkelde het ambt zich in de internationale sfeer tot zijn huidige vorm, aanvankelijk uitsluitend in de Scandinavische landen, totdat in begin zestiger jaren Nieuw Zeeland, als vierde land zijn eerste Ombudsman introduceerde. Pas gedurende de laatste twintig tot dertig jaren heeft de bestuursrechtelijke figuur van de Ombudsman wereldbekendheid gekregen. Het was in 1982 dat het instituut van de Ombudsman in Nederland werd geïntroduceerd. In die tijd kenden nog ruim twintig landen het instituut van de Ombudsman. Tegenwoordig is dat in iets meer dan honderd democratische landen het geval.

De Ombudsman is tegenwoordig een wereldwijd verbreid begrip geworden.

In de Caraïbische regio was Guyana in 1966 het eerste land dat de Ombudsman introduceerde. Hierna werd dit voorbeeld in 1976 opgevolgd door Trinidad en Tobago en vrij kort hierop door andere landen en vervolgens tot aan het einde van de negentiger jaren door de laatste.

Inmiddels kennen derhalve diverse landen en eilandstaten in deze regio een instituut van de Ombudsman, zij het soms onder een andere benaming en met onderlinge verschillen in taakaccent (b.v. Parliamentary Commissioner, Human Rights Commission e.a.).

In al de betrokken landen in de grote continenten en in de regio heeft de klassieke Ombudsman in ieder geval tot taak om vanuit een van de overheid onafhankelijke positie aan de burger aanvullende rechtsbescherming te verschaffen tegen onbehoorlijke overheidsgedragingen, zoals schending van mensenrechten, misbruik van macht, onjuiste beslissingen, verzuim en nalatigheden, onrechtmatige beslissingen en andere vormen van onbehoorlijk overheids-handelen, waaronder rechtmatigheidsgebreken in bestuurshandelingen.

Met de aanduiding “Ombudsman” wordt over het algemeen zowel het ambt als de persoon, die het ambt bekleedt, bedoeld.

Evenwel wordt de benaming “Ombudsman” zelfs door de nationale Ombudsman van Zweden, de bakermat van de moderne Ombudsman, als geslachtneutraal aangemerkt. De benaming “ombudsvrouw”, die zich elders lokaal zoals in bepaalde Nederlandse gemeenten aan het inburgeren is, dient derhalve vanuit zijn oorspronkelijke verband als niet correct te worden beschouwd, maar op grond van de algemeen aan taaldynamiek toe te kennen legitimiteit inmiddels als aanvaard te worden aangemerkt. Daarentegen valt ook te constateren dat de vrouwelijke drager van dit ambt van de Gemeente Amsterdam zowel in als buiten officieel verband met “Ombudsman’ wordt aangeduid.

In Spanje en in de Latijns-Amerikaanse landen wordt de Ombudsman aangeduid met ‘Defensor del Pueblo’. In enkele Latijns-Amerikaanse landen, waar de moderne rechtsbescherming zich meer vanuit de sfeer van de bescherming van mensenrechten heeft ontwikkeld, wordt de Ombudsman ook wel aangeduid met “Procurador de los Derechos Humanos”. Gelet op de omstandigheid dat de vocabulaire oorsprong en ontwikkeling van het Papiamentu mede onder de invloed hebben gestaan en staan van de in Europa gangbare of van Europese origine afkomstige talen, zoals het Spaans en het Engels, zou de benaming “Ombudsman” daarom in het Papiamentu gevoeglijk vertaald kunnen worden zowel in “Defensor di Pueblo” als in “Ombudsman”, zoals dat nu reeds gangbaar is. Hierbij behoort echter wel algemeen in gedachten te worden gehouden dat de Ombudsman zich onpartijdig behoort op te stellen en derhalve vanwege de benaming “Defensor di Pueblo” niet zou moeten worden beschouwd als een publieke advocaat behorende tot de partij van de rechtzoekende burger, maar eerder als diens onpartijdige belangenbehartiger bij de overheid.

“Defensor di Pueblo” zou in het Papiamentu overigens als benaming nog de voorkeur kunnen genieten omdat deze aanduiding in het Papiamentu voor geslachtsneutraal kan doorgaan.

In de internationale sfeer wordt alleen erkend de klassieke Ombudsman, de Ombudsman van de publieke sector, aan wie onafhankelijkheid van de overheid en onderzoeksbevoegdheden jegens de bestuurlijke gezagsinstanties wier gedragingen door hem onderzocht kunnen worden zijn toegekend. Klachtenbehandelaars van de private sector, al of niet met de benaming

“Ombudsman”, worden niet tot de categorie van de erkende Ombudsman gerekend; in deze sfeer wordt deze benaming zelfs als misbruik geoormerkt.

I.3. De voorgeschiedenis van de Ombudsfunctionaris van Curaçao

Op bestuurlijk niveau moet de gedachte aan instelling van een ombudsman voor Curaçao voor het eerst in 1994 duidelijk zijn uitgesproken door mr. S.M. Betrian tijdens zijn inaugurele rede bij zijn aanvaarding van het ambt van Gezaghebber van het Eilandgebied Curaçao. Het bestuurlijke klimaat van het Eilandgebied bleek hierna nog niet volkomen adequaat te zijn voor de realisering van die gedachte.

Pas in de tweede helft van het jaar 2000, in het innoverende klimaat van bestuurlijke intenties gericht op vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van het eilandgebied van destijds, kwam deze gedachte, onder aansturing van de toenmalige Gedeputeerde van Algemeen Beheer, mevr. mr. I. Pikerie, weer duidelijk tot leven.

Op 28 maart 2001 heeft deze Gedeputeerde het ontwerp van een eilandsverordening strekkende tot de instelling van een ombudsman voor Curaçao bij de Eilandsraad ingediend. Deze verordening was niet een rimpelloze totstandkoming binnen de Eilandsraad beschoren; zij werd uiteindelijk op 18 oktober 2001 door de huidige Gezaghebber afgekondigd.

Vervolgens werd bij besluit d.d. 6 februari 2002 van het Bestuurscollege ingesteld een selectiecommissie die als hoofdtaak had het adviseren van het Bestuurscollege ter zake van de benoeming van een ombudsfunctionaris. Deze commissie, die onder leiding stond van de Secretaris van het Eilandgebied Curaçao, bestond uit een gremium waarin vertegenwoordigd waren de Raad van Kerken, de Algemene Bond van Overheidspersoneel (ABVO), de Kamer van Koophandel te Curaçao, de Steering Committee en van de Afdeling Personeelszaken van het Centraal Bestuurskantoor van Eilandgebied Curaçao. Een vertegenwoordiger van de Algemene Rekenkamer N.A. en van het Stafburo van het Eilandgebied Curaçao namen overigens, als niet-stemgerechtigde maar ondersteunende leden, afzonderlijk in de commissie deel respectievelijk teneinde toezicht te houden op de correctheid van de gevolgde procedure (KvK) en teneinde het secretariaat van de commissie te verzorgen (Stafburo). De Rechterlijke Macht, die ook voor deelneming in de commissie was uitgenodigd, heeft hiervan afgezien aangezien haar deelneming in deze zuiver bestuurlijke aangelegenheid zou kunnen komen te conflicteren met het behoud van haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid als rechterlijke instantie jegens het bestuur.

De selectiecommissie heeft ten aanzien van de tien kandidaten, die voor het ambt van ombudsfunctionaris hadden gesolliciteerd, een selectie gemaakt en op basis daarvan op 15 oktober 2002 haar advies bij het Bestuurscollege ingediend. Het Bestuurscollege heeft het advies van de commissie opgevolgd en bij haar besluitvorming de argumenten van de selectiecommissie overgenomen. Hierna heeft het Bestuurscollege op 24 april 2003 zijn voordracht in dit verband bij de Eilandsraad ingediend. In haar vergadering van 29 april 2003 heeft de Eilandsraad vervolgens, conform de voordracht van het Bestuurscollege, besloten om mr. F.P. Wiel te benoemen tot Ombudsfunctionaris van het Eilandgebied Curaçao.

II. DE TAAK VAN DE OMBUDSFUNCTONARIS VAN CURAÇAO

II.1. De taakbeschrijving

In grote lijnen kan de taak van de Ombudsfunctionaris van het Eilandgebied Curaçao, uitgaande van de wettelijke taakstelling en de memorie van toelichting, een en ander nader getint met de taakopvatting van de huidige ambtsdrager, als volgt worden omschreven:

- a. het verlenen van aanvullende, individuele rechtsbescherming tegen overheidsgedragingen, in het bijzonder door:
 - het op eigen initiatief of naar aanleiding van klachten van burgers onderzoeken van gedragingen van bestuursorganen van het eilandgebied in bepaalde aangelegenheden teneinde daarover een oordeel of een conclusie te geven en aanbevelingen te verstrekken;
 - de bemiddelende en interveniërende functie;
- b. het bevorderen van een betere kwaliteitszorg van het bestuur, in het bijzonder door:
 - het kenbaar maken en het ontwikkelen van eisen van behoorlijkheid;
 - het toetsen van bestuurlijke overheidsgedragingen aan deze eisen;
 - het uitspreken van een oordeel omtrent de overheidsgedragingen n.a.v. klachten;
 - het doen van aanbevelingen o.g.v. onderzoek van de overheidsgedragingen;
 - het versterken van de controlefunctie van de Eilandsraad.
- c. het optreden als intern diensthoofd (de algemene leiding over het Bureau Ombudsfunctionaris);
- d. het onderhouden van externe relaties en van interregionale- en internationale contacten;
- e. de speciale zorg voor het bereiken en behouden van optimale kwaliteit, ook uit bestuursrechtelijk oogpunt, in de uitspraken en aanbevelingen van de Ombudsfunctionaris en de daaraan ten grondslag liggende rapporten, in het belang van een goede ontwikkeling in het rechtsgebied van de rechtsbescherming van de burger tegen bestuurlijke handelingen;
- f. de vraagbaak- en verwijfsfunctie voor het publiek;
- g. het fungeren als meldpunt voor fraude en corruptie.

Deze taak kan de Ombudsfunctionaris op basis van de regelgeving volkomen onafhankelijk van het bestuur en van de volksvertegenwoordiging uitoefenen.

In het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris een uitgebreide nadere beschrijving opgemaakt van de taak en de werkwijze die hij voorlopig voor zichzelf en zijn bureau voor ogen heeft gesteld.

De Ombudsfunctionaris heeft zich hierbij hoofdzakelijk laten leiden door de internationaal aanvaarde werkwijze van het bureau van de Nationale Ombudsman in Nederland en de door deze gehanteerde criteria, die immers aansluiten op de ook voor de Nederlandse Antillen geldende verdragsbepalingen en jurisprudentie, alsmede overigens door de werkwijze van het gemeentelijke klachtenbureau in Enschede in Nederland.

II.2. De ontvankelijkheid van de klager

Eenieder is bevoegd een klacht bij de Ombudsfunctionaris in te dienen. Naar aanleiding van de klacht zal de Ombudsfunctionaris onderzoek verrichten en oordelen of een gedraging van een orgaan van het eilandgebied als behoorlijk danwel als onbehoorlijk dient te worden gekwalificeerd.

Een “klacht” is een uiting van ongenoegen over een gedraging. Zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon kan een klacht indienen. Een “gedraging” is hier een handelen of nalaten door een orgaan in een bepaalde aangelegenheid.

Een klacht kan ook over de gedraging van een ambtenaar of een lid van een orgaan van het eilandgebied worden ingediend, mits de gedraging in de uitoefening van de functie of het ambt van de betrokkene is verricht. De gedraging wordt dan aangemerkt als een gedraging van dat orgaan. “Ambtenaar” is een ieder die in dienst van het eilandgebied werkzaam is.

Klachten over gedragingen van andere instanties dan de organen van het eilandgebied zijn dus niet ontvankelijk voor de Ombudsfunctionaris.

Zo kunnen klachten over gedragingen van overheidsnv's, zoals de UTS, Aqualectra e.a., of van zelfstandige bestuursorganen, zoals de Stichting Studiefinanciering Curaçao, Fundashon Kas Popular, Curaçao Port Authority e.a., niet door de Ombudsfunctionaris worden onderzocht of behandeld.

Het ligt wel in het voornemen van deze Ombudsfunctionaris om de aard en het aantal van inkomende klachten over gedragingen van deze instanties te gaan registreren, zonder daaraan een waardeoordeel te verbinden, teneinde aan het eind van het jaar een beeld van het klachtenpatroon aan de eilandelijke overheid te kunnen verschaffen.

Niet ontvankelijk voor de Ombudsfunctionaris zijn ook de klachten direct tegen algemeen bindende voorschriften en algemene beleidsregels van bestuursorganen. De Ombudsfunctionaris kan uiteraard wel klachten behandelen die gericht zijn tegen gedragingen gelegen in het kader van de ‘uitvoering’ van zulke voorschriften of beleidsregels in een bepaalde aangelegenheid.

Niet bevoegd is de Ombudsfunctionaris ook ten aanzien van klachten gericht tegen een gedraging waaromtrent een rechtszaak loopt of een bestuursrechtelijke uitspraak is gedaan.

De Ombudsfunctionaris is voorts niet verplicht bepaalde soorten klachten in behandeling te nemen.

Artikel 11 van de Eilandsverordening Ombudsfunctionaris Curaçao luidt in dit verband als volgt:

1. De ombudsfunktionaris is “niet bevoegd” een onderzoek /.../ in te stellen of voort te zetten:
 - a. indien de aangelegenheid behoort tot het algemeen beleid van een orgaan;
 - b. betreffende algemeen verbindende voorschriften;
 - c. indien ten aanzien van de gedraging een administratiefrechtelijke, een burgerrechtelijke of een strafrechtelijke procedure loopt of een administratiefrechtelijke uitspraak is gedaan.

2. De ombudsfunktionaris is “niet verplicht” een onderzoek /.../ in te stellen of voort te zetten, indien:

- a. op het moment van de indiening van de klacht een jaar is verstreken na de gedraging;
- b. de klacht niet voldoet aan de vereisten /...../;
- c. de klacht kennelijk ongegrond is;
- d. het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is;
- e. de klager een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden;
- f. een klacht, dezelfde gedraging betreffende, bij hem in behandeling is of - behalve indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden - door hem is afgedaan;
- g. ten aanzien van de gedraging voor de klager een administratiefrechtelijke voorziening heeft opengestaan en hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt.

Met laatstgenoemde bepaling voor ogen heeft de Ombudsfunctionaris zich voorgenomen om voorlopig niet over te gaan tot het in behandeling nemen van klachten betreffende formeel-rechtspositionele aangelegenheden van ambtenaren en klachten betreffende belasting-aangelegenheden. Dit voornemen van de Ombudsfunctionaris houdt verband enerzijds met de noodzaak om het functioneren van het instituut van de Ombudsfunctionaris in de startfase beheersbaar te houden en met de overweging dat op het gebied van de twee genoemde aangelegenheden reeds andere, rechtens erkende, administratiefrechtelijke voorzieningen voor de klager openstaan.

II.3. De toetsing van overheidshandelen door de Ombudsman aan behoorlijkheidsnormen

De Ombudsfunctionaris toetst de overheidsgedragingen, zowel rechtshandelingen als feitelijke handelingen, aan behoorlijkheidseisen, met name aan rechtmatigheidseisen en aan andere behoorlijkheidseisen.

Behoorlijkheidseisen kunnen voor de Ombudsfunctionaris op meer aspecten van een overheidsgedraging betrekking hebben dan de aspecten daarvan aan rechtmatigheidseisen onderhevig zijn. Behoorlijkheidseisen omvatten immers rechtmatigheidseisen en andere behoorlijkheidseisen. Behoorlijk is in ieder geval ook rechtmatig maar rechtmatig is niet altijd tevens behoorlijk.

Wanneer een bestuursrechter een overheidsgedraging als niet-onrechtmatig kwalificeert en de klacht als ongegrond verklaart, wil dat nog niet zeggen dat de gedraging tevens als niet-onbehoorlijk is aan te merken. De (bestuurs)rechterlijke toetsing, zoals die op grond van de LAR wordt uitgeoefend, betreft immers alleen de juridische rechtmatigheidsvraag, niet de doelmatigheidsvraag en niet ten volle de behoorlijkheidsvraag.

Burgers kunnen rechtmatig bevonden overheidsgedragingen toch terecht als onbehoorlijk (blijven) ervaren.

De Ombudsfunctionaris kan, bij zijn beoordeling van een overheidsgedraging, zonder reserves verder reiken dan de bestuursrechter en de gewone rechter. Hij kan een overheidsgedraging niet alleen toetsen aan het zuiver juridische normenstelsel (geschreven en ongeschreven recht) maar binnen het kader van het algemeen rechtsbewustzijn ook aan andere behoorlijkheidseisen, derhalve ook aan additionele zorgvuldigheidseisen die gelegen zijn in het verlengde van de

formele eisen en die meer in de sfeer verkeren van sociale betrekkingen en van gevoelsmatige- en ethische belevingen van de mens.

Deze soort behoorlijkheidsnormen betreffen hoofdzakelijk de zorgvuldigheid die van de overheid in velerlei opzicht tegenover de burger mag worden verwacht en die niet als zodanig in een formeel verband is vastgelegd of soms niet (overal) uitdrukkelijk aanvaard.

Te denken valt hier ondermeer aan de houding en het gedrag van ambtenaren jegens burgers, met name aan de eisen van correcte bejegening van de burger, van respect voor de menselijke waardigheid van de burger, van onbevooroordeeldheid, hulpvaardigheid, voortvarendheid, van actieve informatieverstrekking en -vergaring en mededeelzaamheid ten behoeve van de burger.

Ook bepaalde voorzieningen van de overheidsorganisatie kunnen door de Ombudsfunctionaris aan deze ongeschreven behoorlijkheidseisen worden getoetst, zoals aan de eisen van voortgangsbewaking en coördinatie, van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van bereikbaarheid, van toereikende en geacommodeerde wacht- en verblijfsomstandigheden e.d.

De behoorlijkheidstoets van de Ombudsfunctionaris in de zuiver juridische sfeer betreft het beoordelen van de rechtmatigheid van de overheidsgedraging naar de normen van het geschreven recht en het ongeschreven recht. Het betreft hier met name de toetsing aan eerstens de algemeen bindende voorschriften die variëren van de bindende verdragsbepalingen van internationale oorsprong (bv. de fundamentele mensenrechten) tot en met de lagere wettelijke regelingen van eilandelijk niveau, alsmede aan de normen van het ongeschreven recht, dus de rechtsbeginselen, het gewoonterecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een en ander zowel wanneer de overheidsgedraging een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk karakter heeft als wanneer de gedraging een rechtshandeling is of een feitelijke handeling.

II.4. De taak van de Ombudsfunctionaris in relatie tot die van de (bestuurs)rechter

Gesteld kan worden eerstens dat de wettelijke voorziening in het instituut van de Ombudsfunctionaris aanvullend is op die van de rechtsbescherming van de burger in het kader van het overige bestuursrecht (LAR) en overigens van het privaatrecht.

Voorts heeft de klachtprocedure van de Ombudsfunctionaris, voor zover in formeel opzicht toegankelijk, voor de burger ook een lagere drempel dan de rechtsgang bij de rechter. De burger kan kosteloos een procedure entameren bij de Ombudsfunctionaris. Hij heeft daarvoor ook geen speciale vaardigheden of sociale- of juridische dienstverlening voor nodig, een en ander mede vanwege de dienstverlenende opstelling die het bureau van de Ombudsfunctionaris zal moeten hebben.

Ook in fysiek en praktisch opzicht zal de toegang voor de burger naar de Ombudsfunctionaris zo laagdrempelig mogelijk zijn.

Ook moet worden opgemerkt dat de bestuursrechter in beginsel slechts ex tunc kan oordelen en ook alleen aan rechtmatigheidseisen kan toetsen, terwijl de Ombudsfunctionaris niet alleen ex tunc kan toetsen maar desgewenst ook ex nunc kan toetsen en dan niet alleen aan rechtmatigheidseisen maar ook aan andere behoorlijkheidseisen en bovendien aan doelmatigheidseisen.

Evenmin als de bestuursrechter kan de Ombudsfunctionaris klachten direct tegen algemeen bindende voorschriften en algemene beleidsregels van bestuursorganen in behandeling kan nemen.

Om de bestuursrechter te kunnen adieren heeft de burger overigens een beschikking van een bestuursorgaan of een fictieve weigering van het bij het bestuursorgaan verzochte nodig, anders is hij niet ontvankelijk. Deze vereiste geldt evenwel niet voor de procedure van de Ombudsfunctionaris.

Voor het beroep rechtstreeks tegen algemeen bindende voorschriften en algemene beleidsregels kan de burger zich wenden tot de burgerlijke rechter wanneer hij op grond van opgelopen schade een vordering uit onrechtmatige daad kan instellen. De rechter kan dan het voorschrift of de beleidsregel, evengoed als de bestuursrechter binnen zijn competentie, ook toetsen aan hogere regelingen, ongeschreven rechtsbeginselen of aan internationale, algemeen bindende verdragsbepalingen. Landsverordeningen worden in voorkomende gevallen, overigens op basis van een rechterlijke traditie in de Nederlandse Antillen, uitsluitend aan rechtstreeks bindende verdragsbepalingen getoetst, derhalve niet aan wettelijke regelingen van een hogere orde dan die van de betrokken landsverordening.

De Ombudsfunctionaris heeft in deze sfeer niet meer dan een verwijzfunctie, evenals in andere gevallen die hem niet regarderen.

II.5. Het oordeel van de Ombudsfunctionaris

Het door de Ombudsfunctionaris ten aanzien van de behoorlijkheid van een overheids-gedraging uitgesproken oordeel heeft slechts een normatieve kracht en niet de rechtens bindende kracht die de uitspraak van de toetsende (bestuurs)rechter wel heeft.

De Ombudsfunctionaris spreekt, als een onafhankelijke en gezaghebbende instantie, na zijn gedegen onderzoek het oordeel uit of een overheidsgedraging, geheel of gedeeltelijk, wel of niet behoorlijk is. Daarmee doet hij een openlijk beroep op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om consequenties te verbinden aan dat oordeel en zich over haar gedraging te verantwoorden.

Hij kan zijn oordeel ook vergezeld doen gaan van aanbevelingen die tot verbetering van de geconstateerde gebreken, door maatregelen van een bestuursorgaan, moeten strekken.

Ingevolge wettelijk voorschrift dient het orgaan de Ombudsfunctionaris mede te delen of en op welke wijze aan de aanbevelingen is gevolg gegeven en, indien het orgaan ervoor kiest de aanbevelingen niet over te nemen of daarvan af te wijken, dient het dat te motiveren.

De (overtuigings)kracht van het oordeel en de aanbevelingen van de Ombudsfunctionaris dient te liggen in gedegenheid van zijn onderzoek en zijn bevindingen en in de hoge kwaliteit van zijn oordeel en de overwegingen die daartoe hebben geleid.

Het ligt ook op de weg van de Ombudsfunctionaris om in voorkomende gevallen een naar het bestuur toe corrigerende actie van de Eilandsraad uit te lokken, alsmede om de effecten van de publiciteit, die hij met zijn acties verkrijgt, op een goede manier te benutten. Hierin vindt hij zijn belangrijkste middelen om verbeteringen te bereiken.

Uit ervaringen met Ombudsmaninstituten in het buitenland blijkt dat de uitspraken van de Ombudsfunctionaris in de regel worden aanvaard en opgevolgd. Van het Curaçaose bestuursorgaan mag worden verwacht dat het evenmin in dit opzicht onderdoet voor elders besturende overheidsorganen.

III. DE FINANCIËLE VOORZIENING IN HET OMBUDSMAN INSTITUUT

III.1. De aanloop tot een begroting van het Ombudsmanbureau voor het jaar 2003

De begroting van het Eilandgebied Curaçao voor het jaar 2003 bevatte aanvankelijk, bij het aantreden van de nieuwe Ombudsfunctionaris, alleen voor de salariaire uitgaven ten behoeve van de Ombudsfunctionaris een krediet maar geen kredieten voor de financiering van diens bureau.

Er bestond toen ook nog geen Bureau van de Ombudsfunctionaris. De begroting van het nog op te richten bureau voor het jaar 2003 zou op verzoek van de Ombudsfunctionaris vastgesteld worden.

Deze heeft zich vervolgens zelf moeten behelpen en heeft op 2 juni 2003 voor zijn bureau een conceptbegroting ingediend die was afgestemd op het gehele jaar 2003, op een huisvesting en functionering die passend zouden zijn voor het ambt en de status van een Ombudsfunctionaris van de publieke sector en op een personeelsbestand van tien mensen in totaal. Hierop heeft het Bestuurscollege op 25 juni 2003 voor bedoeld bureau, naar later bleek voor het gehele jaar 2003, een begroting voorlopig vastgesteld, waarbij via drastische besnoeiingen en afvoeringen van posten aanmerkelijk was ingekort op de door de Ombudsfunctionaris ingediende conceptbegroting. Vervolgens heeft het Bestuurscollege bij brief van 11 juli 2003 de reactie daarop van de Ombudsfunctionaris opgevraagd.

In aansluiting daarop heeft het Bestuurscollege bij brief van 16 juli 2003 nog te kennen gegeven dat de formatie van het bureau vastgesteld is op maximaal 10 fte's, met dien verstande dat bij de opstart van het bureau de formatie zal bestaan uit 5 fte's en dat naargelang de behoefte zich voordoet deze zal worden uitgebreid, waarbij de benodigde middelen beschikbaar zullen worden gesteld.

Om voor de Ombudsfunctionaris niet geheel duidelijke redenen is er sedertdien, derhalve sedert de indiening op 17 juli 2003 van de reactie van de Ombudsfunctionaris op de vastgestelde voorlopige begroting, niet een effectieve terbeschikkingstelling van een budget voor het bureau van het Bestuurscollege afgekomen, dan pas tot op 1 december van het verslagjaar. De diverse pogingen van de Ombudsfunctionaris om een begroting voor zijn bureau eerder toegekend te zien hadden tot dan toe niet mogen baten.

Aannemelijk is dat het maandenlange uitblijven van een beslissing van het Bestuurscollege op de reactie van de Ombudsfunctionaris verband hield met de omstandigheid dat dit College moeite had met de reactie van de Ombudsfunctionaris, die bezwaren had kenbaar gemaakt tegen bepaalde inkortingen op zijn conceptbegroting, en met de omstandigheid dat het College niet uitermate geporteerd bleek te zijn van het overigens door het voormalige eilandsbestuur formeel ingestelde instituut van de Ombudsfunctionaris.

Te oordelen naar de publieke uitlatingen van de Gedeputeerde van Algemene Zaken, in september 2003 nog, genoot het instituut van de Ombudsfunctionaris reeds vanaf zijn periode als Eilandsraadslid (ten tijde van het voormalige Bestuurscollege) bij hem geen prioriteit en waren de financieringsmogelijkheden voor dit bureau voor hem als Gedeputeerde nog niet duidelijk. De voor het ombudsmaninstituut te bestemmen gelden zouden volgens hem beter aan de armen op het eiland zijn besteed.

Daartegenover staat volgens de Ombudsfunctionaris de volgende stelling van Jeremy Pope, de geestelijke vader van Transparency International, in zijn boek TI Source Book 2000:

“The Ombudsman is uniquely placed to identify gaps and weaknesses in the system and to recommend preventive action. Any failure to equip the Office adequately for this task will, in many instances, prove costly in terms of undetected corruption, inefficiencies, and malpractice. A functioning Ombudsman's Office should be highly cost-effective, and be recognised as such.”

Tegenover de opvatting van de Gedeputeerde dat de financieringsmogelijkheden van het bureau voor hem nog niet duidelijk waren de stond het gegeven dat ten tijde van de benoeming van de Ombudsfunctionaris op de begrotingspost “Onvoorziene uitgaven” van het Eilandgebied Curaçao een veelvoud van de benodigde kredieten beschikbaar was om het bureau volgens de door de Ombudsfunctionaris aanvankelijk ingediende begroting te financieren. De Afdeling Financiën had dan ook naar aanleiding van deze ingediende begroting ook geadviseerd om dit bureau dienovereenkomstig te financieren.

Ook geldt hier dat de Ombudsfunctionaris zich ten aanzien van de door hem voorgestelde personeelsformatie gesteund wist door het oordeel van een deskundige in Nederland, die de voorgestelde personeelsformatie “allerminst irreëel” heeft gevonden. Bij deze bevinding heeft de deskundige evenals de Ombudsfunctionaris onder meer er rekening mee gehouden dat de eilandsdiensten op Curaçao veelal geen wettelijk gewaarborgde, interne klachtenregeling kennen en dat voor de Ombudsfunctionaris niet het z.g. kenbaarheidsvereiste (dat klachten eerst door de betreffende overheidsdienst moeten worden behandeld) geldt, waardoor het Curaçaose instituut van de Ombudsfunctionaris vanzelf een eerstelijns functie van aanmerkelijk taakverzwarende aard heeft wat de klachtenbehandeling in eerste instantie in de publieke sector betreft.

Het Eilandsbestuur leek zich in de tweede helft van het verslagjaar in ieder geval met het ingestelde instituut van de Ombudsfunctionaris opgedrongen te gevoelen of daarmee geen raad te weten, totdat tegen medio november van het verslagjaar in die houding een kentering kwam toen het Bestuurscollege zijn eerste goedkeuringen begon te verlenen aan de verzoeken die de Ombudsfunctionaris vooruitlopende op een toekenning van een budget voor zijn bureau had ingediend.

III.2. De toekenning van de begroting van het bureau

Zoals reeds vermeld heeft het Bestuurscollege op 1 december 2003 voor het jaar 2003 een begroting voor het bureau van de Ombudsfunctionaris toegekend en wel bij brief van 1 december 2003. Bij deze brief werd aan de Ombudsfunctionaris de beschikking gegeven over het door het College “vastgestelde voorlopige begroting” voor het jaar 2003 ten bedrage van fl. 886.510,- om deze aan te wenden voor de operationalisering van het bureau.

Voorts heeft het Bestuurscollege in deze brief aan de Ombudsfunctionaris te kennen gegeven dat daarin een voorlopige begroting werd vastgesteld, zulks “met het oog op het feit dat het een nieuw op te zetten bureau betreft en het Bestuurscollege voor een groeimodel heeft gekozen, totdat er ervaringscijfers voor handen zijn om tot een realistischer begroting te komen.”

Daarbij heeft het Bestuurscollege tevens te kennen gegeven dat uiteraard van kracht blijft de toezegging van het College dat, indien uit de dagelijkse werkzaamheden mocht blijken dat de begrote middelen niet toereikend zijn, er additionele middelen ter beschikking van het bureau van de Ombudsfunctionaris zullen worden gesteld.

De Ombudsfunctionaris heeft zich met enige reserves hiermede kunnen verenigen.

In dezelfde brief heeft het Bestuurscollege de Ombudsfunctionaris uitdrukkelijk gehouden geacht aan de diverse comptabiliteitsvoorschriften, kennelijk in reactie op een eerder gedane verzoek van de Ombudsfunctionaris om, gelet op zijn van het bestuur onafhankelijke ambtsuitoefening, ruimere bevoegdheden ten aanzien van de besteding van begrotingskredieten te verkrijgen.

Vanwege het zeer verlate moment in 2003 waarop de begroting was toegekend en vanwege de hieraan verbonden procedures en de stand van zaken destijds heeft de Ombudsfunctionaris in december 2003 niet meer dan bijna fl. 200.000,-- kunnen aanwenden voor de aanschaf van de belangrijkste inrichtingsvoorzieningen voor het bureau. De resterende begrotingskredieten betreffen grotendeels de exploitatiekosten, welke kredieten, gelet op de afloop van het jaar 2003, niet meer van actuele aard waren.

Voor het jaar 2004 zijn in hoofdzaak wel voldoende exploitatiekredieten in de begroting van het bureau opgenomen.

In ieder geval konden vóór de feestdagen van december 2003 de belangrijkste inrichtingsvoorzieningen, zoals de meubilering en stoffering van het bureau, de aanschaf en installatie van een IT-netwerk, van een telefoonsysteem en van een inbraak- en brandbeveiligingssysteem alsmede een communicatieplan, met de nodige inspanningen van de Ombudsfunctionaris en met de overigens lofwaardige medewerking van het Hoofd Afdeling Financiën en zijn staf, nog net op tijd worden besteld. De aanvragen door de Ombudsfunctionaris van de nodige machtigingen tot besteding van de betreffende begrotingskredieten konden relatief vlot worden afgehandeld. Hierna diende nog te worden gewacht op de afloop van de aan deze bestellingen verbonden leveringstijden; de langste daarvan (die van de meubilering) reikt tot eind februari 2004.

Ook viel onder bedoeld bedrag van fl. 200.000,-- de huur in december 2003 van het gebouw waarin het bureau gevestigd zal worden. Het betreft hier het gebouw op het adres Concordiastraat 22, waar tot voor kort de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) gehuisvest was. Dit gebouw werd aan het eind van het verslagjaar nog door de eigenaar opgeknapt. Het liet zich aanzin dat deze opknopbeurt tegen begin februari 2004 zou zijn afgerond.

Ten aanzien van de bemensing van het bureau op voordracht van de Ombudsfunctionaris, lieten aan het eind van het verslagjaar nog enkele beslissingen van het Bestuurscollege op zich wachten. Ook heeft de Ombudsfunctionaris in medio december bij de Eilandsraad een voordracht ingediend tot benoeming van zijn plaatsvervanger.

Zoals eerder vermeld heeft het Bestuurscollege wel eerder, bij de vaststelling van de voorlopige begroting voor het bureau van de ombudsfunctionaris, de personeelsformatie in de startfase van het bureau als volgt vastgesteld:

1 ombudsfunctionaris;
1 jurist;
1 secretaris / office manager;
1 intaker / onderzoeker;
1 administratieve kracht.

[Op voordracht van de Ombudsfunctionaris is het Bestuurscollege naderhand, in januari 2004, ermee akkoord gegaan om de intaker/onderzoeker te benoemen en om een volwaardige office manager te benoemen in plaats van de administratieve kracht. In januari en februari 2004 zijn respectievelijk het Bestuurscollege en de Eilandsraad op voordracht van de Ombudsfunctionaris ermee akkoord gegaan om een senior jurist tevens ombudsfunctionaris-plaatsvervanger te benoemen in plaats van de jurist.]

IV. DE ACTIVITEITEN VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS

IV.1. Algemeen

De Ombudsfunctionaris heeft, wegens het ontbreken van financiële middelen, sinds zijn benoeming op 29 april 2003 niet als zodanig gefunctioneerd in het verslagjaar. De effectieve toekenning van een begroting aan de Ombudsfunctionaris heeft tot tegen het eind van het verslagjaar op zich laten wachten, ondanks de diverse pogingen van de Ombudsfunctionaris om daarin verandering te bereiken. De Ombudsfunctionaris heeft in deze periode derhalve geen klachten in behandeling kunnen nemen. Hij heeft zich veelal in een bij hem thuis door hem ingerichte werkruimte bezig gehouden met de voorbereidingen op zijn ambtsuitoefening.

In dit verband heeft de Ombudsfunctionaris zich beziggehouden met:

- a. het aanvankelijk voorlichten van het publiek omtrent het instituut van de Ombudsfunctionaris;
- b. het opstellen van de conceptbegrotingen -2003 en -2004 voor zijn bureau;
- c. het voorbereiden van de machtigingaanvragen en het indienen van deze aanvragen;
- d. het voeren van besprekingen en correspondentie met diverse functionarissen e.a.;
- e. het ontvangen en te woord staan van geïnteresseerden in een functie in het bureau;
- f. het selecteren i.s.m. Hoofd PZ-CB van sollicitanten;
- g. het doen van voordachten tot indienstneming van bureaumedewerkers;
- h. het verzenden van diverse rappèlbrieven betreffende zijn verzoeken en voordrachten;
- i. het vergaren van studie-, lees- en werkmateriaal betreffende het Ombudsmanwezen;
- j. het bestuderen van het materiaal en het verwerken daarvan in diverse opzichten;
- k. het opstellen van een taak- en werkwijze-beschrijving voor het bureau;
- l. het opstellen van diverse beleidstukken, w.o. de missie en visie en de beleidsintenties;
- m. het voeren van besprekingen en onderhandelingen met potentiële leveranciers;
- n. het te woord staan van rechtzoekenden.

IV.2. De voorbereidende werkzaamheden

Zoals eerder vermeld, heeft de Ombudsfunctionaris in begin juni 2003 de conceptbegroting voor zijn bureau ingediend en heeft het Bestuurscollege pas in begin december 2003 een begroting voor de operationalisering van het bureau toegekend. In de loop van de tweede helft van het verslagjaar had de Ombudsfunctionaris, al anticiperende op de toekenning van de begroting, voor zover zulks mogelijk was voorbereidingen getroffen om tot de oprichting van het bureau te geraken.

Zo heeft hij naarstig uitgezien naar een geschikte huisvesting voor het bureau en heeft hij de werving en de selectie van kandidaat-medewerkers van het bureau in nauw overleg met het Hoofd van de Afdeling Personeelszaken van het Centraal Bestuurskantoor ter hand genomen en vervolgens de nodige voordrachten voor benoeming van de medewerkers bij het Bestuurscollege ingediend. Aangetekend wordt hierbij dat de Ombudsfunctionaris in dit verband heeft mogen rekenen op een lofwaardige medewerking van genoemd Hoofd van de Personeelsafdeling.

Ook op andere terreinen van de voorbereidingen, zoals die gericht op de realisering van de meubilering van het bureau, van een telefooninstallatie, van een communicatieplan, van de beveiliging van het gebouw en van de verdere inrichting het bureau heeft de Ombudsfunctionaris zich ingezet.

Deze voorbereidingen hebben voor de Ombudsfunctionaris heel wat voeten in de aarde gehad.

Voor wat betreft het verwerven van een geautomatiseerd klachtenregistratiesysteem en andere computer software had de Ombudsfunctionaris aanvankelijk te kampen met de omstandigheid dat zijn begrotingsvoorstellen daaromtrent (consultancy) niet door het Bestuurscollege waren overgenomen bij de vaststelling van de voorlopige begroting.

Via contacten in Nederland is naderhand aan de Ombudsfunctionaris namens de Gemeente Enschede door mr. Tjebbe Bakker gratis een geautomatiseerd klachtenregistratiesysteem aangeboden. Een bestudering van de handleiding van dit systeem heeft de Ombudsfunctionaris er toe gebracht bij genoemde gemeente aan te kloppen voor aanpassing daarvan aan de door hem op Curaçao beoogde werkwijze van zijn bureau. Kort voor het opmaken van dit jaarverslag is zijdens deze gemeente aan de Ombudsfunctionaris de spoedige toezending van een aangepast systeem in het vooruitzicht gesteld.

Inmiddels had de Ombudsfunctionaris wel van het Bestuurscollege goedkeuring verkregen voor de aanschaf van een IT-basisnetwerk, waarin genoemd registratiesysteem zal kunnen gaan functioneren.

Met medewerking van de Informatiemanager van het Eilandgebied was het IT-netwerk voor het bureau gepland en zijn de voorbereidingen tot de aanschaf daarvan en de bestellingen gerealiseerd. IT&S zal de installatie van de diverse technologische voorzieningen coördineren.

Voorts heeft de Ombudsfunctionaris met medewerking van de Afdeling Financiën in december 2003 het nodige verricht om te komen tot de besteding van de begrotingskredieten die betrekking hebben op de aanschaf van fax-apparaten, fotokopieerapparaten, andere kantoormiddelen, schoonmaakmiddelen, kleine hulpmiddelen en andere kleine inventarisstukken.

IV.3. De resultaten

De door het Bestuurscollege voor het bureau van de Ombudsfunctionaris toegekende begroting voor het jaar 2003 was qua omvang aanmerkelijk minder dan de Ombudsfunctionaris in zijn conceptbegroting had opgebracht, waardoor de Ombudsfunctionaris wat betreft bemensing, huisvesting en inrichting van zijn bureau met minder zal moeten doen dan hij zich had voorgesteld.

Hiermede is bij de Ombudsfunctionaris de vrees gerezen dat de capaciteit van zijn bureau niet ten volle bestand zal zijn tegen het werkaanbod dat hem te wachten staat.

In ieder geval hebben de door de Ombudsfunctionaris in de loop van de tweede helft van het verslagjaar ingediende voorstellen uiteindelijk, met medewerking van enkele betrokken diensthouders, ertoe geleid dat het Bestuurscollege tegen mid-november tot een eerste van een serie toewijzende beslissingen is overgegaan.

Zo heeft het College op 12 november 2003 besloten om een overeenkomst aan te gaan voor de huur ingaande 1 december 2003 van het gebouw dat bestemd is om te dienen als bureau van de Ombudsfunctionaris.

Ook heeft het Bestuurscollege op voordracht van de Ombudsfunctionaris op 12 november 2003 besloten de eerste medewerker van dit bureau, de heer R.M.F. Da Costa Gomez, ingaande 1 januari 2004 te benoemen tot secretaris van de ombudsfunctionaris. [De benoeming door het Bestuurscollege op voordracht van de Ombudsfunctionaris van de overige drie medewerkers van het bureau van de Ombudsfunctionaris vond pas in januari 2004 plaats. Het betreft: mevr. mr. A.M.T. Martijn als senior jurist, mevr. M.I. Simon-Tromp als intaker/onderzoeker en mevr. S.A. Martis als office manager. Ook is mr. Martijn op voordracht van de ombudsfunctionaris in februari 2004 door de Eilandsraad tevens tot Ombudsfunctionaris-plaatsvervanger benoemd.]

Op 16 en 17 december 2003 is het Bestuurscollege voorts akkoord gegaan met het verlenen van machtiging aan de Ombudsfunctionaris tot het aanschaffen van een aantal belangrijke voorzieningen, zoals eerder vermeld, te weten het IT-netwerk, een telefooninstallatie, een inbraakbeveiligingsinstallatie, een brandbeveiligingsinstallatie, een communicatieplan en de meubilering. Aan de hand hiervan heeft de Ombudsfunctionaris met medewerking van de Afdeling Financiën de bestellingen op 23 en 24 december 2003 kunnen plaatsen.

Deze voorzieningen, waarvan enkele door de leverancier nog uit het buitenland moeten worden besteld, zullen in begin 2004 worden geleverd. Dit laatste geldt ook voor de andere kleinere kantoormiddelen.

In paragraaf III.2. van dit verslag is reeds vermeld hetgeen het Bestuurscollege overigens besloten heeft ten aanzien van de bemensing van het bureau van de ombudsfunctionaris en de begroting voor dit bureau.

Aan het eind van het verslagjaar was derhalve de personeelsformatie van het bureau voor de startfase vastgesteld, was één medewerker van de vier van het bureau benoemd, was de begroting voor het bureau toegekend, was de huurovereenkomst betreffende het bureaugebouw gesloten, was de opknopbeurt van het gebouw ver gevorderd en waren de bestellingen geplaatst voor de aanschaf van de meubilering, de telefooninstallatie, het IT-netwerk, de inbraakbeveiligingsinstallatie, de brandbeveiligingsinstallatie en het communicatieplan voor het bureau.

IV.4. De door de Ombudsfunctionaris verwerkte documenten

In het kader van de voorbereidingen op zijn ambtsuitoefening heeft de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar het totale aantal van 1296 documenten verwerkt en bewerkt, waaronder:

- het aantal van 548 door hem geschreven en verzonden brieven en andere berichten (voornamelijk fax- en emailberichten) aan eilandelijke autoriteiten, diensthoofden, ambtenaren en andere instanties en personen (potentiële leveranciers, sollicitanten e.a.);
- het aantal van 372 door hem ontvangen brieven en andere berichten (niet meegerekend de circulaires, routinestukken, ontvangen leesmateriaal, noch de niet-behandelde klachtbrieven), waaronder wel inbegrepen het aantal van 44 sollicitaties;

- overige stukken en documenten, minstens 376 in totaal, die de Ombudsfunctionaris voor zichzelf en voor zijn bureau heeft opgesteld of anders digitaal heeft vergaard of overgenomen uit de vak- of juridische literatuur, waaronder materiaal verkrijgbaar via internet, en die hij na bewerking digitaal heeft opgeslagen als voor het bureau relevant (studie- en lees-)materiaal.

V. DE EXTERNE RELATIES VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS

V.1. De communicatie met het publiek

Vlak na de benoeming van de Ombudsfunctionaris, is deze, in aansluiting op de publieke bekendmakingen over zijn benoeming die mede ingeluid waren bij een door de voormalige Gedeputeerde van Algemeen Beheer gehouden persconferentie waarin deze de Ombudsfunctionaris de gelegenheid heeft verschaft om zich voor het eerst te introduceren, de publiciteit ingegaan teneinde verdere voorlichting aan het publiek te verschaffen omtrent het instituut van de Ombudsfunctionaris.

Zo heeft de Ombudsfunctionaris aanvankelijk de diverse talkshows bezocht teneinde via de radio over het instituut van de Ombudsfunctionaris voorlichting te verschaffen en vragen uit het publiek te beantwoorden. Ook heeft de Ombudsfunctionaris in de periode van medio mei tot medio november 2003 zeven perscommuniqué's, elk zowel in het Papiamentu als in het Nederlands, uitgegeven waarin hij voorlichting omtrent het instituut van de Ombudsfunctionaris heeft verschaft.

De ontvangst van deze voorlichting bij het publiek viel, te oordelen naar de manier waarop tijdens de talkshows van de zijde van het luisterende publiek daarop werd gereageerd, zonder meer positief te noemen. Men leek over het algemeen content en hoopvol te zijn gestemd ten aanzien van het instituut.

Een enkele wanklank was te vernemen vanuit een bepaalde hoek, waar men moeite leek te hebben met de omstandigheid dat niet een andere, jongere kandidaat voor benoeming tot het ambt van Ombudsfunctionaris uit de bus was gekomen.

Ook werd het in de talkshows duidelijk dat men het sterk leek te betreuren dat de Ombudsfunctionaris geen competentie heeft op het gebied van de gedragingen van de publieke utiliteitsbedrijven.

De Ombudsfunctionaris heeft voorts, na zijn eerste start met de communicatie naar het publiek toe aanmerkelijk moeten inbinden, nadat bleek dat de voorzieningen om met een instituut van de Ombudsfunctionaris van start te kunnen gaan op zich lieten wachten en een vooruitzicht op de realisering van deze voorzieningen in de loop van de tweede helft van het verslagjaar steeds meer uitbleef.

De in september 2003 door de nieuwe Gedeputeerde van Algemeen Beheer tijdens een persconferentie gedane uitlatingen, die er op neer kwamen dat deze niet van een prioriteit met betrekking tot het instituut overtuigd was en dat hij ook nog niet wist hoe het Bestuurscollege aan de financiering van het instituut moest komen heeft een zware domper gelegd op de vooruitzichten op de komst van het instituut. Ook heeft dat de aanvankelijke glans van het instituut aanmerkelijk doen verbleken.

Hierin kwam een kentering nadat het Hoofd van de Afdeling Financiën zich in deze periode was gaan inzetten voor de opening van financieringsmogelijkheden om tot realisering van het instituut te geraken.

Het Bestuurscollege leek hierna, tegen medio november 2003, ook overstag te zijn gegaan, toen de eerste goedkeuringen voor de aanschaf van de voorzieningen begonnen af te komen.

V.2. De relatie van de Ombudsfunctionaris met de Eilandsraad

De benoeming van de Ombudsfunctionaris is door de betreffende regelgeving in handen gelegd van de Eilandsraad. Dit is volgens de memorie van toelichting gebeurd op de eerste plaats om tot uitdrukking te brengen dat de Ombudsfunctionaris, hoewel hij in het kader van de uitoefening van zijn ambt aan geen enkel orgaan ondergeschikt is, te beschouwen is als een gemachtigde van de Eilandsraad.

Vervolgens luidt de memorie van toelichting als volgt:

“In onze democratie wordt de relatie tussen de overheid en de burgers namelijk beheerst door de volksvertegenwoordiging, in dit geval de Eilandsraad, die daartoe door de burgers via verkiezingen is afgevaardigd.

Tot het werkerrein van de Ombudsfunctionaris behoort de controle van bedoelde relatie tussen de overheid en de burgers, maar staatsrechtelijk ligt de uiteindelijke controle in handen van de Eilandsraad, die de instrumenten heeft om de bevindingen van de Ombudsfunctionaris politiek te sanctioneren.

In het eilandelijke bestel van het Eilandgebied oefent de Eilandsraad via het politieke verantwoordingsstelsel politieke controle uit op het gehele bestuur voor zover dit in handen is van het Bestuurscollege. Door middel van dit stelsel kan de Eilandsraad de betrokken gedeputeerden, naar aanleiding van rapportages van de Ombudsfunctionaris, zonodig dwingen tot het afleggen van politieke verantwoording.”

Ingevolge de betreffende regelgeving dient voorts de Ombudsfunctionaris de Eilandsraad als volksvertegenwoordigend orgaan van het Eilandgebied jaarlijks te rapporteren. Daarnaast kan de Eilandsraad de Ombudsfunctionaris oproepen in zijn vergadering om informatie te verstrekken. Het is dan niet de bedoeling dat de Ombudsfunctionaris met de Eilandsraad in openbare discussie treedt.

In het verslagjaar, voor zover van toepassing, heeft de Eilandsraad overigens geen contact gehad met de Ombudsfunctionaris. Verder zijn hier ook geen noemenswaardigheden ten aanzien van de relatie van de Ombudsfunctionaris met de Eilandsraad te vermelden die niet eerder in dit verslag aan de orde zijn gekomen.

V.3. De relatie van de Ombudsfunctionaris met het Bestuurscollege

De benoeming van de Ombudsfunctionaris is op voordracht van het (voormalige) Bestuurscollege geschied.

Het kort na de benoeming van de Ombudsfunctionaris in begin juli 2003 nieuw aangetreden Bestuurscollege heeft zich aanvankelijk nogal afstandelijk opgesteld tegenover de Ombudsfunctionaris.

Overigens getuigde de houding van het Bestuurscollege tegenover de Ombudsfunctionaris van een beperkte erkenning door dit College van het karakter van onafhankelijkheid dat wettelijk verbonden is aan het ambt van de Ombudsfunctionaris en van weinig erkenning zijdens het Bestuurscollege van de status van de Ombudsfunctionaris in het eilandelijk bestel.

Van de kant van het Bestuurscollege was zelfs een tendens waar te nemen om de Ombudsfunctionaris in meerdere opzichten als een gewoon diensthoofd te beschouwen en te behandelen, althans op dat niveau in te schatten. De Ombudsfunctionaris heeft meer dan eens hiertegen moeten reageren.

Dit al heeft de relatie van de Ombudsfunctionaris met het Bestuurscollege en enkele topambtenaren op gespannen voet doen komen te staan.

Het uitblijven van een toekenning van een begroting voor het jaar 2003 aan de Ombudsfunctionaris was in diens ogen mede uit te leggen tegen de achtergrond van een zekere miskennis door het Bestuurscollege van de aanspraken van de Ombudsfunctionaris op een voor zijn ambt passende status en positie en een op zijn ambtsuitoefening berekende begroting.

De Ombudsfunctionaris heeft evenwel niet de weg van een confrontatie met het Bestuurscollege ten overstaan van de rechterlijke macht gekozen maar heeft eerder aangestuurd op overreding in de loop van de tijd.

Zoals eerder vermeld was tegen eind november 2003 enige kentering ten goede waar te nemen in de houding van de Bestuurscollege tegenover de Ombudsfunctionaris, toen dit College zijn eerste goedkeuringen begon te hechten aan de voordrachten van de Ombudsfunctionaris.

V.4. De relatie van de Ombudsfunctionaris met de Gezaghebber

Zoals eerder vermeld, valt ook de Gezaghebber van het Eilandgebied Curaçao, ingevolge het gestelde in de Eilandverordening Ombudsfunctionaris Curaçao (A.B. 2001, no. 69), onder de jurisdictie van de Ombudsfunctionaris van het Eilandgebied.

Deze verordening wijst immers onder meer de Gezaghebber aan als een orgaan van het Eilandgebied wiens gedraging door de Ombudsfunctionaris kan worden onderzocht en aan behoorlijkheidseisen worden getoetst.

Aan deze bevoegdheid van de Ombudsfunctionaris kleeft een vraagstuk, waaromtrent in formeel-juridisch verband meer duidelijkheid behoort te worden verschaft.

Genoemde eilandsverordening spreekt slechts van ‘de Gezaghebber’, als orgaan van het eilandgebied, wier gedragingen door de Ombudsfunctionaris kunnen worden onderzocht. De Gezaghebber heeft echter, op basis van diverse wettelijke regelingen, diverse hoedanigheden. In dit verband zijn relevant zijn hoedanigheden als orgaan van het eilandgebied.

Te zien valt dan dat het orgaan ‘Gezaghebber’ zowel door de Hoge Raad als door de lagere rechtspraak hier te lande aangemerkt wordt als orgaan van het eilandgebied, zelfs ook wanneer het betreft een bevoegdheidsuitoefening door dit orgaan op grond van een landsverordening en zelfs wanneer het betreft een bevoegdheidsuitoefening in diens hoedanigheid van ‘Plaatselijk Hoofd van Politie’ (het politiewezen is een landsaangelegenheid) in het kader van de uitvoering van een landsverordening.

De rechtspraak acht het Eilandgebied dan ook verantwoordelijk voor de daden van de Gezaghebber in deze hoedanigheden, ongeacht de gelding van situaties waarin noch de Eilandsraad, noch het Bestuurscollege de Gezaghebber aanwijzingen inzake diens

bevoegdheidsuitoefening kan geven en ongeacht of de Gezaghebber al of niet gehouden is om van diens beleid inzake bedoelde bevoegdheidsuitoefening verantwoording af te leggen aan de Eilandsraad of het Bestuurscollege.

Ook kwam bijvoorbeeld, tot enige tijd geleden, schade uit onrechtmatige daad ontstaan bij de uitoefening van taken van de Gezaghebber ter uitvoering van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) volgens de rechtspraak voor rekening van het Eilandgebied.

Noot: Het betreft hier een vonnis van het hof van justitie van 26 september 1995, dat inmiddels (n.m.m. ten dele) 'overruled' is geworden door het bij P.B. 2000 no. 65 ingevoegde artikel 26a LTU dat uitdrukkelijk het Land aansprakelijk stelt voor onrechtmatige overheidsdaad zijdens de Gezaghebber bij de uitoefening van diens bevoegdheden ingevolge artikel 19 LTU (bewaring en verwijdering van illegale vreemdelingen).

Naar het oordeel van deze Ombudsfunctionaris heeft artikel 26a LTU evenwel niet afgedaan aan dat deel van het vonnis (van 26 september 1995) waar het de Gezaghebber ex artikel 19 LTU als "eilandsorgaan" aanmerkt (derhalve los van de vraag welk openbaar lichaam aansprakelijk is voor een onrechtmatige overheidsdaad bij toepassing van art. 19 LTU).

Zo ook wordt door de rechtspraak aangenomen dat de Gezaghebber, ook in diens hoedanigheid van Plaatselijk Hoofd van Politie bij diens uitoefening van de door de Vuurwapenlandsverordening geattribueerde bevoegdheden, zoals tot het verlenen van vuurwapenmachtigingen, als orgaan van het Eilandgebied fungeert.

De Ombudsfunctionaris ziet zich derhalve gesteld voor de formele situatie dat de Gezaghebber orgaan van het Eilandgebied is, zelfs in diens hoedanigheid van gezaghebber of plaatselijk hoofd van politie in het kader van de uitvoering van een landsverordening, terwijl de ambtenaren die daadwerkelijk met die uitvoering belast zijn geen eilandsambtenaren zijn wier gedraging door de Ombudsfunctionaris met legitieme bevoegdheden kunnen worden onderzocht.

Dit vormt een bijzondere kwestieus aspect van de jurisdictie Ombudsfunctionaris, waaromtrent duidelijkheid zal moeten komen.

Zo zal de rol van de Ombudsfunctionaris duidelijk moeten zijn in voorkomende gevallen dat er een klacht bij hem wordt ingediend, bijvoorbeeld over het optreden van een politieambtenaar ter handhaving van de openbare orde of over het optreden van een immigratieambtenaar ter verwijdering van een vreemdeling, omdat het hier verrichtingen betreft die hier onder verantwoordelijkheid van de meervormige instantie van de Gezaghebber geschieden.

Het vraagstuk klemmt te meer nu ondersteld moet worden dat de bij landsverordening ingestelde Klachtencommissie politieel optreden niet een voor de burgerij algemeen bekend en actief adres lijkt te zijn voor het deponeren van klachten tegen politieel optreden.

De Ombudsfunctionaris is in het verslagjaar niet geslaagd in een poging de Gezaghebber omtrent bovenstaand vraagstuk te spreken te krijgen. [In februari 2004 heeft de Gezaghebber tijdens een ontmoeting met de Ombudsfunctionaris wel vlot een oplossing voor dit vraagstuk aan de hand gedaan door zich op te werpen als de enige contactpersoon voor de Ombudsfunctionaris via wie de Ombudsfunctionaris de in voorkomende gevallen door hem gewenste informatie kan betrekken.]

De relatie van de Ombudsfunctionaris met de Gezaghebber kende verder geen bijzonderheden.

V.5. Het contact van de Ombudsman met ombudsmaninstituten en personages elders

In het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris contact gezocht en gekregen met de Nationale Ombudsman van Nederland, de Ombudsman van de Gemeente Rotterdam, de project manager van de gemeentelijke organisatie voor klachtenbehandeling in Enschede, de secretaris van de Caribbean Ombudsman Association (CAROA), de Ombudsman van Barbados en andere personages die bij het ombudsmanwezen een significante betrokkenheid hebben..

In het bijzonder het contact met de Nationale Ombudsman van Nederland, mr. R. Fernhout, is uitermate vruchtbaar gebleken voor de Ombudsfunctionaris in verband met de voor zijn ambtsuitoefening interessante informatie die hij aan de hand van de hem door de Nationale Ombudsman toegezonden rapporten, jaarverslagen en diverse andere documenten, adviezen en berichten heeft kunnen bekomen. Ook heeft de Nationale Ombudsman desgevraagd aan de Ombudsfunctionaris in het vooruitzicht gesteld de mogelijkheid voor medewerkers van het ombudsmanbureau op Curaçao om korte, oriënterende stages te lopen bij het Bureau van de Nationale Ombudsman. In dit verband heeft de Nationale Ombudsman daarnaast voor de Ombudsfunctionaris bemiddeld voor het leggen van de eerste contacten met de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam met het oog op de mogelijkheden van een zelfde soort stages voor bedoelde bureaumedewerkers in deze gemeenten.

Het contact met de secretaris van CAROA heeft geleid tot een uitnodiging aan de Ombudsfunctionaris om deel te nemen aan de ‘Caribbean Regional Seminar on the Role of the Ombudsman in the Fostering of Good Governance and Democracy’ in de periode van 12 tot en met 15 januari 2004 op St. Kitts. Aan deze uitnodiging heeft de Ombudsfunctionaris geen gevolg kunnen geven wegens het uitblijven alhier van een tijdig bericht aan hem over het antwoord op de vraag of zijn reis naar St. Kitts gefinancierd zou worden door het Eilandgebied.

Ook heeft de Ombudsfunctionaris op Curaçao enkele contacten gehad met enkele personages, die betrokken zijn of waren bij het ombudsmangebeuren in Nederland, zoals met mr. Eric Meijer, de ex-ombudsman van de provincie Zeeland in Nederland (die momenteel ondermeer doende is een databank op te zetten voor burgers en ombudsmannen in Nederland en de Nederlandse Antillen) en met de heer Frans Veltkamp, het Hoofd Automatisering van de Gemeente Enschede. Later hebben deze twee personages, ieder afzonderlijk, uit hoofde van andere bezigheden een bezoek gebracht aan Curaçao en daarbij ook de Ombudsfunctionaris een bezoek gebracht. Het Hoofd Automatisering heeft toen nog van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aandenken van de Gemeente Enschede in het toekomstige gebouw van het bureau van de Ombudsfunctionaris op Curaçao aan te brengen in de vorm van een schilderij van het stadhuis van Enschede.

Een lofwaardige medewerking heeft de Ombudsfunctionaris mogen ervaren van de project manager van de gemeentelijke klachtenbehandeling van Enschede, mr. Tjebbe Bakker, die de promotor was van de terbeschikkingstelling van een geautomatiseerd klachtenregistratiesysteem aan het bureau van de ombudsfunctionaris op Curaçao.

Een ander voor de Ombudsfunctionaris vruchtbaar gebleken contact is die met Prof. Gio ten Berge van de Universiteit Utrecht. Van deze rechtsgeleerde, die in 1997 een onderzoek heeft verricht ter beantwoording van vraagpunten van belang voor de verdere ontwikkeling van het nationale ombudsmaninstituut van Nederland, heeft de Ombudsfunctionaris enkele voor zijn

ambt interessante boekwerken en andere informatie mogen ontvangen. Daaronder bevindt zich ook het resultaat van een uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek in de sfeer van beginselen van behoorlijk bestuur en mensenrechten gerelationeerd met ombudsmaninstituten in Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Nederland en de Europese Unie.

Bovenbedoelde contacten hoopt de Ombudsfunctionaris in de loop van het jaar 2004 verder te kunnen uitbouwen.

Voorts heeft de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar in contact trachten te treden met de Vice-President van de International Ombudsman Institute (I.O.I.) for Latin America and the Caribbean Region, met de Federación Iberoamericana de Ombudsman en ook meer dan eens per email met de Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela. Een en ander heeft echter niet tot een reactie geleid.

VI. DE BELEIDSVISIE VAN DE OMBUDSMAN VOOR HET JAAR 2004

VI.1. Algemeen

Naar het oordeel van de Ombudsfunctionaris zal zijn jaarverslag niet goed kunnen worden afgesloten zonder daarin ook een vooruitziende blik te hebben geworpen op het volgende jaar. Dit geldt in dit geval des te meer nu de Ombudsfunctionaris gedurende voornamelijk ruim de tweede helft alleen van het verslagjaar heeft ervaren.

Aan het einde van dit verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris zich gesteld gezien voor een nog braakliggend werkterrein waarop in begin 2004 de infrastructuur nog moet worden afgemaakt en de functionele constructies nog moet worden aangelegd en geoperationaliseerd. De toekenning van de middelen daartoe heeft immers erg lang, tot voornamelijk het eind van het verslagjaar, op zich laten wachten.

VI.2. De beleidsvisie van de Ombudsfunctionaris

In de loop van 2004 zal de Ombudsfunctionaris voor burgers, bestuurders en ambtenaren op Curaçao een eerste beeld gaan scheppen van de aard en het arsenaal van behoorlijkheidsnormen die dienen te gelden binnen het kader van de bejegening van de burger door het Bestuur en zijn ambtenaren op Curaçao.

Dit streven van de Ombudsfunctionaris zal zijn gelegen in een alsdan voortgaande lijn van de gedurende zijn ambtstermijn op niet-aflatende wijze te betrachten inspanningen om de gewenste normen voor bestuurlijke verrichtingen algemeen zichtbaar te maken en gericht te verkondigen, teneinde inburgering van die normen in de politieke en ambtelijke overheidssector te bevorderen zodat daarmee ook een solide basis wordt geschapen voor verdere ontwikkelingen door zijn opvolger over hopelijk vijf jaar.

In het kader van dit streven zal deze Ombudsfunctionaris zich in 2004 ervoor inspannen om de condities voor deze normatieve uitstraling van het instituut van de Ombudsfunctionaris zoveel mogelijk te realiseren. Voornamelijk zal hij daartoe de hieronder genoemde basiscondities voor het welslagen van het instituut nastreven:

- professionaliteit en excellente kwaliteit in de functie van het Bureau van de Ombudsfunctionaris en zijn medewerkers (w.o. ambtelijke vakkundigheid en perfectie in de oordeelvorming en uitspraken van de Ombudsfunctionaris);
- een goede 'public relations' en positieve profilering van het instituut van Ombudsfunctionaris, ondersteund door degelijke condities voor effectief functioneren;
- tactische introductie van een ethische gedragscode ('Goed Administratief Gedrag') bij bestuurders en ambtenaren;
- karakterisering met onomwondendheid, maar ook met diplomatie, voorkomendheid en overtuigingskracht van de oordeelmatige benadering van bestuurders en van de zichtbaarmaking en verkondiging van behoorlijkheidsnormen;

Dit streven van de Ombudsfunctionaris naar realisering van bovenstaande voorwaarden is ook gelegen in de lijn van zijn voornemens om in zijn ambtstermijn op den duur het volgende te bereiken:

- de realisering van een publieke vertrouwenspositie van de Ombudsfunctionaris (het zijn van een betrouwbaar toevluchtsoord voor de rechtsbescherming zoekende burger);
- de realisering van een gezaghebbende positie van de Ombudsfunctionaris (het zijn van een toonaangevende beoordelaar van bestuursgedragingen, met de uitstraling van een voor bestuurders en ambtenaren aanvaardbaar, moreel gezag).

Minder gunstige publiciteit in het verslagjaar rond het instituut van de Ombudsfunctionaris, verband houdende met de door de Gedeputeerde van Algemeen Beheer publiekelijk geuite reserves jegens het instituut en met het uitblijven van de beschikbaarstelling door het Bestuurscollege van de nodige middelen om het instituut te operationaliseren, hebben met zich meegebracht dat voor het welslagen van de functie van het instituut in de gemeenschap meer dan anders bijzondere aandacht aan de voorlichting en in het bijzonder de public relations dient te worden besteed.

VI.3. De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris voor het jaar 2004

De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris zullen voor 2004 voornamelijk de volgende twee hoofdthema's hebben:

- a. Communicatie / Voorlichting / Verkondiging van behoorlijkheidsnormen;
- b. Operationalisering van het instituut van de Ombudsfunctionaris.

VI.3.1. Communicatie / Voorlichting / Verkondiging van behoorlijkheidsnormen

Het communicatiegebeuren bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris zal in 2004 voornamelijk gelegen zijn in de lijn van het streven naar bevordering van een betere kwaliteitszorg van het bestuur. De communicatie zal derhalve gericht zijn naar bestuurders en ambtenaren en naar de burgerij, waarbij voorop moet staan het verkondigen van behoorlijkheidsnormen en van door de Ombudsfunctionaris gehanteerde beoordelingscriteria voor bestuurlijke verrichtingen in een streven deze laten inburgeren.

In eerste instantie en in het bijzonder zal het communicatiegebeuren bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris gericht zijn op de voorlichting aan het publiek teneinde het instituut van de Ombudsfunctionaris zoveel mogelijk aan de man te brengen, in het kader van het streven om te bereiken dat:

- de Ombudsfunctionaris van Curaçao een bekend en vertrouwd fenomeen wordt;

- het belang van de Ombudsmanfunctie voor de gemeenschap zoveel mogelijk tot zijn recht komt;
- het algemeen duidelijk wordt welke klachten voor de Ombudsfunctionaris ontvankelijk zijn en welke niet, hoe een klacht wordt behandeld en afgehandeld en wat men daaromtrent mag verwachten;
- de door de Ombudsfunctionaris gehanteerde en verkondigde beoordelingscriteria normatieve uitwerking hebben.

Voorts zal het communicatiegebeuren van het instituut van de Ombudsfunctionaris gericht zijn op het verzorgen van voorlichting aan bestuurders en ambtenaren omtrent de normen en codes van goed administratief gedrag.

In het bijzonder valt ten aanzien van het communicatiegebeuren van het instituut van de Ombudsfunctionaris te denken aan voornamelijk het volgende:

- (communicatie/voorlichting) de zorg voor deskundige programma's ten behoeve van bestuurders en ambtenaren voor het laten inburgeren van gedragscodes en normen van goed administratief gedrag en andere behoorlijkheidsnormen in de sfeer van sociale en gevoelsmatige betrekkingen tussen de bestuurder en de ambtenaar enerzijds en de burger anderzijds;
- (communicatie/publiciteit) de zorg voor een deskundig voorlichtings- en publiciteitsprogramma, enerzijds teneinde het fenomeen van de Ombudsfunctionaris ingeburgerd en vertrouwd te laten geraken in de gemeenschap en om de rol van de Ombudsfunctionaris en de betekenis van deze rol voor de burger zo goed mogelijk bekend te doen zijn en anderzijds om de in dezen relevante normen, zowel die van behoorlijk bestuur en goed administratief gedrag jegens de burger als die van behoorlijk burgerschap jegens het bestuur, bij het publiek meer ingang te doen vinden.

Het communicatiegebeuren van het instituut van de Ombudsfunctionaris moet derhalve inhoudelijk tevens passen in een streven om het werk van het Bureau van de Ombudsfunctionaris structureel zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. Immers, hoe meer het publiek afweet van de werkwijze (m.n. van de klachtontvankelijkheid) en de doelstelling van het instituut van de Ombudsfunctionaris, hoe minder het bureau belast zal worden met zaken die niet van het bureau zijn.

Op grond van de wettelijke taakstelling van de Ombudsfunctionaris zal zijn bureau zich in 2004 voorts structureel moeten toelagen op de volgende aspecten van communicatie:

- a. de gedegen intake van zich aandienende klagers en de hieraan gekoppelde formaliteiten;
- b. het ter inzage verstrekken aan iedere, zich aandienende belangstellende van:
- c. de rapporten, houdende onderzoeksresultaten, oordelen of conclusies en aanbevelingen van de Ombudsfunctionaris;
- d. de jaarverslagen van de Ombudsfunctionaris;

- e. de gemotiveerde mededelingen en conclusies omtrent het niet (verder) instellen van een onderzoek inzake een klacht;
- f. het algemeen verkrijgbaar stellen van de jaarverslagen;
- g. de vraagbaak- en verwijfsfunctie van het bureau van de Ombudsfunctionaris;
- h. het onderhouden van internationale en regionale contacten (w.o. met Nederlandse Ombudsmaninstellingen) en het aanzoeken van internationale/-regionale ondersteuning.

VI.3.2. Operationalisering van het instituut van de Ombudsfunctionaris

De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris in 2004 zullen uiteraard ook eerstens gericht zijn op de operationalisering en verdere opbouw en inrichting van het instituut van de Ombudsfunctionaris.

Gelet op de omstandigheid dat het bureau van de Ombudsfunctionaris nog niet helemaal van de grond is gekomen, zal in begin 2004, wat de personeelsituatie betreft, voornamelijk aandacht worden besteed aan de bemensing van het bureau op basis van de toegestane startformatie

Het laat zich in de ogen van de Ombudsfunctionaris evenwel ook aanzien dat de voor het bureau toegestane startformatie ontoereikend zal zijn voor het verwachte werkaanbod. Reeds de sterkte van één medewerker voor de sectie van de eerste intake en onderzoek van klachten zal met zich meebrengen dat bij ziekte of vakantie van deze medewerker een te zware wissel op de capaciteit van het bureau zal worden getrokken. Dit geldt in substantiële mate ook ten aanzien van de andere drie functionarissen van het bureau.

Gelet op deze omstandigheid heeft de Ombudsfunctionaris zich voorgenomen om in 2004 te naargelang van de zich in dat jaar voordoende behoefte te streven naar uitbreiding van de personeelsformatie naar de volgende formatie:

- 1 ombudsfunctionaris
- 2 juristen
- 1 secretaris
- 3 intakers/onderzoekers
- 1 secretaresse
- 1 office manager
- 1 administratieve kracht

Een eerste medewerker op basis van de startformatie van het bureau is inmiddels door het Bestuurscollege benoemd en wel met ingang van 1 januari 2004. In het kader van het aantrekken van het overige personeel voor het bureau wordt thans de fase van werving en selectie afgerond; de Ombudsfunctionaris hoopt binnenkort het Bestuurscollege de nodige voordrachten voor de verdere benoemingen te kunnen doen.

Verder zal in begin 2004 extra aandacht worden besteed aan de voorbereiding van de bureaumedewerkers op hun taak. In dit verband zal de Ombudsfunctionaris zelf veelvuldige briefings houden met de medewerkers teneinde hen in de bestuursrechtelijke-, normatieve- en andere professionele aspecten van het Ombudsmanwezen in te leiden. Ook zal aandacht

worden besteed aan de uitzending van dit personeel voor stages bij Ombudsmaninstituten elders teneinde zich in de klachtenbehandeling en klachtenregistratiemanagement te verdiepen en de werkwijzen elders te leren kennen.

Ten behoeve van de huisvesting van het bureau van de Ombudsfunctionaris heeft het Bestuurscollege reeds een huurovereenkomst ondertekend. Met de opknopbeurt van het gebouw op kosten van de verhuurder is reeds een aanvang gemaakt.

Verder zal er (verder) gewerkt aan de voorbereidingen om te geraken tot:

- een geautomatiseerd netwerk voor het informatiegebeuren binnen het bureau;
- de meubilering en verdere fysieke inrichting van het bureaubouwwerk;
- de beschikking over de middelen voor het exploitatiebeheer van het bureau.

De operationalisering van het bureau van de ombudsfunctionaris zal als hoofddoel moeten hebben ondersteuning te bieden aan de realisering van de wettelijke taakopdracht van de Ombudsfunctionaris.

Zoals reeds vermeld bestaat de kerntaak van de Ombudsfunctionaris uit het naar aanleiding van een klacht onderzoeken en toetsen of een bepaalde gedraging van een eilandelijk bestuursorgaan of van een eilandsambtenaar aan de geldende behoorlijkheidseisen voldoet, teneinde daaromtrent een oordeel, of anders een conclusie, te geven en aanbevelingen te verstrekken. Ook kan de Ombudsfunctionaris interveniëren en bemiddelen om tot oplossingen te geraken. Deze taak oefent hij uit in het kader van de verlening van aanvullende rechtsbescherming aan de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden.

De behoorlijkheidstoets van de Ombudsfunctionaris in de zuiver juridische sfeer betreft het beoordelen van de rechtmatigheid van de overheidsgedraging naar de normen van het geschreven recht, met name die van de algemeen bindende voorschriften die variëren van de bindende verdragsbepalingen van internationale oorsprong (bv. de fundamentele mensenrechten) tot en met de lagere wettelijke regelingen van eilandelijk niveau, alsmede naar de normen van het ongeschreven recht, dus de rechtsbeginselen, het gewoonterecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een en ander zowel wanneer de overheidsgedraging een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk karakter heeft als wanneer de gedraging een rechtshandeling is of een feitelijke handeling.

De Ombudsfunctionaris zal, in het kader van de motivering van zijn oordeel over de behoorlijkheid van een door hem onderzochte gedraging, een of meer van te voren geformuleerde behoorlijkheidscriteria hanteren. Van elk rapport betreffende zijn onderzoek zullen de gebruikte beoordelingscriteria digitaal moeten worden geregistreerd en ingevoerd in een geautomatiseerd jurisprudentiesysteem.

In 2004 zal derhalve worden aangevangen met de opbouw van een geautomatiseerd jurisprudentiesysteem dat primair een interne functie zal krijgen, maar dat ook via internet ook door derden geraadpleegd zal kunnen worden.

Voorts zal in 2004 in het bureau een geautomatiseerd systeem worden ingevoerd teneinde het gebruik van de beoordelingscriteria in de rapporten digitaal te kunnen registreren, zodat hierna jaarlijks zal kunnen worden nagegaan welke criteria, in welke omvang, zijn gebruikt. Dat zal inzicht moeten verschaffen in het soort klachten dat heeft geleid tot onderzoek.

De cijfers over de verdeling van het oordeel - 'behoorlijk' of 'niet behoorlijk' - per criterium zullen inzicht moeten verschaffen in de mate waarin sprake was van bepaalde knelpunten in de onderzochte gedragingen, zoals bijvoorbeeld op het terrein van de schending van een bepaald wettelijk voorschrift, of van de eis van voortvarendheid. Deze criteria zullen eveneens moeten worden gebruikt in het kader van de registratie van de zaken die door interventie worden afgedaan.

Ook zal het geautomatiseerd registreren van het gebruik van de criteria moeten dienen ten behoeve van de inkleding van het verslagjaar. Het werken met deze beoordelingscriteria zal aldus een belangrijk hulpmiddel moeten zijn voor de jaarlijkse analyse van hetgeen de Ombudsfunctionaris in zijn onderzoeken aantreft.

Voorts zullen de kwantitatieve gegevens de basis moeten zijn voor vergelijkingen tussen de verschillende bestuurssectoren onderling, en per afzonderlijk bestuurssector tussen de afdelingen over de achtereenvolgende jaren.

Gelet op de beperktheid van de startformatie in 2003 die ook voor begin 2004 zal gelden, is het des te noodzakelijker te achten om aan het bureau, uit behoud van haar waarde voor deze gemeenschap en derhalve omwille van haar bestaansrecht, reeds in de beginfase een solide aanzet te geven, in afwachting van mogelijk latere uitbreiding.

In dit verband is het noodzakelijk dat er voorzieningen worden gerealiseerd teneinde het bureau met een beperkt personeelsbestand zo efficiënt mogelijk te laten functioneren en niet met de natuurlijke achterstand van een 'home made' beginopzet van start te gaan.

De mogelijkheden van de overname van elders van op het onderwerpelijke gebied uitgebalanceerde systemen, op basis van een professioneel informatieplan, en van ontwikkelde opzetvormen voor een goede en efficiënte opvang van het werkaanbod zullen optimaal moeten worden benut. Reeds heeft de Gemeente Enschede van Nederland de Ombudsfunctionaris alhier een geautomatiseerd klachtenregistratiesysteem in bruikleen aangeboden.

Het inschakelen van externe dienstverlening vanuit de commerciële markt blijft evenwel onvermijdelijk teneinde de ontwikkelingen op een professionele basis te kunnen verzekeren. De basis hiertoe zal in 2004 moeten worden gelegd.

Ook zal in dit verband aandacht worden besteed aan de zorg voor de installatie van een zelfstandig functionerend, geautomatiseerd systeem voor documentatie, procesbewaking en digitale archivering, dat aan de eisen van de tijd voldoet, met name voor wat betreft het geautomatiseerd verschaffen van managementinformatie en ontwikkelde aansluit- en inblikmodaliteiten, zowel in intern als in extern opzicht.

Verder valt in dit verband ook te denken aan het in 2004 de realisering van onderdeelmatige implementatieprojecten, inblikmodaliteiten, hosting services en help desk services.

Externe dienstverlening zal ook verlangd zijn bij het onderhoud en verdere ontwikkeling van het reeds genoemde, geautomatiseerd jurisprudentiesysteem dat ook via internet toegankelijk

zal zijn op een Website als informatiepunt, en van het n geautomatiseerd registratiesysteem betreffende behandelde zaken, gegeven oordelen of afhandelingen via interventie of bemiddeling, het gebruik van beoordelingscriteria, een en ander ook ten behoeve van jaarlijkse analyses van de materie die door de Ombudsfunctionaris wordt behandeld.

Ook zal in 2004 aan professionele, externe dienstverleners moeten worden uitbesteed de zorg voor de realisering van een functiewaarderingsonderzoek en vaststelling op korte termijn van functiebeschrijvingen, functie-eisen, functiewaarderingen en eventueel carrièrelijnen in verband met de wenselijkheid om de rechtspositionele posities in het nieuwe bureau van de Ombudsfunctionaris uit een oogpunt van rechtszekerheid en ontplooiingsmogelijkheden voor het personeel te verduidelijken.

In ieder geval zullen de ontwikkelingen moeten kunnen worden teruggevoerd naar de indicaties van een in 2004 op te stellen, professioneel informatieplan voor het bureau dat voor de komende jaren zal moeten gelden. Op basis daarvan zullen de jaarlijkse beleidsplannen voor het bureau kunnen worden opgesteld

Terzijde zij aangetekend dat de Ombudsfunctionaris zich overigens voorgenomen heeft om voorlopig niet over te gaan tot het in behandeling nemen van klachten betreffende formeel-rechtspositionele aangelegenheden van ambtenaren en ook niet van klachten betreffende belastingaangelegenheden. Dit voornemen van de Ombudsfunctionaris houdt verband enerzijds met de noodzaak om het functioneren van het instituut van de Ombudsfunctionaris in de startfase beheersbaar te houden en met de overweging dat in de rechtsgebieden van genoemde twee aangelegenheden reeds andere, rechtens erkende, administratiefrechtelijke voorzieningen voor de klager openstaan.

VII. SLOTOPMERKINGEN

Met dit jaarverslag hoopt de Ombudsfunctionaris een hoeveelheid informatie te hebben vastgelegd die, na het voorbij zijn van de nieuwigheid van de intrede van de eerste ombudsman binnen het eilandelijk bestel van Curaçao, niet onvermeld de geschiedenis mag ingaan. Het betreft hier immers informatie waarnaar een verdere relatering of uitleg van de verdere ontwikkelingen rond het instituut van de ombudsman terug te voeren moet kunnen worden.

Het nieuwe ombudsmaninstituut heeft in het verslagjaar bepaald niet een vliegende start mogen ervaren. Ook is het instituut of de Ombudsfunctionaris niet overal in het Bestuur met gejuich ontvangen.

Dat de bestuurders en volksvertegenwoordigers van het Eilandgebied Curaçao, met name de in dit verband beleidbepalenden onder hen, het in ieder geval hebben aangedurfd om een ombudsmaninstituut eerst te introduceren en om op een gegeven moment tegen het einde van het verslagjaar ook in zijn concrete ontwikkeling naar operationalisering te gaan ondersteunen mag nochtans van een grootsheid van de Eilandelijke Overheid getuigen. De ondersteunende topambtenaren mogen hierbij niet buiten beschouwing blijven.

Moge dit jaarverslag, hoe het thans als zodanig ook moge worden ervaren, een eerste zijn van een reeks van toekomstige jaarverslagen waarin een voor de Curaçaose gemeenschap weldadige verdere ontwikkeling ten goede in de algemene verhouding van het openbaar bestuur met de burgerij duidelijk en telkens progressief zal vallen te constateren.

Willemstad, februari 2004

De Ombudsfunctionaris, mr. F.P. Wiel