



J A A R V E R S L A G 2 0 0 4

De Ombudsfunctionaris
van het Eilandgebied Curaçao

Willemstad, maart 2005

TEN GELEIDE

Willemstad, maart 2005

De inhoud van het voor u liggend verslag van het jaar 2004 van de Ombudsfunctionaris van Curaçao wordt voornamelijk bepaald door een tweetal invloedrijke omstandigheden.

Ten eerste was het Bureau van de Ombudsfunctionaris nog niet operationeel ten tijde van de aanvang en het verdere verloop van het verslagjaar tot voorbij zijn midden. Meer dan de eerste helft van het verslagjaar heeft het Bureau zich moeten wijden aan het reeds in 2003 aangevangen en moeizame proces van de voorbereidingen om tot operationalisering van het Bureau te geraken. Deze moeizame aard van het operationaliseringsproces was voornamelijk een gevolg van een reeds in 2003 door het Eilandsbestuur op oneigenlijke wijze aan de Ombudsfunctionaris opgelegde afhankelijkheid van het Bestuur, waar het de verkrijging van aanvankelijk de financiële middelen en later de formele openingen voor de facilitaire ondersteuning van het Bureau betreft. Zelfs ook voor de aanschaf van kleine duurzame goederen heeft de Ombudsfunctionaris, ondanks het bestaan in het verslagjaar van een daartoe door de Eilandsraad goedgekeurde begroting, telkens bij het Centraal Bestuurskantoor moeten aankloppen. In het verslagjaar heeft het Bestuurscollege voorts in de conceptbegroting van 2005 van het Bureau van de Ombudsfunctionaris op enkele posten ingekort zonder de daarvoor wettelijk voorgeschreven overeenstemming met de Ombudsfunctionaris zelfs te hebben opgezocht. Brieven met bezwaren hiertegen van de Ombudsfunctionaris zijn niet beantwoord. Ook de Algemene Rekenkamer heeft in een rapport op het ontbreken van een voor de onafhankelijke functie van de Ombudsfunctionaris toereikende regeling gewezen.

Het Bureau van de Ombudsfunctionaris heeft vanwege het moeizame proces, dat verzaagd is geworden met de problematiek van de levering van de benodigde inrichtingsgoederen, pas rond medio augustus 2004 zijn deuren kunnen openen. Dit jaarverslag heeft daarom, voor wat de activiteiten van het Bureau op het gebied van de klachtenbehandeling betreft, slechts betrekking op de periode vanaf medio augustus tot en met december. Overigens bevat dit verslag informatie over het ontwikkelingsproces van het bureau vanaf het begin van het jaar.

Ten tweede hebben de omstandigheden, bedoeld in de voorgaande alinea niet bijgedragen aan een goede verstandhouding tussen de in het verslagjaar gezeten hebbende Bestuurscolleges enerzijds en de Ombudsfunctionaris anderzijds. In de tweede helft van het verslagjaar heeft voornamelijk het toen zittende (huidige) Bestuurscollege niet getoond erg geporteerd te zijn van de Ombudsfunctionaris. Het Bureau van de Ombudsfunctionaris is in bedoelde regeerperiode van het verslagjaar (tweede helft) duidelijk blijven kampen met reserves zijdens het Bestuurscollege en de Gezaghebber, de positieve opstelling van de Gedeputeerde van Algemene Zaken jegens de Ombudsfunctionaris ten spijt. De gang naar de media van de Ombudsfunctionaris teneinde gehoor te krijgen heeft bedoelde reserves nog meer versterkt.

Met deze reserves lijkt verband te houden een bij het Bestuurscollege en anderen levende onbekendheid met het nieuwe instituut en kennelijk ook met de persoon van de Ombudsfunctionaris en zijn motieven. Vandaar dat ook in dit jaarverslag, evenals in dat van 2003, nogmaals ruime aandacht besteed wordt aan het verschaffen van meer bekendheid met het nieuwe instituut van de ombudsman op Curaçao in zijn diverse aspecten, waaronder ook omtrent zijn benaming. De ervaring leert dat deze informatie nog niet overbodig is geraakt.

De Ombudsfunctionaris biedt dit verslag aan de Eilandsraad van het Eilandgebied Curaçao aan.

mr. F.P. Wiel, Ombudsfunctionaris van het Eilandgebied Curaçao

I. HET INSTITUUT VAN DE OMBUDSFUNCTIARIS VAN CURAÇAO

I.1. Beschrijving van de statelijke figuur van de Ombudsfunctionaris van Curaçao

I.1.1. De hoofdpunten van de beschrijving van de figuur 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 van Curaçao enige, statelijke positie inneemt welke wettelijk is ingesteld en gewaarborgd en welke met een toezichhoudende taak jegens de bestuurlijke eilandsverheid is bekleed.

Deze ambtsdrager heeft de wettelijk toegewezen hoofdtaak 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, mede 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 unieke 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 ten opzichte van het bestuur 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 is 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 is 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 vergelijken status

De Ombudsfunctionaris van Curaçao is niet een nationale ombudsman. Binnen het als belangrijkste onderdeel van de Nederlands-Antilliaanse natie gevormde bestel van het Eilandgebied Curaçao neemt de Ombudsfunctionaris echter een wettelijk aangegeven en gewaarborgde positie in, die, wat de functie van die ambtsdrager betreft, zeer goed te vergelijken is met die van een nationale ombudsman maar dan op eilandsniveau en die ook de formele karaktertrekken heeft die een hoog college van staat op nationaal niveau normaal 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 toezichthoudende functie jegens de bestuurlijke overheid hebben, alsmede een eigen begroting kennen. In Nederland heeft ook de Nationale Ombudsman de status van hoog college van staat en heeft deze ambtsdrager zelfs 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, aldus Ten Berge.

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.*

Gelet op deze stelling zou de status van de Ombudsfunctionaris van Curaçao derhalve niet mogen worden gesubordineerd aan die van (de voorzitter van) de organen van het Eilandgebied, zoals men daartoe nog steeds geneigd lijkt te zijn.

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.

Voorname ligt 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 en onpartijdige 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.

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 Gezaghebber en de Gedeputeerden, van de Gezaghebber als zelfstandig eilandsorgaan en verder van alle personen die in dienst van het Eilandgebied Curaçao onder deze organen werkzaam zijn.

I.2. De benaming van de Curaçaose ombudsman

De benaming van de Curaçaose ombudsman is in het verslagjaar een niet-eenvoudig en tevens een latent omstreden onderwerp gebleven. Een onverwachte opleving van dit onderwerp ontstond enige tijd vóór het afsluiten van dit verslag, toen het Bestuurscollege om onduidelijke redenen kenbaar heeft gemaakt dat uitsluitend de benaming “ombudsfunktionaris” dient te worden gebezigd. Vandaar dat in deze paragraaf van het jaarverslag extra aandacht aan het binnen en buiten het Bureau van de Ombudsfunctionaris ontwikkelde denken over deze benaming wordt besteed.

I.2.1. 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. 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 hierna echter in de Moslim wereld tot sterke ontwikkeling gekomen. In deze wereld heeft de Zweedse koning Karel XII van dit concept inspiraties opgedaan waaraan hij later in 1713 in Zweden gestalte heeft gegeven 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 en gedurende de laatste twintig tot dertig jaren in de rest van de wereld waar de Ombudsman een wijd verbreid begrip en een aanvaard instituut is geworden.

In de Caraïbische regio kent men het instituut van de Ombudsman, zij het soms onder een andere benaming en met onderlinge verschillen in taakaccent, onder de benamingen Ombudsman, Parliamentary Commissioner, Public Defender, Human Rights Commission e.a.

In deze regio en in de rest van de wereld 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 tegen schending van mensenrechten, misbruik van macht, onjuiste beslissingen, verzuim en nalatigheden, onrechtmatige beslissingen en andere vormen van onbehoorlijk overheidshandelen, waaronder rechtmatigheidsgebreken in bestuurshandelingen.

Met de aanduiding “Ombudsman” wordt over het algemeen zowel het ambt als de persoon, die het ambt bekleedt, bedoeld. Dit geldt rechtens ook voor de ombudsman van Curaçao.

Het betreft niet een woord dat vervrouwelijkt kan worden. Ook wordt internationale kringen van het ombudsmanwezen een meervoudsvorm van de term “Ombudsman” niet correct geacht.

Het woord “Ombudsman” is ook door de nationale Ombudsman van Zweden, de bakermat van de moderne Ombudsman, bij een gelegenheid uitdrukkelijk als een geslachtneutrale term uitgelegd.

De benaming “ombudsvrouw”, die zich elders op lokaal niveau zoals in bepaalde Nederlandse gemeenten aan het inburgeren is, wordt derhalve vanuit zijn oorspronkelijke verband als niet correct beschouwd. Op grond van de algemeen aan taaldynamiek toe te kennen legitimiteit zou die benaming evenwel inmiddels als aanvaard (zeker in bedoelde gemeenten) kunnen worden aangemerkt. Daarentegen valt ook te constateren dat de vrouwelijke drager van dit ambt van de Gemeente Amsterdam zowel in officieel verband als in het spraakgebruik met “Ombudsman” wordt aangeduid. De moderne Van Dale erkent echter inmiddels ook de term “ombudsvrouw”.

Niettemin worden termen als de Engelse “ombudsmen” en “ombudswoman” evenals de Nederlandse “ombudscommissie” en “ombudsvrouw” en de Curaçaose “ombudsfunctionaris” in materiekundige en gezaghebbende kringen van het internationale ombudsmanwezen taalkundig gezien als monsters. Het woorddeel “man” in “ombudsman” dient volgens deze kringen geassocieerd te worden met “mandaat” en heeft dus op gender geen betrekking. Men stelt dat de taalkundige, Scandinavische oorsprong van het Zweedse (en Noorse) woord ombudsman nog het beste tot uitdrukking wordt gebracht in de huidige Deense benaming “Ombudsmand”. De ombudsman wordt in Denemarken gezien als de gemandateerde (de “mand”) van het Parlement, uitgezonden om de “ombuds” (de ambtenarij) te onderzoeken.

Termen als “ombudsvrouw” en “Ombudsfunctionaris” berusten dus op een misvatting omtrent de oorspronkelijke betekenis van de benaming “ombudsman”.

In Nederland komt “ombudsfunctionaris” alleen voor in enkele universiteiten en medische klinieken als benaming van de aan deze organisaties verbonden, interne (niet-onafhankelijke) klachtbehandelaars.

In Nederland heeft de “ombudsfunctionaris” dus niet de status van de klassieke ombudsman van de publieke sector.

In Spanje en in sommige Latijns-Amerikaanse landen wordt de Ombudsman aangeduid met ‘Defensor del Pueblo’. In sommige andere Latijns-Amerikaanse landen is het woord “Ombudsman” gangbaar (vgl. Instituto Latin-Americano de Ombudsman). In weer andere 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”.

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 aangemerkt.

I.2.2. De op Curaçao gangbare benamingen van de ombudsman

Op Curaçao geldt dat de vocabulaire oorsprong en ontwikkeling van het Papiamentu steeds 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. In dit verband zijn de benamingen “Defensor di Pueblo” evenals “Ombudsman” in het Papiamento onderhand volkomen ingeburgerd geraakt.

“Defensor di Pueblo” zou in het Papiamento overigens als benaming nog de voorkeur kunnen genieten omdat deze aanduiding in het Papiamento voor geslachtneutraal kan doorgaan. Nogmaals wordt hier aangetekend dat het originele woord “Ombudsman”, zoals dat zich vanuit Zweden wereldwijd heeft verbreid, oorspronkelijk een geslachtneutraal woord is.

De statelijke figuur van de ombudsman was aanvankelijk ook door het eilandelijk bestuur onder de benaming “ombudsman” geïntroduceerd. De eilandelijke regelgever heeft deze benaming hierna formeel omgezet tot “Ombudsfunktionaris”, omdat deze regelgever met het woord ombudsman een gendergevoelig aspect heeft willen vermijden. Het Bestuurscollege is echter de benaming “Ombudsman” blijven gebruiken, zowel in de bij bedoelde regelgeving behorende memorie van toelichting als later in sommige documenten en doorgaans in het spraakgebruik. In de memorie van toelichting wordt zelfs gesteld dat met de aanduiding “ombudsman” zowel het ambt als de persoon die het ambt bekleedt wordt bedoeld.

Tegen het einde van het verslagjaar is het Bestuurscollege echter onverwacht hiervan af gestapt en heeft het om onduidelijke redenen kenbaar gemaakt dat uitsluitend de benaming “ombudsfunktionaris” dient te worden gebezigd. De huidige Ombudsfunktionaris heeft hieromtrent zijn professionele opvattingen behouden.

De in de wetgeving bedoelde “ombudsfunktionaris” is immers geen andere figuur dan die van de in het lokale spraakgebruik bedoelde “ombudsman” van Curaçao, zoals die ook als “ombudsman” internationaal herkenbaar is.

Sinds zijn benoeming (in 2003) heeft de huidige Curaçaose ombudsman zowel zijn persoon-in-functie als het instituut in al zijn officiële documenten altijd aangeduid, aangehaald of benoemd met de term “Ombudsfunktionaris”, zulks uit respect voor de keuze van de wetgever inzake de benaming van de Curaçaose ombudsman.

In andere gevallen van minder formele aard, zoals in het publieke spraakgebruik, bezigt de Ombudsfunktionaris doorgaans de internationaal én lokaal aanvaarde benaming “Ombudsman” of anders de lokaal gebruikelijke benaming “Defensor di Pueblo”.

Geen van de op Curaçao voor de figuur van de ombudsman gebruikte benamingen is door de huidige Ombudsfunktionaris zelf gekozen en ingevoerd. Wel maakte de Ombudsfunktionaris voor het gebruik van zijn benaming steeds keuzes uit de daarvoor beschikbare woorden (Ombudsfunktionaris, Ombudsman, Defensor di Pueblo, Ombudsfunktionaris).

De Ombudsfunktionaris heeft overigens, sedert de aanvaarding van zijn ambt, steeds weldoordachte keuzes gemaakt en herzien inzake zijn gebruik van de benamingen voor zijn ambt in de diverse situaties (in de formele sfeer, in het informele verband van het lokale spraakgebruik en van het emailgebruik, in perscommuniqué’s, in bekendmakingen, in het Nederlands en in het Papiamento).

Om beroepsethische en beroepsmatige redenen blijft deze Ombudsfunktionaris in de informele sfeer in ieder geval hechten aan de door hem gekozen gedragslijn in deze aangelegenheid.

II. DE TAAK EN DE WERKWIJZE VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS

II.1. De omschrijving van de taakstelling

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 verwijsfunctie voor het publiek;
- g. het fungeren als meldpunt voor fraude en corruptie.

II.2. De kerntaak

De kerntaak van de Ombudsman bestaat uit het naar aanleiding van een klacht onderzoeken en toetsen of een bepaalde gedraging van een eilandsorgaan of van een eilandsambtenaar aan de geldende behoorlijkheidseisen voldoet, teneinde daaromtrent een oordeel, of anders een conclusie, te geven en aanbevelingen te verstrekken, alsmede uit het bevorderen van de kwaliteit van het eilandelijk bestuur door het bevestigen, ontwikkelen en algemeen kenbaar maken van bestuurlijke behoorlijkheidsnormen.

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

II.3. De omschrijving van de werkwijze

II.3.1. Interne taak- en werkbeschrijving

In het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris een uitgebreide nadere beschrijving afgemaakt 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, thans aangevuld met de laatste ontwikkelingen zoals onder de benaming “ombudsprudentie” aangegeven door Prof. Gio ten Berge. Deze criteria liggen in lijn van de ook voor de Nederlandse Antillen geldende verdragsbepalingen en zij stemmen overeen met onze nationale wetgeving en jurisprudentie. Ook is de werkwijze mede ingegeven door het systeem van het klachtenbureau van de Gemeente Enschede in Nederland, welke gemeente een aangepast klachtenregistratiesysteem aan het Bureau van de Ombudsfunctionaris ter beschikking heeft gesteld.

Het zou te ver voeren om in dit jaarverslag deze taak- en werkbeschrijving aan te halen.

Een van de belangrijke grondslagen voor de ambtsuitoefening van de Ombudsfunctionaris is de klacht, zoals deze kan worden ingediend door iedere burger of rechtspersoon (de klager) die als rechtzoekende een ongenoegen heeft gekregen over een gedraging van een eilandsorgaan en die deze gedraging gerectificeerd wenst te zien.

II.3.2. De aspecten van 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 Ombudsfunktionaris 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 in het verslagjaar voorgenomen om voorlopig niet over te gaan tot het in behandeling nemen van klachten betreffende formeel-rechtspositionele aangelegenheden van ambtenaren en 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 op het gebied van de twee genoemde aangelegenheden reeds andere, rechtens erkende, administratiefrechtelijke voorzieningen voor de klager openstaan.

II.4. De toetsing van onderzochte overheidsgedragingen door de Ombudsfunctionaris

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.5. Het oordeel van de Ombudsfunctionaris

Het door de Ombudsfunctionaris ten aanzien van de behoorlijkheid van een overheidsgedraging 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.

III. DE ONTWIKKELINGEN VAN HET OMBUDSMANINSTITUUT VAN CURAÇAO

III.1. De ontwikkelingen in het operationaliseringsproces van het instituut

III.1.1. Algemeen

Aan het begin van het verslagjaar 2004 en in de daarop volgende maanden hebben de Ombudsfunctionaris en medewerkers van het Bureau zich ingezet om op een nog braakliggend werkterrein de infrastructuur van het Bureau van de Ombudsfunctionaris verder te helpen uitbouwen en af te maken en om de ontbrekende functionele systemen te helpen aanleggen en te operatiegereed te maken. Belangrijke inspanningen zijn in dit verband gewijd het streven om te bereiken dat de daartoe noodzakelijke middelen werden verworven en aan het streven om het personeel dat tussen begin december 2003 en eind mei 2004 werd aangetrokken gedegen op hun nieuwe taak voor te bereiden.

III.1.2. De personeelsvoorziening

Op voordracht van de Ombudsfunctionaris is het Bestuurscollege in januari van het verslagjaar ermee akkoord gegaan om een tweede en een derde medewerker, de intaker/onderzoeker en de office manager, te benoemen. De eerste van de vier, de secretaris, was al benoemd. In januari en februari zijn respectievelijk het Bestuurscollege en de Eilandsraad op voordracht van de Ombudsfunctionaris ermee akkoord gegaan om de vierde medewerker, respectievelijk als senior jurist en tevens ombudsfunctionaris-plaatsvervanger te benoemen. Aangetekend wordt hierbij dat de Ombudsfunctionaris bij zijn voorbereidingen van deze personeelsvoorziening heeft mogen rekenen op een lofwaardige medewerking van het Hoofd van de Afdeling van Personeelszaken van het Centraal Bestuurskantoor.

Met de indiensttreding van de bureaumedewerkers konden de taken beter worden verdeeld en kon de Ombudsfunctionaris de tot dan toe door hem verrichte logistieke taken grotendeels afstaan of delegeren, waardoor hij meer ruimte kreeg voor zijn voorbereiding op zijn eigenlijke taken en die van zijn bureau(medewerkers).

Medio april werd het bureau tijdelijk versterkt met nog een personeelslid, een wachtgelder die tijdelijk ter versterking in de beginfase van het Bureau voor een periode van zes maanden ter beschikking werd gesteld van de Ombudsfunctionaris. Het personeelsbestand bestond derhalve tegen eind april 2004 uit zes personen, namelijk:

- a. de Ombudsfunctionaris, mr. Frederik P. Wiel;
- b. de Senior-jurist tevens Ombudsfunctionaris-plaatsvervanger, mevr. mr. Alba M.T. Martijn;
- c. de Secretaris tevens Public Relations Officer, dhr. Radameh M.F. Da Costa Gomez;
- d. de Intaker/onderzoeker, mevr. Marjorie I. Tromp
- e. de Office-manager, mevr. Sulaica A. Martis en
- f. de Administratieve kracht (tijdelijk), mevr. Sharine A. George-Nepomuceno.

Met dit team is het Bureau van de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar aan de slag gegaan. In november werd dit team op welkome wijze aangevuld met de stagiaire Marianella G. Djaoen, die in Amsterdam de hbo-opleiding sociaal-juridische hulpverlening volgt.

Naarmate de toename van klagers en andere rechtzoekenden groeide werd het duidelijk dat het noodzakelijk was om op korte termijn het personeelsbestand uit te breiden met een

intaker/onderzoeker en een webmaster/intaker. Voor het nastreven van deze uitbreiding heeft de Ombudsfunctionaris evenals bij zijn andere beheersmatige ondernemingen zich, als ware hij een gewone diensthoofd, gelet op de geldende voorschriften uitsluitend kunnen bedienen van verzoeken aan het Bestuurscollege.

Ingevolge artikel 5, lid 1, van de Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao “maken de begroting en de financiële vastlegging van het bureau van de Ombudsfunctionaris deel uit van respectievelijk de begroting en rekening van de algemene dienst van het eilandgebied”. Artikel 5, lid 3, van dezelfde eilandsverordening bepaalt dat “het Bestuurscollege na overleg met de Ombudsfunktionaris de sterkte van het personeel van het bureau en het bij de sterkte behorende rangniveau vaststelt”. Door deze bepalingen is de Ombudsfunctionaris zeer afhankelijk gemaakt van de bereidwilligheid van het Bestuurscollege om het personeelsbestand van het Bestuurscollege uit te breiden”, ondanks artikel 4, lid 2, van meergenoemde verordening, waarin het Bestuurscollege wordt geïnstrueerd om, in overeenstemming met de Ombudsfunctionaris aan deze de faciliteiten te verschaffen die noodzakelijk zijn voor een goede en onafhankelijke uitoefening van zijn ambt.

In het verslagjaar is weer eens duidelijk gebleken hoe de brieven die de Ombudsfunctionaris aan het Bestuurscollege heeft verzonden met verzoeken om personeelsuitbreiding, i.c. zelfs ondanks de positieve adviezen van de ondersteunende diensten van het Centraal Bestuurskantoor, door het Bestuurscollege uiteindelijk zonder enige motivering werden afgewezen. Deze afwijzing of het voornemen daartoe leek ten tijde daarvan overigens ook niet op zakelijke gronden gebaseerd te zijn.

Deze uit wettelijk oogpunt oneigenlijke afhankelijkheid van de Ombudsfunctionaris van het Bestuurscollege voor wat betreft de financiële en personele ondersteuning van zijn bureau staat haaks op het legitieme beginsel dat de Ombudsfunctionaris onafhankelijk van het Eilandsbestuur moet kunnen functioneren.

III.1.3. De financiële ondersteuning

Voor het begrotingsjaar 2004 werd aan de Ombudsfunctionaris een begroting toegekend die, met uitzondering van een aantal posten, grotendeels toereikend was voor het opereren van het bureau in het verslagjaar, waarin het bureau voor meer dan de helft van dat jaar niet operationeel was. Hierdoor heeft de Ombudsfunctionaris, in voorkomende gevallen van krediettekorten binnen de sector van exploitatieverplichtingen, door overhevelingsexercities kunnen bereiken dat de ontoereikende begrotingskredieten met goedkeuring van het Bestuurscollege naar tevredenheid konden worden aangevuld.

In het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris echter, nadat het bureau eenmaal ingericht was (juli-augustus) en naar voortgezette ontwikkeling kon worden uitgezien, niet meer ten volle gebruik kunnen maken van de voor de grote projecten van zijn bureau toen nog beschikbare begrotingskredieten. Dit capaciteitsgebrek hield verband met de voor het operationele gebeuren ontoereikende bemensing van het bureau in relatie tot de moeizame procedures die in de beheerssector gelden (zie hoofdstuk V.2.). Een aantal ontwikkelingen van de organisatie, zoals op het gebied van externe communicatie en automatisering hebben daardoor niet goed kunnen plaatsvinden. Het Bureau van de Ombudsfunctionaris heeft in het verslagjaar niet over de capaciteitsruimte kunnen beschikken om deze moeizame procedures, die voor een

ombudsmanbureau oneigenlijkerwijs verband houden met zijn beheersmatige afhankelijkheid van het Bestuurscollege op financieel gebied, te kunnen entameren en volbrengen. Op het gebied van het financiële beheer beschikt de Ombudsfunctionaris over niet meer bevoegdheden dan een gewoon diensthoofd, terwijl de Ombudsfunctionaris, anders dan het diensthoofd, onafhankelijk van het Bestuurscollege behoort te functioneren. Schriftelijke verzoeken van de Ombudsfunctionaris om deze beheersbevoegdheden te verruimen zonder af te doen aan de verantwoordingsplichten, zijn in het verleden door het Bestuurscollege op voor een ombudsmanbureau oneigenlijk gehanteerde gronden van de hand gewezen.

Deze veronachtzaming door het Bestuurscollege van de organisatorische condities voor een functionele onafhankelijkheid van de Ombudsfunctionaris is in het verslagjaar ook voor de Algemene Rekenkamer van het Land duidelijk een onderwerp van kritische beschouwing geworden.

In haar rapport van 11 november 2004, no. 099/04/CUR, aan de Eilandsraad heeft de Algemene Rekenkamer onder meer als volgt opgemerkt: “De Kamer acht het onvermijdelijk dat de begroting en de financiële verslaglegging van het bureau van de Ombudsfunctionaris deel uitmaken van respectievelijk de begroting en de rekening van de algemene dienst van het Eilandgebied Curaçao. Zonder aanvullende nadere afspraken over het financiële beheer betekent dit, dat de Ombudsfunctionaris gelijk is te stellen aan een Hoofd van Dienst. De Kamer is van mening dat ook de Ombudsfunctionaris zich op hoofdlijnen heeft te conformeren aan de bepalingen in de comptabiliteitsvoorschriften en de verordening op het financieel beheer, maar dat, nadat de begroting (als onderdeel van de begroting van de Algemene Dienst) van het bureau van de ombudsfunctionaris door de Eilandsraad is goedgekeurd, t.a.v. het beheer i.c. het aangaan van verplichtingen de ombudsfunctionaris meer bewegingsvrijheid toegestaan moet worden. Voorkomen moet worden dat de onafhankelijkheid van de ombudsfunctionaris wordt beïnvloed door besluiten of juist het uitblijven van besluiten van het Bestuurscollege.”

In paragraaf 4 van genoemd rapport verstrekt de Algemene Rekenkamer overigens ook de aanbeveling aan het Bestuurscollege om “na te gaan welke wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften en/of beheersverordening noodzakelijk is om het financieel zelfbeheer van de ombudsfunctionaris te vergroten”. Tot ten tijde van het opstellen van dit jaarverslag heeft het Bestuurscollege omtrent dit onderwerp niets aan de Ombudsfunctionaris kenbaar gemaakt.

III.1.3. De verdere inrichting van het Bureau van de Ombudsfunctionaris

De eerste helft van het jaar 2004 werd vooral gewijd aan het verder inrichten van het in december 2003 geworven dienstonderkomen in een gebouw aan de Concordiastraat alhier teneinde het gebouw zo spoedig mogelijk operatiegereed te maken. Een bijzonder loffelijke medewerking tot zoveel als mogelijk naar wens restaureren van dit gebouw heeft de Ombudsfunctionaris en zijn medewerkers mogen ontvangen van de ingenieurs Kleyn sr. en Kleyn jr., directeuren van Arcade N.V. (Betonbouw), die tevens eigenaar zijn van het gebouw, evenals van hun voorman Muzo.

Veel tijd en inspanning hebben de Ombudsfunctionaris en zijn medewerkers besteed aan de (voorbereiding van de) bestelling van allerhande kantoorbenodigdheden en het natrekken van de diverse verzoekschriften tot goedkeuring van de bestellingen en tot wijziging en overschrijving van begrotingskredieten. Ook is in deze tijd veel aandacht besteed aan het

opstellen van een uitvoerige Taak- en Werkbeschrijving van het Bureau van de Ombudsfunctionaris.

In januari en februari 2004 werden voornamelijk allerhande resterende bestellingen geplaatst en werden de in het vorige jaar geplaatste bestellingen nagetrokken, teneinde electriciteit- en wateraansluiting, een telefoonsysteem, inbraak- en brandbeveiliging, een geavanceerd IT-netwerk, kantoormeubilair en stoffering, kantoomiddelen, kleine inventaristukken, bevoorrading en dergelijke, zo spoedig mogelijk gerealiseerd te zien.

Vanaf medio februari kon de Ombudsfunctionaris voor het eerst gebruik maken van één vertrek van het nog niet opgeleverde gebouw, waarin hij met de twee toen reeds in dienst aangetreden medewerkers, namelijk de senior jurist en de secretaris, bijeen kon zitten om te werken en besprekingen te voeren. Het gebouw werd op 1 maart 2004 opgeleverd. Eerdergenoemde medewerkers werden gedurende de maanden februari en maart 2004 ter kennismaking geïntroduceerd aan de meeste leden van het Bestuurscollege en enkele leden van de Eilandsraad.

In de periode maart tot en met augustus 2004 werd in het bijzonder veel tijd besteed aan de voorbereiding van het personeel op zijn toekomstige werkzaamheden als functionaris van het Bureau van de Ombudsfunctionaris. Het personeel heeft in deze periode dagelijks een vakinhoudelijke cursus, gegeven door de Ombudsfunctionaris, gevolgd waarbij veel aandacht werd besteed aan relevante wetgeving, juridische vraagstukken, vakinhoudelijke literatuur en het systeem en de taak en werkwijze van de Ombudsfunctionaris en zijn bureau.

In de maand maart 2004 werd het eerste concept van het communicatieplan voor het Bureau van de Ombudsfunctionaris, welke in nauw overleg met de Ombudsfunctionaris door het adviesbureau Dutch Caribbean Management (DMC) was opgesteld, aan de Ombudsfunctionaris aangeboden. De eindtekst werd echter in juli 2004 goedgekeurd door de Ombudsfunctionaris en eind juli 2004 aangeboden aan het Bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao.

Eind maart 2004 was het bureau voor het grootste gedeelte gemeubileerd, waardoor iedere medewerker een vaste werkplek tot zijn of haar beschikking kreeg. Eind juli, begin augustus 2004 was het bureau volledig gemeubileerd en beschikte het toen ook over een computernetwerk, internetaansluiting en e-mailverbinding.

De reeds in 2003 door de Gemeente Enschede (Nederland) aan de Ombudsfunctionaris aangeboden geautomatiseerd klachtenregistratiesysteem, werd vanaf juli van het verslagjaar, nadat het IT-netwerk was geïnstalleerd, verder speciaal op maat aangepast aan het systeem van het lokale Bureau van de Ombudsfunctionaris. De aanvankelijke kinderziektes hebben deze aanpassing er niet eenvoudig op gemaakt en in de loop van het verslagjaar is het systeem diverse keren op en neer naar Enschede verstuurd teneinde hersteld of verder aangepast te worden.

Herhaaldelijk heeft de betrokken technologische medewerker van de Gemeente Enschede, de heer Henny Loman, zich gedurende het verslagjaar belangeloos de nodige inspanningen getroost om technische ondersteuning te verlenen ten behoeve van het nieuwe klachtenregistratiesysteem van het Bureau van de Ombudsfunctionaris. Thans kan het Bureau, dankzij de belangeloze medewerking van het Hoofd van de ICT-afdeling van genoemde gemeente, de heer Frans Velkamp, bogen op een systeem dat behalve van een inhoudelijk op

maat aangepaste registratiesysteem ook voorzien is van een mogelijkheid om de bij een ingediende klacht behorende stukken digitaal te koppelen aan de betrokken klachtregistratie in het systeem en van de mogelijkheid voor de klager om via een digitaal loket per email een klacht in te dienen en rechtstreeks in het systeem vast te leggen.

III.1.4. De opening van het Bureau van de Ombudsfunctionaris voor het publiek

Het Bureau van de Ombudsfunctionaris heeft op 16 augustus 2004 zijn deuren geopend voor het publiek. Op een bescheiden wijze en zonder teveel ophef heeft de Ombudsfunctionaris in het bijzijn van het voltallige personeel op 16 augustus 2004 de vlag met het embleem van het Bureau gehesen en werd het naambord onthuld. Met deze eenvoudige openingsceremonie werd de dienstverlening aan het publiek een feit. Er werd bewust gekozen voor een eenvoudige opening teneinde de aanloop van de klagers in deze beginfase beheersbaar te houden.

Voorafgaande aan de officiële opening heeft de Ombudsfunctionaris in de maanden juli en augustus 2004 diverse voorlichtingssessies gehouden en wel voor de diensthoofden van het eilandgebied Curaçao en hun leidinggevendenden, de drie vakbonden die het personeel van het Eilandgebied Curaçao vertegenwoordigen, de Gedeputeerde van Algemene Zaken en het voltallige Bestuurscollege. Er werd bewust voor deze volgorde gekozen omdat in de maand juli 2004 een nieuwe Bestuurscollege was aangetreden die nog in de gelegenheid gesteld moest worden zich in zijn functie te installeren.

III.2. De bijzonderheden van het ontwikkelingsproces van het instituut

III.2.1. De eerstelijnsfunctie van het Ombudsmaninstituut

Alvorens een klacht over een gedraging van een eilandelijk overheidsorgaan in behandeling te nemen, dient de Ombudsfunctionaris ingevolge wettelijk voorschrift na te gaan of de klager het orgaan en, indien van toepassing, de ambtenaar in kennis heeft gesteld van de klacht en deze de gelegenheid heeft gegeven daarop te reageren. Het betreft hier een op zich zelf staande voorschrift dat, anders dan het doet vermoeden, in werkelijkheid niet in verband staat met enig geformaliseerd kenbaarheidsvereiste (d.i. het vereiste dat een klacht in beginsel eerst aan het bestuursorgaan, de beklagde, kenbaar moet zijn gemaakt en deze in de gelegenheid zijn gesteld om zijn zienswijze te geven alvorens de ontevreden gebleven klager de ombudsman met de klacht kan benaderen).

De Ombudsfunctionaris is daarom bij zijn werkwijze dit voorschrift blijven beschouwen als slechts een onderdeel van de binnen zijn bureau te hanteren interne intake-procedure (teneinde bijvoorbeeld de gegrondheid van de klacht te kunnen beoordelen). Deze opstelling van de Ombudsfunctionaris houdt verband met zijn opvatting dat een (informele) kenbaarheidsvereiste slechts behoorlijk kan functioneren binnen een integraal systeem waarin een wettelijk gewaarborgde of in ieder geval een adequate, interne klachtenregeling voor de eilandsdiensten is ingevoerd. Verreweg de meeste eilandsdiensten kennen echter een dergelijke interne regeling niet, waardoor het voor de Ombudsfunctionaris niet opportuun zou zijn om de zich met een klacht aandienende burger terug te verwijzen naar hetzelfde gebied waar deze problemen heeft ondervonden zonder dat de burger daar een deugdelijke, interne klachtenregeling te wachten staat.

Bovendien houdt de Ombudsfunctionaris de opvatting er op na dat een jong ombudsmaninstituut, dat zijn gezag nog moet opbouwen, de eerste jaren zonder een kenbaarheidsvereiste zou moeten fungeren. Met de kenbaarheidsvereiste komt het ombudsmaninstituut immers in de tweede lijn te fungeren als ware het een hogere beroepsinstantie tegenover het bestuursorgaan wier gedraging onderwerp van de klacht was.

III.2.2. Het geautomatiseerde klachtenregistratiesysteem (KRS-Cur)

In paragraaf III.1.3. van dit jaarverslag en ook in het vorige jaarverslag (2003) is reeds omtrent de introductie van dit systeem bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris het een en ander vermeld. Met dit systeem is het bureau in staat om de ingediende klachten in een geautomatiseerd bestand in te voeren en op te slaan, zodanig dat de gegevens voor de daartoe bevoegden in het bureau via diverse zoekingen direct bevroegbaar zijn en ook zodanig dat diverse overzichten in diverse varianten van deze gegevens geproduceerd kunnen worden, zoals overzichten van aantallen betreffende de onderwerpen en geaardheden van de klachten in combinatie met de herkomst van de klachten en/of de geaardheden van de beklagde instanties, alsmede met de geaardheden van de afhandeling (conclusies, oordelen).

Na de diverse aanpassingen in het verslagjaar waarbij diverse kinderziektes zijn overwonnen, is het systeem een voortreffelijke instrument gebleken voor de intelligente registratie van de in het bureau ontvangen klachten. Ook is het systeem een gemeenschappelijk, integraal instrument gebleken om op een uniforme, goed bevroegbare en verwerkbare wijze om te gaan met de gegevens omtrent klachten.

Vanwege de kinderziektes en externe procesgebreken in deze opstartfase van het Bureau is de overzichtenmodule van het KRS-Cur niet ten volle benut kunnen worden.

De registratiemodule van het systeem is evenwel sedert de opening van het bureau dagelijks in alle gevallen van klagers en later ook van andere rechtzoekenden gebruikt voor het registreren van alle gegevens en processen van de zaken.

IV. DE ACTIVITEITEN IN DE OPERATIONELE SFEER

IV.1. Algemeen

In de eerste vier en een halve maand van 2004 is in toenemende mate aangetoond geworden dat onder het publiek een duidelijke behoefte bestaat aan een laagdrempelig ombudsmanbureau dat kosteloos aanvullende rechtsbescherming biedt aan de burger. Reeds in deze beginperiode, waarin het ombudsmanbureau nog aan bekendheid moest inwinnen, heeft een paar honderd burgers uit alle lagen van de bevolking en buitenlanders de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar benaderd met een klacht of een verzoek om advies.

Niet zelden is gebleken hoe groot het leed was waaronder deze rechtzoekenden gebukt zijn gegaan en hoe hoog de opgekropte frustraties waren opgelopen als gevolg van vaak jarenlang ondervonden onrecht tijdens het eilandelijke overheidsgebeuren.

Daarentegen kon in het verslagjaar ook worden geconstateerd dat de meeste diensten bij interventieacties van de Ombudsfunctionaris en zijn medewerkers direct hun medewerking hebben verleend om te komen tot een oplossing van de over een gedraging van de betrokken dienst ingediende klacht.

Desalniettemin heeft de Ombudsfunctionaris ook moeten constateren, anders dan waar de overheidsdiensten veelal bereid zijn om hun medewerking te verlenen om te komen tot een voor partijen aanvaardbare oplossing, hetzelfde niet kan worden gezegd van de bestuurlijke eilandsorganen. Het telkens niet-reageren van het Bestuurscollege en de Gezaghebber op de schriftelijke benaderingen en rappèls van de Ombudsfunctionaris, inzake bij hem ingediende klachten over gedragingen van deze organen en onder hen dienende ambtenaren, heeft in het verslagjaar voor de Ombudsfunctionaris een loodzwaar blok aan het been gevormd waar het betrof zijn functioneren jegens de klagers die bij hem hebben aangeklopt.

IV.2. De behandeling van klagers

Vanwege de beperkte omvang van zijn Bureau heeft de Ombudsman, voor wat zijn behandeling van de diverse soorten van de formeel ontvankelijke klachten over gedragingen van eilandelijke overheidsorganen betreft, vanaf het begin een onderscheid gemaakt in vijf categorieën en wel als volgt:

1. klachten van burgers en rechtspersonen over gedragingen van eilandsorganen en ambtenaren: aan deze soort klachten wordt overeenkomstig de wettelijke taakstelling een volwaardige behandeling gegeven;
2. klachten van vreemdelingen die betrekking hebben op formeel-juridische toelatingskwesties (betreffende vergunningen en aanvragen): deze soort klachten wordt om beleidsmatige redenen niet in behandeling genomen, te meer omdat voor deze rechtzoekenden elders administratiefrechtelijke voorzieningen openstaan;
3. klachten van vreemdelingen betreffende schendingen van mensenrechtelijke normen en andere ethische normen op het gebied van intermenselijke betrekkingen en gevoelsmatigheden, alsook klachten over inbewaringstellingen en verwijdering: deze soort klachten wordt wel in behandeling genomen;

4. klachten van ambtenaren in eilandsdienst, die een juridische of rechtspositionele achtergrond hebben: ook dit soort klachten worden om beleidsmatige redenen niet in behandeling genomen, ook omdat voor deze categorie van rechtzoekenden elders administratiefrechtelijke voorzieningen openstaan of andere wegen openstaan, zoals de weg naar de Afdeling Personeelszaken van het Centraal Bestuurskantoor, naar de vakorganisaties en naar Arbo-consult;
5. klachten van belastingplichtigen over invorderingsaangelegenheden: dit soort klachten wordt om beleidsmatige redenen niet in behandeling genomen, ook omdat voor deze categorie van rechtzoekenden elders administratiefrechtelijke voorzieningen openstaan.

Aan de hierboven aangeduide klachten van categorieën 1 en 3, waarvan overigens het aantal in het verslagjaar 93 bedraagt, wordt steevast een volwaardige behandeling gegeven. Nagenoeg al deze gevallen zijn van de categorie 1. In vrijwel al deze gevallen werd door medewerkers van het Bureau van de Ombudsfunctionaris wel eerst telefonisch contact gezocht met de desbetreffende eilandsdienst of ambtenaar, met name in gevallen vooral wanneer de klacht betrekking heeft op de lange afhandelingsduur van een verzoek of aanvraag, of anders op het uitblijven van een actie. In veel gevallen is de telefonisch verkregen informatie over de stand van zaken en de naar aanleiding van deze interventie voorgenomen stappen voldoende om de klager tevreden te stellen. In een relatief groot aantal gevallen betreft de klacht het niet bereikbaar zijn van de behandelende ambtenaar. De telefonische interventie leidt er vaak toe dat voor de klager een serieuze afspraak wordt gemaakt met de betrokken ambtenaar, met de afspraak dat de klacht dan wel wordt afgehandeld door de betrokken ambtenaar.

In de bovenbedoelde gevallen is er geen reden meer voor het verder instellen van een onderzoek. Vele klachten zijn op deze manier – de interventiemethode van het bureau – naar tevredenheid van de klagers afgehandeld.

Anders ligt het wanneer de Ombudsfunctionaris voor de behandeling van andere klachten uit dezelfde categorie 1 de formele weg dient te kiezen en hij de Gezaghebber of het Bestuurscollege dient aan te schrijven teneinde hun standpunten in te winnen. Het betreft hier ongeveer 25 % van de klachten van deze categorie. Tot op het moment van het opmaken van dit verslag (maart 2005) heeft het Bestuurscollege en de Gezaghebber elk slechts in 2 (twee) gevallen uit deze categorie, daterende uit het verslagjaar, een definitieve reactie aan de Ombudsfunctionaris doen toekomen, zulks nadat de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar dit College en de Gezaghebber omtrent 24 klachten uit deze categorie had aangeschreven ter verkrijging van hun standpunten. Voor de rest heeft een eilandsinstantie (orgaan of dienst) slechts in 3 (drie) gevallen uit deze categorie een voorlopige reactie op de benadering van de Ombudsfunctionaris gegeven.

Aan klachten die niet betrekking hebben op gedragingen van eilandsorganen en hun ambtenaren, zoals klachten over gedragingen van overheidsnv's, overheidsstichtingen, andere stichtingen en andere particuliere instellingen of van medeburgers kan de Ombudsfunctionaris formeel niet een volwaardige behandeling geven. Aan deze categorie wordt bij wijze van een eerste juridische hulpverlening door het Bureau bijstand met raad en daad verleend.

In hoofdstuk IV.4. wordt nader op deze categorie ingegaan.

IV.3. Het totale aantal rechtzoekenden

Het Bureau van de Ombudsfunctionaris heeft in het verslagjaar, in de periode waarin het bureau operationeel was (d.i. vanaf medio augustus 2004), in totaal 203 klachten van rechtzoekenden (klagers en andere rechtzoekenden) ontvangen en behandeld of in behandeling genomen. Het betreft hier derhalve niet alleen de klachten van formeel ontvankelijke klagers maar ook de klachten van andere rechtzoekenden die formeel niet ontvankelijk zijn maar die wel in aanmerking komen voor bijstand van het bureau in de sfeer van zijn vraagbaak- en verwijzfunctie. Aan al deze rechtzoekenden (ontvankelijke klagers en andere rechtzoekenden) heeft het bureau in genoemde periode van het verslagjaar per rechtzoekende meerdere sessies en telefonische gesprekken gewijd, waardoor een vrij zware wissel op de capaciteit van het bureau is getrokken.

Van de 203 in genoemde periode uit het verslagjaar ontvangen klachten heeft het Bureau van de Ombudsfunctionaris 24 klachten in een volwaardige behandeling genomen. De andere klachten – van “andere rechtzoekenden”, zoals hierboven aangegeven – zijn bij wijze van eerste rechtskundige hulpverlening afgehandeld. De volwaardig in behandeling genomen klachten gaan over gedragingen van eilandsorganen en van ambtenaren die onder die eilandsorganen ressorteren.

De huidige stand van de behandeling van de ontvangen klachten gedurende de laatste zes maanden kan als volgt worden weergegeven:

Klachtenbehandeling van 16-08-2004 t/m 31-12-2004	Aantallen
Ontvangen klachten	203
In volwaardige behandeling genomen klachten	93
Anderszins behandelde klachten (eerste rechtshulp)	110
Afgehandelde zaken	127
Ingetrokken klachten	6
Geslaagde interventies	17
Ingesteld onderzoek met schrifturen naar bestuursorgaan	24
Meldingen van fraude en corruptie	3
Ambthelpe ingestelde onderzoeken	3

Bij bovenstaande opgaven zijn niet meegerekend de talrijke andere, klantmatige benaderingen van het bureau per telefoon. Hieronder vallen, naast de telefonische benaderingen van nieuwe rechtzoekenden, ook de telefonische benaderingen van reeds ontvangen klagers voor het verschaffen van nadere informatie en voor navraag naar de behandeling.

IV.4. De behandeling van formeel niet-ontvankelijke rechtzoekenden

Gedurende de maanden van het verslagjaar waarin het bureau operationeel was, hebben voorts 110 rechtzoekenden van de groepen die niet tot de formeel ontvankelijke klagers behoren, het Bureau van de Ombudsfunctionaris persoonlijk bezocht. Het betreft hier voornamelijk mensen die uit waren op juridisch advies, informatie, verwijzingen, het deponeren van klachten buiten het competentiegebied van de Ombudsfunctionaris, alsook op hulp en bijstand in het opstellen van brieven, bezwaarschriften, aangiftes, alsmede voor op begeleide verwijzing na telefonische interventie bij een instantie buiten het competentiegebied van de Ombudsfunctionaris. Het betreft hier nochtans taken die het Bureau van de Ombudsfunctionaris ingevolge de wetgeving (memorie van toelichting) ook tot de zijne moet rekenen.

Het betreft hier een aantal van 85 geregistreerde en ongeveer 25 niet geregistreerde rechtzoekenden, die allen overeenkomstig het vorenstaande behandeld zijn.

IV.5. De behandeling van meldingen inzake fraude en corruptie

Onder klachten over onbehoorlijke overheidsgedragingen vallen rechtens ook klachten over schending van de bestuurlijke integriteit in de vorm van fraude en corruptie. In dit verband betekent integer bestuur, dat het gezag, de bevoegdheden en de middelen verbonden aan publieke functies, uitsluitend binnen de grenzen van geldende wettelijke regelingen en beginselen van behoorlijk bestuur inzet.

Voor de Ombudsfunctionaris is ten aanzien van klachten over de bestuurlijke integriteit een functie weggelegd als meldpunt, waar burgers en ambtenaren frauduleuze en corrumperende gedragingen in de openbare bestuurssector kunnen melden - al dan niet in samenwerking met andere relevante instanties zoals bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie en de SOAB - worden onderzocht en afgehandeld. Indien het oriënterende onderzoek van de Ombudsfunctionaris de klacht daartoe aanleiding geeft zal de Ombudsman ertoe kunnen overgaan de klacht gedocumenteerd in handen te stellen van respectievelijk het Bestuurscollege in verband met de mogelijkheid van disciplinaire bestraffing, het Openbaar Ministerie in verband met mogelijk te ondernemen acties in de strafrechtelijke sfeer en de Eilandsraad in verband met de politieke controlefunctie.

Op basis van het door hem gevolgde beleid stelt de Ombudsfunctionaris in gevallen van fraude en corruptie niet meer dan een oriënterend onderzoek in teneinde aan de hand hiervan te bezien voor welk regulier ander vervolg de zaak in aanmerking komt.

In de vier maanden van zijn operationeel gebeuren in het verslagjaar, heeft de Ombudsfunctionaris drie meldingen in de vorm van klachten speciaal omtrent fraude en corruptie ontvangen, waarvan het oriënterend onderzoek in één geval werd afgerond. Van dit geval werd een rapport met een conclusie van de Ombudsfunctionaris opgesteld en werd een en ander aan het Bestuurscollege aangeboden. Het oriënterende onderzoek in de twee andere fraudegevallen werd in verband met gerezen twijfels bij de aangevers aangehouden.

IV.6. De variaties in de gerichtheid van de klachten

De in het verslagjaar ontvangen 93 klachten van de ontvankelijke categorie vertonen qua onderwerp een brede variëteit. In het klachtenregistratiesysteem van het Bureau zijn de volgende aantallen ontvankelijke klachten geregistreerd per instantie/onderdeel:

<u>Gerichtheid van de klachten</u>	<u>Aantallen</u>	<u>Gerichtheid van de klachten</u>	<u>Aantallen</u>
Afdeling Openbaar Vervoer	3	Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling & Volkshuisvesting	6
Afdeling Algemene & Juridische Zaken	2	Dienst Werk & Inkomen	5
Afdeling Financiën	1	Eilandsontvanger	4
Afdeling Personeelszaken	2	Fundashon Ban Bario Bèk	1
Bureau Domeinbeheer	23	Gaming Control Board	1
Burgerlijke Stand, Bevolkingsregister Paspoorten & Verkiezingen	4	Gedep. Algemeen Beheer	1
Bestuurscollege	5	Geneeskundige & Gezondheidsdienst	3
Dienst voor Arbeidszorg	2	Gezaghebber Portefeuillehouder	2
Dienst Economische Zaken	2	Gezaghebber	4
Dienst voor Landbouw, Veeveelt & Visserij	1	Kabinet van de Gezaghebber	6
Dienst Onderwijs Zaken	1	Milieudienst	5
Dienst Openbare Scholen	2	Selikor	1
Dienst Openbare Werken	6	Servisio di Kòntrol i Seguridat	2

In bovenstaande opgave zijn niet opgenomen de behandelde klachten van de categorie van “andere rechtzoekenden” (in totaal 110), wier klachten niet betrekking hebben op gedragingen van eilandsorganen of eilandsdiensten.

IV.7. Enkele klachten waaromtrent voor extra-reguliere middelen is gekozen

Inzake enkele ontvangen klachten heeft de Ombudsfunctionaris, na vergeefs gebleven benaderingen door hem van de eilandsorganen, in het verslagjaar moeten kiezen voor extra-reguliere middelen om zich als ombudsman te kunnen laten gelden en niet tot een papieren tijger te verworden.

IV.7.1. Het onderzoek inzake de gedwongen wegvoering van een bejaarde vrouw

Een der meest in het oog springende onderzoeken van de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar werd in begin oktober ingesteld naar aanleiding van de bij de Ombudsfunctionaris ingediende klacht betreffende de wegvoering van een 92-jarige vrouw uit een bejaardentehuis, aan welke wegvoering volgens de klacht een functionaris van een andere stichting en de politie daadwerkelijk hadden meegewerkt.

Volgens de klager, directrice van het bejaardentehuis, heeft de politie hierbij fysieke medewerking aan een gedwongen wegvoering verleend zonder uitleg hieromtrent te hebben gegeven of enig bevelschrift te hebben getoond. Een van de hierbij betrokken politieambtenaren zou volgens Klager met hand- en armkracht eraan hebben meegeholpen om de bejaarde vrouw tegen haar wil van haar bed af te trekken en om haar uit het tehuis al tegenspartelend weg te trekken om haar vervolgens in haar nachtjapon (omstreeks 15.00 uur) met onbekende bestemming weg te laten voeren. Voor deze actie hadden betrokkenen geen uitleg gegeven.

Op de schriftelijke benaderingen van de Ombudsfunctionaris omtrent deze klacht heeft de Gezaghebber van Curaçao als Plaatselijk Hoofd van Politie sedert begin oktober 2004 meer dan twee maanden lang niet gereageerd, ondanks meerdere verzoeken van de Ombudsfunctionaris om een spoedige reactie. Hierdoor heeft de Ombudsfunctionaris geen verder onderzoek kunnen verrichten, heeft de Klager geen genoegdoening kunnen vinden en zijn beiden bijna twee maanden lang in het ongewisse gelaten over hetgeen zich in formeel en materieel opzicht moet hebben afgespeeld.

Tot aan het einde van het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris op zijn schriftelijk bij de Gezaghebber aangekaarte vragen en verzoeken over deze aangelegenheid geen deugdelijk antwoord zijdens de Gezaghebber ontvangen.

De Ombudsfunctionaris heeft eerder ten einde raad er voor gekozen om hoge instanties in onze rechtsorde hieromtrent te benaderen. De Ombudsfunctionaris is namelijk van oordeel dat het (langdurige) uitblijven van een reactie van de Gezaghebber, Plaatselijk Hoofd van Politie, (in diens status van eilandsorgaan) op zijn brieven en rappelbrieven naar aanleiding van een dergelijk ernstige klacht, op een verontrustende veronachtzaming op bestuurlijk niveau van de rechtsstatelijke waarden in ons land duidde. Er leek ook voor deze houding geen rechtvaardiging te vinden te zijn.

Uiteindelijk zou de Ombudsfunctionaris, op 13 januari 2005, een brief van de Gezaghebber ontvangen, waarin deze, onder aanbieding van een rapportage van een politiecommissaris betreffende voornoemd voorval, onder meer te kennen gaf dat er van ontvoering geen sprake zou zijn.

Gelet evenwel op de uitermate slechte (gebrekkige) kwaliteit van de inhoud van genoemde rapportage en op de omstandigheid dat de Ombudsfunctionaris over betrouwbare gegevens van essentiële aard beschikt die anders luiden en voor de politie veel belastender zijn dan hetgeen men in het zeer gebrekkige rapport heeft willen doen voorkomen, had de Ombudsfunctionaris geen genoegen kunnen nemen met die rapportage hetgeen hij ook aan de Gezaghebber heeft moeten berichten bij zijn brief van 14 januari 2005.

IV.7.2. Het onderzoek inzake de insluiting van een student uit Jamaica

Het betreft hier het onderzoek van de Ombudsfunctionaris naar aanleiding van een bij hem ingediende klacht van de Curaçaose pleegvader van een illegaal op Curaçao verblijvende, 20-jarige student uit Jamaica over de insluiting van zijn pleegzoon in november 2004 in de barakken voor vreemdelingenbewaring. Klager, die met de moeder van de student gehuwd is en die samen met zijn vrouw in een moeizaam proces is gewikkeld om aan de formaliteiten te voldoen teneinde toelating van zijn pleegzoon op Curaçao te verkrijgen, had ernstige bezwaren tegen de wijze waarop zijn pleegzoon, een beschermd opgevoede jongeman die getrouw naar school gaat en die op één na de beste leerling van zijn school is, zonder voorwaarschuwing van het ene moment op het andere in de inhumane barakken werd ingesloten terwijl hij tot dan toe bijna vier jaar lang ongemoeid tot een openbare school was toegelaten.

Aangezien de Ombudsfunctionaris de kwestie van de detentie van illegale vreemdelingen in de inhumane barakken in zijn algemeenheid reeds in de publiciteit had gebracht heeft hij ook dit geval van onrechtmatige insluiting in de barakken in de publiciteit gebracht.

De Gezaghebber is aanvankelijk niet tot de invrijheidstelling van deze student willen overgaan. Hierna werd ook van publieke zijde en van de zijde van de school van betrokkene openlijk tegen bedoelde insluiting van de student geageerd. Naderhand heeft de Gezaghebber bij nader inzien besloten om de betrokkene in vrijheid te stellen.

De Ombudsfunctionaris heeft hiervan met instemming kunnen kennisnemen.

IV.8. De ambtshalve ondernomen onderzoeken

IV.8.1. Algemeen

De Ombudsfunctionaris heeft voorts, naast het aantal van 203 bijzondere klachtzaken, in de vier maanden van het operationeel gebeuren in het verslagjaar, drie onderzoeken op eigen initiatief, betreffende collectieve normschendingen ingesteld. Het betreft hier het onderzoek naar de detentiesituatie in de barakken voor vreemdelingenbewaring, het oriënterende onderzoek naar de wijze waarop door de eilandsoverheid grondkavels worden verstrekt en het onderzoek naar de wijze waarop in bewaring genomen motorvoertuigen van overheidswege worden gestald en nader administratief behandeld. Laatstgenoemd onderzoek is na een eerste ronde tijdelijk opgeschort in verband met een tactische complicatie rond de betrokkenheid van landsambtenaren bij de verkoop en dumping van in bewaring genomen voertuigen. Vervolgens heeft het Openbaar Ministerie zich opgeworpen om het verdere onderzoek in de bestuurlijke

sfeer in deze aangelegenheid op zich te nemen, waarop de Ombudsfunctionaris terug kon treden.

Voor de eerste en het derde onderzoeken werden meerdere medewerkers van het Bureau van de Ombudsfunctionaris voor het leveren van een bijdrage ingezet.

IV.8.2. Het onderzoek naar omstandigheden in de barakken voor vreemdelingenbewaring

In oktober 2004 heeft de Ombudsfunctionaris op eigen initiatief een onderzoek in de vorm van een 'quick scan' ingesteld naar de omstandigheden waaronder de op het eiland aangetroffen illegalen (vreemdelingen) in detentie werden gehouden in de barakken te Koraal Specht nadat zij door de Gezaghebber in bewaring waren gesteld. De bevindingen uit dit onderzoek zijn door de Ombudsfunctionaris neergelegd in een Nota d.d. 14 oktober 2004 en zowel aan de Gezaghebber als aan het Bestuurscollege aangeboden.

Het betrof een aantal bestuurlijke gedragingen ten aanzien van meer dan dertig vreemdelingen, verblijvende in de barakken voor vreemdelingenbewaring te Koraal Specht alhier, welke gedragingen aan de Gezaghebber als eilandsorgaan van het Eilandgebied Curaçao en aan het Bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao konden worden toegeschreven en die, kort samengevat, als volgt kunnen worden omschreven:

- a. het onrechtmatig doen ontnemen van de vrijheid van deze vreemdelingen, door hen in de barakken gedetineerd te doen houden zonder dat er daartoe door de Gezaghebber - of door een door deze daartoe gemachtigde functionaris - bevelschriften zijn verleend (er zijn bevelschriften verleend door functionarissen die niet daartoe gemachtigd blijken te zijn);
- b. het langdurig gedetineerd doen houden van een aantal van deze vreemdelingen zonder hen daadwerkelijk in de gelegenheid te stellen een voorziening aan te vragen bij de onafhankelijke rechter opdat deze spoedig kan beslissen over de rechtmatigheid van hun detentie en eventueel hun invrijheidstelling kan bevelen indien de detentie onrechtmatig mocht blijken te zijn;
- c. het (onrechtmatig) gedetineerd doen houden van deze vreemdelingen zonder dat daaraan wettelijk voorgeschreven procedures betreffende de omgang met de gedetineerden ten grondslag liggen (er ontbreekt een wettelijke (basis voor een) regeling voor de bewaking en de verdere (voortgezette) detentie van de vreemdelingen en het regiem daaromtrent en er ontbreken met name een huishoudelijk reglement, gedragsregels, tuchtregels, voorzieningen voor privacybescherming en veiligheid, medische en geestelijke verzorging, rechtsbescherming, administratieve zorg voor voortvarendheid in afhandeling, enz);
- d. het onder inhumane leefomstandigheden (langdurig) gedetineerd doen houden van de vreemdelingen waarbij hun recht op een menswaardige bejegening wordt geschonden, en wel in verergerende mate naargelang de voortdoring van de detentietermijn wordt toegelaten.

Dat bovenbedoelde gedragingen tevens kunnen worden toegeschreven aan het Bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao hield naar het oordeel van de Ombudsfunctionaris verband met

de omstandigheid dat het Bestuurscollege op 12 maart 2004 de fysieke bewaking van de gedetineerde vreemdelingen (tegen ontvluchting) heeft laten opdragen (d.t.v. de S.K.S.) aan een particulier beveiligingsbedrijf, dat hierop sedert begin april 2004, zij het kennelijk ten laste van 's Lands kas, de bewaking onder een kennelijk door eigen veronderstelde verwachtingen bepaald regiem uitvoert.

De Ombudsfunctionaris heeft de nota zowel aan de Gezaghebber als aan het Bestuurscollege elk afzonderlijk bij twee aanbiedingsbrieven d.d. 18 oktober 2004 uitgenodigd om hun standpunt ten aanzien van het geconstateerde aan de Ombudsfunctionaris binnen twee weken schriftelijk toe te lichten.

Tot aan het einde van het verslagjaar heeft het Bestuurscollege niet op enigerlei wijze op deze brieven en de rappellerings hiervan van de Ombudsfunctionaris gereageerd.

Overigens heeft het langdurig uitblijven van een doelmatige reactie van de Gezaghebber op de ernstig luidende bevindingen van de Ombudsfunctionaris zoals vermeld in de nota, geleid tot een gespannen verhouding tussen de Ombudsfunctionaris en de Gezaghebber, die verantwoordelijk is voor de inbewaringstelling van vreemdelingen.

Tegen eind november 2005 besloot de Ombudsfunctionaris zijn toevlucht te nemen tot wat hij zelf een "extra-regulier middel" noemt teneinde kracht bij te zetten aan zijn aandrang op een reactie van de autoriteiten op zijn bevindingen omtrent de detentiesituatie in de vreemdelingenbarakken. Hij bracht als publieke verdediger zijn bevindingen in de publiciteit onder vermelding dat de autoriteiten maar niet daarop willen reageren.

Deze publiciteit heeft heel wat stof doen opwaaien en zelfs in de Tweede Kamer van Nederland werden vragen omtrent de detentiesituatie in de vreemdelingenbarakken van Curaçao gesteld.

In ieder geval heeft de Gezaghebber op 8 december 2004 voor het eerst schriftelijk aan de Ombudsfunctionaris te kennen gegeven dat zij de brieven van de Ombudsfunctionaris in goede orde had ontvangen en dat, zodra deze van advies zijn voorzien, uiterlijk binnen een maand contact met de Ombudsfunctionaris zou worden opgenomen om het een en ander persoonlijk te bespreken.

Aan een uitnodiging tot deze bespreking is de Gezaghebber hierna kennelijk niet toe gekomen.

Wel heeft de Ombudsfunctionaris op 15 december 2004 een brief van de Gezaghebber ontvangen, waarin deze, naast een juridische kritiek, onder meer te kennen heeft gegeven dat zij na ontvangst van de relevante ambtelijke informatie tot het oordeel was gekomen dat de duur van diverse detenties in de barakken aanleiding gaf tot ongerustheid en dat dat diende te worden geredresseerd. De Gezaghebber zegde voorts toe binnen afzienbare termijn maatregelen te zullen nemen om de huidige situatie op te heffen. Een aantal gedetineerden zou onmiddellijk worden verwijderd, anderen zouden in vrijheid worden gesteld met voorbehoud van een periodieke melding. Volgens de Gezaghebber zouden vermoedelijk slechts vijf personen, die niet wilden meewerken aan de vaststelling van hun identiteit of ten aanzien van wie gevreesd werd dat hun vrijlating gevaar zou opleveren voor het algemeen belang, in bewaring blijven. Voorts gaf de Gezaghebber in haar brief te kennen dat in nauw overleg met het Land zou worden nagegaan of de huidige voorziening (de barakken) kan worden gehandhaafd, en zo ja, welke aanpassingen noodzakelijk zijn.

De Ombudsfunctionaris heeft met instemming kennisgenomen van deze toezeggingen van de Gezaghebber. Hij heeft hierna ook gemerkt dat de bevolking van de barakken drastisch

teruggebracht is geworden tot het aantal van zes mensen en dat ook een vermoedelijke Afrikaan, die al zeventien maanden had vastgezet, toen op Curaçao in vrijheid gesteld werd onder een aantal voorwaarden.

IV.8.3. Het onderzoek naar de inhumane verwijdering van een Canadees

Het betreft hier een Canadees, die al vier en half jaar illegaal op Curaçao gewoond en gewerkt heeft, die aanvankelijk als professioneel in het horecabedrijf met een verblijfsvergunning op Bonaire was toegelaten, die op Curaçao een vestigingsvergunning en een directievergunning voor zijn éénmans consultancybedrijf heeft verkregen, die ingeschreven is bij de Kamer van Koophandel en die een samenlevingsovereenkomst heeft met een Europees-Nederlandse vrouw, die reeds 15 jaar op het eiland woont. Betrokkene is in mei 2004 van het ene moment op het andere in de inhumane barakken ingesloten en is daar naar het oordeel van de Ombudsfunctionaris op den duur onrechtmatig ingesloten gehouden tot oudejaarsdag van het verslagjaar. Voor zijn rechtskundige bijstand heeft betrokkene, door bemiddeling van de Ombudsfunctionaris, de volkomen pro Deo medewerking gekregen van een bekend advocatenkantoor, die een rechtszaak tegen zijn verdere opsluiting in de barakken aanhangig heeft gemaakt. Hiervan heeft de Ombudsfunctionaris de Gezaghebber in kennis gesteld. Ook heeft de Ombudsfunctionaris kort daarvóór de Gezaghebber verzocht om betrokkene in de gelegenheid te stellen op een deugdelijke manier een klacht bij de Ombudsfunctionaris over zijn behandeling te komen indienen. Hierop heeft de Gezaghebber niet gereageerd. Insteede daarvan heeft de Vreemdelingendienst betrokkene kort daarop op oudejaarsdag onverwacht en stiekem en bovendien op een reeds nu ontegenzeggelijk barbaars-inhumane wijze van het eiland verwijderd in de richting van Canada.

Aangezien deze zaak thans in een aflopende trend nog formeel sub judice kan zijn, of anders automatisch weer onderwerp is geworden of zal worden van een door de Ombudsfunctionaris eerder geëntameerde klachtbehandeling, zal de Ombudsfunctionaris hier niet verder inhoudelijk ingaan op deze aangelegenheid, maar in afwachting verblijven van de reactie van de Gezaghebber bij wie hij de klacht tegen deze verwijdering heeft aangekaart.

IV.8.4. Het onderzoek naar de achterstand in de uitgifte van bouw kavels

Eén van de soort klachten, die vanwege zijn relatieve frequentie opvallend voorkomt onder de klachten die de Ombudsfunctionaris tot nu toe ontvangen heeft, betreft de handelwijze van de tot het eilandelijke bestuur behorende instanties en ambtenaren ten aanzien van door burgers en andere particulieren ingediende verzoekschriften die betrekking hebben op (beoogde of toegekende) bouwpercelen en andere terreinen.

De Ombudsfunctionaris heeft daarom in oktober van het verslagjaar besloten een onderzoek naar deze handelwijze in te stellen.

Tot dan toe had het Bureau van de Ombudsfunctionaris het merendeel van deze klachten via interventie bij het Bureau Domeinbeheer trachten op te lossen. Een enkele klacht had hij echter reeds schriftelijk in het kader van een onderzoek bij het Bestuurscollege aangeboden.

De Ombudsfunctionaris had namelijk (uit goede bron elders) de informatie bekomen dat er meer dan 5500 aanvragen, die door burgers en andere particulieren met betrekking tot

bouwpercelen en andere terreinen zijn ingediend, gedurende de laatste vijftien jaar of meer niet-afgehandeld zijn blijven verkeren bij de eilandelijke administratie.

Het overgrote merendeel van de niet afgehandelde verzoekschriften en aanvragen, ongeveer 70 %, schijnt verzoeken te betreffen van burgers en andere particulieren die een bouwperceel aan hen toegekend wensen te zien.

De rest (30%) schijnt verzoeken en aanvragen te betreffen die betrekking hebben op wijziging in de rechtstoestand van terreinen, zoals overschrijvingen en verdelingen, opmetingen en markeringen, of andere wijzigingen zoals van huurgrond naar erfpachtsgrond enz.

De Curaçaose burger blijkt volgens de informatie tien tot vijftien jaar te moeten wachten op toekenning van een aanvraag of verzoekschrift betreffende een stuk grond.

Eén van de bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris binnengekomen klacht over het uitblijven van een antwoord op een verzoek om toekenning van een bouwperceel, betreft toevallig een aanvraag van een burger die van 1989 dateert, terwijl deze burger regelmatig om afhandeling van zijn verzoek heeft aangedrongen.

Hetgeen zich ook voordeed was dat vele burgers zonder rechtsgeldige titel terreinen in bezit namen en daarop aan het bouwen sloegen en verder daarop voortleven zonder daarvoor te betalen. Niet zelden zijn deze illegale toestanden hierna hersteld door legalisering van overheidswege.

In het kader van dit onderzoek heeft de Ombudsfunctionaris aan het Bestuurscollege verzocht om zijn standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de handelwijze van de tot het eilandelijke bestuur behorende instanties en ambtenaren, bestaande in het vermoedelijk op onbehoorlijke wijze laten ontstaan en bestaan van een enorme achterstanden in de behandeling en afhandeling van door burgers en andere particulieren ingediende verzoekschriften die betrekking hebben op (beoogde of toegekende) bouwpercelen en andere terreinen.

Daarbij heeft de Ombudsfunctionaris ook te kennen gegeven, in het belang van een juiste beoordeling van bovenbedoelde gedragingen, er prijs op te stellen om behalve omtrent de hoegrootheden, oorzaken en omstandigheden van bedoelde achterstanden tevens te vernemen welke beleidsvoornemens het Bestuurscollege zowel thans als in de laatste tien jaar heeft ontwikkeld en uitgevoerd om bedoelde achterstanden weg te werken en tot een minimum beperkt te houden alsmede de redenen waarom deze voornemens (tot nu toe) niet een voor de Curaçaose burger bevredigend effect hebben teweeggebracht.

Hierop heeft de Ombudsfunctionaris tot aan het moment van sluiting van dit jaarverslag geen reactie van het Bestuurscollege ontvangen. Wel heeft de Ombudsfunctionaris uit andere hoofde (dan vanwege het Hoofd van het Bureau Domeinbeheer) vernomen dat genoemd hoofd wel tegen medio januari 2005 zijn advies omtrent deze aangelegenheid aan het Bestuurscollege heeft verstuurd.

Overigens heeft de Ombudsfunctionaris vernomen dat de grote achterstand in de afhandeling van de meer dan 5500 aanvragen voor kavels dateert uit de periode van vóór augustus 1997. Hierna heeft het Bureau Domeinbeheer zich een enorme inspanning getroost om deze achterstand successievelijk weg te werken. Gesteld kan worden dat de achterstand thans ongeveer 3000 aanvragen betreft, dat die achterstand met inschakeling van een projectteam slagvaardig wordt aangepakt en dat het zich laat aanzien dat deze achterstand volgens planning tegen juni 2007 geheel zal zijn weggewerkt.

De Ombudsfunctionaris heeft met instemming van deze laatste ontwikkelingen kennisgenomen.

V. DE ACTIVITEITEN IN BUREAU-INTERN VERBAND

V.1. Personeelsbeheer

V.1.1. Leiding

Artikel 5, lid 2, van de Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao bepaalt dat de ombudsfunktionaris de werkwijze en de inrichting van het bureau vaststelt. Lid 2 van dat artikel bepaalt dat het Bestuurscollege, na overleg met de ombudsfunktionaris, de sterkte vaststelt van het personeel van het bureau en het bij de sterkte behorende rangniveau. Lid 4 van het artikel bepaalt voorts dat op het personeel van het bureau de rechtspositieregelingen van het eilandgebied van toepassing zijn en dat voor de toepassing van de rechtspositie regelingen de ombudsfunktionaris als hoofd van dienst optreedt.

De Ombudsfunktionaris is derhalve naast zijn externe ambt ook belast met de algemene en dagelijkse leiding van het Bureau van de Ombudsfunktionaris.

V.1.2. Peroneelsbestand

In 2004 bestond het personeelsbestand van het Bureau van de Ombudsfunktionaris uit 4 medewerkers, naast de Ombudsfunktionaris, en één tijdelijk ter beschikking gestelde wachtgelder wiens tijdelijke dienstverband ingaande 1 december van het verslagjaar beëindigd werd.

Ingaande 1 november trad met toestemming van het Bestuurscollege een stagiaire op hbo-niveau (juridische dienstverlener) in verband met haar studieopdracht tijdelijk toe tot het Bureau.

Eind oktober 2004 heeft de Ombudsfunktionaris, in verband met de toename van het werkaanbod het Bestuurscollege verzocht om goedkeuring te verlenen aan de indienstneming van een intaker/onderzoeker. In november werd het bestuurscollege verzocht de indienstneming van een webmaster/intaker. Dit verzoek werd begin januari 2005 geretourneerd aan de Ombudsfunktionaris met het verzoek om de verzoeken tot personeelsuitbreiding met een intaker/onderzoeker en een webmaster/intaker nader met ervaringscijfers te onderbouwen. Hieraan is voldaan met een brief van vier bladzijden maar uiteindelijk werden beide verzoeken zonder opgave van redenen afgewezen.

V.1.2. Beëdigingen

Op 24 mei 2004 werden vier medewerkers van het Bureau van de Ombudsfunktionaris door de Gezaghebber van het Eilandgebied Curaçao beëdigd. De senior jurist van het Bureau, die door de Eilandsraad tevens tot Ombudsfunktionaris-Plaatsvervanger is benoemd, is echter ondanks herhaalde verzoeken van de Ombudsfunktionaris, tot op het moment van het opmaken van dit verslag, derhalve na bijna een jaar na haar benoeming door de Eilandsraad, nog niet beëdigd, zulks overigens in strijd met de Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao, waarin is opgenomen de bepaling dat degene, die is aangesteld als ombudsfunktionaris, alvorens zijn ambt te aanvaarden in handen van de voorzitter van de eilandsraad de eed of belofte aflegt.

V.1.3. Functioneringsgesprekken

In het verslagjaar werd tweemaal een cyclus van functioneringsgesprekken met de bureaumedewerkers door de Ombudsfunctionaris gehouden, te weten in juli 2004 en in december 2004.

V.1.4. Tevredenheidsbetuigingen

In het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris aan drie medewerkers van het bureau een tevredenheidsbetuiging schriftelijk uitgereikt.

V.1.5. Rechtspositie Ombudsfunctionaris

Een belangrijke rechtspositionele aangelegenheid van het bureau die sinds 2003 ook niet in het verslagjaar geregeld is geworden, betreft de rechtspositie van de Ombudsfunctionaris.

Ingevolge artikel 4, lid 1, van de Eilandsverordening Ombudsfunctionaris Curaçao worden de bezoldiging en het pensioen voor de ombudsfunctionaris en zijn nabestaanden bij eilandsverordening geregeld. De overige rechten en verplichtingen, die deel uitmaken van de rechtspositie van de ombudsfunctionaris, worden, ingevolge genoemde eilandsverordening, voor zover deze niet bij genoemde eilandsverordening zijn geregeld, bij eilandsbesluit houdende algemene maatregelen vastgesteld.

Voor zover bekend zijn bovenbedoelde, wettelijke regelingen, behalve die met betrekking tot de bezoldiging, nog niet vastgesteld. Er zijn ook geen informele richtlijnen voor de rechtspositie van de Ombudsfunctionaris bekend aangezien het hier een nieuw ambt betreft; zo is bijvoorbeeld niet eens bekend op hoeveel vakantiedagen per jaar de Ombudsfunctionaris recht heeft.

Ook in het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris meerdere malen het Bestuurscollege schriftelijk verzocht het daarheen te leiden dat bovenbedoelde, rechtspositionele aangelegenheden van de Ombudsfunctionaris, voor zover zij ontbreken, spoedig formeel worden vastgesteld.

Tot aan het moment van opmaken van dit jaarverslag heeft de Ombudsfunctionaris geen enkele reactie daarop van het College ontvangen.

V.2. Het financiële beheer en de bedrijfsvoering

V.2.1. Het financiële beheer

Wat het financiële beheer van het Bureau van de Ombudsfunctionaris betreft, kan gesteld worden dat de Ombudsfunctionaris geen enkele graad van financiële onafhankelijkheid van het Eilandsbestuur kent, hetgeen bepaald niet bevorderlijk is voor zijn functionele onafhankelijkheid. Binnen het bureau wordt onder meer het financiële beheer direct verzorgd door de office manager van het bureau, die als kredietbewaker fungeert.

Alvorens verplichtingen aan te gaan beneden fl. 5.000,-- (gewone dienst) dient de kredietbewaker een gemotiveerd verzoek in te dienen bij de Afdeling Financiën van het

Eilandgebied, waarbij dient te worden aangegeven welke verplichtingen de Ombudsfunctionaris voornemens is aan te gaan.

Nadat de kredietbewaker toestemming heeft verkregen voor het aangaan van een verplichting, kan zij overgaan tot het aanmaken van de inkooporder of bestelbon, conform de desbetreffende begrotingspost in het Financieel Systeem Curacao. Vervolgens dient de Ombudsfunctionaris de inkooporder te ondertekenen en in te dienen bij de Afdeling Financiën (Sectie Begroting) voor ondertekening door de Hoofd Afdeling Financien. Nadat de inkooporder door genoemd Hoofd is ondertekend wordt de inkooporder aan de betrokken Gedeputeerde-portefeuillehouder aangeboden voor goedkeuring. Vervolgens wordt de inkooporder doorgestuurd naar de Gedeputeerde van Financiën ter ondertekening. Hierna wordt de inkooporder teruggestuurd naar de kredietbewaker voor verdere afhandeling.

Voor het aangaan van verplichtingen boven het bedrag van fl. 5.000,-, zowel voor de gewone dienst en kapitaalsdienst geldt dat een verzoek moet worden ingediend bij het Bestuurscollege van het Eilandgebied Curacao voor het verkrijgen van machtiging tot het aangaan van de verplichting. Er dient dan minstens drie offertes van verschillende potentiële leveranciers meegezonden te worden en vervolgens te worden afgewacht of er en welke beslissingen door het bestuur worden genomen. Ingeval van complexe projecten, die ook op basis van de begroting zijn toegestaan, blijft het voor een klein bemenst bureau als dat van de Ombudsfunctionaris een onbereikbare opgave om de voorbereidingen van de bestedingen, waaronder onderhandelingen, projectmanagement en voorstellen, naast zijn kerntaak op een goede manier ter hand te nemen. Het gevolg hiervan was dat de grote projecten als externe communicatie, waaronder de verwerving van een interactieve website, verdere automatisering en functiewaarderingsonderzoeken, binnen de resterende vier maanden in het verslagjaar, nadat het bureau en zijn inrichting 'in place' waren, niet aangepakt zijn kunnen worden. Ook een proces gericht op het uitbesteden van het projectmanagement in deze zaken zou op dezelfde capaciteitsgebreken van het bureau zijn gestuit. Zo is van het totale begrotingsbedrag voor 2004 een substantieel bedrag aan exploitatie en investering onbesteed gebleven.

Gelukkig is voor het jaar 2005 voor bedoelde projecten weer een grotendeels bruikbaar bedrag op de begroting goedgekeurd. De Ombudsfunctionaris hoopt wel in het jaar 2005 meer armslag en tijdsruimte te kunnen hebben om deze projecten te volbrengen.

Omstreeks medio oktober 2004 heeft de Gedeputeerde van Algemeen Beheer op een positieve manier de Ombudsfunctionaris verzocht om zijn medewerking te verlenen aan het proces ter vermindering van het begrotingsdeficit voor 2005 en heeft zij de Ombudsfunctionaris daartoe verwezen naar een functionaris van het Stafbureau.

Hierna heeft de Ombudsfunctionaris enige malen naar bedoelde functionaris opgebeld teneinde een afspraak te maken voor dit overleg, echter zonder te bereiken dat dit overleg heeft plaatsgevonden. Bedoelde functionaris was hetzij niet bereikbaar of niet beschikbaar omdat hij het – naar eigen zeggen – heel erg druk had.

Aangezien die functionaris daarna niets meer van zich heeft laten weten, nam de Ombudsfunctionaris aan dat de conceptbegroting 2005 van het Bureau van de Ombudsfunctionaris niet besnoeid zou worden.

Tot zijn bevreesing heeft hij echter uit berichten vanuit een vergadering van de Centrale Commissie van de Eilandsraad moeten concluderen dat het Bestuurscollege zonder overleg met de Ombudsfunctionaris te hebben gepleegd, althans zonder daaromtrent overeenstemming met de Ombudsfunctionaris te hebben bereikt, zoals de wet dat voorschrijft, besnoeiingen had aangebracht in de conceptbegroting 2005 van het Bureau van de Ombudsfunctionaris. Daarbij is ondermeer de door de Ombudsfunctionaris opgebrachte post dienstreizen die voornamelijk

ervoor bestemd was om bureamedewerkers stage te laten lopen bij andere ervaren ombudsmaninstituten met 75 % ingekort waardoor van deze stages moest worden afgezien.

Deze handelwijze van het Bestuurscollege is niet in overeenstemming te achten met het gestelde in artikel 4, lid 2, van de Eilandsverordening Ombudsfunktionaris Curaçao (A.B. 2001, no. 69). In november van het verslagjaar heeft de Ombudsfunktionaris dan ook bij het Bestuurscollege schriftelijk bezwaren aangetekend tegen de éénzijdigheid van deze handelwijze van het Bestuurscollege en tegen de daarbij toegepaste besnoeiingen. Een kopie van deze brief heeft de Ombudsfunktionaris meteen ook ter kennisneming naar de Eilandsraad verzonden. Hierop heeft de Ombudsfunktionaris noch van het Bestuurscollege noch van de Eilandsraad enige reactie mogen ontvangen.

V.2.2. De bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van het bureau was, na het operationeel worden van het bureau, in positieve zin sterk bepaald geworden door de invloed van de gevoerde publiciteitscampagne en door een uiteindelijk optimaal werkend klachtenregistratiesysteem.

De intensieve publiciteitscampagne heeft de Ombudsfunktionaris naamsbekendheid gegeven onder het publiek. Vooral de televisiespots die gedurende de maanden november en december dagelijks drie keer per etmaal werden vertoond heeft het rechtzoekende publiek de weg naar het Bureau van de Ombudsfunktionaris doen vinden.

Onder deze rechtzoekenden bevonden zich ook mensen die het bureau hebben bezocht voor onder andere juridisch advies, informaties, verwijzingen, voor algemeen advies over klachten, etcetera, die formeel niet vallen onder de onderzoeksjurisdictie van de Ombudsfunktionaris, alsmede voor begeleide verwijzing na telefonische interventie.

De toestroom van het rechtzoekend publiek en het uitblijven van de goedkeuring om het personeelsbestand uit te breiden heeft ertoe geleid dat alle medewerkers van het bureau, inclusief de office manager, gedurende drukbezochte dagen als klachtbehandelaars moesten optreden.

Het gevolg hiervan is dat het niet steeds gelukt is de afhandeling van het eerste aanschrijven van het bestuursorgaan over een ingediende klacht binnen een termijn van zeven dagen na indiening van de klacht te verzenden. Naargelang het personeel ervaring opdeed met het behandelen van het rechtzoekend publiek werd de afhandelingsprocedures bijgesteld en geoptimaliseerd. Tot nu wordt ook iedere rechtzoekende burger, ook zij die niet tot de categorie van formeel ontvankelijke klagers behoort, aan tafel te woord gestaan en van advies gediend ongeacht of de klacht gericht is tegen een gedraging van een eilandsorgaan of een andere instantie die niet van de eilandsoverheid is. Klachten van formeel ontvankelijke klagers worden alle bovendien volwaardig in behandeling genomen, tenzij zij niet voldoen aan de wettelijke vereisten. Er worden veel interventies gepleegd ten behoeve van de rechtzoekenden die vaak ten einde raad bij het Bureau aankloppen.

Een en ander heeft in het verslagjaar een enorme wissel getrokken op de capaciteit van het Bureau. Daarenboven heeft de houding van het Bestuurscollege om het personeelsbestand beperkt te houden, de toezegging ten spijt dat naargelang de behoefte tot maximaal tien medewerkers zal kunnen worden uitgebreid, heeft de arbeidsvreugde onder de bureamedewerkers niet doen toenemen.

In negatieve zin is de bedrijfsvoering van het Bureau in sterke mate beïnvloed geworden door het in relatie tot het werkaanbod ontoereikende sterkte van het Bureau. Het Bureau heeft in het verslagjaar niet de capaciteit kunnen opbrengen om beheersmatige aangelegenheden zoals de besteding van de begrotingskredieten effectief ter hand te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor de beoogde bestedingen inzake complexe aangelegenheden zoals de implementatie van het communicatieplan van het Bureau, waaronder de instelling van een geavanceerde website, en de actualisering van het IT-netwerk naar de zich manifesterende behoeften.

V.2.3. De Correspondentie

In de sfeer van de bedrijfsvoering heeft de correspondentie zich bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris als activiteit in de loop van het verslagjaar het meest genormaliseerd, met dien verstande dat de correspondentie inzake de diverse voorbereidingen om tot operationalisering te komen qua kwantiteit op de achtergrond zijn geraakt en dat de brieven, email- en faxberichten van het dagelijkse bedrijfsgebeuren de overhand hebben genomen.

De omvang van de gewone dienstcorrespondentie kan als volgt worden weergegeven:

Ingekomen stukken in 2004	aantallen	Uitgegangene brieven in 2004	aantallen
Van de Eilandsraad	0	Naar de Eilandsraad	5
Van de Gezaghebber	3	Naar de Gezaghebber	16
Van het Bestuurscollege	5	Naar het Bestuurscollege	53
Van anderen	45	Naar anderen	52
Circulaires w.o. besluiten (van BC)	90		
Totaal	143	Totaal	126

Naast de gewone dienstbrieven heeft het Bureau van de Ombudsfunctionaris dagelijks veelvuldig gebruik gemaakt van emailcorrespondentie zowel in intern als in extern verband. Het Bureau beschikt nog niet over de techniek om overzichten te verschaffen van de emailcorrespondentie, wegens het ontbreken van een inzicht in de uitgewiste correspondentie die afgedaan is.

In dezelfde schaduw van de reserves, die het Eilandsbestuur ten aanzien van het Bureau van de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar heeft betoond, valt overigens ook de discrepantie uit te leggen tussen het aantal van de naar het Bestuur verzonden brieven en het aantal van de van het Bestuur ontvangen brieven.

VI. DE EXTERNE RELATIES VAN DE OMBUDSFUNCTIONARIS

VI.1. De communicatie met het publiek

Sedert de benoeming van de Ombudsfunctionaris is deze, in aansluiting op zijn publieke introductie, via de reguliere media de publiciteit ingegaan teneinde verdere voorlichting aan het publiek te verschaffen omtrent het nieuwe ombudsmaninstituut van Curaçao.

Zo heeft de Ombudsfunctionaris ook in dit verslagjaar talk shows, te weten 22 in totaal, hetzij op eigen initiatief of anders op uitnodiging bezocht teneinde via de radio en televisie over het instituut van de Ombudsfunctionaris voorlichting te verschaffen en vragen uit het publiek te beantwoorden.

In het verslagjaar heeft de Ombudsfunctionaris 13 perscommuniqué's, elk zowel in het Papiamentu als in het Nederlands, uitgegeven waarin hij voorlichting omtrent het instituut van de Ombudsfunctionaris heeft verschaft. Ook heeft hij in het kader van zijn voorlichtingsprogramma één persconferentie in het verslagjaar gehouden.

De ontvangst van deze voorlichting bij het publiek viel, te oordelen naar de manier waarop tijdens de 22 gehouden talkshows van de zijde van het luisterende of kijkende publiek daarop werd gereageerd, zonder meer positief te noemen. Men leek over het algemeen hoopvolle verwachtingen te koesteren ten aanzien van het instituut.

Een enkele wanklank was te vernemen toen ten onrechte de indruk werd gewekt, naar aanleiding van het onderzoek in de barakken voor vreemdelingenbewaring, dat de Ombudsfunctionaris voornamelijk voor illegale vreemdelingen opkwam en zich te weinig gelegen liet aan lokale mensen. Dit misverstand werd terstond na zijn manifestatie door de Ombudsfunctionaris uit de wereld geholpen door andersluidende informatie te verschaffen, met name omtrent het overheersende aantal van lokale rechtzoekenden dat door het Bureau tot dan toe was ontvangen.

Een minder positieve noot moet in dit verband gemaakt worden daar waar de Ombudsfunctionaris noodwendig de publiciteit is moeten ingaan teneinde bij de bestuurders enig gehoor te krijgen voor zijn vergeefs herhaalde benaderingen over urgente gevallen van vermoedelijk onrechtmatige ontneming van de vrijheid aan mensen.

Elders in dit hoofdstuk wordt nader op dit onderwerp ingegaan.

VI.2. De relatie met de Eilandsraad

VI.2.1. de formele zijde van de relatie

De bevoegdheid tot benoeming van een Ombudsfunctionaris is wettelijk in handen gelegd van de Eilandsraad van het Eilandgebied Curaçao. Dit is volgens de memorie van toelichting behorende bij de Eilandsverordening Ombudsfunctionaris Curaçao 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.

De bij genoemde eilandsverordening behorende memorie van toelichting luidt in dit verband 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 werkkerrein 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.”

De Ombudsfunctionaris is in ieder geval bevoegd om gedragingen van de Eilandsraad en haar Leden in een bepaald geval te onderzoeken, voor zover deze gedragingen niet evenals die van de andere organen op basis van hun aard aan de bevoegdheidssfeer van de Ombudsfunctionaris zijn onttrokken.

Deze onderzoeken worden in de regel naar aanleiding van klachten onderzocht, maar zij kunnen ook op eigen initiatief (ambtshalve) door de Ombudsfunctionaris worden onderzocht indien deze een vermoeden heeft bekomen dat er sprake is van een onbehoorlijkheid.

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 een onderzoek van de Ombudsfunctionaris mogen uitmaken. Dit behoort naar het oordeel van deze Ombudsfunctionaris dan te gelden zowel ten aanzien van de besluiten van algemene strekking die door de Eilandsraad in haar hoedanigheid van autonome regelgever van het Eilandgebied zijn gegeven, als ten aanzien van 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 van dit orgaan die niet zijn aan te merken als besluiten van algemene strekking (eilandsverordeningen, beschikkingen met algemene strekking, algemene beleidsregels etc).

VI.2.2. De relatie in de praktijk van 2004

De Eilandsraad als zodanig heeft in het verslagjaar weinig belangstelling getoond voor de Ombudsfunctionaris en zijn bureau.

Op een schriftelijk verzoek van de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar om door de Eilandsraad ontvangen te worden voor het verstrekken van informatie over het ombudsmaninstituut en zijn relatie met de Eilandsraad, heeft de Eilandsraad geen enkele reactie gegeven.

Ook op de brieven van de Ombudsfunctionaris aan de Eilandsraad omtrent het langdurig uitblijven van reacties van het Eilandsbestuur op onderzoekmatige benaderingen van de Ombudsfunctionaris heeft de Ombudsfunctionaris geen reactie mogen ontvangen.

Wel hebben enkele eilandsraadsleden in twee bijzondere gevallen een individuele belangstelling voor het functioneren van het Ombudsmaninstituut betoond. Zo heeft een Eilandsraadslid een kopie van de nota van de Ombudsfunctionaris over de detentie van illegale vreemdelingen in de barakken voor vreemdelingenbewaring voor zich opgevraagd. Ook heeft een ander Eilandsraadslid te kennen gegeven een gesprek met de Ombudsfunctionaris te willen hebben omtrent de gerezen strubbelingen in de verhouding met de Gezaghebber; hierna heeft dit Eilandsraadslid het laten afweten.

Ook heeft de Ombudsfunctionaris, naar aanleiding van het besprokene in een in november 2004 gehouden vergadering van de Centrale Commissie van de Eilandsraad, waarin de eilandsbegroting werd behandeld, zich geroepen gevoeld om de Eilandsraad nader voor te lichten omtrent de formele relatie van de Raad met de Ombudsfunctionaris. In deze commissievergadering had namelijk vreemd aangedaan de opmerking van een Eilandsraadslid dat hij een nota van de Ombudsfunctionaris omtrent een door hem ingesteld onderzoek in de “bekende brievenbus” had aangetroffen. De Eilandsraad is immers in de ogen van de Ombudsfunctionaris in de lijn van de wettelijke bepalingen te allen tijde bevoegd om bij de Ombudsfunctionaris de door de Raad gewenste inlichtingen – en zelfs vertrouwelijke inlichtingen – over onderzoeken, rapporten en dergelijke in te winnen. Trouwens, de Ombudsfunctionaris had reeds een keer eerder aan een Eilandsraadslid een document, houdende de voorlopige resultaten van een onderzoek, op diens verzoek per email aangeboden en dat behoefde niet onder stoelen of banken te worden gestoken. Bedacht moet ook worden dat de Ombudsfunctionaris een onafhankelijke functie heeft ten opzichte van het Bestuurscollege. Het Bestuurscollege en de Gedeputeerde van Algemeen Beheer hebben ook geen hiërarchische verhouding met de Ombudsfunctionaris maar alleen een politieke verantwoordelijkheid voor het facilitaire (personele en financiële) beheer van het Bureau van de Ombudsfunctionaris. In deze structuur hebben de vanuit de Eilandsraad aan de Gedeputeerde van Algemeen Beheer gestelde vragen, die niet tot het facilitaire beheer zijn terug te voeren, naar het gevoel van de Ombudsfunctionaris vreemd aangedaan. De Ombudsfunctionaris staat immers, vanaf zijn wettelijk aangegeven positie, dichterbij de Eilandsraad dan bij het Bestuurscollege; de Eilandsraad behoort dan ook zich voor vragen over onderzoeken van de Ombudsfunctionaris direct met de Ombudsfunctionaris te verstaan en niet door tussenkomst van het Bestuurscollege of de Gedeputeerde van Algemeen Beheer.

In zijn brief aan de Eilandsraad heeft de Ombudsfunctionaris daarom weer te kennen gegeven er prijs op te stellen om door de Raad te worden uitgenodigd voor een bijeenkomst, eventueel alleen op het niveau van een vergadering van de Commissie van Overleg, teneinde voorlichting aan de Raad te verstrekken omtrent het instituut van de Ombudsfunctionaris. Hierop heeft de Ombudsfunctionaris van de Eilandsraad weer geen reactie mogen ontvangen.

De Ombudsfunctionaris had namelijk eerder al, in augustus 2004, de Eilandsraad al schriftelijk verzocht om de Ombudsfunctionaris in de gelegenheid te stellen om voorlichting te geven omtrent het ombudsmaninstituut, op welk verzoek de Ombudsfunctionaris geen antwoord had ontvangen.

Voor deze houding van de Eilandsraad jegens de Ombudsfunctionaris valt redelijkerwijs niet een bepaald motief aan te wijzen. De Ombudsfunctionaris heeft met de Eilandsraad als zodanig ook nimmer enig contact gehad dat enig element van een conflictmatige aard bevatte.

Wel voelt de Ombudsfunctionaris zich in de door hem beoogde relatie met de Eilandsraad gehinderd door de staatsrechtelijke gegevens dat de voorzitter van deze volksvertegen-

woordigende raad qualitate qua tevens de voorzitter is van het Bestuurscollege en dat beide eilandsorganen door het monistische karakter van de eilandelijke overheid in structureel en functioneel opzicht een zekere verwevenheid met elkaar kennen.

VI.3. De relatie met het Bestuurscollege en de Gezaghebber

VI.3.1. De formele zijde van de relatie

Gedragingen van het Bestuurscollege en van zijn Leden, derhalve van de Gedeputeerden en de Gezaghebber, alsmede gedragingen van de Gezaghebber als zelfstandig eilandsorgaan, kunnen door de Ombudsfunctionaris worden onderzocht. Deze onderzoeken worden in de regel naar aanleiding van klachten onderzocht en zij kunnen ook op eigen initiatief (ambtshalve) door de Ombudsfunctionaris worden onderzocht indien deze een vermoeden heeft bekomen dat sprake is van een onbehoorlijkheid zijdens dit College of de Gezaghebber.

Het Bestuurscollege van zijn kant heeft de verantwoordelijkheid voor het ondersteunende beheer van het Bureau van de Ombudsfunctionaris, dus op het financiële en personele gebied. Portefeuillehouder hierbij is de Gedeputeerde van Algemeen Beheer.

Volgens de wet dient het Bestuurscollege de Ombudsfunctionaris alle faciliteiten beschikbaar te stellen, die noodzakelijk zijn voor de goede en onafhankelijke uitoefening van diens ambt. Deze beschikbaarstelling van faciliteiten dient in overeenstemming met de Ombudsfunctionaris te geschieden.

De sterkte van het personeel van het Bureau van de Ombudsfunctionaris en het bij de sterkte behorende rangniveau worden door het Bestuurscollege vastgesteld, na overleg met de Ombudsfunctionaris.

Benoeming, bevordering, bestraffing, schorsing en ontslag aan het personeel van het bureau geschieden door het Bestuurscollege, na een daartoe strekkende voordracht van de Ombudsfunctionaris.

Op het personeel van het bureau zijn de rechtspositieregelingen van het Eilandgebied van toepassing. Voor de toepassing van de rechtspositieregelingen treedt de Ombudsfunctionaris op als hoofd van dienst.

Overigens functioneren de Ombudsfunctionaris en het personeel van zijn bureau onafhankelijk van het Bestuurscollege.

De werkwijze en de inrichting van het Bureau van de Ombudsfunctionaris worden door de Ombudsfunctionaris vastgesteld.

Niet in een goede verhouding tot deze onafhankelijkheid staat vanaf 2003 de schriftelijk kenbaar gemaakte opvatting van het Bestuurscollege dat de Ombudsfunctionaris niet meer budgettaire bevoegdheden behoort te hebben dan een gewoon diensthoofd. Het Bestuurscollege heeft in de praktijk ook steeds geen enkel extra stuk financieel zelfbeheer, althans niet meer dan het gewone diensthoofd al heeft, aan de Ombudsfunctionaris willen toekennen.

De Ombudsfunctionaris is daartegenover van oordeel dat deze standpunten van het Bestuurscollege niet in overeenstemming zijn met het onafhankelijkheidskarakter van de ambtsuitoefening van de Ombudsfunctionaris.

Deze kwestie was ook in een rapport van de Algemene Rekenkamer van het Land duidelijk een onderwerp van kritische beschouwing geworden. De Kamer is van oordeel dat, nadat de begroting van het bureau van de Ombudsfunctionaris eenmaal door de Eilandsraad is goedgekeurd, de Ombudsfunctionaris ten aanzien van het beheer, i.c. het aangaan van verplichtingen, meer bewegingsvrijheid toegestaan moet worden. De Algemene Rekenkamer zegt met zoveel woorden dat voorkomen moet worden dat de onafhankelijkheid van de Ombudsfunctionaris wordt beïnvloed door besluiten of juist het uitblijven van besluiten van het Bestuurscollege.

Voor zover de Ombudsfunctionaris weet is het Bestuurscollege hieromtrent tot nu toe niet van standpunt veranderd.

Dit meningsverschil leek vanaf het begin al een belangrijke aanleiding te zijn voor een verkoelde verhouding, ook in de werkrelatie, tussen het Bestuurscollege en de Gezaghebber enerzijds en de Ombudsfunctionaris anderzijds.

VI.3.2. De relatie in de praktijk van 2004

De al aanvankelijk niet al te warme relatie tussen het Bestuurscollege en de Gezaghebber enerzijds en de Ombudsfunctionaris anderzijds is tegen het eind van het verslagjaar in een dieptepunt geraakt nadat de Ombudsfunctionaris het langdurig uitblijven van enige reactie van beide eilandsorganen op zijn onderzoekmatige benaderingen in enkele urgente gevallen, betreffende vrijheidsbeneming van mensen, bij het publiek en bij hoge instanties in onze rechtsorde aan de kaak heeft gesteld.

De Ombudsfunctionaris heeft dat langdurig uitblijven van enige reactie van beide eilandsorganen, zelfs nadat hij herhaaldelijk zijn eerste brieven bij deze organen schriftelijk in herinnering had gebracht, ervaren als een bewust negeren of veronachtzamen door die eilandsorganen van de Ombudsfunctionaris reeds in de startfase van zijn functioneren. Hij heeft het niet daarbij willen laten teneinde niet voor goed tot een papieren tijger te worden reeds voordat hij zich als effectieve ombudsman heeft kunnen waarmaken. De Ombudsfunctionaris heeft immers geen rechtsmiddelen tot zijn beschikking om reacties of de verschaffing van standpunten of informatie van eilandsorganen af te dwingen. Hij heeft daarom gezocht naar wat hij noemt “extra-reguliere middelen” om zich als ombudsman te kunnen laten gelden en de door hem gewenste reacties te verkrijgen zoals de wet dat voor de eilandsorganen voorschrijft. Zo heeft hij, naast de gang naar de media, ook de Koninkrijksregering door tussenkomst van de Gouverneur aangeschreven en zo heeft hij ook de Minister van Justitie over het langdurig uitblijven van enige reactie van de twee eilandsorganen in de gevallen van vrijheidsbeneming op de hoogte gesteld alsmede het Openbaar Ministerie van de naar zijn oordeel duidelijke gevallen van onrechtmatige vrijheidsbenemingen in kennis gesteld met het verzoek deze te doen staken. Bij dit laatste heeft hij bewust geen strafrechtelijke aangifte ingediend.

Eerder dan ten tijde van deze gang van de Ombudsfunctionaris naar de media en naar de hoge instanties in onze rechtsorde heeft de Ombudsfunctionaris in het verslagjaar bij vlaggen

informatie indirect kunnen opvangen over de moeite die het Bestuurscollege reeds geruime tijd bleek te hebben met de persoon van de Ombudsfunctionaris en zijn opstelling.

De Ombudsfunctionaris zou volgens het Bestuurscollege uitermate arrogant en aanmatigend zijn en omtrent zijn positie en status vergaande pretenties koesteren en zich ver boven het Bestuurscollege verheven achten. De Ombudsfunctionaris heeft zich over deze verwijten verwonderd. Hij heeft deze verwijten overigens niet anders in verband kunnen brengen dan met de door hem eerder kenbaar gemaakte bezwaren tegen zijn behandeling en bejegening door het Bestuur als ware hij een gewoon diensthoofd of als ware hij ondergeschikt aan het Bestuurscollege.

Een saillant voorbeeld hiervan is de wijze waarop het Bestuurscollege bijzonder hoog had opgevat de door de Ombudsfunctionaris heel beleefd kenbaar gemaakte bezwaren tegen het hebben ontvangen van een routinebrief van het Bestuurscollege, waarbij hem evenals de eilandelijke diensthoofden uitdrukkelijk door dit College verplicht werd gesteld om deel te nemen aan een werkconferentie over – nota bene – het onderwerp “integriteit”.

De Ombudsfunctionaris, die overigens bewust is van zijn nevenfunctie als waker over de integriteit van bestuurders en ambtenaren, is van oordeel dat wanneer hij zich slechts uit behoud van de goede verstandhouding dit soort bejegeningen (bovenbedoelde opdracht van het bestuur en diens onwrikbare standpunt contra bedoelde bezwaren van de Ombudsfunctionaris) zou laten welgevallen hij zichzelf en zijn opvolgers de mogelijkheid zou ontnemen om op een goede manier naar de voor de eilandelijke ombudsman geëigende positie binnen het eilandelijke bestel uit te groeien.

De Ombudsfunctionaris heeft overigens, in zijn streven naar verbetering van de relatie met het Eilandsbestuur, ook in het verslagjaar herhaaldelijk gewezen op de noodzaak tot de instelling en samenstelling door het Bestuurscollege (de Ombudsfunctionaris gehoord) van een “Adviescommissie voor de Ombudsfunctionaris” waarvan het bestaan bij de wet is voorgeschreven.

Ook hieraan heeft het Bestuur tot aan het moment van het afsluiten van dit jaarverslag niet voldaan.

Een dergelijke commissie zou evenwel een belangrijke bijdrage over en weer jegens de partijen kunnen leveren ter verbetering van de verhoudingen, met name waar deze commissie ook een adres kan vormen waar het Bestuurscollege en de Gezaghebber hun eventuele bedenkingen omtrent de persoon of de gedragingen van de Ombudsfunctionaris zouden kunnen deponeren zonder in een rechtstreekse confrontatie met de Ombudsfunctionaris te geraken. Een en ander heeft de Ombudsfunctionaris ook telkens aan het Bestuurscollege en aan de Gedeputeerde van Algemene Zaken ingegeven bij zijn herinneringen aan de noodzaak tot instelling en samenstelling van deze commissie.

VI.4. Andere externe relaties

VI.4.1. De relatie met de Nationale Ombudsman van Nederland

De relatie van de Ombudsfunctionaris met de Nationale Ombudsman van Nederland, mr. R. Fernhout, is ook in dit verslagjaar uitermate vruchtbaar gebleken voor de Ombudsfunctionaris en zijn instituut op Curaçao. Naast de voor zijn ambtsuitoefening interessante informatie die hij aan de hand van de hem door de Nationale Ombudsman toegezonden rapporten, jaarverslag en diverse andere documenten, adviezen en berichten heeft mogen ontvangen, heeft deze relatie in

het verslagjaar zijn hoogtepunt gekend toen de Ombudsfunctionaris op uitnodiging van de Nationale Ombudsman met deze een officiële samenwerkingsrelatie heeft kunnen aangaan die als hoofdonderwerp heeft een concreet samenwerkingsproject met als doel het Bureau van de Ombudsfunctionaris op Curaçao zowel intern als extern verder te ontwikkelen en het in staat te stellen een verbeterde bijdrage te leveren aan het helpen handhaven van goed bestuur en bestuurlijke integriteit en het helpen bevorderen van mensenrechtelijke waarden.

Het initiatief tot deze samenwerkingsrelatie was de Nationale Ombudsman in maart 2004 ingegeven door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van Nederland, de heer Th. C. De Graaf, kennelijk naar aanleiding van een afspraak die in november 2003 was gemaakt tussen de betrokken ministers van de drie landen van ons Koninkrijk om te bezien hoe Nederland de Nederlandse Antillen en Aruba zou kunnen ondersteunen bij de bevordering van het Integriteitbeleid.

Een en ander houdt verband met de beleidsvoornemens van de regeringen, die, voor wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba, waren ingegeven door de rapporten Konfiansa (N.A.-1999) en Calidad (Aruba-1997), waarin aanbevelingen gericht op verbetering van de kwaliteit en de integriteit van het openbaar bestuur, onder meer betreffende ombudsmaninstellingen, zijn opgenomen.

Omtrent eerderbedoeld samenwerkingsproject is in het verslagjaar nauw contact onderhouden tussen mr. Stefan Sjouke, Hoofd Internationale Relaties van het Bureau van de Nationale Ombudsman van Nederland, en de Ombudsfunctionars van Curaçao.

Het project zal als doelgroep kennen het Bureau van de Ombudsfunctionaris en zijn medewerkers, het Eilandsbestuur en de gemeenschap op Curaçao.

De Nationale Ombudsman zal een team van deskundigen ter beschikking stellen dat zich in samenwerking met het Bureau van de Ombudsfunctionaris zich zal toeleggen op het implementeren van de onderdelen van het project. Onder hen bevindt zich

Omtrent de activiteiten in het projectkader kan in het kort het volgende worden vermeld:

1. De activiteiten zijn, kort samengevat, de volgende:
 - a. institutionele verkenning;
 - b. communicatie;
 - c. klachtbehandelingsprocedure en klachtregistratiesysteem;
 - d. onderzoekstechnieken;
 - e. rapportages;
 - f. interventies;
 - g. beoordelingscriteria;
 - h. uitdragen normen.

2. De met deze activiteiten beoogde resultaten kunnen ook worden aangemerkt als te behoren tot één of meer van de resultaatgebieden die het Bestuurscollege met het programma “Bestuurlijke Ontwikkeling 2005-2006” voor ogen heeft. Deze resultaten kunnen in het algemeen als volgt worden aangeduid:
 - a. verbeterde inzicht binnen het ombudsmanbureau over de geëigende wijze van (organiseren, opzetten en) beheren van een ombudsmaninstituut;

- b. de beschikking over een veredelde klachtbehandelingsprocedure en klachtenregistratiesysteem, geschikt voor de lokale behoefte en nieuwe ontwikkelingen;
- c. de beschikking over veredelde onderzoekstechnieken, w.o. verhoortechnieken, gericht op de waarheidsvinding;
- d. de beschikking over een beleidsdocument voor de uitvoering van rapportages;
- e. de beschikking over een lijst met toepasselijke beoordelingscriteria;
- f. de beschikking over veredelde interventie- en bemiddelingstechnieken;
- g. genoegzame bekendheid in de gemeenschap met het ombudsmaninstituut en zijn betekenis voor de gemeenschap;
- h. trainingen door medewerkers van het ombudsmanbureau m.b.t. ombudsmannormen t.b.v. medewerkers van de bestuursorganen, e.e.a. binnen de bevoegdheid van de Ombudsfunctionaris.

Aan het project is een tijdsplanning toegedacht die loopt van oktober 2005 tot juni 2007.

De projectkosten worden in het voorstel grotendeels toegedacht aan de rekening van het Ontwikkelingsfonds van het Koninkrijk en voor een klein deel aan de rekening van de recipiënt (ongeveer 5 %). Laatstbedoeld bedrag zou te gelegener tijd in drie gedeeltes ten laste van de begrotingen (2005-2007) van het Bureau van de Ombudsfunctionaris kunnen worden gebracht.

VI.4.2. De relatie met de Afdeling Informatica van de Gemeente Enschede

Ook heeft de Ombudsfunctionaris op Curaçao verder contact mogen hebben met de heer Frans Veltkamp, het Hoofd van de Afdeling Informatica van de Gemeente Enschede, wiens afdeling het bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris van Curaçao in gebruik zijnde klachtenregistratiesysteem heeft ontwikkeld. In het jaarverslag van 2003 is reeds vermeld dat dit systeem door de Gemeente Enschede gratis aan laatstgenoemd bureau is ter beschikking gesteld.

De heer Veltkamp heeft tegen het eind van het verslagjaar ook een eenvoudige internet-site voor het Bureau van de Ombudsfunctionaris ontwikkeld welke site in begin 2005 tijdens een werkbezoek van hem uit andere hoofde op Curaçao ter beschikking zou worden gesteld om vervolgens lokaal verder te worden ontwikkeld tot een meer geavanceerd systeem.

Ook hebben de heer Veltkamp en zijn Afdeling Informatica zich in het verslagjaar zeer verdienstelijk gemaakt met de verdere ontwikkeling van het klachtenregistratiesysteem van het Bureau van de Ombudsfunctionaris, zodat deze aan het begin van 2005 tot een meer geïntegreerde en naar de toegenomen behoeften aangepaste vorm zou zijn uitgebouwd. Inzake deze ontwikkelingen heeft de Ombudsfunctionaris een lofwaardige en onbaatzuchtige medewerking mogen ondervinden van de heer Henny Looman van genoemde Afdeling Informatica.

De Ombudsfunctionaris is de Gemeente Enschede en haar medewerkers (zie § III.1.3.) bijzonder erkentelijk voor hun waardevolle en loffelijke bijdrage bij de totstandkoming en de verdere ontwikkeling van dit klachtenregistratiesysteem.

VI.4.3. De relatie met prof. Gio ten Berge

Een ander voor de Ombudsfunctionaris vruchtbaar gebleven contact is dat met Prof. Gio ten Berge van de Universiteit Utrecht, van wie hij eerder al vruchtbare ingevingen heeft opgedaan omtrent het gewenste concept van een ombudsmaninstituut.

Van deze rechtsgeleerde heeft de Ombudsfunctionaris ook in dit verslagjaar voor zijn ambt bruikbaar commentaar en literatuur over ‘ombudsprudentie’ mogen ontvangen. Dit materiaal, zoals ook ontvangen van de Nationale Ombudsman van Nederland, is voor de Ombudsfunctionaris zeer instrumenteel geworden bij het samenstellen van het arsenaal van de door hem te hanteren behoorlijkheidsnormen.

VI.4.4. De deelneming aan de CAROA-Conferentie in Jamaica

Een bijzondere gebeurtenis in het verslagjaar was de deelneming van de Ombudsfunctionaris en zijn secretaris in mei 2004 aan een regionale conferentie voor Ombudsmaninstituten van het Caraïbisch gebied en Latijns Amerika. Deze conferentie werd georganiseerd door de Caribbean Ombudsman Association (CAROA) voor hoofdzakelijk de ombudsmaninstituten in het Caraïbische gebied; zij vond plaats in Jamaica. Gedurende deze conferentie heeft de Ombudsfunctionaris van Curaçao zich officieel geïntroduceerd bij de leden van CAROA en werd hij tevens uitgenodigd lid te worden van deze organisatie. De CAROA organiseert om de twee jaren een bijeenkomst waarin aangelegenheden die van belang zijn voor het ambt van de Ombudsman worden besproken en waarbij kennis en ervaring worden uitgewisseld. Aanwezig waren onder meer vertegenwoordigers van enkele ombudsman-instituten uit Commonwealth-landen van West Afrika, van de Latin American Ombudsman Institute (ILO), van de CARICOM, van het Commonwealth Secretariat in Londen, van de Regering van Finland, van de Federación de Institutos de Ombudsman (FIO) uit Venezuela en van de vestiging van het Inter-American Human Rights Institute in Costa Rica.

VI.4.5. De CAROA-conferentie te Curaçao

Tijdens de CAROA-conferentie in mei 2004 te Jamaica werd voorts de Ombudsfunctionaris van Curaçao door de Secretaris-Generaal van de ILO, de heer Ing. Isaac Hochman, ondersteund door het bestuur en de leden van CAROA, uitgenodigd om namens de CAROA een belangrijk seminar op Curaçao te organiseren over de vraag in hoeverre de instelling van een instituut van een regionale Ombudsman voor het Caraïbische gebied wenselijk is.

De Ombudsfunctionaris heeft, na gepleegd overleg met het Eilandsbestuur, deze uitdaging aanvaard en in oktober 2004 werd op Curaçao, het eerste seminar over dit onderwerp gehouden. Het seminar werd bijgewoond door vertegenwoordigers van ombudsmaninstituten van Antigua and Barbuda, Saint Lucia, Jamaica, Trinidad and Tobago, Guyana en van het Commonwealth Secretariat in Londen, alsmede van de ILO en de Regering van Finland die de seminar hebben ondersteund. Speciale deelnemers aan het Seminar waren: de Voorzitter van de CAROA, de heer dr. Hayden Thomas; de Secretaris-Generaal van de ILO, de heer Ing. Isaac Hochman; de vertegenwoordiger van het Commonwealth Secretariat, mevr. Noreen John uit Londen (die toevallig op Curaçao is geboren); de Ambassadeur van Finland in Venezuela, de heer dr. Ora Meres-Wuori, en de voormalige, eerste Ombudsman van de Europese Unie, de heer dr. Jacob Söderman.

Het seminar werd in financieel opzicht mede ondersteund door de ILO, de Regering van Finland en het Eilandgebied Curaçao. Het seminar bleek een duidelijk succes te zijn waar het de voldoening aan de daaraan gehechte verwachtingen betrof. Het belang van het instellen van een Ombudsman voor het Caraïbische gebied werd onderkend. Besloten werd om met de voorbereidingen aan te vangen om tot het instellen van dit instituut te geraken. In mei 2005 zal er een vervolg seminar worden georganiseerd onder leiding van de heer Howard Hamilton Q.C., Ombudsman van Jamaica en plaatsvervangende voorzitter van de CAROA, die door de CAROA tot voorzitter van de commissie is benoemd. De commissie is eerstens belast geworden met het voorbereiden van de juridische, beleidsmatige en procesmatige aspecten van het traject om te geraken tot de oprichting van het instituut van de regionale ombudsman. Ook de Ombudsfunctionaris van Curaçao maakt deel uit van deze commissie.

Deze conferentie is mede een succes geworden dank zij de medewerking van het Bestuurscollege (de Gedeputeerde van Algemeen Beheer) en van de Kas di Kultura en zijn directeur. De laatsten hebben een onvergetelijke bijdrage aan de culturele manifestatie ter opluistering van de conferentie geleverd.

VII. DE BELEIDSVISIE VAN DE OMBUDSMAN VOOR HET JAAR 2005

VII.1. De beleidsvisie van de Ombudsfunctionaris

In de loop van 2005 zal de Ombudsfunctionaris voortgaan met het vooral voor bestuurders en ambtenaren op Curaçao een beeld 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.

Voorts zal hij in 2005 ernaar streven om een consument-vriendelijke manier te vinden voor het verkondigen van behoorlijkheidsnormen aan de burgerij, nu in 2004 gebleken is dat deze verkondiging vanwege zijn ambtelijke, droge stijl en nieuwsarme inhoud in onvoldoende mate door de media wordt overgenomen voor verdere publicatie.

Deze aan te passen verkondiging van normen zal dan niet alleen betrekking hebben op de voor bestuurders en ambtenaren te gelden normen van goed bestuur maar ook op de voor burgers te gelden normen van goed burgerschap.

Aan deze beleidsvisie van de Ombudsfunctionaris voor 2005 ligt a priori ten grondslag de reeds in zijn eerste jaarverslag (2003) vanuit een fundamentele optiek uitvoeriger aangegeven beleidsvisie, betrekking hebbende op de vorming van basiscondities inzake professionaliteit, bekendheid, vertrouwen en gezag.

VII.2. De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris

De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris zullen voor het jaar 2005 voornamelijk de volgende twee hoofdthema's hebben:

- a. Communicatie / Voorlichting / Verkondiging van behoorlijkheidsnormen;
- b. Verdere professionalisering en uitbouw van het ombudsmaninstituut.

VII.2.1. Communicatie / Voorlichting / Verkondiging van behoorlijkheidsnormen

Het communicatiegebeuren bij het Bureau van de Ombudsfunctionaris zal ook in 2005 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 te laten inburgeren.

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.

Het externe communicatiegebeuren van het instituut van de Ombudsfunctionaris moet voorts inhoudelijk tevens passen in een streven om bekendheid en daardoor algemene nut te geven aan

het Bureau van de Ombudsfunctionaris en om het werk van het Bureau structureel zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen.

Er zal derhalve meer aandacht besteed worden aan het verzorgen van lezingen bij diensten in instanties, aan voorlichting aan de jeugd op de scholen en in verenigingen en aan voorlichting aan het publiek via radio- en tv-programma's (talk shows) en in de buurten.

In dit verband zal de implementatie van het professioneel opgestelde communicatieplan van het Bureau van de Ombudsfunctionaris in 2005 krachtig ter hand worden genomen.

VII.2.2. Verdere professionalisering en uitbouw van het Ombudsmaninstituut

De beleidsintenties van de Ombudsfunctionaris voor het jaar 2005 zullen, gelet op het nieuwe karakter van het ombudsmaninstituut van Curaçao, voornamelijk ook gericht zijn op de verdere professionalisering en verdere opbouw en inrichting van het instituut.

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.

Voor de behoorlijke uitvoering van deze taak met het oog op de toekomstige uitdagingen dienen de werkwijze van het bureau en de vakbekwaamheid van zijn medewerkers continu te worden geoptimaliseerd in de professionele sfeer teneinde daarmee een compensatie te vormen voor de beperktheid van de lokale middelen (personeel en financieel).

Aan deze voornemens liggen ook ten grondslag de intenties van de Ombudsfunctionaris om de nodige voorstellen in te dienen gericht op de formele uitbreiding van de jurisdictie van de Ombudsfunctionaris in die voege dat deze ook bevoegd zal zijn om gedragingen van overheidsinstellingen en overheidsstichtingen te onderzoeken.

Ook moet niet, wat zijn beleidsintenties betreft, worden uitgesloten de mogelijkheid dat het voornemen van de Landsregering en het Eilandsbestuur van Curaçao om een landelijke ombudsman met de eilandelijke ombudsfunctionaris (of andersom) te laten samensmelten, gerealiseerd gaat worden.

In ieder geval zal de Ombudsfunctionaris ook in 2005 met het oog op de toenemende behoeften, naast de kwalitatieve veredeling van de werkwijze en van de vakbekwaamheid, ook blijven streven, in weerwil van de financiële beperkingen, naar kwantitatieve uitbreiding van de personeelsformatie.

Voorts zal in 2005 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 de tweede helft van het jaar 2005 zal voornamelijk aan de eerderbedoelde, verdere professionalisering van het Bureau van de Ombudsfunctionaris de nodige aandacht gaan worden besteed en wel in projectverband.

Aan de keuze van dit project ligt de volgende filosofie ten grondslag.

Omdat een ombudsman geen bindende oordelen kan geven is het noodzakelijk dat hij gezag heeft om invloed te hebben op de bestuurlijke overheid. Het gezag wordt bepaald door verschillende factoren waaronder de bekendheid van het instituut, de persoon van de ombudsman en de kwaliteit van zijn onderzoeken. Dat een ombudsmaninstituut bekend moet zijn bij de bevolking alvorens invloed en dus gezag te kunnen opbouwen, ligt voor de hand. Immers een instituut waar niemand bij aanklopt omdat het bestaan en de functie ervan onbekend zijn, zal nooit een invloedrijke en sturende positie kunnen verwerven binnen de overheid, de functie die een ombudsman nu juist zou moeten vervullen. Maar ook de producten van de ombudsman zijn van groot belang bij deze taakinvinging. Het product van een ombudsman is het rapport met eventueel een aanbeveling. Of de overheid actie op het rapport of de aanbeveling onderneemt, is onder andere afhankelijk van de kwaliteit van het rapport. Een doorwrocht onderzoeksverslag waarbij beide partijen voldoende aan bod komen en de conclusie onvermijdelijk volgt uit de feiten, zal niet licht ter zijde gelegd kunnen worden. Dit betekent ten eerste dat het feitenonderzoek grondig dient te gebeuren en ten tweede dat de verslaglegging van het feitenonderzoek en de conclusies die daaruit voortvloeien, logisch en consistent worden weergegeven. Een ombudsmaninstituut moet daarom beschikken over onderzoekers die in staat zijn een dergelijk feitenonderzoek uit te voeren en dit om te zetten in een adequaat verslag dat de basis vormt voor het uiteindelijke rapport. Al deze vereisten, bekendheid, onderzoek en rapportage, vormen essentiële elementen in het vestigen en ontwikkelen van het ombudsmaninstituut. Dit geldt niet alleen voor nieuwe ombudsmaninstellingen maar voor elk ombudsmaninstituut. Er moet telkens met de grootst mogelijke zorg aan deze drie elementen gewerkt worden, wil het gezag van het instituut gehandhaafd blijven.

Het zijn dan ook deze drie elementen die prominent behoren te figureren in de visie van de Ombudsfunctionaris voor realisering van zijn beleid voor 2005 en verder.

De Ombudsfunctionaris hoopt hierbij te kunnen rekenen op de ontwikkelingen die in het vooruitzicht liggen in het kader van het samenwerkingsproject dat thans in samenwerking met de Nationale Ombudsman in gedegen voorbereiding is.

Dit samenwerkingsproject heeft ten doel het Bureau van de Ombudsfunctionaris op Curaçao zowel intern als extern verder te ontwikkelen en het in staat te stellen een verbeterde bijdrage te leveren aan het helpen handhaven van goed bestuur en bestuurlijke integriteit en het helpen bevorderen van mensenrechtelijke waarden.

Het initiatief tot deze samenwerkingsrelatie was gekomen van de Nationale Ombudsman, met wie de Ombudsfunctionaris reeds een hecht contact heeft onderhouden. Dat initiatief van de Nationale Ombudsman was in maart 2004 ingegeven door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van Nederland, de heer Th. C. De Graaf, kennelijk naar aanleiding van een afspraak die in november 2003 was gemaakt tussen de betrokken ministers

van de drie landen van ons Koninkrijk om te bezien hoe Nederland de Nederlandse Antillen en Aruba zou kunnen ondersteunen bij de bevordering van het Integriteitbeleid.

Een en ander houdt verband met de beleidsvoornemens van de regeringen, die, voor wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba, waren ingegeven door de rapporten Konfiansa (N.A.-1999) en Calidad (Aruba-1997), waarin aanbevelingen gericht op verbetering van de kwaliteit en de integriteit van het openbaar bestuur, onder meer betreffende ombudsmaninstituten, zijn opgenomen.

Omtrent eerderbedoeld samenwerkingsproject is in het verslagjaar nauw contact onderhouden tussen mr. Stefan Sjouke, Hoofd Internationale Relaties van het Bureau van de Nationale Ombudsman van Nederland, en de Ombudsfunctionaris van Curaçao.

Het project zal als doelgroep kennen het Bureau van de Ombudsfunctionaris en zijn medewerkers, het Eilandsbestuur en de gemeenschap op Curaçao.

De Nationale Ombudsman zal een team van deskundigen ter beschikking stellen dat zich in samenwerking met het Bureau van de Ombudsfunctionaris zich zal toewenden op het implementeren van de onderdelen van het project. Onder hen bevindt zich

Omtrent de activiteiten, die tot nu toe in het kader van het project zijn gepland, kan in het kort het volgende worden vermeld:

1. De activiteiten zijn, kort samengevat, de volgende:
 - a. institutionele verkenning;
 - b. communicatie;
 - c. klachtbehandelingsprocedure en klachtregistratiesysteem;
 - d. onderzoekstechnieken;
 - e. rapportages;
 - f. interventies;
 - g. beoordelingscriteria;
 - h. uitdragen normen.

2. De met deze activiteiten beoogde resultaten kunnen ook worden aangemerkt als te behoren tot één of meer van de resultaatgebieden die het Bestuurscollege met het programma "Bestuurlijke Ontwikkeling 2005-2006" voor ogen heeft. Deze resultaten kunnen in het algemeen als volgt worden aangeduid:
 - a. verbeterde inzicht binnen het ombudsmanbureau over de geëigende wijze van (organiseren, opzetten en) beheren van een ombudsmaninstituut;
 - b. de beschikking over een veredelde klachtbehandelingsprocedure en klachtenregistratiesysteem, geschikt voor de lokale behoefte en nieuwe ontwikkelingen;
 - c. de beschikking over veredelde onderzoekstechnieken, w.o. verhoortechnieken, gericht op de waarheidsvinding;
 - d. de beschikking over een beleidsdocument voor de uitvoering van rapportages;
 - e. de beschikking over een lijst met toepasselijke beoordelingscriteria;
 - f. de beschikking over veredelde interventie- en bemiddelingstechnieken;
 - g. genoegzame bekendheid in de gemeenschap met het ombudsmaninstituut en zijn betekenis voor de gemeenschap;

- h. trainingen door medewerkers van het ombudsmanbureau m.b.t. ombudsmannormen t.b.v. medewerkers van de bestuursorganen, e.e.a. binnen de bevoegdheid van de Ombudsfunctionaris.

Aan het project is een tijdsplanning toegedacht die loopt van oktober 2005 tot juni 2007.

De projectkosten worden in het voorstel grotendeels toegeschreven ten laste van de rekening van het Ontwikkelingsfonds van het Koninkrijk en voor een klein deel ten laste van de rekening van de recipiënt (ongeveer 5 %). Laatstbedoeld bedrag zou te gelegener tijd in drie gedeeltes ten laste van de begrotingen (2005-2007) van het Bureau van de Ombudsfunctionaris kunnen worden gebracht.

VII. SLOTOPMERKINGEN

Met dit jaarverslag hoopt de Ombudsfunctionaris een hoeveelheid informatie te hebben vastgelegd die niet onvermeld de geschiedenis mag ingaan. Het betreft hier immers informatie waarnaar een verdere relatering of uitleg van de verdere en latere ontwikkelingen van het instituut van de ombudsman van Curaçao terug te voeren moet kunnen worden.

Het nog nieuwe ombudsmaninstituut heeft ook in het verslagjaar bepaald niet kunnen bogen op een grootse acceptatie zijdens het Eilandsbestuur. Deze omstandigheid houdt ongetwijfeld verband met de niet conformerende reacties van de Ombudsfunctionaris op de wijze waarop hij in onderzoekmatige en beheersmatige aangelegenheden door het Eilandsbestuur veronachtzaamd werd.

De confrontaties met de gevolgen van deze veronachtzame houding van het Eilandsbestuur hebben de Ombudsfunctionaris en het Bureau in het verslagjaar geraakt. Die gevolgen gingen ten koste van de kwaliteit en de kwantiteit van de dienstverlening van het Bureau aan de burgerij, hetgeen te betreuren is.

De Ombudsfunctionaris heeft, ter verbetering van de relatie herhaaldelijk gewezen op de noodzaak tot samenstelling van het bij de wet voorgeschreven bestaan van een Adviescommissie voor de Ombudsfunctionaris. Ook hieraan is door het Bestuur niet voldaan. Een dergelijke commissie zal evenwel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de verhoudingen.

De Ombudsfunctionaris spreekt hier de hoop uit dat de verstandhouding tussen het Eilandsbestuur en de Ombudsfunctionaris zal verbeteren op basis van wederzijds respect en professionele acceptatie, in het belang van goed bestuur op Curaçao

Willemstad, maart 2005

De Ombudsfunctionaris van het Eilandgebied Curaçao,

mr. F.P. Wiel