



**Ambtshalve onderzoek van de Ombudsman van Curaçao  
naar de rol van de Minister van Verkeer, Vervoer en  
Ruimtelijke Planning bij de introductie van het (proef)project  
Community Mailboxes**

## 1. Inleiding

- 1.1 De Ombudsman is de afgelopen periode door diverse burgers benaderd met klachten over de beslissing van C-post International N.V. [hierna: CPI] om over te gaan tot het in gebruik nemen van zogenaamde Community Mailboxes in hun wijken. De beslissing van CPI houdt kort samengevat in dat CPI de post niet meer zal bezorgen in de brievenbussen die deze burgers hebben geplaatst in of aan hun woning of kantoor, maar de post voortaan zal afleveren in brievenbussen die centraal zullen worden geplaatst op een door CPI aan te duiden locatie. De beslissing van CPI is, vooralsnog, alleen in een aantal wijken (Marchena, Groot Kwartier, Wishi en Sta. Helena) uitgevoerd.
- 1.2 In het kader van de ontvangen verzoeken, maar ook gezien de grote maatschappelijke implicaties die de beslissing van CPI zou kunnen hebben, heeft de Ombudsman besloten om ambtshalve een onderzoek te verrichten naar de rol die de Minister van Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning [hierna: de Minister] heeft gespeeld bij de beslissing van CPI. Op grond van de portefeuillevreiding zoals vastgesteld bij Landsbesluit van 25 april 2014, no. 14/0862 (zoals gewijzigd) is deze minister namelijk (politiek) verantwoordelijk voor CPI en kan derhalve worden aangenomen dat zij ook gemachtigd is om de openbare rechtspersoon Curaçao, zijnde de grootste aandeelhouder van CPI, te vertegenwoordigen.
- 1.3 Het onderhavige onderzoek van de Ombudsman heeft voornamelijk betrekking op de Ministeriële Beschikking van 30 januari 2015, no. 2015/3981, waarbij de Minister toestemming gaf aan CPI om het (proef)project Community Mailboxes uit te voeren.
- 1.4 De Ombudsman heeft naar aanleiding van het bovenstaande op 9 september 2016 een Nota van Voorlopige Bevindingen (hierna: Nota) opgesteld en deze aan de Minister doen toekomen. De Minister is hierbij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 22 september 2016 schriftelijk op de Nota te reageren. Op 20 september 2016 heeft de Minister de Ombudsman gevraagd om uiterlijk 23 september 2016 te mogen reageren op de Nota. De Ombudsman heeft dit verzoek van de Minister ingestemd. De schriftelijke reactie van de Minister op de Nota is op 28 september 2016 ontvangen.

## 2. Bevindingen

De Ombudsman gaat voor dit rapport uit van de volgende vaststaande feiten.

- 2.1 Het vervoer en de bezorging van post in de zin van onder meer de Wereldpostunie en het Algemeen Postverdrag, werden in de Nederlandse Antillen aanvankelijk door de Nederlands-Antilliaanse overheidsdienst, de Dienst der Posterijen, uitgevoerd.
- 2.2 De lokale juridische inbedding van deze universele basis postdienst van overheidswege, is in 1998 geheel herzien door de inwerkingtreding van de Postlandsverordening 1998 (P.B. 1997, no. 319) op 17 juli 1998.

- 2.3 De Dienst der Posterijen is mede op grond van de gewijzigde regelgeving, door de regering van de Nederlandse Antillen onderworpen aan een verzelfstandigingstraject dat in 1997 resulteerde in de oprichting van de naamloze vennootschap Post Nederlandse Antillen N.V. [hierna: PNA]. PNA is, volgens van de Minister verkregen informatie, failliet gegaan en hiervoor in de plaats is de overheidsvennootschap Nieuwe Post Nederlandse Antillen N.V. [hierna: NPNA] op 10 januari 2003 statutair opgericht.
- 2.4 Bij Landsbesluit van 14 maart 2003, no. 1 is een concessie in de zin van artikel 2, eerste lid van de Postlandsverordening 1998 voor een periode van 20 jaar verleend aan NPNA.<sup>1</sup>
- 2.5 Bij notariële akte van 9 december 2013 zijn de statuten van NPNA gewijzigd. De naam van NPNA is hierbij veranderd in C-Post International N.V. [CPI], terwijl voorts statutair de ruimte werd gecreëerd om de onderneming beter in staat te stellen om haar bedrijfsvoering en bedrijfsstrategieën aan te passen en uit te breiden met “non-postal products”.
- 2.6 Het “Rijksbesluit rechtsopvolging burgerlijke rechten en verplichtingen Nederlandse Antillen” kende in het jaar 2010, 75% van de aandelen van CPI aan de openbare rechtspersoon Curaçao en 25% aan de openbare rechtspersoon Sint Maarten. Op grond van telefonisch verkregen informatie van CPI blijkt dat de verhouding met betrekking tot de aandelen ongewijzigd is gebleven.
- 2.7 Artikel 30 van de statuten van CPI vermeldt expliciet dat de regels van de Code Corporate Governance, zoals geldend in Curaçao, van toepassing zijn op de vennootschap.
- 2.8 Ter bevordering van de aflevering aan geadresseerden van voor hen bestemde postzendingen, zijn bij ministeriële beschikking met algemene werking regels vastgesteld omtrent de plaats, afmeting en andere hoedanigheden van de voor die aflevering bestemde particuliere brievenbussen [Beschikking Brievenbussen, P.B. 2012, no. 30]. Deze wettelijke regels geven uitvoering aan artikel 9 van de Postlandsverordening 1998.
- 2.9 De Beschikking Brievenbussen definieert een particuliere brievenbus als “een voorziening voor het ontvangen van te bezorgen briefpost aan een huis- of kantooradres”. De Beschikking Brievenbussen (noch andere lokale postwetgeving) geeft echter geen uitdrukkelijke definitie van wat onder huis- of kantooradres moet worden verstaan. Uit de regeling blijkt in dit kader alleen dat voor de bezorging van post, in ieder geval een adres en een brievenbus nodig zijn.
- 2.10 In een brief van 12 augustus 2016 gericht aan de Ombudsman, geeft de Minister aan dat onder huis- en kantooradres in de zin van de postwetgeving verstaan moet worden “een indicatie van de

---

<sup>1</sup> Artikel 2, eerste lid van de Postlandsverordening 1998 houdt, kort weergegeven, in dat ter waarborging van de goede dienstverlening, bij landsbesluit een rechtspersoon (met uitsluiting van anderen) wordt belast met onder meer het vervoer en de bezorging van brieven en andere geadresseerde zendingen.

*bestemming voor de post aan een geadresseerde en die bestemming kan ter plekke zijn op het adres zoals op de brief aangegeven; danwel op een door Cpost aangegeven plek gerelateerd aan dat adres, in een groepsgewijs geplaatste brievenbus voor bedoeld adres. Uiteraard is voor elk individueel aangeduid huis- of kantooradres steeds een individueel brievenbus voor de bestemde post, doch deze individuele brievenbussen groepsgewijs zijn geplaatst.”.*

- 2.11 Op grond van de vaststelling en inwerkingtreding van de Beschikking Brievenbussen ontstond voor degene die post wilde ontvangen, met ingang van april 2012 de verplichting om in het bezit te zijn van een particuliere brievenbus die voldeed aan de daaraan gestelde eisen. Lokale huishoudens en bedrijven kregen in dit verband toentertijd een periode om zich voor te bereiden op de juiste naleving van de Beschikking Brievenbussen. Minderbedeelden die niet over een brievenbus beschikten, konden in aanmerking komen voor een door het Bureau Telecommunicatie en Post en NPNA gefinancierde brievenbus. Om in aanmerking te komen voor een van overheidswege gefinancierde brievenbus, moest men een bewijs van onvermogen vertonen en over een adres beschikken.
- 2.12 De Beschikking Brievenbussen noemt drie “soorten” particuliere brievenbussen en geeft verder een aanduiding aan van de plaats waar deze brievenbussen geplaatst zouden moeten worden. Als eerste soort brievenbus wordt in artikel 2, vierde lid genoemd de brievenbussen in of aan gebouwen of woningen. De tweede soort brievenbus vormt de in artikel 2, vijfde lid genoemde groepsgewijs geplaatste brievenbussen ten dienste van galerijflats en alle overige collectieve gebouwen. De derde en laatste soort brievenbus is de in artikel 2, zesde lid genoemde brievenbussen ten dienste van geadresseerden die op een recreatie- of binnen een privéterrein verblijven.<sup>2</sup>
- 2.13 De Beschikking Brievenbussen geeft voor wat betreft de locatie van de eerste soort brievenbussen aan dat deze in of aan gebouwen geplaatst moet worden. Voor wat betreft de tweede soort brievenbussen zegt de Beschikking Brievenbussen onder meer dat deze zo dicht mogelijk moet zijn bij de ingang van het collectieve gebouw [artikel 2, vijfde lid onderdeel b]. Voor wat betreft de derde soort brievenbussen schrijft de Beschikking Brievenbussen voor dat bij het ontbreken van een brievenbus die geplaatst is bij de ingang van het terrein, de postzendingen door of namens de terreinbeheerder in ontvangst genomen kunnen worden op een daartoe door de houder van de concessie [in casu CPI] aan te wijzen postinrichting [artikel 2, zesde lid].
- 2.14 CPI en diens rechtsvoorgangers hebben voor wat betreft wijkbewoners die niet woonachtig zijn in galerijflats of andere collectieve gebouwen, de post steeds afgeleverd via brievenbussen die geplaatst waren aan, in, bij of tegen een woning of kantoorgebouw danwel aan, bij of tegen de erfafscheiding behorende bij de woning of kantoorgebouw. De Beschikking Brievenbussen geeft in elk geval de hoofdregel dat de brievenbussen zo dicht mogelijk bij de rijbaan van een voor

---

<sup>2</sup> De Minister heeft op 21 september 2016 een Ministeriële regeling met algemene werking vastgesteld, waarin met terugwerkende kracht tot en met 30 januari 2015 is bepaald dat concessiehouder [thans CPI] van deze artikelen van de Beschikking Brievenbussen (1,2 en 3) mag afwijken (P.B. 2016, no. 63).

motorrijtuigen op meer dan twee wielen berijdbare openbare weg moesten zijn aangebracht en in geen geval meer dan 10 meter daarvan verwijderd konden zijn. De brievenbussen dienen door de postbezorger zonder belemmering bereikbaar te zijn.

- 2.15 Bij beschikking van 30 januari 2015, no. 2015/3981 heeft de Minister CPI toestemming gegeven om het (proef)project Community Mailboxes uit te voeren. De duur van het proefproject is vastgesteld op zes (6) maanden, ingaande 1 januari 2015. Deze beschikking bevat een rechtsmiddelverwijzing waarin belanghebbenden attent worden gemaakt op het feit dat zij op grond van de bepalingen van de Landsverordening administratieve rechtspraak [hierna: Lar], een bezwaarschrift kunnen indienen danwel beroep kunnen instellen tegen deze beschikking van 30 januari 2015.
- 2.16 De beschikking van 30 januari 2015 van de Minister is niet bekendgemaakt danwel op enige wijze gepubliceerd.
- 2.17 Bij brief van 16 juni 2015 heeft CPI de bewoners van de wijken waar de Community Mailboxes zouden worden geplaatst, bericht dat met ingang van 1 juli 2015 geen post meer zal worden bezorgd in de brievenbussen die deze bewoners in of aan hun woning danwel gebouw hebben geplaatst. De bewoners zijn verder door middel van deze (standaard)brief uitgenodigd om op hetzij 23, 24 of 25 juni 2015 een informatieavond bij te wonen waarbij zij tevens de sleutels van hun Community Mailboxes in ontvangst zouden moeten nemen.
- 2.18 Uit de brief d.d. 12 augustus 2016 van de Minister blijkt verder dat in het kader van het (proef)project Community Mailboxes, door CPI een systeem zou zijn geïntroduceerd waarbij de gebruiker via email wordt geïnformeerd indien hij post heeft in zijn Community Mailbox. Op deze manier zou de burger volgens de Minister “geen onnodige gang naar de mailbox” hoeven te maken.
- 2.19 CPI heeft verder camera’s geplaatst in de nabijheid van de Community Mailboxes ten einde de veiligheid van de gebruiker te bevorderen.
- 2.20 De Minister heeft in haar brief van 12 augustus 2016 tot slot aangegeven dat het de bedoeling is om verder te gaan met de plaatsing van de Community Mailboxes in meerdere wijken en dat zij, mede in dit verband, in afwachting is van een “eigenstandige” evaluatie van het project door Bureau Telecommunicatie en Post. De evaluatie van het Bureau Telecommunicatie en Post [hierna: BTP] is op 21 september 2016 uitgebracht en daarin wordt geconcludeerd dat bij de huidige stand van zaken “verdere uitrol van de Community Mailboxes mogelijk is” en wordt de Minister tevens aanbevolen om CPI een geactualiseerde planning te laten verstrekken op basis waarvan vervolgstappen kunnen worden bepaald.

### 3. Beoordeling

- 3.1 Ingevolge de Postlandsverordening 1998 is CPI namens de overheid belast met de uitvoering van de universele postdienst. Artikel 3, tweede lid van de in dit verband verleende concessie bepaalt dat de concessiehouder verplicht is gelijke diensten aan een ieder tegen gelijke voorwaarden en tarieven aan te bieden. De concessiehouder draagt hierbij verder, op grond van het eerste lid van artikel 3 van de concessie, naar redelijkheid en ten genoegen van de Minister zorg voor een tenminste aan de eisen van de tijd beantwoordende dienstverlening terzake van het vervoer van postzendingen. De Minister heeft dus ingevolge de bepalingen van de concessie, een belangrijke rol bij de evaluatie van de dienstverlening van CPI met betrekking tot het vervoer van postzendingen.
- 3.2 In het verlengde van het bovenstaande merkt de Ombudsman op dat CPI een naamloze vennootschap is die voor 75% in handen is van de openbare rechtspersoon Curaçao. Dit betekent dat naast de bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, ook rekening gehouden zal moeten worden met de Landsverordening corporate governance [P.B. 2014, no 3 GT] en met het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao [P.B. 2014, no. 4 GT]. Het feit dat de aandeelhouder een publiekrechtelijke rechtspersoon is, kan verder betekenen dat het optreden van deze aandeelhouder mede zal worden beïnvloed door zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheden. Van de aandeelhouder c.q. de vertegenwoordiger van de aandeelhouder mag, in die gevallen waarin zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheden tegenover de belangen van de vennootschap komen te staan, worden verwacht dat hij zoveel mogelijk zal trachten om deze belangen te verenigen.<sup>3</sup>
- 3.2 De beschikking van 30 januari 2015 van de Minister beoogde toestemming aan CPI te geven om het (proef)project met betrekking tot Community Mailboxes uit te voeren. De Minister heeft in deze beschikking een rechtsmiddelverwijzing opgenomen waarin belanghebbenden worden gewezen op de mogelijkheden die de Lar biedt om tegen de beschikking te ageren.<sup>4</sup> De Ombudsman concludeert hieruit dat de Minister gemeend heeft dat er in casu sprake was van een beslissing die gebaseerd was op een publiekrechtelijke grondslag en dat deze beslissing derhalve rechtsgevolgen beoogde. Het is op voorhand echter niet meteen duidelijk aan welke publiekrechtelijke grondslag de Minister de bevoegdheid ontleend zou moeten hebben om de onderhavige beschikking te nemen. De Ombudsman heeft een zodanige juridische grondslag in ieder geval in de Postlandsverordening 1998 noch in de Beschikking Brievenbussen aangetroffen. De beschikking van de Minister rept overigens met geen woord over een mogelijke publiekrechtelijke grondslag.<sup>5</sup>
- 3.3 De Ombudsman concludeert op grond van het bovenstaande dat, anders dan de Minister heeft gemeend, er in casu geen sprake is van een publiekrechtelijke beslissing van een bestuursorgaan, waartegen belanghebbenden bezwaar hadden kunnen indienen dan wel in beroep hadden kunnen

<sup>3</sup> Zie in deze zin onder meer GHVJ 15 juli 2013, EJ 60654/2013 - H 103/13

<sup>4</sup> De Minister heeft, wellicht per abuis, niet aangegeven bij welk bestuursorgaan een bezwaarschrift zou kunnen worden ingediend.

<sup>5</sup> In dit geval is het overigens zeer de vraag of de Minister, danwel CPI, in casu gebruik zou kunnen hebben gemaakt van het privaatrecht om de invoering van Community Mailboxes te bereiken, zonder hierdoor een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht te veroorzaken.

gaan. De onderhavige beschikking van de Minister ligt, naar de mening van de Ombudsman, meer op het terrein van de statutaire bevoegdheden die aan de aandeelhouder toekomen danwel op het gebied van de rol die aan de Minister is toegekend in het kader van de concessie. De Ombudsman betwijfelt dan ook de juistheid van de inhoud van de door de Minister opgenomen rechtsmiddelverwijzing. De Ombudsman merkt voor de volledigheid op dat geen documenten zijn aangetroffen waaruit blijkt dat voor de openbare rechtspersoon Sint Maarten, met betrekking tot dit onderwerp dat zich feitelijk volledig in Curaçao afspeelt, een rol zou zijn weggelegd. Dit punt wordt in dit onderzoek verder dan ook in het midden gelaten.

- 3.4 Bij de verdere beoordeling van de behoorlijkheid van de onderhavige beschikking van de Minister is het volgens de Ombudsman belangrijk om ook aandacht te besteden aan de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. In dit kader citeert de Ombudsman hieronder twee overwegingen uit deze beschikking, die als volgt luiden:

*- "dat de in het voorgestelde proefproject community mailboxen de wijze van postbezorging en de opstelling en afmetingen van de daarbij gebruikte brievenbussen evenwel **niet** in overeenstemming zijn met de thans geldende voorschriften zoals neergelegd in de op artikel 9 van de Postlandsverordening 1998 gebaseerde Beschikking Brievenbussen (P.B. 2012, no. 30);*  
*- dat dezerzijds het voornemen bestaat om bij het welslagen van het voorgestelde proefproject community mailboxen de toepassing van community mailboxen wettelijk mogelijk te maken;"<sup>6</sup>*

Naar het oordeel van de Ombudsman kan op grond van de hierboven aangehaalde overwegingen aangenomen worden dat toen de Minister haar goedkeuring gaf aan het proefproject Community Mailboxes, dit project niet in overeenstemming was met het destijds geldende wettelijke kader. In ieder geval blijkt uit de overwegingen van de Minister bij de onderhavige beschikking op onomstotelijke wijze dat de Minister de keuze had gemaakt om een "proefproject" uit te doen voeren waarvan op voorhand vaststond dat dit niet in overeenstemming was met de wet.

- 3.5 Door te handelen zoals onder 3.4 is aangegeven, heeft de Minister ten tijde van de vaststelling van de beschikking van 30 januari 2015 niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel gehandeld. Het feit dat de Minister achteraf, en met terugwerkende kracht, een wettelijke basis aan haar handeling heeft gegeven maakt dit niet anders. Nu de Minister op 30 januari 2015 bedoeld heeft een bestuursrechtelijke bevoegdheid aan te wenden, is het van belang om op te merken dat in de juridische literatuur veel schrijvers de eis van een wettelijke grondslag voor bestuursrechtelijke besluiten waarbij bevoegdheden, rechten, aanspraken en plichten van burgers worden vastgesteld, als een van de belangrijkste fundamenten van de rechtstaat zien.<sup>7</sup> Het legaliteitsbeginsel is echter een rechtsbeginsel waarvan onder omstandigheden zou kunnen worden afgeweken op grond van een ander beginsel waaraan dan meer gewicht toekomt. In zeer uitzonderlijke gevallen zal een

<sup>6</sup> Geursiveerd en vetgedrukt door de Ombudsman.

<sup>7</sup> L.J.A. Damen e.a., *Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening, Handhaving*. Bestuursrecht, Den Haag 2013, Boom Juridische uitgevers, p. 47

bestuursorgaan zich dan kunnen beroepen op een ongeschreven rechtsgrondslag. Damen c.s. noemen als voorbeeld gevallen van noodrecht waarbij het wettige overheidsgezag niet kan functioneren. De Ombudsman stelt met klem dat uit de beschikbare stukken niet is gebleken dat de Minister [danwel CPI] niet had kunnen wachten met het proefproject totdat daarvoor, uiteraard vooraf, een juiste juridische grondslag zou zijn gecreëerd.

- 3.6 De Ombudsman merkt in het kader van het bovenstaande verder op dat de beschikking van de Minister, ten tijde van de vaststelling, ook op andere gronden in strijd was met de toentertijd geldende regels. Artikel 9, eerste lid van de Postlandsverordening 1998 bepaalt namelijk dat de Minister “regels” kan vaststellen met betrekking tot de plaats, afmetingen en andere hoedanigheden van de voor de aflevering van postzendingen bestemde brievenbussen. Dit betekent dus dat de Minister in principe uitsluitend bevoegd was om een ministeriële regeling met algemene werking (een wettelijke regeling) tot stand te brengen. De Minister was indertijd dus niet bevoegd om bij “beschikking” vast te stellen dat de materie voorgeschreven in artikel 9 van de Postlandsverordening 1998, tegen de indertijd geldende regels in, op de door CPI voorgestelde wijze kon worden uitgevoerd.
- 3.7 Zoals in de noot bij onderdeel 2.12 van dit rapport reeds door de Ombudsman aangegeven, heeft de Minister, nadat de Ombudsman zijn Nota reeds had uitgebracht, met terugwerkende kracht een wettelijke grondslag gecreëerd voor de beschikking van 30 januari 2015. In dit verband wordt allereerst vooropgesteld dat de Ombudsman, ingevolge artikel 15 van de Landsverordening ombudsman, niet bevoegd is om een onderzoek in te stellen of voort te zetten betreffende een algemeen verbind voorschrift. De Ministeriële regeling met algemene werking d.d. 21 september 2016 kan derhalve niet worden onderzocht door de Ombudsman. De Ombudsman meent desalniettemin dat, zonder een onderzoek te willen verrichten naar deze nieuwe ministeriële regeling, het op deze plaats noodzakelijk is om in het kort daarbij enkele globale kanttekeningen te plaatsen.
- 3.8 In dit verband wordt op de eerste plaats opgemerkt dat aan wettelijke regelingen, slechts terugwerkende kracht wordt verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Onder omstandigheden kan worden gedacht aan gevallen waarin de regelgeving een achterstand heeft opgelopen ten opzichte van in de praktijk noodzakelijk gebleken ontwikkelingen die legalisering achteraf behoeven. Legalisering dient dan wel op zo kort mogelijke termijn te geschieden, opdat de periode waarover de regeling terugwerkt, beperkt blijft. Bij het achteraf legaliseren van praktische ontwikkelingen verdient het de voorkeur gebruik te maken van specifieke constructies als bekrachtiging en conversie in plaats van terugwerkende kracht.<sup>8</sup> Op de tweede plaats is het van belang om aan te geven dat de wijziging d.d. 21 september 2016 van de Beschikking Brievenbussen een zodanige open norm creëert (in die zin dat de concessiehouder zelf mag bepalen in welke gevallen hij zal afwijken van de desbetreffende bepalingen die door de Minister zijn vastgesteld in de

---

<sup>8</sup> Zie aanwijzing nr. 126 van de Aanwijzing voor de regelgeving van Curaçao (2013).



Beschikking Brievenbussen) dat de controle en het toezicht op de Beschikking Brievenbussen bijna onmogelijk wordt gemaakt. Hierdoor bestaat het risico dat de artikelen 1, 2 en 3 inmiddels tot dode letters zijn gemaakt.

- 3.9 De wijken waarin de Community Mailboxes thans zijn geplaatst, bestaan uit verschillende woonhuizen en bedrijven die ver van elkaar verwijderd zijn. In het verlengde hiervan merkt de Ombudsman op dat uit gedane plaatsopnames te Wishi, Marchena, Sta. Helena en Groot Kwartier gebleken is dat de Community Mailboxes die in deze wijken zijn geplaatst, relatief ver verwijderd zijn van de dichtstbijzijnde woonhuizen en bedrijven (meer dan 10 meter). Doordat de afstand tot de Community Mailboxes afhankelijk is van de ligging van een desbetreffend woonhuis, kan in alle redelijkheid niet gesteld worden dat voor alle burgers dezelfde afstandsnorm geldt. Om een Community Mailbox te kunnen bereiken moet overigens een groot deel van de burgers diverse openbare wegen (sommige wegen zoals de Schottegatweg zijn ontzettend druk) oversteken. Dat deze door de Minister goedgekeurde situatie gevaarlijk is, behoeft naar de mening van de Ombudsman geen verder betoog. De Ombudsman stelt in dit kader dan ook vast dat de Minister niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe bij de besluitvorming, rekening zou zijn gehouden met de afstanden die de individuele burgers zouden moeten afleggen om "hun" Community Mailbox te kunnen bereiken c.q. gebruiken. In de evaluatie die het Bureau Telecommunicatie en Post op 21 september 2016 heeft uitgebracht, wordt op pagina drie (3) wel geconcludeerd dat de gehanteerde criteria om een keuze te maken voor de locatie van de Community Mailboxes weloverwogen zijn. De Ombudsman ziet echter niet in hoe bij de keuze van een locatie voor de plaatsing van de Community Mailboxes, rekening zou zijn gehouden met de concessievoorwaarde waarin wordt bepaald dat de concessiehouder verplicht is gelijke diensten aan een ieder tegen gelijke voorwaarden en tarieven aan te bieden. Het feit dat voor diverse burgers, diverse afstandsnormen zijn gesteld die heel sterk van elkaar afwijken, is een punt dat naar de mening van de Ombudsman dringend aandacht behoeft nu dit zou kunnen betekenen dat, zelfs binnen de groep voor wie de Community Mailboxes zou moeten gelden, de dienstverlening niet aan alle burgers onder dezelfde voorwaarden geschiedt.
- 3.10 De Ombudsman meent verder dat het in het kader van dit onderzoek en onder de huidige omstandigheden, ook belangrijk is om de redenen die de Minister aanvoert in haar brief d.d. 12 augustus 2016 te betrekken bij de beoordeling van de behoorlijkheid van de beschikking van 30 januari 2015. De Minister heeft de Ombudsman in de brief van 12 augustus 2016 geïnformeerd dat het noodzakelijk was om de Community Mailboxes te introduceren vanwege, hoofdzakelijk, de penibele financieel-economische situatie van CPI maar ook vanwege het feit dat Curaçao geen goed geregeld adressenbestand heeft. De slechte financiële situatie van CPI heeft de Minister onderbouwd met cijfers die betrekking hebben op onder andere de postale opbrengst van CPI vanaf 2011 tot en met juni 2016. De Minister verwijst in dit verband verder naar het advies d.d. 26 augustus 2014, nr. Cft. 201400125 van het College Financieel Toezicht [hierna: CFT] waarin het CFT onder meer het volgende aangeeft:

*“Ten aanzien van CPI vraagt het CFT zich af of er bij het huidige wettelijke kader en het daarmee samenhangende kostenniveau in het licht van de externe marktontwikkelingen sprake kan zijn van een structureel kostendekkende bedrijfsvoering. Gegeven de ingrijpend veranderende markt zouden daarom andere opties overwogen kunnen worden, waarbij onconventionele oplossingen niet geschuwd moeten worden, waaronder heroverweging van het verouderde wettelijk kader.”*

- 3.11 De Ombudsman merkt ten aanzien van de hiervoor onder 3.10 door de Minister aangevoerde redenen allereerst op dat het alleszins begrijpelijk is dat de Minister, zijnde de vertegenwoordiger van de aandeelhouder, de financiële malaise van CPI wil aanpakken. Aan deze gedachte komt zeker gewicht toe nu een gezonde onderneming garandeert dat de taken op het gebied van de universele postdienst in beginsel kunnen blijven worden uitgevoerd. Rekening houdende hiermee is het dan ook niet onbegrijpelijk dat de Minister heeft ingestemd met het door de directeur van CPI gedane voorstel om de Community Mailboxes uit te proberen.
- 3.12 De Ombudsman meent evenwel dat de urgentie van de financiële problemen van CPI, geen rechtvaardiging was voor het feit dat indertijd een (tijdelijke) oplossing gekozen is die niet paste binnen het bestaande wettelijke kader. Saillant detail hierbij is dat in de brief van het CFT, waarnaar de Minister in haar brief van 12 augustus 2016 verwijst ter onderbouwing van de beschikking van 30 januari 2015, expliciet wordt aanbevolen om het wettelijke kader dat voor CPI geldt te heroverwegen. Niet is gebleken dat ten tijde van de besluitvorming met deze aanbeveling van CFT rekening zou zijn gehouden.
- 3.13 Voor wat betreft het argument van de Minister dat het adressenbestand van Curaçao gebrekkig is, merkt de Ombudsman op dat de verbetering van het lokale adressenbestand inderdaad een punt is dat de aandacht van de Minister nodig heeft. Het feit dat de Minister hiermee bezig zou zijn, zoals uit haar brief van 12 augustus 2016 blijkt, wordt door de Ombudsman dan ook toegejuicht. Op zich kan echter niet worden ingezien hoe de introductie van de Community Mailboxes als een adequate oplossing voor (zelfs een deel van) het probleem van het adressenbestand kan worden beschouwd. Een goed geregeld adressenbestand is immers niet alleen voor de postbezorging van belang, maar is dit ook voor bijvoorbeeld de politie, de ambulancedienst en voor het gewone dagelijks leven van de burger. Dat het voor CPI eenvoudiger, en wellicht goedkoper, wordt gemaakt om de post te bezorgen doet niet af aan het feit dat het adressenbestand van Curaçao, in het algemeen, dringend verbetering behoeft.
- 3.14 De Minister heeft bij het verlenen van haar goedkeuring aan het (proef)project van de Community Mailboxes, naar de mening van de Ombudsman, verder onvoldoende rekening gehouden met het belang van degenen die door deze beslissing het zwaarst getroffen zouden worden, namelijk de “burger”. De Ombudsman vindt in dit kader dat het de Minister zou hebben gesierd om alvorens de Community Mailboxes goed te keuren en te introduceren, ook al is dit bij wet niet verplicht gesteld, inspraak te verlenen aan de “burger”. Het feit dat de Minister een of meerdere informatieavond(en) heeft gehouden om aan te kondigen dat de Community Mailboxes zouden worden geïntroduceerd, is eerder een bevestiging van het gebrek aan inspraak bij de besluitvorming.

- 3.15 Gezien het relatief ingrijpende karakter dat de introductie van de Community Mailboxes in zijn algemeenheid heeft, maar meer in het bijzonder gelet op de gevolgen die deze introductie voor diverse specifieke groepen in de maatschappij kan hebben, had het verder op de weg van de Minister gelegen om groepen die een specifiek belang vertegenwoordigen ook te horen. De Ombudsman denkt in dit verband bijvoorbeeld aan organisaties die personen met een beperking vertegenwoordigen. Een beperking kan zowel fysiek, psychisch, verstandelijk, intellectueel of zintuiglijk zijn en is in principe langdurig van aard. Iemand met een beperking kan bijvoorbeeld doof, blind of slecht ter been zijn. Maar ook beperkingen zoals het syndroom van Down, dyslexie, dyscalculie en autisme vallen hieronder.<sup>9</sup> De Ombudsman meent dat de personen met een beperking extra bescherming moeten genieten. De Ombudsman vraagt in dit kader dan ook de speciale aandacht van de Minister voor de Rijkswet van 14 april 2016, houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113). Dit Verdrag is voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd doch is nog niet door Curaçao geratificeerd (en dus formeel nog niet in werking getreden hier te lande). Dat dit verdrag nog niet in werking is getreden voor Curaçao, betekent echter niet dat niet reeds nu rekening zou kunnen worden gehouden met de bedoeling c.q. gedachte die achter de totstandkoming van dit verdrag ligt. De Ombudsman meent dat bij de introductie van de Community Mailboxes, ernaar gestreefd had moeten worden om inclusie en participatie van mensen met een beperking te bevorderen. In ieder geval moet uitsluiting van deze groep, waar mogelijk, worden voorkomen. Mede gelet op hetgeen hiervoor bij 3.9 is aangegeven, zou voor deze groep mensen het feitelijk kunnen bereiken van hun Community Mailbox, een ingewikkelde opgave kunnen zijn.
- 3.16 Een andere bevolkingsgroep waarvan naar de mening van de Ombudsman niet meteen duidelijk blijkt hoe rekening is gehouden met hun belangen, is de groep ouderen. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en uit diverse andere rapporten blijkt dat Curaçao snel aan het vergrijzen is. Een van de mogelijke gevolgen van deze vergrijzing is dat de mobiliteit van de burger afneemt. Onder de huidige omstandigheden was een zekere mate van inspraak van (de vertegenwoordigers van) deze grote groep wellicht wenselijk geweest. De juistheid van de algemene assumptie dat de ouderen, al dan niet tegen betaling, wellicht zelf zouden kunnen voorzien in een oplossing voor de gewijzigde situatie met betrekking tot de bezorging van de post, is uiteraard afhankelijk van de sociaal-economische situatie van de desbetreffende persoon.
- 3.17 Een ander punt waar naar het oordeel van de Ombudsman geen danwel onvoldoende rekening mee is gehouden, is het feit dat niet kan worden uitgesloten dat niet alle huishoudens in de wijken waarin de Community Mailboxes zijn geïntroduceerd, over een internetverbinding beschikken. In de door de Minister goedgekeurde procedure is een internetverbinding echter noodzakelijk om geïnformeerd te kunnen worden dat er post ligt in de Community Mailboxes. Dit om, zoals door de

---

<sup>9</sup> Bron: [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

Minister aangegeven, een “onnodige gang” naar de Community Mailboxes te voorkomen. Alhoewel de Ombudsman veronderstelt dat dit onderdeel van de procedure goed bedoeld is, leidt het in de praktijk tot een onderscheid in de wijze waarop de post wordt geleverd. In elk geval is niet gebleken dat de Minister dit aspect van de procedure bij de totstandkoming van haar beschikking nader heeft onderzocht dan wel heeft doen onderzoeken door CPI. De Ombudsman meent echter dat een onderzoek op dit punt zeker had kunnen bijdragen aan de zorgvuldigheid die van een Minister mag worden verwacht bij het nemen van een zodanig ingrijpende beslissing.

- 3.18 Op grond van al hetgeen hierboven is aangegeven, concludeert de Ombudsman dat de Minister bij de vaststelling van de beschikking van 30 januari 2015, onvoldoende rekening heeft gehouden met het perspectief van de burger en met de destijds geldende wettelijke regels. Ook in een situatie waarin een overheidsvennootschap zoals CPI in financieel zwaar weer verkeert, mag van de Minister namelijk worden verwacht dat aan het perspectief van de burger gewicht wordt toegekend en dat de wet wordt nageleefd. Verder concludeert de Ombudsman dat de procedure die door de Minister is doorlopen bij het aanpassen van de wijze waarop post moet worden bezorgd in Wishi, Marchena, Sta. Helena en Groot Kwartier niet zorgvuldig was.

De Ombudsman merkt in dit kader ten overvloede op dat het project van de Community Mailboxes, in de beschikking van 30 januari 2015 van de Minister als een proefproject wordt omschreven met een duur van zes maanden. Nog afgezien van het feit dat de wijziging van de Beschikking Brievenbussen, die op 20 september 2016 heeft plaatsgevonden, veel later heeft plaatsgevonden dan de oorspronkelijk bedoelde projectduur van zes maanden, kan thans worden geconcludeerd dat door de inhoud van deze wijziging van 20 september 2016, er nu sprake is van een definitieve wijziging in de manier waarop post door CPI in de toekomst zal kunnen worden bezorgd. Indien de evaluatie van het proefproject inderdaad van reëel belang zou zijn geweest om te beslissen dat de Community Mailboxes overal op het eiland zouden worden geplaatst of niet, dan had de Minister kunnen volstaan met het creëren van een tijdelijke c.q. tijdsgebonden wijziging van de Beschikking Brievenbussen om legaliteit aan het project te verlenen. Het is in dit kader dan ook opvallend dat de evaluatie van het “proefproject Community Mailboxes” door het Bureau Telecommunicatie en Post op 21 september 2016 heeft plaatsgevonden terwijl de Minister reeds op 20 september 2016 de Beschikking Brievenbussen heeft gewijzigd op een wijze waarop aan CPI, in feite, definitief de vrije hand wordt gegeven om de Community Mailboxes verder “uit te rollen”.

#### 4. Oordeel

Op grond van het bovenstaande concludeert de Ombudsman dat de Minister in het onderhavige geval niet behoorlijk heeft gehandeld.

#### 5. Aanbeveling

De Ombudsman geeft de Minister in overweging om zo spoedig mogelijk het (proef)project Community Mailboxes te herzien op een wijze waarop minimaal rekening wordt gehouden met hetgeen in dit rapport door de Ombudsman is aangegeven. In ieder geval is het van belang dat het

perspectief van de burger bij de besluitvorming wordt betrokken en dat de procedure om het project uit te voeren op een zorgvuldige wijze tot stand komt.

Willemstad, 3 oktober 2016

De Ombudsman van Curaçao,  
K.R. Concincion