

VOORBLAD RAPPORT

INHOUD

RECOMENDACIONNAN	7
I. INTRODUCCION	15
I.I PROBLEMATIZACION: E IMPORTANCIA PA MEHORA GOBERNACION	15
I.II. RECONOCIMIENTO DI E NECESIDAD DI MEHORACION	15
I.III. PLAN DI MANEHO.....	16
I.IV. DIFERENCIACION ENTRE ARUBA Y ANTIYA HULANDES	18
I.V. STRUCTURA DI E RAPORT	18
II. CALIDAD DI GOBIERNO DEN CONTEXTO ARUBIANO	19
II.I.CALIDAD DI GOBERNACION PUBLICO Y INTEGRIDAD DI GOBERNACION	19
II.I.I. Descripcion di concepto	19
II.I.II. Responsabilidad pa bon gobernacion.....	21
II.I.III. Integridad di gobernacion	22
II.II. CONTEXTO SOCIAL, POLITICO Y CULTURAL DI E MANEHO DI GOBIERNO	22
II.III. NATURALEZA Y SORTO DI CAMBIO.....	25
AANBEVELINGEN	29
1. INLEIDING	37
1.1. PROBLEEMSTELLING: HET BELANG VAN VERBETERING VAN HET OVERHEIDSBESTUUR.....	37
1.2. ONDERKENNING VAN DE NOODZAAK TOT VERBETERING	38
1.3. PLAN VAN AANPAK.....	39
1.4. DIFFERENTIATIE TUSSEN ARUBA EN DE NEDERLANDSE ANTILLEN.....	40
1.5. OPZET VAN HET RAPPORT	40
2. KWALITEIT VAN DE OVERHEID IN ARUBAANSE CONTEXT.....	41
2.1. KWALITEIT VAN OVERHEIDSBESTUUR EN BESTUURLIJKE INTEGRITEIT	41
2.1.1. Begripsomschrijving.....	41
2.1.2. Verantwoordelijkheid voor deugdelijkheid van bestuur.....	43
2.1.3. Integriteit van bestuur	43
2.2. MAATSCHAPPELIJKE, POLITIEKE EN CULTURELE CONTEXT VAN HET OVERHEIDSHANDELEN	44
2.3. AARD EN MATE VAN VERANDERING.....	47
3. DE POLITIEKE PARTIJEN	48
3.1. ALGEMEEN	48
3.2. AANVULLENDE REGELS TEN AANZIEN VAN POLITIEKE PARTIJEN	49
3.3. FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN	50
3.4. HET FUNCTIONEREN VAN POLITIEKE PARTIJEN	52
4. INTEGRITEIT BIJ POLITIEKE EN BESTUURLIJKE AMBTSVERVULLING.....	54
4.1. INLEIDING.....	54
4.2. BESLUITVORMING	54
4.3. NEVENFUNCTIES EN INCOMPATIBILITEITEN/LEY DI SALVAGUARDIA	57
4.4. KWETSBAAR OVERHEIDSBESLUITEN- EN HANDELINGEN	59
4.5. STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN POLITIEKE AMBTSDRAGERS	61
4.6. CIVIELRECHTELIJKE (GELDELIJKE) AANSPRAKELIJKHEID VAN POLITIEKE AMBTSDRAGERS	62
4.7. DE ALGEMENE REKENKAMER	63
5. HET ADMINISTRATIEVE APPARAAT	65
5.1. INLEIDING.....	65
5.2. AMBTELIJKE BESLUITVORMING	65

Rapport van de Arubaanse werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur

5.3. BEVORDERING EN HANDHAVING VAN AMBTELIJKE ZUIVERHEID EN INTEGRITEIT	66
5.4. EXTERNE CONTROLE EN VERANTWOORDING	68
5.5. LOPENDE VERBETERINGSMaatregelen EN PERMANENTE KWALITEITSBEWAKING	68
5.6. PERSONEELSBELEID VAN DE OVERHEID	69
5.7. GEKwalificeerd personeel	70
5.8. HONORERING VAN OVERHEIDSPERSONEEL	71
6. DE RELATIE BURGER - OVERHEID.....	73
6.1. INLEIDING.....	73
6.2. BURGERSCHAPSZIN	73
6.3. BEZWAAR EN BEROEP	74
7. VERBETERINGSPROGRAMMA: UITVOERING EN VOORTGANG	76
7.1 INLEIDING.....	76
7.2. IMPLEMENTATIESTRUCTUUR	76
7.3. FASERING VAN DE UITVOERING	77
7.4. EVALUATIE EN AANPASSING.....	77
NAWOORD	78
BIJLAGE 1.....	84
BIJLAGE 2.....	85

RECOMENDACIONNAN

Den e raport aki e grupo di trabao a desaroya recomendacionnan pa hiba a cabo un proceso pa mehora calidad y integridad di gobernacion na Aruba. Mehoracionnan asina mester ta un proceso continuo, pero aki na Aruba den e añanan venidero nos tin di hasi algun atraso desaparece pa loke ta e asunto aki.

Den un grado mayor e contexto social ta determinante pa e sorto y sistema di mehoracion di calidad di gobernacion publico. E gobierno di Aruba mester empeña su responsabilidnan den circunstancianan social caracteriza pa escala chikito y e contexto politico corespondiente. Saliendo di e circunstancianan aki e grupo di trabao ta conseha pa determina y ehecuta un totalidad coherente di medida (programa) pa mehora y conserva calidad y integridad di gobernacion.

Capitulo 3. Partidonan politico

1. Mester fiha claramente e responsabilidad pa formacion y funcionamiento di un partido politico. E grupo di trabao ta recomenda pa stipula legalmente cu un agrupacion politico mester tin e forma legal di un asociacion cu tin personalidad huridico. Entrega di lista di candidato por sosode solamente door di un persona cu derecho di voto kende ta autorisa pa hasi esey door di e asosacion aki.
2. Ta necesario pa regla terminantemente e financiamiento di partidonan politico. Den esey ta conta como puntonan di salida, di un banda, e garantia di oportunidad honesto y igual (articulo III.10 par. 2 Constitucion di Aruba) y di otro banda, e frenamento di bruhamiento di interesnan, especialmente politico y comercial. Denter di e cuadro legal pa financiamiento di partidonan politico y candidatonan pa eleccion e grupo di trabao ta recomienda inclusion di lo siguiente.
 - * Fiha un maximo (a base anual) pa gastonan di campaña, pa cada candidato individual y pa partido.
 - * Fiha un maximo (a base anual) pa loke ta conserni donacion. Donantenan cu no ta tene nan mes na regla tambe mester ta castigabel, eventualmente por indica, mescos cu ta e caso na Estados Uni, kendenan ta esnan cu ta wordo exclui pa haci donacion.
 - * Obligacion pa mantene un administracion di tal forma cu un inspeccion practico ta bira posibel.
 - * Obligacion pa e partido politico traha un relato financiero anual segun un modelo determina. Por afilia na e sistema di inspeccion Hulandes relaciona cu uso di fondonan di subsidio door di partidonan politico. Mester publica e relato financiero anual.
 - * Ampliacion di e reglanan relaciona cu e carta di credencialnan den e sentido cu e persona involvi ta declara por escrito cu el a mantene su mes na e stipulacionnan di e ordenanza gubernamental encuanto financiamiento di campaña. Si despues resulta cu esaki no tabata e caso, por papia di falsificacion, y persecucion husticial por tuma luga.
3. E grupo di trabao ta recomienda pa studia e posibilidad di un areglo di subsidio

segun e modelo Hulandes pa promove un nivel mas halto den funcionamiento di e partidonan politico na Aruba.

Capitulo 4. Integridad den desempeño di funcion politico y di gobernacion

4. Cu e meta pa garantiza calidad di formacion di decision den conseho di ministro, e grupo di trabao ta recomenda pa inclui e siguiente provisionnan den e Reglamento di Ordo di conseho di ministro:
 - * E ministro presidente ta fiha e agenda pa e reunion di conseho di ministro. E ministronan ta ricibi un copia di e agenda na tempo, normalmente 24 ora prome cu e reunion cuminsa.
 - * Mester distribui e documentonan destina pa conseho por lo menos cuarent'i ocho (48) ora prome cu tratamento den conseho di ministro. E documentonan mester inclui e conseho di e hefe di departamento concerni. Documentonan cu no tin conseho di e hefe di departamento concerni no mester pasa pa wordo trata den conseho di ministro.
 - * Documentonan destina pa conseho di ministro mester wordo acompaña pa un formulario di presentacion corespondiente den cual entre otro ta bini padilanti kico ta wordo presenta na e conseho, ki decesion ta wordo proponi, e consecucionan financiero di e proposicion aki, kende ta e ministro (prome) responsabel, cua otro ministro ta co-responsabel of involvi y ki nan opinion ta.
 - * Den reunion di conseho di ministro ta trata solamente e documentonan cu ta riba agenda y cu a wordo distribui na tempo, a menos cu Ministro presidente, den caso di un excepcion grandi, permiti pa desvia di esaki.
 - * Si un asunto no wordo treci padilanti den conseho di ministro door di e ministro, cu na prome luga ta responsabel p'e, ministro presidente mes, conforme cu e opinion di e conseho, por procura pa introduci e asunto aki den conseho.
 - * Lo tabata bon pa stipula den reglamento cu ministronan no por participa na formacion di decision den asuntonan den cual nan mes of nan famia te den di tres grado tin interes. Ora casonan asina cai den e cartera pa cual nan mes ta prome responsabel, nan mester pone e preparacion pa formacion di decision di e caso ey tambe den man di nan colega ministro. Decisionnan tuma, sin tene cuenta cu e stipulacionnan aki, mester wordo declara invalido.

5. Na bienestar di e pureza di gobernacion ta di sumo importancia cu publicamente ta conosi cua funcionnan den banda ta wordo desplega pa personanan cu ta desempeña funcionnan publico y den gobernacion, tambe ta di sumo importancia pa haya un bista di nan situacion financiero.
 - * E grupo di trabao ta recomenda lo siguiente.
 - * Mas pronto posibel mester stipula un areglo en relacion cu despliegue di funcionnan na banda di parti di ministronan. Considerando e semehansa di contenido entre e proposicionnan di gobierno y di oposicion den e asunto aki, por asumi cu tin suficiente base pa carga e areglo encuanto funcionnan na banda di ministronan. P'esey tambe ta razonabel pa supone cu e areglo aki por

- bini na vigor rapidamente, si ta necesario door di integra e proyecto preliminar proponi pa gobierno y e proyecto iniciativo di oposicion.
- * Tambe mester stipula mas pronto posibel un areglo cu ta percura pa miembronan di Parlamento di Aruba hasi mencion publico di e funcionnan y interesnan, incluso nan situacion financiero cu (por) ta di importancia en relacion cu nan funcion como Miembro di Parlamento. Mester stipula cu Miembronan di Parlamento hunto cu nan carta di credencialnan lo duna e informacion ariba menciona, cu lo keda registra den un registro publico. Dentro di un cierto termino (por ehempel tres luna) mester trece cualke cambio na conocimiento di presidente di Parlamento, kende inmediatamente ta nota esaki den e registro publico ya menciona.
 - * Adelantando riba e provisionnan legal proponi, ta recomendabel pa cada partido politico riba su mes publica e informacionnan ya menciona di su candidatonan.
6. Ya cu e consecucionnan externo di violacion di e limitacionnan riba desplegue di cierto actonan legal segun derecho priva di ministronan manera stipula den e Ordenanza di Contabilidad no ta regla na un manera cla den articulo 31 di Ordenanza di Contabilidad, ta propone pa efectua mas pronto posibel, si ta necesario pa medio di un modificacion incidental, e modificacion di dicho articulo proponi den e proyecto di ley pa modificacion di e Ordenanza di Contabilidad.
7. Pa hasi posibel pa gobierno proteha su mes contra e riesgo cu actonan criminal ta wordo facilita, e grupo di trabao ta recomenda pa yega na un areglo comparabel na esun inclui den e proyecto di ley BIBOB di Hulanda, ademas, mediante su implementacion, yega na cooperacion mutuo entre e paisnan den Reino.
8. Mester evita cu funcionarionan politico, den cuadro di desempeñu di nan autoridad, por viola provisionnan legal sin cu nan ta wordo castiga. Pa percura pa esaki e grupo di trabao ta recomenda pa stipula den e Codigo Penal di Aruba cu ta wordo castiga cu castigo di prison di maximo tres aña e ministronan:
- * cu duna cooperacion na decretonan gubernamental, sabiendo cu door di hasi esey ta viola stipulacionnan di Statuut di Reino Hulandes, e Areglo di Cooperacion Antiya Hulandes y Aruba, e Constitucion di Aruba y cualke otro areglo legal vigente na Aruba;
 - * cu ehecuta decretonan gubernamental, sabiendo cu nan no tin e firma necesario di (un) otro ministro(nan) cu ta co-responsabel;
 - * cu comete actonan, tuma decisionnan of duna ordo, sabiendo cu door di esey ta viola stipulacionnan di areglonan legal ariba menciona;
 - * cu deliberadamente ta nenga di ehecuta un of mas di e areglonan legal ariba menciona, asina leu cu e ehecucion aki ta cai bao di nan responsabilidad of cu cual explicitamente nan a wordo encarga.

Fuera di esey e grupo di trabao ta recomenda pa stipula legalmente cu

condena pa e delitonan gubernamental aki por conduci na destitucion di e derecho di voto activo como tambe pasivo.
E procedura di materia aki mester wordo regla den e Codico di Proceso Penal.

9. Actitud ilegal di un funcionario politico den cuadro di su funcion por tin consecucionan financiero grave pa gobierno y consecuentemente pa comunidad. Ta p'esey e grupo di trabao ta di opinion cu mester hasi posibel pa laga un condena penal pa delitonan gubernamental wordo sigui pa un procedimiento civil pa recobra e daño financiero cu gobierno a sufri of pa laga ventahanan financiero di actonan ilegal bai na beneficio di gobierno. Ta propone pa yega na un cuadro legal pa responsabilisacion financiero di un funcionario politico pa cu e gobierno involvi den casonan manera menciona aki den.
10. E grupo di trabao ta di opinion cu Controlaria General den ehercicio di su responsabilidad como controlado di e poder ehecutivo mester suministra un contribucion importante - suplementario - na e garantia pa gobernacion di calidad, drechi y puro. Pa por garantiza esey y pa sigui fortifica y garantiza e independencia y obhetividad di Controlaria General e grupo di trabao ta propone lo siguiente.
- * Mester duna Controlaria General un libertad mas grandi posibel pa loke ta trata su presupuesto. Si e proposicionnan di e Controlaria General encuanto su presupuesto ta bon argumenta, lo ta bon pa sin mas stipula e presupuesto aki conforme e proposicionnan ey. Si gobierno of Parlamento ta desea di modifica e presupuesto proponi, no mester hasi esey prome cu consulta previo cu - y preferiblemente cu aprobacion di - Controlaria General.
 - * Denter di e cuadro di formacion di personal acorda y di medianan financiero disponibel relaciona cu esey, Controlaria General mester ta autorisa pa e mes nombra su personal.
 - * Mester inclui explicitamente den e discipcion di trabao di Controlaria General cu e tin un responsabilidad pa contribui na e calidad di gobernacion di Aruba den sentido amplio di palabra. No mester controla solamente e legalidad y eficacia di gobernacion, Controlaria General tambe mester por investiga e pureza y integridad gubernamental. Esey ta conta especialmente encuanto decisionnan "vulnerabel" y actonan di gobernantenan y funcionarionan gubernamental, manera por ehempel den cuadro di dunamento di permiso. Tambe Controlaria General mester hiba un maneho mas pro-activo.
 - * Pa por eherce su tarea optimalmente mester crea un involucramento directo entre Controlaria General y e maneho financiero di gobierno.

Capitulo 5. Aparato administrativo

11. Pa por infundi den e cultura gubernamental un disposicion mas practico, obhetivo y un poco reserva, e grupo di trabao ta recomenda pa mediante inauguracion di un

trayecto di conscientisacion, engrandece e integridad gubernamental como parti central di mehoracion di calidad di gobernacion.

12. Pa evita y coregi infraccion cometi contra e integridad gubernamental e grupo di trabao ta conseha lo siguiente.

- * Na prome luga mester vigila y promove e calidad di e servicionan gubernamental door di huzga periodicamente e funcionamiento di e colaboradornan gubernamental. Mas pronto posibel anto mester introduci cu periodicamente ta hiba combersacionnan encuanto funcionamiento y cu tin huzgamento metodico di personal segun proceduranan standardisa y mediante criteria stipula previamente. Esey ta conta pa colaboradornan gubernamental riba tur nivel, pues tambe esnan den puestonan di dirigente. Den cuadro di e combersacionnan encuanto funcionamiento y huzgamento di personal aki, integridad di e funcionamiento gubernamental mester ta un punto di atencion fiho. Actitud no-integro mester tin consecuencia pa e perspectivanan di carera den servicio gubernamental.
- * Mester atene strictamente na huramentacion of hasimento di promesa di parti di empleadonan publico. Esey ta un base importante pa por tuma medida den caso di actitud no-integro of di no cumplimiento.
- * Den LMA mester wordo fiha e autoridad di hefenan di departamento pa tuma medidanan disciplinario contra colaboradornan gubernamental cu ta disfunciona. Criterianan pa impone sancion disciplinario mester wordo inclui den ley, mientras cu e colaborador mester por apela cerca un instancia independiente. Un areglo legal cla y definitivo encuanto medidanan disciplinario contra empleadonan publico - na cual ta atene sin distincion di persona - mester pone un fin na e fenomeno di empleado publico cu ta disfunciona.
- * Mester muestra Colegionan publico y empleadonan publico riba e deber legal manera stipula den articulo 200 di e Codico Proceso Penal di Aruba pa den e casonan menciona inmediatamente denuncia crimennan cu nan a bin haya sa den ehercicio di nan trabao.
- * Empleadonan publico cu ta na altura di actitud no-integro di otro colaboradornan gubernamental of organizacionnan (y posiblemente di gobernantenan), mester por circula e informacionnan aki, pa asina accion corectivo por wordo tuma.

13. Un administracion financiero drechi ta un di e elementonan di bon gobernacion. Asina leu cu e aparato gubernamental ta faya den esaki, e grupo di trabao ta recomenda, teniendo cuenta cu e responsabilidad particular cu e hefenan di departamento y otro personanan den funcion di directiva ta carga, pa yega na un areglo caminda cu funcionarionan responsabel pa a hasi gastonan sin cu tin espacio pa esey riba e presupuesto cu a keda fiha, ta wordo teni personalmente responsabel pa e posibel gastamento di mas placa cu ta presupuesta.

14. E inspeccion di Servicio Central di Comptabilidad, Controloria General y Landsrecherche ta forma parti importante di e proceso di integridad. Banda di

percura pa un staf optimal, maneho di gobierno mester ta dirigi riba, sigui e recomendacionnan di e instancianan aki.

15. E trayectonan coriente pa mehora e organizacion gubernamental mester wordo implementa cu vigor. En coneccion cu esey e organizacion gubernamental mester wordo samina pa mira si cierto actonan tin vulnerabilidad.

16. Gobierno mester hiba un maneho di personal obhetivo y activo. Concretamente e grupo di trabao ta propone lo siguiente.

- * Den Reglamento di Orden di conseho di ministro mester fiha cu ta den conseho di ministro mester delibera y dicidi encuanto nombracion, promocion, suspencion y dimision di tur empleado publico.
- * Ademá mester garantiza legalmente cu nombramento por tuma luga solamente pa vacatura cu ta pertenece na e formacion stipula y si e medionan financiero necesario ta obtenibel dentro di e presupuesto stipula. Mesun cos ta e caso encuanto promocion. E "ponemento na disposicion di ministro" di empleadonan publico cu motibonan impropio (politico) - cu por ehempel por resulta cu e empleadonan aki ta keda "sinta na cas" - mester wordo combati siendo algo masha indesea.
- * Si no cumpli cu e disposicionnan legal proponi, nombracion c.q. promocion no por tuma luga. Pues, nombracion y promocion ta tuma lugar segun decreto formal. Si den e caso ey keda proba cu no a cumpli cu e exigencianan legal, Gobernador no mester firma e decreto formal, cu en efecto ta contra-legal.
- * E procedura pa contrata y selecta colaboradornan gubernamental mester ta obhetivo, transparente y controlabel.
- * E exigencianan rekeri pa por wordo nombra como empleado gubernamental encuanto capacidad, aptitud, existencia di un vacatura cu ta pertenece na formacion stipula y disponibilidad di e medionan financiero necesario dentro di e presupuesto, etc. mester wordo declara aplicabel pa contratante di trabao tambe. Pa sigura cu ta cumpli cu e condicionnan aki, nombracion di e contratante di trabao lo mester por tuma luga solamente despues cu director di Personal y Organizacion a duna su conseho. Pa conclui un contrato di trabao lo mester fiha tambe e exigencia di aprobacion di antemano pa medio di un decreto formal. Mescos cu den caso di nombracion di empleadonan publico mester delibera y dicidi esey den conseho di ministro. Si den tal caso keda proba cu no a cumpli cu exigencianan legal ya menciona, naturalmente Gobernador no mester firma e decreto formal, cu en efecto ta contra-legal.

17. E grupo di trabao ta recomenda pa adopta e recomendacionnan di Comision Biesheuvel y Comision Wawoe pa hasi uso di e posibilidad pa Arubianonan core stage y haya on-the-job training na ministerionan Hulandes y gobiernonan decentraliza. Ta consehabel pa institui un programa di intercambio cu VNG den comun cooperacion cu e partnernan den Reino, door di cual expertonan cu experiencia for di e otro paisnan di Reino lo desplega e trabaonan durante e periodo di ausencia.

18. E grupo di trabao ta conseha pa engrandece e flexibilidad den pago di personal gubernamental door di duna miho recompensa na expertisio scars y prestacion particular. Fuera di esey mester promove un ekilibrio mas grandi den e structura di e aparato gubernamental.
Ademas ta consehabel pa den termino cortico laga drenta na vigor e Areglo di Pago nobo, cu tambe ta percura pa un sistematica di huicio.

Capitulo 6. Relacion ciudadano-gobierno

19. Ya cu civismo ta un di e elementonan fundamental di un gobierno democratico, e grupo di trabao ta propone, den cuadro di esey, pa tuma e siguiente medidanan.
- * ta recomendabel pa promove e conocimiento di e ciudadano encuanto e Constitucion Arubano, e organizacion y funcionamiento di gobernacion, door di regularmente duna informacion al caso via e medionan di comunicacion. Ademas ta recomendabel pa amplia e conocimiento necesario di hubentud riba tereno di historia di patria (local) y di e organizacion politico door di hasi enseñansa den e materianan aki un parti integral di e pakete di educacion.
 - * Pa promove e control riba actuacion gubernamental di gobierno, ta consehabel pa mas pronto posibel introduci e proyecto di ordenanza gubernamental Publicidad di Gobernacion. Tambe ta consehabel pa stipula cu banda di e deber di gobierno pa duna e ciudadano informacion riba su peticion, obliga gobierno tambe pa di su mes duna e ciudadano informacion di su maneho.
Mester evalua periodicamente e funcionamiento di e Ordenanza Gubernamental Publicidad di Gobernacion - redacta segun e modelo Hulandes - pa loke ta su efectividad y caminda ta necesario mester adapt'e.
20. E grupo di trabao ta propone pa despues di e formacion di decision politico relaciona cu e recomendacionnan ariba menciona, laga traha un programa di implementacion integral, posiblemente e grupo di trabao por wordo encarga pa hasi esey. Pa loke ta ehecion di e programa aki, e grupo di trabao ta recomienda pa hasi uso di expertisio externo. E ta conseha pa institui un Task Force cu lo asisti e ministro di Asuntonan General den promocion di calidad di gobernacion. E Task Force aki mester ta limita di tamaño y mester consisti di miembronan independiente. Pa loke ta e progreso den ehecion di e programa di implementacion lo ta consehabel pa e Task Force publica periodicamente un raport publico, si ta necesario acompaña pa proposicionnan pa ahuste di e programa.

I. INTRODUCCION

I.I Problematizacion: e importancia pa mehora gobernacion

Un gobernacion di calidad halto ta forma un parti esencial di estado di derecho. Caminda cu e calidad di gobernacion publico faya, mester trece mehoracion. Pues na opinion di e grupo di trabao, mehoracion di calidad di gobernacion ta forma un parti esencial di e desarrollo social di Aruba. "Bon gobernacion" ta un característica esencial di un sociedad madura y perfectamente valido.

Un gobierno cu ta cumpli cu e exigencianan di calidad politico y di gobernacion, ta na prome luga na interes di Aruba mes. Si un gobierno no cumpli cu e exigencianan ey, e lo no por cumpli optimalmente cu su responsabilidanan pa cu pueblo, y a base di esey por consider'e como "inadecuado". Ora cu e politiconan, gobernantenan y empleadonan publico cu ta carga responsabilidad no duna prueba di ta aspira seriamente na cumpli cu e exigencianan di calidad, e legitimidad di gobernacion ta bira discutibel, loke cu tempo lo tin como consecuencia cu pueblo lo perde confianza den gobierno. Cada ken lo sigui su mes caminda, cu riesgonan grandi pa desintegracion di e comunidad. Ademas inversionistanan lo ta reserva pa motibo di e inseguridad encuanto calidad di e gobernacion, ya cu gobierno lo ta vulnerabel pa influenciacion indesea.

Un motibo adicional pa drecha gobernacion ta e hecho cu cada un di e paisnan di Reino Hulandes a mara su mes den Statuut pa percura pa "realizacion di un bon gobernacion". A base di esey tambe, fayonan riba e tereno ey, mester wordo elimina.

Miho gobernacion na Aruba, no ta di importancia, pasobra otronan ta haya esey necesario, por ehempel, Hulanda como partner mas grandi di Reino. Si por haci uso, of siña di e experiencia y expertisio di Hulanda riba e tereno aki.

Nos comunidad di escala chikito den Caribe y e proceso politico basa riba dje, sinembargo, ta trece cu ne problemanan specifico pa por cumpli cu e exigencianan di un estado di derecho democratico y e principianan di bon gobernacion. Esey ta valido riba diferente tereno. Naturalmente e experiencia y e expertisio den area di Caribe tambe por ta util.

E problematizacion relaciona cu trahamento di e raport aki tabata basa riba e pregunta cu e Ministro Presidente di Aruba a haci na ocasion di e di cuarenta aña di existencia di Statuut di Reino:

"E pregunta cu ta surgi en cuanto bon gobernacion ta: con mester aprecia, midi y pone esey na prueba den nos comunidanan chikito? Y cua ta e miho manera pa realiza bon gobernacion, den nos contexto politico, social y cultural?"

I.II. Reconocemento di e necesidad di mehoracion

Na Aruba ta mira y reconoce ampliamente necesidad di mehoracion di calidad di gobernacion. Ta p'esey tambe ta parce cu den nos comunidad tin un base amplio pa carga medidanan radical pa promove calidad di gobernacion. Esey a keda proba, entre otro, den e discursonan teni dia 15 di December 1994 na ocasion di e di 40 aña di existencia di Statuut di Reino. E necesidad pa mehora gobernacion a wordo profundiza mas ainda durante un simposio internacional tocante bon gobernacion den paisnan chikito, cu a tuma luga na Aruba di dia 26 te dia 28 di April 1995.¹

Na final di e simposio aki Ministro Presidente di Aruba a propone pa institui, den cuadro di Reino, un grupo di trabao mixto, cu e tarea pa haci - tambe a base di e resultadonan di e simposio - proposicionnan concreto di medidanan pa promove calidad di gobernacion na Aruba y Antiya Hulandes.

Durante e reunion di Consejo di Cooperacion Ministerial di dia 7 di Augustus 1995 a conveni cu ta Antiya Hulandes y Aruba mes mester redacta proposicionnan asina. Bon mira, calidad di gobernacion den e paisnan ey ta un interes cu ta forma parti, na prome instancia, di nan propio responsabilidad y preocupacion. Pa prepara e proposicionnan a institui un grupo di trabao comun Arubano-Antiyano na cuminsamento di 1997.

A pone e presidencia di e grupo di trabao aki den man di Ministro Plenipotenciario di Aruba na Hulanda, señor Mr. A.G. Croes. Como miembro, representando Antiya, a nombra den e grupo di trabao, Ministro Plenipotenciario di Antiya Hulandes na Hulanda, Drs. C. de Haseth, Hefe di Oficina di Asuntonan Constitucional of un colaborador indica p'e, Hefe di Oficina Central di Asuntonan Huridico y General of un colaborador indica p'e.

Fuera di e presidente a wordo nombra pa Aruba den e grupo di trabao, señor Mr. N.E. Henriquez y señor Drs. F.R. de Kort RA. Como secretario di e grupo di trabao a wordo apunta señor Mr. H.J. Franssen.

E grupo di trabao a haya como tarea pa prome luga fiha e cuadro, den cual lo mester traha na e calidad di gobernacion na Aruba y Antiya. Teniendo cuenta cu e realidad di ambos comunidad, e grupo di trabao lo duna consejo di kico ta necesario y alcanzabel pa logra mehoracion di e gobernacion den ambos pais. Un plan di maneho (wak 1.3) traha pa e grupo di trabao pa ehecuta su tarea a haya aprobacion di e Consejo di Cooperacion Ministerial.

I.III. Plan di Maneho

¹E introduccionnan teni durante e simposio aki y un relato di e discusionnan cu a tuma luga ta inclui den e coleccion "Bon Gobernacion den Paisnan Chikito - Simposio di Reino, 26, 27 y 28 di April 1995", Aruba, 1995. Den e coleccion aki tambe a inclui e texto di e introduccionnan cu e Ministro Hulandes pa Asuntonan Antiyano y Arubano y e Ministro Presidentenan di Antiya y Aruba a tene na e conmemoracion di 40 aña di existencia di Statuut di Reino dia 15 di December 1994

Na prome luga e grupo di trabao a considera cu en berdad mester acopla cu definicionnan internacional di conceptonan manera "gubernacion drechi", "calidad di gubernacion", "good governance" of "reliable administration", pero cu e normanan ey formula ampliamente y abstracto mester wordo elabora pa e contexto politico y social Arubano specifico.

Un di dos consideracion di e grupo di trabao ta cu e medidanan cu mester wordo tuma y e prioridadnan cu mester wordo fiha, den nan interrelacion, mester surti un efecto maximal riba terenonan esencial.

E grupo di trabao ta di opinion cu mester duna prioridad special na medidanan pa fomenta integridad politico, gubernamental y administrativo. Segun e grupo di trabao mester mira integridad como punto di salida y esencia di medidanan cu mester wordo tuma a corto plazo.

Na di tres luga e grupo di trabao a considera cu mehoracion pa loke ta trata calidad di gubernacion hopi biaha por efectua solamente na un manera gradual. Sinembargo, mehoracion ta necesario a corto plazo den un cierto cantidad di caso, en conexion cu esey mester fiha prioridad caminda ta necesario.

Na di cuatro luga e grupo di trabao a considera cu e preocupacion pa calidad di gubernacion no ta un asunto di un solo biaha. E calidad di gubernacion y e mantencion di principionan di un gubernacion drechi ta rekeri un proceso di atencion continuo. A consecuencia di exigencia y circunstancia cu ta keda cambia, continuamente por y mester tuma medida pa logra adaptacionnan pa mantene calidad di gubernacion. Pues un maneho consistente y persistente durante e proximo añanan ta necesario. Ta p'esey e grupo di trabao ta di opinion cu mester traha un plan paso pa paso pa implementacion, cu prioridadnan y "pontonan di referencia", y tambe institucion di un sistema di monitoria pa vigila e progreso. A base di analisis y evaluacion periodico di e progreso di ehecuion di maneho mester dicidi cua ta e siguiente pasonan cu por y mester tuma pa mehoracion di e constitucion y e funcionamiento di gubernacion publico y e proceso politico fiha riba dje.

Na ultimo luga e grupo di trabao a investiga cua ta e proyectonan pa mehoracion di funcionamiento di e aparato gubernamental cu ya ta den ehecuion y den ki forma por realiza un enlace practico cu e proyectonan aki.

17

A base di e consideracionnan ya menciona e grupo di trabao a propone den su plan di enfoke pa fiha atencion den e maneho pa mehoracion di calidad di gubernacion riba e siguiente categorianan:

1. posicion y funcionamiento di e partidonan politico;
2. desempeñu di funcion di dignatarionan politico;
3. aparato administrativo;
4. relacion ciudadano - gobierno.

Den e reunion di Consejo di Cooperacion Ministerial di 3 di Februari 1997 e

conheonan di ministro di Aruba y Antiya Hulandes a bay di acuerdo cu e formulacion di tarea mas detaya aki.

Despues di e decision aki e raportnan di e Comision Modalidadnan di Financiamiento (Comision Wawoe) y e Comision Consultativo pa Cooperacion Aruba - Hulanda (Comision Biesheuvel) encuanto relacion di desaroyo financiero di respectivamente Antiya y Aruba cu Hulanda, a aparece,² cual raportnan pa un parti tambe ta di importancia pa e calidad di gobernacion.

I.IV. Diferenciacion entre Aruba y Antiya Hulandes

Durante eheccion di e tarea di e grupo di trabao a resulta necesario pa diferencia den e analisis- y recomendacionnan entre Antiya di un banda y Aruba di otro banda. E circunstancianan y desaroyonan den ambos pais ta diferencia di tal grado - por ehempel, pa loke ta trata e structura estatal y e relacionnan politico y di gobernacion - cu a resulta necesario pa raporta pa cada pais separa. Tambe a keda proba cu Antiya Hulandes compara cu Aruba, ya conoce varios provision legal complementario. Ta p'esey anto e raport bo dilanti aki ta contene solamente proposicionnan pa mehoracion di calidad di gobernacion na Aruba.

I.V. Structura di e raport

Den capitulo 2 di un banda a trata e conceptonan usa den e raport aki, di otro banda e contexto social y politico di Aruba. Den capitulonan 3 te 6 ta trata tras di otro e cuatro terenonan di atencion.

Capitulo 7 ta trata finalmente implementacion di e programa cu ta contene e medidanan di maneho pa mehoracion di calidad di gobernacion.

²* Comision Consultativo pa Cooperacion Aruba-Hulanda; "Op Eigen Benen", raport final, Den Haag, 30 di Juni 1997.

*Comision Modalidadnan di Financiamiento: "Ontwikkeling in Vertrouwen - naar een Antilliaanse Ontwikkelingsfinancierings-maatschappij", Den Haag, 30 di Juni 1997.

II. CALIDAD DI GOBIERNO DEN CONTEXTO ARUBIANO

II.I. Calidad di gobernacion publico y integridad di gobernacion

II.I.I. Descripcion di concepto

Statuut di Reino Hulandes conoce den articulo 43 e concepto "bon gobernacion". Articulo 46 ta muestra cu e ordenamento constitucional di e paisnan den Reino ta structura como un democracia parlamentario, na unda, pa medio di eleccion directo, general, liber y secreto, ta elegi entidadnan cu ta representa e pueblo. Ni for di Statuut mes ni for di e memoria splicativo ta sali na cla kico mester comprende bao di e concepto "bon gobernacion".

Den e ultimo decadanan ta papia den un cuadro internacional di "good governance". Den un resolusion di Consejo di Comunidad Europeo di aña 1991 nan ta elabora e concepto aki mas aleu den e siguiente normanan:

- "tumamento di decision democratico";
- "transparencia gubernamental adecuado y dunamento di cuenta financiero";
- "creacion di un ambiente atractivo pa mercado en conexion cu desaroyo";
- "maneho economico y social cu sensatez";
- "medidanan pa combati corrupcion";
- "respet pa norma huridico, derecho humano y libertad di expresion".

E normanan aki ("principionan general di gobernacion") ta forma e elementonan esencial di un estado di derecho democratico.

Aunke e normanan aki na gran medida ta abstraccion, toch nan ta muestra cu "good governance" no solamente tin relacion cu procedemento di gobernacion den un sentido restringi, sino tambe cu e proceso politico y di gobernacion real, den cual e procedemento di gobernacion ta tuma luga.

Si e normanan anteriormente menciona kier logra nan meta, anto mester incorpora "checks and balances" (control y balans) pa esey.

Den un estudio reciente di Organizacion pa Cooperacion y Desaroyo Economico (OECD) y Comision Europeo nan a introduci e concepto "governacion publico confiabel".³ E estudio aki tabata dirigi specialmente riba e exigencianan di gobernacion di un integracion di Europa mas avansa. Sinembargo, por considera e conclusionnan di e conferencia ey di importancia den un contexto mas amplio tambe.

³"Administracion Publico Confiabel", contribucion na e conferencia tocante "Gobernacion y Integracion Europeo", Rotterdam, 29 y 30 di mei 1997. E contribucion aki a wordo redacta pa SIGMA: "un iniciativa conhunto di e Centro pa Cooperacion cu Economianan den Transicion di OECD y e Programa PHARE di Union Europeo".

Den e conclusionnan ey a formula, relaciona cu e concepto "gobierno confiabel", e siguiente "medionan di accion y di control".⁴

- * un set di regla, tin biaha formula den un codigo di procedimiento di gobernacion, cu ta determina relacion entre ciudadano y nan gobierno, incluyendo obligacion pa sigura transparencia, acceso igual na servicio publico, pa hustifica decision y respeta exigencianan di tempo, pa hiba procedimiento den cual tur partida tin e derecho di señala y oportunidad pa wordo scucha, pa provee remedio y apelacion legal, etc. (complementa, por ehempel, pa un institucion tipo Ombudsman);
- * un set di regla y liña di guia cu ta provee comunicacion continuo entre gobierno y e sociedad civil y su componentenan, incluyendo ONG y sindicato;
- * un aparato gubernamental profesional, goberna pa ley, cu contratacion y promocion basa riba maneho gerencial di recurso humano (incluyendo merito, habilidad, motivacion, forza di trabao stabil), implementando maneho di gobierno lealmente, liber di preocupacion partidista;
- * un set di regla y liña di guia etico cu ta garantiza dunamento di cuenta di e institucionnan publico y confianza den e actonan administrativo, incluyendo prioridadnan cu ta goberna e conducta etico di empleado publico;
- * autoridad di presupuesto y di impuesto cu por sigura cu ta cobra impuesto y cu ta administra e fondonan publico corectamente y cu ta usa nan eficientemente;
- * institucionan interno y externo cu ta responsabel pa monitoria tumamento di decision administrativo, respeta pa empleado publico y como salvaguardia contra corrupcion;
- * acceso rapido pa ciudadano y empresariado na un sistema di corte hudicial independiente cu procedimiento cu ta provee solucion rapido y definitivo di conflictonan, incluyendo, caminda ta apropia, e desaroyo di capacidad pa fiha atencion na areanan economico, administrativo y otro areanan special;
- * cuerpo policial cu ta traha cu mandato legal cla bao di control politico.

Si elabora e concepto na un manera mas concreto por bisa cu tin "calidad di gobernacion" ora cu cumpli entre otro cu e siguiente exigencianan denter di e cuadro formal di un estado di derecho democratico:

- * Na interes di comunidad gobierno mester trata tur hende igual pa ley y no mester duna privilegio.
- * Maneho di gobierno no por ta arbitrario y mester ta basa riba derecho legal.
- * Gobierno no por usa su competencianan na un otro manera cu loke ley ta prescribi.
- * Decisionnan di gobierno mester tuma luga na un manera transparente y controlabel pa medio di un procedura cuidadoso. E decisionnan di gobierno mester ta motiva.
- * Maneho di gobierno mester ta pronosticabel. Fundamentalmente gobierno

⁴Documento final cu ta relata e conclusionnan di e Conferencia na Rotterdam tocante Gobernacion y Integracion Europeo, teni na Rotterdam, 29-30 di Mei 1997.

mester cumpli cu su promesanan. Cambionan di maneho inespera ta en pugna cu e seguridad huridico. Cambionan den maneho ta exige un procedura cuidadoso.

- * E ciudadano mester tin e posibilidad di sa tur loke gobierno ta haci y ta laga di haci y e posibilidad di acudi na un huez independiente, ora e ta di opinion cu gobierno a perhudica su interesnan.
- * Gobierno mester administra na un manera eficiente, e medionan personal, financiero y material cu e tin na su disposicion y mester haci uso di nan na un manera efectivo pa cumpli cu su tarea- y responsabilidadnan. E mester acepta cu organonan constitucional designa pa haci tal ta duna conseho y vigila e eficiencia y efectividad ey.
- * Integridad di gobierno y di esnan cu ta carga poder publico (politiconan, gobernantenan, funcionario publico) no mester ta controversial y no mester ta posibel pa duda den nan. Integridad di gobernacion y di dignatarionan publico ta forma anto, parti integral di calidad di gobierno. Na ¶ 2.1.3. lo bay mas den detaye riba e concepto "integridad".

"Calidad di gobernacion" ta relaciona cu un gobierno cu ta organiza como un estado di derecho parlamentario y democratico, cu ta funciona segun e exigencianan di efectividad, eficiencia, ikedad, sinceridad, transparencia y controlabilidad, y cu ta satisface e necesidadnan cu comunidad ta exige di dje.

No ta competencia di e grupo di trabao pa drenta detayadamente den asuntonan científico, conceptual y teoretico relaciona cu e concepto calidad di gobernacion. E grupo di trabao lo usa e conceptonan "bon gobernacion", "calidad di gobernacion", "governacion drechi", "good governance" y "governacion confiabel", como sinonimo. Al caso ta cu tur e terminonan aki ta relaciona cu exigencianan cu ta impone riba e gobernacion den un estado di derecho democratico.

II.I.II. Responsabilidad pa bon gobernacion

Articulo 43, prome paragraf, di Statuut di Reino Hulandes ta stipula cu cada un di e paisnan individualmente mester percura pa realiza un bon gobernacion.⁵ Garantiza esaki ta segun Statuut asunto di Reino.

21

Historia di realizacion di e provision aki ta muestra den e caso aki a opta concientemente pa desvia di e regla cu asuntonan di Reino ta wordo atendi pa e Gobierno di Reino. Tabata considera cu preocupacion pa bon gobernacion como tal ta un asunto interno, o sea cu primordialmente e paisnan mes ta responsabel pa esaki. Den e aclaracion di Statuut ta papia di "interesnan di garantia". Solamente ora un pais no por garantiza "suficientemente" un bon gobernacion, Gobierno di Reino por tuma

⁵Articulo 43 paragraf 1 di Statuut: "Cada un di e paisnan mester percura pa realizacion di e derechonan y libertadnan humano fundamental, e seguridad di derecho y un bon gobernacion".

e previsionnan necesario a base di articulo 51 di Statuut pa medio di un medida general di gobernacion di reino.

Por yega na e conclusion anto cu di un banda e garantia di bon gobernacion ta asina importante cu Statuut ta considera esaki un asunto di Reino, pero cu di otro banda ta trata di un asunto cu ta pertenece asina tanto na asuntonan interno cu primordialmente e responsabilidad di e paisnan mes pa percura pa su realizacion.

II.I.III. Integridad di gobernacion

E calidad di gobierno ta wordo determina den gran medida pa loke e personanan cu ta cubri funcionnan den cual responsabilidadnan di gobierno ta wordo desempeña, ta haci of laga di haci. Ta trata den e caso ey tanto di funcionnan cu un caracter politico y di gobernacion (manera di parlamentario y ministro) como di funcionnan den e esfera di empleadonan publico. E desempeño den e funcionnan aki mester ta "integral".

Por papia di integridad di gobernacion solamente ora e autoridad, e competencianan y e medionan mara na e funcionnan publico, wordo destina, den cuadro di ley y derecho, exclusivamente na interes di e "causa publico", o sea den servicio di comunidad.

II.II. Contexto social, politico y cultural di e maneho di gobierno

Aruba tin un structura gubernamental y estatal parlamentario -democratico. Su base legal ta hancra den articulo 46 di Statuut y di e Constitucion di Aruba. Ta trata aki di un sistema deriva di ideanan cu a surgi na Europa Occidental den siglo 18 y cu despues a evoluciona den e contexto y desaroyonan social den e siglonan siguiente. E democracia parlamentario di Hulanda, cu den gran medida tabata e modelo pa esun di e partinan Caribeño di Reino, a haya su forma a base di e ideanan di Thorbecke den e circunstancianan social Hulandes di siglo 19 y a keda adapta den curso di tempo na e desaroyonan social.

22

Pa drecha e calidad di gobernacion na Aruba ta esencial pa nos ta consciente di e relacion entre e organizacion y e funcionamiento di gobernacion publico di un banda y di otro banda e contexto social den cual e gobernacion aki mester desempeña su responsabilidadnan. Durante e simposio tocante bon gobernacion cu a menciona anteriormente diferente experto a enfatiza cu no por abstrae e maneho politico, e maneho di gobernacion y di e empleadonan publico di e realidad social. Medidanan pa drecha calidad di gobernacion mester ta basa riba e realidad social.

E realidad y desaroyo social na Aruba ta desvia den aspectonan importante di e presuposicionnan implicito di e reglanan constitucional tocante e contexto social den cual gobernacion publico mester desempeña su responsabilidadnan na interes di e comunidad. En efecto aki e proceso politico y di gobernacion ta tuma lugar den un contexto social y cultural cu ta otro cu na Hulanda.

Gobierno na Aruba mester desempeña su responsabilidadnan den un contexto social caracteriza pa su escala chikito.

Den un contexto Caribeño a señala den literatura diferente característica di e escala chikito aki. A dedica hopi investigacion y publicacion científico na esaki, entre otro di Van de Bor, Klomp, Munneke, Römer y Verton. E estudionan aki ta demostra cu e diferencia den escala - tambe den nan interrelacion cu e caracter insular di e partinan Caribeño di Reino- tin consecuencia pa e proceso politico y social real na Aruba.

E contexto social di escala chikito di Aruba ta conduci na consecucionan pa cu e funcionamiento di gobernacion publico.

Un di e consecucionan di e escala chikito aki ta cu necesariamente e influencia di gobierno y di e aparato gubernamental proporcionalmente ta mas grandi den un micro-estado cu den un estado grandi. No solamente ta asina cu gobierno mester desaroya un gran variedad di actividadnan publico, pero ademas e ta encarga cu tareanan cu e sector priva ta atende den estadonan mas grandi. Te asta den caso di privatizacion extravagante e influencia di gobierno den e estadonan chikito aki lo keda grandi. Ademas gobierno casi semper mester haci esaki cu menos recursonan personal y material cu e gobiernonan den estadonan mas grandi.

Den un comunidad chikito e contactonan social estrecho ta trece cu ne un intensidad halto di interaccionnan "cara cara". E contactonan masha directo aki tin nan influencia riba tur sorto di relacion entre hende- y gruponan, tanto e relacionnan di colaboracion como esnan cu un caracter mas o menos conflictivo. Esaki ta conta tambe pa e relacionnan cu gobierno ta sostene. Mientras cu un colaboracion estrecho por stimula e proceso di tumamento di decision, e peliger di un competencia creciente, conflictonan profundo y polarizacion entre personan, ta haci daño na e calidad di e decisionnan cu ta wordo tuma. Den situacionnan di interaccionnan "cara cara", por ehempel, ta existi un probabilidad mas grandi cu proposicion-, conseho- y ideanan no ta wordo evalua na prome lugar a base di nan calidad di contenido, pero pa motibo di e lazonan cu ta existi cu e personan di kende nan ta bin.

23

E dinamica social di e escala chikito ta promove un compresion di diferente zona di influencia y door di esey un polarizacion mas intenso. Hopi biaha tin un convergencia di sistemanan di poder economico, politico y social den comunidadnan chikito. Esaki ta trece cune cu e diferente funcionnan social y e partimento di tarea corespondiente ta bira vago. E patronchinan tradicional di un partimento vago di tareanan social na su turno ta stroba e funcionamiento di e institucionnan cu ta basa riba un partimento specifico di tarea. E mutuo interaccion- y percepcionnan real ta determina, banda di - of hopi biaha na lugar di - e diferente reglanan constitucional, e proceso di gobernacion y eyden e funcionamiento di e diferente actornan, manera e organonan constitucional (Gobierno y Parlamento) y e partidonan politico.

Di e manera aki e escala chikito di Aruba ta stroba un separacion adecuado di responsabilidadnan entre e poder ehecutivo y e representacion popular como e

controlador di e poder ehecutivo di acuerdo cu e doctrina di e "Trias Política". Un separacion di funcion asina skerpi (control parlamentario basa riba dualismo) no ta algo di mes den e comunidad y situacion politico Arubano. Aunke e sistema politico di Aruba ta structura a base di dualismo (gobierno ta goberna y e representantenan di pueblo ta controla), e ta funciona mas bien como un sistema di gobernacion monistico, den cual e representacion di pueblo tambe ta hunga un rol di co-gobernante. Riba su mes un sistema di gobernacion asina no ta malo. Inglatera, cu hopi biaha ta wordo considera como e cuna di democracia parlamentario moderno, conoce un sistema di gobernacion monistico. Sinembargo e hecho cu e premisanan huridico abstracto di un banda y e situacion real di otro banda no ta coincide, ta crea problema, especificamente pa loke ta e aspectonan cu tin di haber cu garantiza calidad di gobernacion.

Ora formalmente ta spera di e representantenan di pueblo cu nan ta controla gobierno, si ta necesario pa medio di sancionnan politico, mientras cu en realidad nan ta funciona como co-gobernante, cierto "checks and balances" (mecanismanan di vigilancia y control), cu ta esencial pa por garantiza un bon gobernacion, ta cay afo. Anto mester compensa esey di un otro forma.⁶

Un otro consecuencia di e scala social chikito ta cu ta promove pa e desempeño di funcionnan publico (politico, administrativo y gubernamental) no keda dirigi exclusivamente riba sirbimento di interes general di e comunidad. E proposicionnan di e grupo di trabao tin como meta den nan interrelacion pa realiza cu los di e procesonan politico denter di e escala chikito ta incorpora garantia pa canalizacion di e procesonan aki, pa asina ey por cumpli cu e normanan di bon gobernacion.

Escala chikito -y e contexto social y politico relaciona cune- tin ademas -manera diferente investigado a determina- consecuencia pa e posicion y funcionamiento di e partidonan politico. Na Aruba ta e partidonan politico particularmente ta e instancianan cu ta recluta hende pa funcion politico.

Den estadonan chikito e proceso di reclutamento aki tradicionalmente ta tuma luga na un forma masha informal. Cu masha frecuencia e proceso di reclutamento ta pone enfasis riba e relacion personal y "respaldo" di esnan cu ya ta forma parti di e grupo. Esaki ta nifica cu logra alcanza y mantene un posicion di dirigente tin biaha ta bay via un net di relacion personal. Esaki riba su mes ta nifica atrobe cu lealtad na e dirigencia y conformidad denter di e structura ta haya mas enfasis cu competencia y innovacion. E proceso di tumamento di decision tin e tendencia di ta mara na persona; esaki ta aumenta e posibilidad pa intransparencia. Saliendo for di e hechonan aki e grupo di trabao a yega na e conclusion cu pa promove bon gobernacion ta necesario implementa medida pa influencia formacion y funcionamiento di partido politico den sentido positivo.

⁶ Tambe e provincia- y municipionan na Hulanda ta funciona segun e principio monistico. Ta compensa e falta di mecanismanan di vigilancia y control, entre otro, pa medio di un vigilancia di un "governacion superior", manera Gobierno di Reino, y pa medio di previsionnan di derecho administrativo, manera un sistema amplio di obhecion y apelacion.

Finalmente por indica como un consecuencia di escala chikito riba e relacion directo entre elector y esun elegi, e liñanan entre esnan cu ke realiza un procedimiento gubernamental y e gobierno ta mucho mas cortico. Si considera tambe e comprension social denter di e escala chikito ehercemento di influencia por yega na proporcionnan inacceptable. Ta trata aki di un problematica universal, cu naturalmente bo ta haya tur parti di mundo, pero escala chikito ta promove e fenomeno aki.

II.III. Naturaleza y sorto di cambio

Manera ya a indica anteriormente, e grupo di trabao ta di opinion cu ora di tuma medida pa mehora calidad di gobernacion mester sali for di cierto hechonan social existente. Algun di nan no ta cambia, manera e escala social chikito di Aruba. Otro hechonan existente - manera contacto cara cara den proceso politico y di gobernacion - ta consecuencia di nan y mester acepta nan como hecho real. Proposicionnan pa mejoracion di calidad di gobernacion, cu no ta tene cuenta cu e realidadnan ey, lo no surti niun efecto den practica.

Otro elementonan den e situacion existente si ta susceptibel pa cambio. Den e caso ey mester pensa si cu generalmente ta trata di cambio di conducta y di mentalidad. Pero realizacion di e cambionan ey no ta bira realidad "mediante decreto". Al fin y al cabo ta trata di cu esnan involvi - tanto gobernante como esnan cu ta wordo goberna - di berdad ta considera como nan responsabilidad pa aspira pa calidad di gobernacion y pa garantiz'e.

Pa aumenta calidad di gobernacion ta necesario crea e condicionnan pa un conducta cu ta promove esey, frenando na e mes momento actitud y conducta contrario pa medio di forman di supervision, control y sancion cu ta suficiente y adecuado.

E proposicionnan di e grupo di trabao ta contene te na cierto medida un "huridizacion" di procedimiento di gobernacion door di stipula norma procedural y material obhetivo y door di involucra directamente institucionnan politicamente independiente den cuadra di e control riba cumplimiento di e normanan. Tambe lo tene imposicion di sancion pafo di e proceso politico. E siguiente capitulon ta contene proposicionnan concreto pa e mehoracionnan ey.

AANBEVELINGEN

In dit rapport heeft de werkgroep aanbevelingen ontwikkeld om een proces op gang te brengen ter verbetering van de kwaliteit en de integriteit van bestuur in Aruba. De kwaliteit van het overheidsbestuur en de handhaving van beginselen van behoorlijk bestuur vergen een proces van voortdurende aandacht. Als gevolg van verander(en)de eisen en omstandigheden kunnen en moeten steeds maatregelen worden getroffen tot aanpassingen om de bestuurlijke kwaliteit te handhaven.

De maatschappelijke context is in hoge mate bepalend voor de aard en de wijze van verbeteringen in de kwaliteit van het openbaar bestuur. De overheid in Aruba moet haar verantwoordelijkheden vervullen in maatschappelijke omstandigheden die worden gekenmerkt door kleinschaligheid en een daarbij behorende politieke context. Uitgaande van deze omstandigheden adviseert de werkgroep een samenhangend geheel van maatregelen (programma) vast te stellen en uit te voeren ter verbetering en handhaving van de kwaliteit en de integriteit van de overheid.

Hoofdstuk 3. Politieke partijen

1. De aansprakelijkheid voor de vorming en het functioneren van een politieke partij moet duidelijk worden vastgelegd. De werkgroep beveelt aan wettelijk te bepalen dat een politieke groepering de rechtsvorm van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging dient te hebben. De inlevering van kandidatenlijsten kan slechts geschieden door een kiesgerechtigde die daartoe door deze vereniging is gemachtigd.
2. Het is noodzakelijk dat de financiering van politieke partijen sluitend wordt geregeld. Daarbij gelden als uitgangspunten enerzijds de garantie van "fair and equal opportunity" (artikel III.10 lid 2 Staatsregeling van Aruba) en anderzijds het tegengaan van verstrengeling van - in het bijzonder politieke en commerciële - belangen. De werkgroep beveelt aan in het wettelijk kader voor de financiering van politieke partijen en verkiezingskandidaten het volgende op te nemen.
 - * Het vaststellen van een maximum (op jaarbasis) voor campagne-uitgaven, zowel per individuele kandidaat als per partij.
 - * Het vaststellen van een maximum (op jaarbasis) voor wat betreft giften. Ook donors die zich niet aan de regels houden moeten strafbaar zijn, eventueel kan evenals in de Verenigde Staten worden aangegeven wie van het doen van giften kunnen worden uitgesloten.
 - * Het verplichten van het bijhouden van een zodanige administratie dat een praktische controle mogelijk is.
 - * Het verplichten van het opmaken van een financieel jaarverslag door de politieke partij volgens een vastgesteld model. Aangesloten kan worden bij het Nederlands systeem van controle ten aanzien van de aanwending van subsidiefondsen door politieke partijen. Het financiële jaarverslag wordt openbaar gemaakt.
 - * Het aanvullen van de regels met betrekking tot de geloofsbrieven in die zin dat de

betrokkene schriftelijk verklaart dat hij zich heeft gehouden aan de bepalingen van de landsverordening betreffende de campagnefinanciering. Indien achteraf blijkt dat dit niet het geval was is er sprake van valsheid in geschrifte, waartegen strafrechtelijk kan worden opgetreden.

3. De werkgroep beveelt aan de mogelijkheden na te gaan van een subsidieregeling naar Nederlands model ter bevordering van een hoger niveau van functioneren van de politieke partijen in Aruba.

Hoofdstuk 4. Integriteit bij politieke en bestuurlijke ambtsvervulling

4. Teneinde de kwaliteit van de besluitvorming in de ministerraad te garanderen beveelt de werkgroep aan om in het Reglement van Orde van de ministerraad de volgende bepalingen op te nemen:
 - * De Minister-President stelt de agenda voor de vergadering van de ministerraad vast. Een exemplaar van de agenda wordt tijdig, in beginsel een etmaal voor de aanvang van de vergadering, ter kennis van de ministers gebracht.
 - * De voor de raad bestemde stukken worden tenminste achtenveertig (48) uur voor de behandeling in de raad rondgezonden. In de stukken moet het desbetreffende advies van het hoofd van dienst zijn opgenomen. Stukken zonder adviezen van de betrokken diensthouders dienen niet ter behandeling in de ministerraad te worden doorgelaten.
 - * Stukken voor de ministerraad moeten zijn voorzien van een daartoe bestemd aanbiedingsformulier, waarin onder meer tot uitdrukking komt wat de raad wordt voorgelegd, welke beslissing wordt voorgesteld, welke de financiële consequenties van het voorstel zijn, wie de (eerst)verantwoordelijke minister is, welke andere ministers medeverantwoordelijk of betrokken zijn en wat hun mening is.
 - * In de vergadering van de raad worden alleen de op de agenda vermelde en tijdig rondgezonden stukken behandeld, tenzij de Minister-President in geval van hoge uitzondering toestemming verleent hiervan af te wijken.
 - * De Minister-President kan, indien een aangelegenheid door de minister, die daarvoor in de eerste plaats verantwoordelijk is, niet in de raad aan de orde wordt gesteld, in overeenstemming met het gevoel van de raad, zelf zorg dragen voor de indiening van deze aangelegenheid bij de raad.
 - * Reglementair ware vast te leggen dat ministers niet kunnen deelnemen aan besluitvorming over aangelegenheden waarbij zijzelf of hun verwanten tot in de derde graad belanghebbende zijn. Wanneer zulke zaken vallen binnen de portefeuille waarvoor zij als eerste verantwoordelijk zijn, dienen zij ook de voorbereiding van de besluitvorming erover in handen te stellen van een ambtgenoot. Besluiten, genomen zonder inachtneming van deze bepalingen, dienen ongeldig te worden verklaard.
5. Ten behoeve van de zuiverheid van het bestuur is het van groot belang dat publiekelijk bekend is, welke nevenfuncties worden bekleed door personen die publieke en bestuurlijke ambten vervullen, alsmede dat inzicht verkregen wordt in hun vermogenspositie.

De werkgroep beveelt in verband hiermede het volgende aan.

- * Een regeling met betrekking tot vervulling van nevenfuncties door ministers ware zo spoedig mogelijk vast te stellen. Gelet op de inhoudelijke overeenkomst tussen de voorstellen van de regering en de oppositie over deze kwestie, mag worden aangenomen dat voldoende draagvlak bestaat voor een regeling met betrekking tot nevenfuncties van ministers. Het is dan ook redelijk te veronderstellen dat deze regeling snel tot stand kan komen, zo nodig door het door de regering voorgestelde voorontwerp en het initiatief-voorstel van de oppositie te integreren.
 - * Eveneens ware zo spoedig mogelijk een regeling vast te stellen die erin voorziet dat de leden van de Staten van Aruba een openbare opgave doen van de functies en belangen inclusief hun vermogenspositie die van betekenis (kunnen) zijn met betrekking tot hun functie als Statenlid. Bepaald dient te worden dat Statenleden bij hun geloofsbriefven voormelde opgave doen, waarvan een openbaar register wordt aangelegd. Wijzigingen dienen binnen een bepaalde termijn (bijvoorbeeld drie maanden) te worden gemeld aan de voorzitter van de Staten, die deze onverwijld opneemt in voormeld openbaar register.
 - * Vooruitlopend op de voorgestelde wettelijke regelingen verdient het aanbeveling dat elke partij afzonderlijk de hierboven bedoelde gegevens van haar kandidaten openbaar maakt.
6. Aangezien de externe gevolgen van overtreding van de in de Comptabiliteitsverordening gestelde beperkingen op het verrichten van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door ministers in artikel 31 Comptabiliteitsverordening niet duidelijk zijn geregeld, wordt voorgesteld de in de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Comptabiliteitsverordening voorgestelde wijziging van bedoeld artikel op zo kort mogelijke termijn tot stand te brengen, zo nodig bij incidentele wijziging.
7. Teneinde het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, beveelt de werkgroep aan te geraken tot een vergelijkbare regeling als opgenomen in het Nederlands ontwerp van de wet BIBOB, voorts bij de uitvoering daarvan tot wederzijdse samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk te komen.
8. Voorkomen dient te worden dat politieke ambtsdragers in het kader van het uitoefenen van hun bevoegdheden ongestraft wettelijke regelingen kunnen schenden. Om hierin te voorzien beveelt de werkgroep aan in het Wetboek van Strafrecht van Aruba te bepalen dat met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar worden gestraft de ministers:
- * die medewerking verlenen aan landsbesluiten, wetende dat daardoor bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba, de Staatsregeling van Aruba of enige andere in Aruba geldende wettelijke regeling worden geschonden;
 - * die uitvoering geven aan landsbesluiten, wetende dat deze niet zijn voorzien van de vereiste medeondertekening door (een) andere mede-verantwoordelijke minister(s);

- * die handelingen verrichten, besluiten nemen of bevelen geven, wetende dat daardoor bepalingen van de bovengenoemde genoemde wettelijke regelingen worden geschonden;
- * die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan één of meer van de bovengenoemde genoemde wettelijke regelingen, voor zover deze uitvoering behoort tot hun verantwoordelijkheid of hun uitdrukkelijk is opgedragen.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan wettelijk vast te leggen dat veroordeling voor deze ambtsmisdrijven kan leiden tot ontzetting uit zowel het actief en als het passief kiesrecht.

De procedurele kant van deze materie ware nader te regelen in het Wetboek van Strafvordering.

9. Onwettig handelen van een politieke ambtsdrager in het kader van zijn ambtsuitoefening kan voor de overheid - en dus de gemeenschap - grote financieel nadelige gevolgen hebben. Daarom moet het naar de mening van de werkgroep mogelijk worden gemaakt een strafrechtelijke veroordeling wegens ambtsmisdrijven te doen volgen door een civiele procedure tot verhaal van de financiële schade die de overheid heeft geleden of om financiële voordelen van het onwettig handelen ten goede te doen komen aan de overheid.

Voorgesteld wordt te komen tot een wettelijk kader voor financiële aansprakelijkheid van een politieke ambtsdrager jegens de betrokken overheid voor de gevallen als hier bedoeld.

10. De werkgroep is van mening dat de Algemene Rekenkamer bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheid als controleur van de uitvoerende macht een belangrijke - aanvullende - bijdrage dient te leveren aan de waarborging van kwaliteit, deugdelijkheid en zuiverheid van het bestuur. Om zulks te garanderen en ter verdere versterking en waarborging van de onafhankelijkheid en objectiviteit van de Algemene Rekenkamer stelt de werkgroep het volgende voor.

- * De Algemene Rekenkamer dient zo groot mogelijke vrijheid te worden gelaten voor wat betreft haar begroting. Indien de voorstellen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot haar begroting goed zijn onderbouwd, ware deze begroting zonder meer overeenkomstig die voorstellen vast te stellen. Indien de regering of de Staten amendering van het begrotingsvoorstel wensen, dient daartoe niet te worden overgegaan zonder voorafgaand overleg met - en bij voorkeur met instemming van - de Algemene Rekenkamer.
- * Binnen de kaders van de overeengekomen personeelsformatie en van de daarmee samenhangende beschikbare financiële middelen dient de Algemene Rekenkamer bevoegd te zijn zelf haar personeel te benoemen.
- * Uitdrukkelijk ware in de taakomschrijving van de Algemene Rekenkamer op te nemen dat zij een verantwoordelijkheid heeft tot het bijdragen aan de kwaliteit van bestuur van Aruba in brede zin. Niet alleen de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid van het bestuur dienen te worden gecontroleerd, ook moet de Algemene Rekenkamer onderzoeken kunnen doen naar de bestuurlijke zuiverheid en integriteit. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van 'kwetsbare' beslissingen en handelingen van bestuur en overheidsfunctionarissen, zoals bijvoorbeeld ten

aanzien van het afgeven van vergunningen. De Algemene Rekenkamer dient in dit verband een meer pro-actief beleid voeren.

- * Voor een optimale uitoefening van haar taak dient er een directe betrokkenheid te worden gecreëerd tussen de Algemene Rekenkamer en de financiële huishouding van de overheid.

Hoofdstuk 5. Administratief apparaat

11. Om te kunnen komen tot de inbedding van een meer zakelijke, objectieve en enigszins afstandelijke instelling in de ambtelijke cultuur, beveelt de werkgroep aan om door middel van het opstarten van een bewustwordingstraject, de ambtelijke integriteit te vergroten als centraal onderdeel van verbetering van de kwaliteit van het bestuur.

12. Om inbreuken op de ambtelijke integriteit te voorkomen en te corrigeren adviseert de werkgroep het volgende aan.

- * In de eerste plaats dient de kwaliteit van de ambtelijke diensten te worden bewaakt en bevorderd door regelmatige beoordeling van het functioneren van ambtelijke medewerkers. Het houden van periodieke functioneringsgesprekken en methodische personeelsbeoordelingen volgens gestandaardiseerde procedures en aan de hand van tevoren bepaalde criteria dient dan ook zo snel mogelijk te worden ingevoerd. Dat geldt voor de ambtelijke medewerkers op elk niveau, dus ook hen in leidinggevende posities.

In het kader van deze functioneringsgesprekken en personeelsbeoordelingen moet integriteit van het ambtelijk opereren een vast punt van aandacht zijn. Niet-integer handelen moet consequenties hebben voor de loopbaanperspectieven in de ambtelijke dienst.

- * Aan de wettelijke verplichting tot aflegging van de ambtseed of -belofte door ambtenaren dient strikt de hand te worden gehouden. Dat is een belangrijke basis voor maatregelen bij niet-integer handelen of nalaten.
- * De bevoegdheid van hoofden van dienst om disciplinaire maatregelen te treffen ten aanzien van disfunctionerende ambtelijke medewerkers ware in de LMA vast te leggen. De criteria voor oplegging van disciplinaire sancties moeten in de wet worden opgenomen, terwijl de medewerker beroep moet kunnen instellen bij een onafhankelijke instantie. Een duidelijke en sluitende wettelijke regeling ten aanzien van disciplinaire maatregelen voor ambtenaren - welke ongeacht de persoon wordt nageleefd - dient een einde te maken aan het fenomeen van disfunctionerende ambtenaren.
- * Openbare colleges en ambtenaren dienen gewezen te worden op de verplichting zoals bepaald in artikel 200 Wetboek van Strafvordering van Aruba om in de daar bedoelde gevallen onverwijld aangifte doen van misdrijven waarvan zij kennis krijgen in de uitoefening van hun bediening.
- * Ambtenaren die kennis hebben van niet-integer handelen van andere ambtelijke medewerkers of organisaties (en eventueel van bestuurders), moeten deze informatie kunnen doorgeven, opdat corrigerende actie kan worden genomen.

13. Een behoorlijk financieel beheer is een van de elementen van een goed bestuur. Voor zover het ambtelijk apparaat in deze tekort schiet beveelt de werkgroep aan om, gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid welke rust op de hoofden van dienst en andere leidinggevenden, te komen tot een regeling waarbij functionarissen, verantwoordelijk voor het doen van uitgaven zonder dat daarvoor ruimte op de vastgestelde begroting is, persoonlijk aansprakelijk gesteld worden voor de eventuele begrotingsoverschrijdingen.
14. De controle door de Centrale Accountantsdienst, de Algemene Rekenkamer en de Landsrecherche maken een belangrijk onderdeel uit van het integriteitsproces. Naast het voorzien in een optimale bemanning, dient het beleid van de regering erop gericht te zijn de aanbevelingen van deze instanties op te volgen.
15. De lopende trajecten tot verbetering van de ambtelijke organisatie moeten met kracht worden uitgevoerd. Daarbij dient de ambtelijke organisatie te worden doorgelicht op kwetsbaarheid van bepaalde handelingen.
16. De overheid dient een objectief en actief personeelsbeleid te voeren. Concreet stelt de werkgroep het volgende voor.
 - * In het Reglement van Orde van de ministerraad dient te worden vastgelegd dat over benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van alle ambtenaren in de ministerraad wordt beraadslaagd en besloten.
 - * Voorts dient wettelijk te worden gegarandeerd dat benoemingen alleen kunnen plaatsvinden in vacatures die behoren tot de vastgestelde formatie en dat de benodigde financiële middelen binnen de vastgestelde begroting beschikbaar zijn. Hetzelfde geldt ten aanzien van bevorderingen. Het 'ter beschikking van de minister stellen' van ambtenaren om oneigenlijke (politieke) redenen (bijvoorbeeld met als gevolg dat die ambtenaren "blijven thuiszitten"), dient te worden tegengegaan als zeer ongewenst.
 - * Wanneer aan de voorgestelde wettelijke voorschriften niet wordt voldaan, kan benoeming c.q. bevordering niet plaatsvinden. Immers, benoemingen en bevorderingen vinden plaats bij landsbesluit. Indien daarbij blijkt dat niet aan de wettelijke vereisten is voldaan, dient de Gouverneur het landsbesluit - dat immers contralegem is - niet te ondertekenen.
 - * De procedure voor werving en selectie van ambtelijke medewerkers moet objectief, doorzichtig en controleerbaar zijn.
 - * De voor benoeming van ambtenaren gestelde eisen van bekwaamheid, geschiktheid, het aanwezig zijn van een vacature conform de vastgestelde personeelsformatie en van de nodige financiële middelen binnen de begroting, enz. dienen ook van toepassing te worden verklaard op arbeidscontractanten. Om te verzekeren dat aan deze voorwaarden wordt voldaan, dient de aanstelling van arbeidscontractanten pas na advies van de directeur Personeel en Organisatie te kunnen plaatsvinden. Voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst dient tevens het vereiste van voorafgaande machtiging bij landsbesluit te worden gesteld. Evenals met betrekking tot benoeming van ambtenaren dient daarover in de ministerraad te worden beraadslaagd en besloten.

Indien daarbij blijkt dat niet aan de voormelde wettelijke vereisten is voldaan, dient de Gouverneur het landsbesluit niet te ondertekenen, zijnde dit immers contra-legen.

17. De werkgroep geeft in overweging om de aanbevelingen van de Commissie Biesheuvel en de Commissie Wawoe om gebruik te maken van de mogelijkheden om Arubanen stage te laten lopen en on-the-job te trainen bij Nederlandse ministeries en decentrale overheden de over te nemen. Daarbij ware in onderlinge samenwerking van de Koninkrijkspartners een uitwisselingsprogramma met de VNG op te zetten, waardoor ervaren deskundige medewerkers uit de andere Koninkrijkslanden gedurende de periode van afwezigheid de werkzaamheden vervullen.
18. De werkgroep adviseert de flexibiliteit in de honorering van ambtelijk personeel te vergroten door schaarse deskundigheid en bijzondere prestaties beter te belonen. Daarnaast dient een grotere evenwichtigheid in de opbouw van het ambtelijk apparaat te worden bevorderd.
Voorts ware op korte termijn de nieuwe Bezoldigingsregeling - die ook voorziet in een systematiek van beoordelingen - in werking te doen treden.

Hoofdstuk 6. De relatie burger-overheid

19. Aangezien burgerschapszin één der fundamentele elementen is van een democratisch bestuur, stelt de werkgroep voor in het kader daarvan de volgende maatregelen te treffen.
De kennis van de burger met betrekking tot de Arubaanse Staatsregeling, de inrichting en werking van de overheid, ware te bevorderen door geregelde voorlichting ter zake via de media.
Voorts ware de jeugd de nodige kennis bij te brengen van de (locale) vaderlandse geschiedenis en de staatsinrichting door het onderwijs in deze vakken tot een integraal onderdeel van het onderwijspakket te maken.
Ter bevordering van de controle op het bestuurlijk handelen van de overheid, ware de ontwerp-landsverordening Openbaarheid van Bestuur zo spoedig mogelijk in te voeren. Daarbij ware tevens te bepalen, dat de overheid naast haar verplichting om aan de burger op diens verzoek informatie te verstrekken, tevens verplicht is de burger uit eigen hoofde informatie te verstrekken inzake haar beleid.
* De werking van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur - opgesteld naar Nederlands model - dient periodiek te worden geëvalueerd ten aanzien van de effectiviteit en zo nodig te worden aangepast.

Hoofdstuk 7. Verbeteringsprogramma: uitvoering en voortgang

20. De werkgroep stelt voor om na de politieke besluitvorming ten aanzien van de bovengenoemde aanbevelingen een integraal implementatieprogramma te laten opstellen, de werkgroep kan eventueel hiermee worden belast. Voor wat betreft de

uitvoering van dit programma beveelt de werkgroep aan gebruik te maken van externe expertise. Zij adviseert een Task Force in te stellen, die de minister van Algemene Zaken bijstaat bij de bevordering van de kwaliteit van het bestuur. Deze Task Force dient beperkt van omvang te zijn en te zijn samengesteld uit onafhankelijke leden. Ten aanzien de voortgang van de uitvoering van het implementatieprogramma ware door de Task Force een periodiek openbaar rapport uit te brengen, zonodig gepaard met voorstellen tot bijstelling van het programma.

1. INLEIDING

1.1. Probleemstelling: het belang van verbetering van het overheidsbestuur

Een bestuur van hoge kwaliteit vormt een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat. Waar de kwaliteit van het openbaar bestuur tekort schiet, moeten dan ook verbeteringen worden aangebracht.

Verbetering van de kwaliteit van het bestuur vormt naar de mening van de werkgroep dan ook een wezenlijk onderdeel van de maatschappelijke ontwikkeling van Aruba. “Good governance” is een wezenskenmerk van een volwassen en volwaardige samenleving.

Een overheid die voldoet aan eisen van politieke en bestuurlijke kwaliteit is in de eerste plaats een belang van Aruba zelf. Voldoet een overheid niet aan die vereisten dan zal zij haar verantwoordelijkheden ten behoeve van de bevolking niet optimaal kunnen vervullen en op grond daarvan als ‘niet-deugdelijk’ worden gezien. Wanneer de verantwoordelijke politici, bestuurders en ambtenaren er geen blijk van geven serieus te streven naar verwezenlijking van de eisen van kwaliteit, komt de legitimiteit van het overheidsbestuur in het geding, hetgeen er op den duur toe zal leiden dat de bevolking het vertrouwen in de overheid verliest. Mensen zullen hun eigen gang gaan met grote risico’s voor desintegratie van de samenleving. Daarnaast zullen investeerders terughoudend zijn vanwege de onzekerheid over de kwaliteit van het overheidsbestuur aangezien het bestuur kwetsbaar zal zijn voor ongewenste invloeden.

Een aanvullende reden om het bestuur te verbeteren ligt in het feit dat elk der landen van het Koninkrijk der Nederlanden zich in het Statuut heeft verplicht zorg te dragen voor “de verwezenlijking van de deugdelijkheid van bestuur”. Tekortkomingen op dat gebied moeten ook op grond daarvan ongedaan worden gemaakt.

Beter bestuur in Aruba is niet van belang omdat anderen dat nodig vinden, bijvoorbeeld Nederland als de grootste Koninkrijkspartner. Wel kan gebruik worden gemaakt of lering worden getrokken van de ervaringen en deskundigheid van Nederland op dit gebied.

Onze kleinschalige Caraïbische samenleving en het daarop geënt politiek proces brengen evenwel specifieke problemen met zich mee om te voldoen aan de eisen van een democratische rechtsstaat en de beginselen van behoorlijk bestuur. Dat geldt op velerlei gebied. Ook de ervaring en de deskundigheid in het Caraïbische gebied kunnen dan van nut zijn.

De probleemstelling voor de opstelling van dit rapport werd gevormd door de vraag, die ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het Koninkrijksstatuut door de Minister-President van Aruba werd gesteld:

"De vraag die ten aanzien van de deugdelijkheid van bestuur rijst is: waaraan moet dat in onze kleine gemeenschappen gewaardeerd, gemeten en getoetst worden? En hoe kan de deugdelijkheid van bestuur binnen onze politieke, sociale en culturele context het best verwezenlijkt worden?"

1.2. Onderkenning van de noodzaak tot verbetering

Het belang en de noodzaak van verbetering van de kwaliteit van het bestuur worden in Aruba breed onderkend en erkend. Er lijkt dan ook maatschappelijk een breed draagvlak aanwezig te zijn voor ingrijpende maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het bestuur. Dat bleek o.a. uit de toespraken, die op 15 december 1994 werden gehouden ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk. De noodzaak van verbetering van het bestuur werd verder uitgediept tijdens een internationaal symposium over de deugdelijkheid van bestuur in kleine landen, dat van 26 tot en met 28 april 1995 in Aruba plaatsvond.⁷

Aan het slot van dit symposium stelde de Minister-President van Aruba voor om in Koninkrijksverband een gemengde werkgroep in te stellen met als taak om - mede aan de hand van de resultaten van het symposium - concrete voorstellen te doen voor maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het bestuur in Aruba en de Nederlandse Antillen.

Tijdens de vergadering van de Ministeriële Samenwerkingsraad d.d. 7 augustus 1995 werd overeengekomen dat zulke voorstellen eerst door de Nederlandse Antillen en Aruba zelf zouden worden opgesteld. De kwaliteit van het bestuur in die landen is immers een belang dat in eerste instantie tot hun verantwoordelijkheid en zorg behoort. Voor de voorbereiding van de voorstellen werd begin 1997 een gezamenlijke Arubaans-Antilliaanse werkgroep ingesteld.

Het voorzitterschap van deze werkgroep werd in handen gelegd van de Gevolmachtigde Minister van Aruba in Nederland, de heer mr. A.G. Croes. Tot leden namens de Nederlandse Antillen werden in de werkgroep benoemd de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland, drs. C. de Haseth, het Hoofd van het Bureau Constitutionele Zaken of een door deze aan te wijzen medewerker, het Hoofd van het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken of een door deze aan te wijzen medewerker.

Naast de voorzitter werden namens Aruba tot lid van de werkgroep benoemd de heer mr. N. E. Henriquez en de heer drs. F.R. de Kort RA. Tot secretaris van de werkgroep werd de heer mr. H. J. Franssen aangewezen.

De werkgroep kreeg tot taak eerst het kader aan te geven, waarbinnen gewerkt zou moeten worden aan de kwaliteit van bestuur in Aruba en de Nederlandse Antillen. Rekening houdend met de werkelijkheid in beide samenlevingen, zou de werkgroep adviezen geven over wat noodzakelijk en haalbaar is ter verbetering van het overheidsbestuur in beide landen.

⁷ De inleidingen tijdens dit symposium en een weergave van de gevoerde discussie zijn opgenomen in de bundel "Deugdelijkheid van Bestuur in Kleine Landen - Koninkrijkssymposium 26, 27 en 28 april 1995", Aruba, 1995. In deze bundel is ook de tekst opgenomen van de inleidingen die de Nederlandse minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de ministers-presidenten van de Nederlandse Antillen en Aruba hielden bij de herdenking van het 40-jarig bestaan van het Koninkrijksstatuut op 15 december 1994.

Een door de werkgroep opgesteld plan van aanpak (zie 1.3) voor de uitvoering van haar opdracht kreeg de goedkeuring van de Ministeriële Samenwerkingsraad.

1.3. Plan van aanpak

De werkgroep heeft in de eerste plaats overwogen dat weliswaar moet worden aangesloten bij de internationale definiëring van begrippen als "deugdelijk bestuur", "kwaliteit van de overheid", "good governance" of "reliable administration", maar dat die ruim geformuleerde en abstracte normen moeten worden uitgewerkt voor de specifieke Arubaanse maatschappelijke en politieke context.

Een tweede overweging van de werkgroep is dat de te nemen maatregelen en te stellen prioriteiten in hun samenhang op essentiële gebieden een maximaal effect moeten sorteren. De werkgroep is van mening dat in het bijzonder prioriteit moet worden gegeven aan maatregelen ter bevordering van de politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit. Integriteit dient volgens de werkgroep te worden aangemerkt als uitgangspunt en essentie van maatregelen die op korte termijn genomen dienen te worden.

In de derde plaats heeft de werkgroep overwogen dat verbeteringen op het punt van kwaliteit van bestuur veelal alleen geleidelijk kunnen worden geëffectueerd. Op een aantal punten zijn echter op korte termijn verbeteringen noodzakelijk, daarvoor dienen waar nodig prioriteiten te worden gesteld.

In de vierde plaats heeft de werkgroep overwogen dat de zorg voor kwaliteit van bestuur geen eenmalige aangelegenheid is. De kwaliteit van het overheidsbestuur en de handhaving van beginselen van behoorlijk bestuur vergen een proces van voortdurende aandacht. Als gevolg van verander(en)de eisen en omstandigheden kunnen en moeten steeds maatregelen worden getroffen tot aanpassingen om de bestuurlijke kwaliteit te handhaven.

Nodig is derhalve een consistent volgehouden beleid voor de komende jaren. De werkgroep meent daarom dat er een stappenplan voor de implementatie dient te worden opgesteld met prioriteiten en "benchmarks", alsmede de instelling van een monitoringssysteem voor bewaking van de voortgang. Op basis van periodieke analyse en evaluatie van de voortgang van de uitvoering van het beleid moet worden bepaald welke volgende stappen kunnen en moeten worden genomen tot verbetering van de inrichting en werking van het openbaar bestuur en het daarop gericht politiek proces.

In de laatste plaats heeft de werkgroep onderzocht welke projecten tot verbetering van het functioneren van het overheidsapparaat reeds in uitvoering zijn en op welke wijze praktische aansluiting bij deze projecten gerealiseerd kan worden.

Op grond van de genoemde overwegingen stelde de werkgroep in haar plan van aanpak voor de aandacht in het beleid tot verbetering van de kwaliteit van het bestuur te richten op de volgende categorieën:

1. de positie en het functioneren van politieke partijen;

2. de ambtsvervulling van politieke ambtsdragers;
3. het administratieve apparaat;
4. de relatie burger - overheid.

In de vergadering van de Ministeriële Samenwerkingsraad van 3 februari 1997 zijn de ministerraden van Aruba en van de Nederlandse Antillen akkoord gegaan met deze nadere formulering van de opdracht.

Na deze beslissing verschenen eind juni 1997 de rapporten van de Commissie Financieringsmodaliteiten (Commissie-Wawoe) en de Adviescommissie Samenwerking Aruba - Nederland (Commissie-Biesheuvel) over de financiële ontwikkelingsrelatie van respectievelijk de Antillen en Aruba met Nederland⁸, welke rapporten ook voor een deel van belang zijn voor de kwaliteit van het overheidsbestuur.

1.4. Differentiatie tussen Aruba en de Nederlandse Antillen

Tijdens de uitvoering van de opdracht van de werkgroep is het noodzakelijk gebleken in de analyses en aanbevelingen te differentiëren tussen enerzijds de Nederlandse Antillen en anderzijds Aruba. De omstandigheden en ontwikkelingen in beide landen verschillen in die mate - bijvoorbeeld wat de staatkundige structuur en de politieke en bestuurlijke verhoudingen betreft - dat het noodzakelijk bleek voor elk land afzonderlijk te rapporteren. Eveneens is gebleken dat de Nederlandse Antillen in vergelijking tot Aruba reeds diverse aanvullende wettelijke voorzieningen kent. Derhalve bevat het thans voorliggende rapport uitsluitend voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van het bestuur in Aruba.

1.5. Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt enerzijds ingegaan op de in dit rapport gehanteerde begrippen, anderzijds op de maatschappelijke en politieke context van Aruba. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden achtereenvolgens de vier genoemde aandachtsgebieden behandeld. Hoofdstuk 7 betreft tenslotte de implementatie van het programma waarin de beleidsmaatregelen tot verbetering van de bestuurlijke kwaliteit zijn opgenomen.

⁸ * Adviescommissie Samenwerking Aruba - Nederland; "Op Eigen Benen", eindrapport, Den Haag, 30 juni 1997.

* Commissie Financieringsmodaliteiten: "Ontwikkeling in Vertrouwen - naar een Antilliaanse Ontwikkelingsfinancieringsmaatschappij", Den Haag 30 juni 1997.

2. KWALITEIT VAN DE OVERHEID IN ARUBAANSE CONTEXT

2.1. Kwaliteit van overheidsbestuur en bestuurlijke integriteit

2.1.1. Begripsomschrijving

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden kent in artikel 43 het begrip "deugdelijkheid van bestuur". Uit artikel 46 blijkt dat de staatsinrichting van de landen in het Koninkrijk wordt gestructureerd als een parlementaire democratie, waarbij via rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen volksvertegenwoordigende lichamen worden gekozen. Noch uit het Statuut noch uit de toelichting blijkt wat moet worden begrepen onder het begrip "deugdelijk bestuur".

In internationaal verband wordt de afgelopen decennia gesproken over "good governance". In een resolutie van de Raad van de Europese Gemeenschap uit 1991 is dit begrip verder uitgewerkt in de volgende normen:

- "democratic decision-making";
- "adequate governmental transparency and financial accountability";
- "creation of a market-friendly environment for development";
- "sensible economic and social policies";
- "measures to combat corruption";
- "respect for the rule of law, human rights and freedom of expression".

Deze normen ("general principles of government") vormen de kernelementen van een democratische rechtsstaat.

Hoewel deze normen in hoge mate abstract zijn, tonen zij wel aan dat good governance niet alleen betrekking heeft op het bestuurlijk handelen in enge zin maar ook op het feitelijke politieke en bestuurlijke proces waarbinnen dit bestuurlijk handelen plaatsvindt. Willen voornoemde normen tot hun recht komen dan dienen daartoe "checks and balances" te worden ingebouwd.

In een recente studie van de Organisation for Economic Cooperation and Development en de Europese Commissie is het begrip "reliable public administration" geïntroduceerd⁹. Deze studie was vooral gericht op de bestuurlijke eisen van verdere Europese integratie. Niettemin kunnen de conclusies van die conferentie ook in ruimer verband van belang worden geacht. In deze conclusies zijn met betrekking tot het begrip "reliable government" de volgende "means of actions and control" geformuleerd¹⁰:

* a set of rules, sometimes laid out in a code of administrative procedures, governing

³ "Reliable Public Administration", bijdrage aan de conferentie over "Governance and European Integration", Rotterdam, 29 en 30 mei 1997. Deze bijdrage werd opgesteld door SIGMA: "a joint initiative of the OECD Centre for Co-operation with the Economies in Transition and the European Union PHARE Programme".

¹⁰ Final document stating the outcome of the Rotterdam conference on Governance and European integration, held in Rotterdam, 29-30 May 1997.

- relations between citizens and their government, including obligations to ensure transparency, equal access to public services, to justify decisions and respect time requirements, to conduct proceedings in which all parties have a right to notice and opportunity to be heard, to provide for remedies and appeals, etc. (complemented for instance by an Ombudsman-type institution);
- * a set of rules and guidelines providing for ongoing communication between the government and civil society and its components, including NGO's and unions;
 - * a professional civil service, governed by law, with hiring and promotion based on human resources management policies (including merit, skills, motivation, stable work force), loyally implementing government policy, free from partisan preoccupation;
 - * a set of rules and ethical guidelines, guaranteeing the accountability of public institutions and the reliability of administrative acts, including priorities governing the ethical behavior of public servants;
 - * budget and tax authorities which can ensure that taxes are collected and that public funds are correctly managed and efficiently spent;
 - * internal and outside institutions responsible for monitoring administrative decision-making, respected by civil servants and safeguarding against corruption;
 - * ready access by citizens and business to a system of independent courts with procedures providing for the prompt and final settlement of disputes including, where appropriate, the development of capacities to address economic, administrative and other special areas;
 - * police forces working with clear legal mandate under political control.

Meer concreet uitgewerkt is van "kwaliteit van bestuur" onder meer sprake wanneer binnen de formele kaders van de democratische rechtsstaat wordt voldaan aan de volgende eisen:

- * In het belang van de gemeenschap moet de overheid een ieder voor de wet gelijk behandelen en geen privileges verlenen.
- * Het bestuurshandelen mag niet willekeurig zijn en moet zijn gebaseerd op het recht.
- * De overheid mag van haar bevoegdheden geen ander gebruik maken dan de wet voorschrijft.
- * De besluiten van de overheid moeten op inzichtelijke en controleerbare wijze tot stand komen via een zorgvuldige procedure. De besluiten van de overheid moeten zijn gemotiveerd.
- * Het handelen van de overheid moet voorspelbaar zijn. De overheid moet toezeggingen in beginsel nakomen. Onverwachte beleidswijzigingen zijn in strijd met de rechtszekerheid. Wijzigingen in beleid vergen een zorgvuldige procedure.
- * De burger moet de mogelijkheid hebben het doen en laten van de overheid te kennen en zich tot de onafhankelijke rechter te wenden, indien hij meent door de overheid te zijn geschaad in zijn belangen.
- * De overheid dient de haar ter beschikking staande personele financiële en materiële middelen op uitgeoefend op deze doelmatigheid en effectiviteit.
- * De integriteit van de overheid en van hen die publieke macht dragen (politici, bestuurders ambtenaren) moet onomstreden zijn en niet betwijfeld kunnen worden. Integriteit van het bestuur en publieke gezagsdragers maakt dus een integraal onderdeel uit van de kwaliteit van de overheid. In §2.1.3. zal op het begrip "integriteit" nader worden ingegaan.

"Kwaliteit van bestuur" heeft betrekking op een overheid die is ingericht als een parlementair - democratische rechtsstaat, die functioneert volgens de eisen van effectiviteit, efficiency, rechtsgelijkheid, openheid, inzichtelijkheid en controleerbaarheid en die voorziet in de behoeften die de samenleving aan haar stelt.

Het ligt niet op de weg van de werkgroep uitgebreid in te gaan op wetenschappelijke, begripsmatige en theoretische kwesties met betrekking tot het begrip kwaliteit van bestuur. De werkgroep zal de begrippen "deugdelijkheid van bestuur", "kwaliteit van bestuur", "behoorlijk bestuur", "good governance" en "reliable administration", als synoniemen hanteren.

Waar het om gaat is dat deze termen alle betrekking hebben op de eisen die aan het bestuur worden gesteld in een democratische rechtsstaat.

2.1.2. Verantwoordelijkheid voor deugdelijkheid van bestuur

Artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden legt de zorg voor de verwezenlijking van de deugdelijkheid van bestuur bij elk van de afzonderlijke landen¹¹. Het waarborgen hiervan is volgens het Statuut een aangelegenheid van het Koninkrijk.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling blijkt dat op dit punt zeer bewust is gekozen voor afwijking van de regel dat Koninkrijksaangelegenheden worden behartigd door de Koninkrijksregering. De zorg voor de deugdelijkheid van bestuur werd als een zodanig interne aangelegenheid beschouwd, dat primair de landen zelf daarvoor verantwoordelijk zijn gesteld. In de toelichting op het Statuut wordt gesproken van "waarborgbelangen". Eerst wanneer een land de deugdelijkheid van bestuur "niet voldoende" zou waarborgen, kan de Koninkrijksregering op grond van artikel 51 van het Statuut bij algemene maatregel van rijksbestuur de vereiste voorzieningen treffen.

Concluderend kan worden vastgesteld dat enerzijds de waarborging van deugdelijkheid van bestuur van zo groot belang is dat dit in het Statuut is aangemerkt als een Koninkrijksaangelegenheid, maar dat het anderzijds gaat om een zaak die zodanig tot de interne aangelegenheden behoort dat de zorg voor de verwezenlijking ervan primair een verantwoordelijkheid is van de landen zelf.

2.1.3. Integriteit van bestuur

De kwaliteit van de overheid wordt in belangrijke mate bepaald door het doen en laten van de personen die functies bekleden waarbij overheidsverantwoordelijkheden worden vervuld. Het gaat daarbij zowel om functies van politieke en bestuurlijke aard

¹¹ Artikel 43 lid 1 Statuut: "Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur."

(zoals volksvertegenwoordigers en ministers) als om functies in de ambtelijke sfeer. Deze functie vervulling moet "integer" zijn.

Van integriteit van het bestuur is alleen sprake wanneer het gezag, de bevoegdheden en de middelen verbonden aan publieke functies, binnen de kaders van wet en recht, uitsluitend worden ingezet ten behoeve van de "publieke zaak", d.w.z. ten dienste van de gemeenschap.

2.2. Maatschappelijke, politieke en culturele context van het overheidshandelen

Aruba heeft een parlementair - democratische staats- en bestuursstructuur, waarvoor de basis ligt in artikel 46 van het Statuut en in de Staatsregeling van Aruba.

Het betreft hier een stelsel dat is voortgekomen uit ideeën in West-Europa in de 18e eeuw en dat vervolgens is geëvolueerd in de maatschappelijke context en de maatschappelijke ontwikkelingen in de eeuwen daarna. De parlementaire democratie van Nederland, welke in hoge mate model heeft gestaan voor die in de Caraïbische Koninkrijksdelen, kreeg vorm op basis van de ideeën van Thorbecke in de Nederlandse maatschappelijke omstandigheden van de 19e eeuw en werd in de loop der tijd aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur in Aruba is het essentieel dat men zich bewust is van het verband tussen enerzijds de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur en anderzijds de maatschappelijke context, waarin dit bestuur zijn verantwoordelijkheden moet vervullen. Tijdens het eerdergenoemde symposium over deugdelijkheid van bestuur werd door verschillende deskundigen benadrukt dat politiek, bestuurlijk en ambtelijk handelen niet geabstraheerd kan worden van het feitelijk maatschappelijk gebeuren. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het bestuur dienen geënt te zijn op de maatschappelijke werkelijkheid.

De maatschappelijk werkelijkheid en ontwikkeling in Aruba wijken op belangrijke punten af van de impliciete vooronderstellingen van de constitutionele regels over de maatschappelijke context, waarin het openbaar bestuur zijn verantwoordelijkheden ten behoeve van de gemeenschap moet vervullen. Het politieke en bestuurlijke proces speelt zich hier feitelijk af in een andere maatschappelijke en culturele context dan in Nederland.

De overheid in Aruba moet haar verantwoordelijkheden vervullen in een maatschappelijke context die gekenmerkt wordt door kleinschaligheid.

In Caraïbisch verband is in de literatuur gewezen op verschillende kenmerken van deze kleine schaal. Ettelijke wetenschappelijke onderzoeken en publicaties zijn eraan gewijd, onder anderen van Van de Bor, Klomp, Munneke, Römer, Verton. Uit deze studies blijkt dat het verschil in schaal - mede in samenhang met het insulaire karakter van de Caraïbische Koninkrijksdelen - consequenties heeft voor het feitelijk politieke en maatschappelijke proces in Aruba.

De maatschappelijke kleinschalige context van Aruba leidt tot consequenties voor het

functioneren van het openbaar bestuur.

Een der consequenties van deze kleinschaligheid is dat de overheidsinvloed en het ambtelijk apparaat in een microstaat noodzakelijkerwijs naar verhouding groter zijn dan in een grote staat. De overheid moet niet alleen een scala van openbare activiteiten ontplooiën, maar is ook belast met taken die in grotere staten worden vervuld door de privé-sector. Ook bij een verregaande mate van privatisering zal de overheidsinvloed in deze kleine staten relatief groot blijven. De overheid moet dit bovendien meestal met minder zowel personele als materiële middelen doen dan overheden in grotere staten.

In een kleine samenleving brengen de nauwe sociale contacten een hoge intensiteit van "face to face" interacties met zich mee. Deze zeer directe contacten hebben hun invloed op alle soorten relaties tussen mensen en groepen, zowel die van samenwerking als die van min of meer conflictueus karakter. Dat geldt ook voor de relaties die de overheid onderhoudt. Terwijl innige samenwerking het besluitvormingsproces kan bevorderen, brengt het gevaar van toenemende wedijver, diepe conflicten en polarisatie tussen individuen schade toe aan de kwaliteit van besluiten die genomen worden. In situaties van "face to face" interacties bestaat bijvoorbeeld een verhoogde kans dat voorstellen, adviezen en ideeën niet in de eerste plaats worden beoordeeld op grond van hun inhoudelijke kwaliteit, maar vanwege de banden met personen van wie ze afkomstig zijn.

De sociale dynamiek van de kleine schaal bevordert tevens een compressie van verschillende krachtenvelden en daarmee een verhevigde polarisatie. Er bestaat vaak een convergentie van economische, politieke en sociale machtssystemen binnen kleinschalige gemeenschappen. Dit brengt met zich dat de verschillende sociale functies en daarmee gepaard gaande rolverdeling diffuus worden. De traditionele patronen van diffuse maatschappelijke rolverdeling belemmeren weer het functioneren van de instituten die gebaseerd zijn op specifieke rolverdeling. De feitelijke interacties en percepties over en weer bepalen naast - of vaak in plaats van - de diverse constitutionele regels het bestuurlijk proces en daarbinnen het functioneren van de verschillende actoren, zoals de constitutionele organen (regering en Staten) en de politieke partijen. Op deze wijze werkt de kleinschaligheid van Aruba belemmerend voor een goede scheiding van verantwoordelijkheden tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging als controleur van de uitvoerende macht overeenkomstig de leer van de "Trias Politica".

Een dergelijke scherpe functiescheiding (parlementaire controle, gebaseerd op dualisme) is in de Arubaanse maatschappelijke en politieke situatie niet vanzelfsprekend. Hoewel het politieke stelsel van Aruba is opgezet op basis van dualisme (de regering regeert, de volksvertegenwoordiging controleert), functioneert het veeleer als een monistisch bestuursstelsel, waarbij de volksvertegenwoordiging een medebesturende rol heeft.

Als zodanig is zo'n bestuursstelsel niet verkeerd. Engeland, dat vaak wordt gezien als bakermat van de moderne parlementaire democratie, kent een monistisch bestuursstelsel. Echter, het feit dat de abstracte juridische premissen enerzijds en de

werkelijke situatie anderzijds elkaar niet dekken, scheidt problemen, met name ook ten aanzien van die aspecten die te maken hebben met de waarborging van kwaliteit van bestuur.

Wanneer formeel van de volksvertegenwoordiging wordt verwacht dat zij de regering controleert, zo nodig door middel van politieke sancties, terwijl zij in werkelijkheid functioneert als medebestuurder, vallen bepaalde "checks and balances" weg, die voor de waarborging van deugdelijkheid van bestuur van wezenlijk belang zijn. Dan zal daarin op andere wijze moeten worden voorzien¹².

Een andere consequentie van de maatschappelijke kleinschaligheid is dat de vervulling van openbare functies (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) niet uitsluitend is gericht op het dienen van het algemeen belang van de gemeenschap.

De voorstellen van de werkgroep beogen in hun samenhang te bewerkstelligen dat los van de politieke processen binnen de kleine schaal waarborgen worden ingebouwd voor het kanaliseren van deze processen zodat voldaan kan worden aan de normen van deugdelijk bestuur.

De kleinschaligheid - en de daarmee samenhangende maatschappelijke en politieke context - heeft voorts - zoals door diverse onderzoekers is vastgesteld - consequenties voor de positie en het functioneren van de politieke partijen. In Aruba zijn de politieke partijen in het bijzonder de instanties die personen voor politieke functies rekruteren.

In kleine staten voltrekt dit rekruteringsproces zich traditioneel op zeer informele wijze. Het rekruteringsproces benadrukt heel vaak de persoonlijke relatie en "endorsement" van degenen die reeds deel uitmaken van de groep. Dit houdt in dat het bereiken en behouden van een leiderspositie soms via een netwerk van persoonlijke relaties verloopt. Dit houdt op zich weer in dat loyaliteit ten opzichte van het leiderschap en conformiteit binnen de structuur meer nadruk krijgt dan wedijver en innovatie. Het besluitvormingsproces heeft de neiging om persoonsgebonden te zijn; dat vergroot de kans op ondoorzichtigheid.

Uitgaande van deze gegevens kwam de werkgroep tot de conclusie dat voor bevordering van de deugdelijkheid van bestuur ook maatregelen noodzakelijk zijn om de vorming en het functioneren van politieke partijen in positieve zin te beïnvloeden.

Tenslotte kan als een gevolg van kleinschaligheid gewezen worden op de directe relatie kiezer - gekozene, de lijnen tussen degenen die een bestuurlijk handelen willen tweebrengen en het bestuur zijn veel korter. Mede gelet op de maatschappelijke compressie binnen de kleine schaal kan de beïnvloeding onaanvaardbare vormen aannemen. Het gaat hier om een algemene problematiek die uiteraard in alle landen van de wereld voorkomt, doch de kleine schaal bevordert dit fenomeen.

¹² Ook de provincies en gemeenten in Nederland functioneren volgens het monistische principe. In de vereiste checks and balances wordt voorzien door onder andere toezicht van 'hoger bestuur', zoals de rijksoverheid, en door administratiefrechtelijke voorzieningen, zoals een uitgebreid stelsel van bezwaar en beroep.

2.3. Aard en mate van verandering

Zoals hiervóór reeds is gesteld, meent de werkgroep dat bij het nemen van maatregelen tot verbetering van de kwaliteit van bestuur moet worden uitgegaan van bepaalde bestaande maatschappelijke gegevenheden. Sommige daarvan zijn onveranderbaar, zoals de maatschappelijke kleinschaligheid van Aruba. Andere bestaande gegevenheden- zoals de face-to-face-contacten in de politieke en bestuurlijke processen - vloeien daaruit voort en moeten ook als feitelijk gegeven worden aanvaard. Voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van bestuur, die aan die feitelijkheden voorbijgaan, zullen geen praktisch effect sorteren.

Andere elementen in de bestaande situatie zijn wel vatbaar voor wijziging. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat het veelal gaat om veranderingen in gedrag en mentaliteit. Zulke veranderingen komen niet 'bij decreet' tot stand. Het gaat er uiteindelijk om dat de betrokkenen - zowel bestuurders als bestuurden - het ook daadwerkelijk tot hun verantwoordelijkheid rekenen om kwaliteit van bestuur na te streven en te garanderen.

Voor vergroting van de kwaliteit van het bestuur is het zaak de voorwaarden te scheppen voor gedrag dat daarvoor bevorderlijk is, terwijl tegengestelde houdingen en gedragingen worden afgeschrikt door toereikende vormen van toezicht, controle en sancties.

De voorstellen van de werkgroep omvatten een zekere mate van "juridisering" van het bestuurlijk handelen door het stellen van objectieve procedurele- en materiële normen en door een directere inschakeling van politiek onafhankelijke instituten in het kader van de controle op de naleving van de normen. Ook het opleggen van sancties zal buiten het politiek proces worden gehouden. De hierna volgende hoofdstukken bevatten concrete voorstellen voor die verbeteringen.

3. DE POLITIEKE PARTIJEN

3.1. Algemeen

Onder meer ten behoeve van de rekrutering van volksvertegenwoordigers en ministers en voor de politieke besluitvorming zijn in Aruba politieke partijen gevormd. In het constitutioneel kader komen "politieke partijen" evenwel niet voor. De Staatsregeling van Aruba gaat uit van verkiezing van individuele personen, de wetgeving met betrekking tot verkiezingen kent het begrip "politieke groepering".

Dat neemt niet weg dat politieke partijen een fundamentele rol spelen in het functioneren van het parlementair-democratische bestuursstelsel van Aruba.

De rol van de politieke partijen in Aruba gedurende het verkiezingsproces vertoont meer overeenkomst met die van de partijen in de Verenigde Staten dan met die van de partijen in Europese landen. In Aruba ligt, wellicht mede door het feit dat de Staatsregeling uitgaat van verkiezing van individuen, het accent in de rol van politieke partijen vooral op de rekruteringsfunctie: het gaat om de aanwijzing van personen voor de vervulling van politieke en bestuurlijke functies. Daarnaast hebben de Arubaanse politieke partijen een rol voor fractievorming in Staten, die van groot belang is voor de politieke verhoudingen, de steun aan de regering en de politieke en regelgevende besluitvorming.

In de Europese parlementaire bestuursstelsels vervullen politieke partijen naast de rekruteringsfuncties ook een belangrijke rol voor de formulering van beleidsvoorstellen (programma's). Deze beleidsinhoudelijke inbreng leveren zij mede vanuit hun "ideologische" basis. Dat leidt er onder meer toe dat in Europa, meer dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, binnen de politieke partijen ook wetenschappelijk onderzoek en inhoudelijke discussie plaatsvindt over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn.

Het vaak persoonsgerichte karakter van de politieke partijen in Aruba versterkt de invloed van de maatschappelijke kleinschaligheid op het politieke proces en in het bijzonder ook op de politieke partijvorming en het functioneren van de politieke partijen. Dit functioneren heeft zowel interne als externe implicaties.

De politieke partij heeft binnen ons politiek systeem een grote en vaak zelfs overheersende invloed; belangrijke politieke beslissingen worden de facto binnen de politieke partijen genomen. Hoewel hierdoor de politieke basis voor de regering verzekerd kan worden, kan het leiden tot verstarring, waarbij openbare inhoudelijke politieke discussies uit de weg worden gegaan. Als volksvertegenwoordiger voor een bepaalde politieke partij wordt men geacht primair de regering te steunen dan wel daartegen te opponeren, de inhoudelijke politieke stellingname over de beleidsvoering komt op de tweede plaats.

Dit karakter van het functioneren van de partijpolitiek bergt enkele risico's in zich voor de kwaliteit van de overheid. De besluitvorming over publieke zaken dreigt binnen onze politieke context te worden gemonopoliseerd door de politieke partijen.

Voor een 'reliable public administration' is inbreng van burgers en maatschappelijke instellingen echter van belang, gesteld dat de kansen daarvoor voor ieder gelijk zijn (zie hiervóór § 2.1.1).

Voorts houdt de directe relatie tussen kiezer en gekozene in onze kleinschalige context een groot risico in van verstrengeling van belangen.

Zoals uit het voorgaande reeds kon worden opgemaakt, zijn de wettelijke kaders met betrekking tot politieke partijen in Aruba rudimentair te noemen. Dat is wellicht verklaarbaar uit het feit dat het Arubaanse bestuursstelsel, met een geheel andere maatschappelijke en politieke context, in belangrijke mate is opgezet op basis van dat van Nederland. Voor Aruba is in de huidige situatie, naar het oordeel van de werkgroep, op dit punt evenwel sprake van duidelijke lacunes.

Een belangrijke reden voor het formaliseren van de "politieke partij" in die zin dat daarvoor wettelijke kaders worden gesteld, is gelegen in de overweging dat het meedoen aan verkiezingen een serieuze aangelegenheid is. In een volwassen democratie is het ongewenst dat enkele dagen voor de kandidaatstelling allerlei mensen en groepjes zich, zonder enig politiek programma en zonder goede voorbereiding, verenigen om aan het politieke "spel" mee te doen. In kleinschalige samenlevingen als Aruba is de kans relatief groot dat door zulke groeperingen (al dan niet behulp van familie en vrienden) één of meer zetels worden behaald. Het politieke krachtenveld kan op die wijze in verregaande mate worden versnipperd, waardoor - omwille van het verkrijgen van de steun van een meerderheid - kleine groepen en zelfs individuen onevenredig veel invloed bezitten. Voor een deugdelijk functioneren van het bestuur is dat ongewenst. Zelfs wanneer de zo gevormde "partij" geen zetel behaalt, wordt in ieder geval de campagne verstoord, hetgeen evenmin wenselijk is te achten.

De werkgroep is van mening dat de bestaande wettelijke kaders met betrekking tot politieke partijen dienen te worden aangevuld met duidelijke - waar nodig afdwingbare - regels ten aanzien van de formalisering, het functioneren en het verwerven en besteden van financiële middelen, van de politieke partij.

3.2. Aanvullende regels ten aanzien van politieke partijen

49

In de bestaande wettelijke regelingen wordt het begrip "politieke groepering" gehanteerd. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen een rechtspersoonlijkheid bezittende politieke groepering en een niet-rechtspersoonlijkheid bezittende politieke groepering.

Het al dan niet bezitten van rechtspersoonlijkheid is thans niet van belang voor deelneming aan verkiezingen. Op de dag van de kandidaatstelling kan iedere kiesgerechtigde een kandidatenlijst inleveren bij de voorzitter van het hoofdstembureau.

In deze systematiek is de verantwoordelijkheid voor het functioneren van een politieke partij weinig helder. Wie is er aansprakelijk voor het doen en laten van een politieke groepering, zeker nadat deze vertegenwoordigers in politieke of bestuurlijke organen heeft verkregen? Het antwoord op deze vraag is bijvoorbeeld van belang

ganen heeft verkregen? Het antwoord op deze vraag is bijvoorbeeld van belang voor het toezicht op de verwerving van financiën door een politieke groepering.

De aansprakelijkheid voor de vorming en het functioneren van elke politieke partij moet duidelijk worden vastgelegd.

De werkgroep beveelt aan wettelijk te bepalen dat een politieke groepering de rechtsvorm van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging dient te hebben. De inlevering van kandidatenlijsten kan slechts geschieden door een kiesgerechtigde die daartoe door deze vereniging is gemachtigd.

De reden dat de werkgroep kiest voor de figuur van de "rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging", is het feit, dat aldus het verenigingsrecht wordt binnengehaald en de rechter een goed aanknopingspunt heeft - de statuten - om het intern functioneren van de partij te beoordelen. Ook de regeling van de interne financiële aspecten van de partij is dan duidelijk. Daarmee wordt tevens de kwestie van de externe financiering van de campagne vereenvoudigd.

3.3. Financiering van politieke partijen

De kosten van een politieke partij hebben niet alleen betrekking op verkiezingen en de daarmee verband houdende campagnes. Zeker de grotere en meer permanente partijen hebben structurele kosten, zoals die voor de instandhouding van een partijorganisatie met betaalde krachten, huisvestingslasten, drukkosten voor publikaties en het houden van (tussentijdse) opiniepeilingen.

Ten aanzien van verkiezingscampagnes bestaan alleen wettelijke regels met betrekking tot de zendtijd voor politieke partijen. Voor financiering van de campagnes is geen wettelijk kader voorhanden.

Wel moeten volgens de Arubaanse Staatsregeling¹³ regels worden gesteld ter bevordering van een evenwichtig en verantwoord verkiezingsverloop. Verder moet bij landsverordening worden gewaarborgd dat ieder afzonderlijk in een (politieke) groepering gelijke kansen heeft bij het dingen naar de gunst van de kiezer.

Deze wettelijke bepalingen zijn bedoeld als een complement op het voorschrift dat de verkiezingen vrij en geheim zijn.

Vergeleken met andere landen zijn de Arubaanse campagnes meestal lang en dus ook duur. In sommige landen is de duur van de campagne wettelijk geregeld. De kosten van de verkiezingscampagnes zijn in Aruba ook hoog vanwege het Amerikaans aandoende karakter van de verkiezingen. Zonder daarnaar onderzoek te hebben uitgevoerd, schat de werkgroep dat de campagnekosten van politieke partijen in Aruba per kiezer een veelvoud zijn van hetgeen in Nederland en West-Europa daarvoor door de politieke partijen wordt besteed.

In de Arubaanse politieke context bestaan twee soorten financiering, te weten financiering van de partij "as such" en individuele financiering van de kandidaat.

¹³ Artikel III.1 Staatsregeling van Aruba

ciering van de partij "as such" en individuele financiering van de kandidaat.

De partijen en de individuele kandidaten zijn voor de dekking van hun kosten op dit moment geheel afhankelijk van bijdragen vanuit de particuliere sector, zowel wat betreft de kosten voor de partijorganisatie als wat de verkiezingscampagnes aangaat. Naast de lidmaatschapsgelden worden middelen ontvangen door giften en fundraising activiteiten, zoals barbecues, verlotingen, enz.

De belangrijkste bijdrage aan politieke partijen komt evenwel van de kant van het bedrijfsleven. De werkgroep is van mening, dat daartegen als zodanig geen bezwaar bestaat, maar ten behoeve van de integriteit en deugdelijkheid van bestuur moeten sluitende garanties worden geboden tegen verstrengeling van politieke en zakelijke belangen, waarvoor het risico in een kleinschalige context naar verhouding groot is. Daarom dient volstrekte openheid te bestaan over omvang, aard en tijdstip van de bijdragen en verder dienen aan het verstrekken van bijdragen aan politieke partijen geen tegenprestaties zijn verbonden.¹⁴

De werkgroep is van mening dat wil men in deze context ongewenst gedrag effectief tegengaan er een wettelijk kader voor de financiering van politieke partijen en individuele kandidaten moet zijn, op overtreding waarvan duidelijk sancties staan. Bij de opstelling hiervan kan lering worden getrokken uit de wettelijke kaders en ervaringen in andere landen. Speciale aandacht dient te worden geschonken aan de controle en de (strafrechtelijke en civielrechtelijke) sanctie. In dit verband kan worden aangesloten bij de bepalingen met betrekking tot ontzetting uit het kiesrecht.

Nederland kent zelf geen wettelijke regeling met betrekking tot de bekostiging van verkiezingscampagnes van de politieke partijen, dit wordt geheel overgelaten aan de politieke partijen (zelfregulering). Nederland kent wel een subsidieregeling voor politieke partijen maar campagne activiteiten komen niet in aanmerking voor subsidiëring. In Nederland komen ook de parlementaire fracties in aanmerking voor subsidie in de vorm van door de overheid betaalde eigen fractiemedewerkers.

Ook het Nederlandse voorontwerp van Wet openbaarheid giften politieke partijen voldoet niet in onze context. Ten eerste bevat het geen maximum aan giften welke een bepaalde persoon of groep kan geven (noodzakelijk voor wat betreft de gesigna-

¹⁴ Campaign finance is not so much a “the sky is falling” issue. It is rather, a “termites in the basement” problem. The electoral process and the campaign finance that supports it forms the very foundation on which a vibrant and free democratic society is based. Problems with other issues, like taxes and the environment, can be more obvious and demand more immediate attention. But if the foundation of democracy is allowed to erode, our society will be far less equipped to solve its most critical problems. Campaign finance reform problems, left unsolved over time, will slowly but steadily eat away at citizens’ trust in their government and government’s capacity to solve citizens’ problems. That is the overwhelming message that the members of the Commission have taken from the public opinion poll, scores of hours of public input, and comments from hundreds of citizens. Campaign finance reform cannot in itself solve the problem of trust. But the Commission concludes that, without it, restoring public trust in government will be impossible. Uitt.: “Governor’s Blue-Ribbon Commission on Campaign Finance Reform”, State of Wisconsin, mei 1997.

leerde integriteitskwestie). Ten tweede heeft het geen betrekking op de financiering van de individuele campagnes van kandidaten (meer regel dan uitzondering bij ons). Ten derde kunnen wij in ons geval niet volstaan met openbaarmaking met een - hopelijk - maatschappelijke correctie. Ook het ontwerp Rijkswet inzake giften aan politieke partijen biedt niet voldoende waarborgen.

Voor de financiering van de partijen in Aruba - in het bijzonder wat de financiering van verkiezingscampagnes betreft - is de Amerikaanse regelgeving van meer belang dan de Nederlandse. In de bijlagen zijn voorbeelden opgenomen van Amerikaanse wetgeving; bijlage 1 "handbook ..prepared by the Registry of Election Finance to assist candidates and their treasures in complying with the laws governing campaign finance" (State of Kentucky) en bijlage 2 "Major Provisions of Current Law" in verband met "The Federal Election Campaign Act". Gelet op het feit dat de Amerikaanse campagnefinanciering veel kenmerken vertoont met wat bij ons gangbaar is en de regelgeving is gebaseerd op een decennia lange praktijkervaring, acht de werkgroep de Amerikaanse regeling een goed uitgangspunt, zij het met enkele aanvullingen voor wat betreft maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van de politieke partij zoals in Nederland het geval is.

Het is noodzakelijk dat de financiering van politieke partijen in Aruba sluitend wordt geregeld. Daarbij gelden als uitgangspunten enerzijds de garantie van "fair and equal opportunity" en anderzijds het tegengaan van verstrengeling van - in het bijzonder politieke en commerciële - belangen.

De werkgroep beveelt aan in het wettelijk kader voor de financiering van politieke partijen en verkiezingskandidaten het volgende op te nemen.

- * Het vaststellen van een maximum (op jaarbasis) voor campagne-uitgaven, zowel per individuele kandidaat als per partij.
- * Het vaststellen van een maximum (op jaarbasis) voor wat betreft giften. Ook donors die zich niet aan de regels houden moeten strafbaar zijn, eventueel kan evenals in de Verenigde Staten worden aangegeven wie van het doen van giften kunnen worden uitgesloten.
- * Het verplichten van het bijhouden van een zodanige administratie dat een praktische controle mogelijk is.
- * Het verplichten van het opmaken van een financieel jaarverslag door de politieke partij volgens vastgesteld model. Aangesloten kan worden bij het Nederlands systeem van controle ten aanzien van de aanwending van subsidiefondsen door politieke partijen. Het financiële jaarverslag wordt openbaar gemaakt.
- * Het aanvullen van de regels met betrekking tot de geloofsbrieven in die zin dat de betrokkene schriftelijk verklaart dat hij zich heeft gehouden aan de bepalingen van de landsverordening betreffende de campagnefinanciering. Indien achteraf blijkt dat dit niet het geval was is er sprake van valsheid in geschrifte, waartegen strafrechtelijk kan worden opgetreden.

3.4. Het functioneren van politieke partijen

Zoals eerder betoogd, bestaat er een verschil tussen het functioneren van politieke partijen in Nederland in het algemeen en die in de Koninkrijksdelen aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. De aandacht van de Nederlandse politieke partijen gaat bijvoorbeeld sterk uit naar de beleidsmatige inhoud van de politiek en het openbaar bestuur. De Nederlandse subsidieregeling voor politieke partijen is in het bijzonder bedoeld voor de bevordering van zulk soort activiteiten, die de kwaliteit van het functioneren van de politieke partijen verhogen. De resultaten van deze activiteiten komen uiteindelijk ook het functioneren van de politieke en bestuurlijke organen van de overheid ten goede.

De werkgroep meent ook dat de relaties binnen het Koninkrijk kunnen - en moeten - worden benut door de Arubaanse partijen om te profiteren van de ervaringen op dit punt. Het lijkt de werkgroep een goede zaak, wanneer Arubaanse politieke partijen deze ervaringen zouden benutten ten behoeve van cursussen, stages, assistentschappen voor (aspirant-)politici. Aan de andere kant kunnen Nederlandse partijen ook meer begrip krijgen voor de politieke en maatschappelijke context in Aruba. Een wisselwerking kan over en weer het inzicht vergroten in processen in een andere politieke context.

Daarnaast geeft de werkgroep in overweging de mogelijkheden na te gaan van subsidieregelingen naar Nederlands model ter bevordering van een hoger niveau van functioneren van de politieke partijen in Aruba.

4. INTEGRITEIT BIJ POLITIEKE EN BESTUURLIJKE AMBTSVERVULLING

4.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 werd uiteengezet, vormt integriteit van politieke en bestuurlijke ambtsdragers een basisvoorwaarde voor de kwaliteit van de overheid. Deze integriteit dient verzekerd te zijn en, waar zij in het geding is, dient een ondubbelzinnige correctie plaats te vinden.

Het is uiteraard in de eerste plaats de samenleving zelf die - bij kandidaatstelling en verkiezing van personen voor vervulling van politieke en bestuurlijke functies - bedacht dient te zijn op de vereiste integriteit. In een democratisch bestuursstelsel is het in zekere zin waar dat een samenleving de bestuurders krijgt, die zij verdient, althans die zij zichzelf toedient.

In de tweede plaats dient bestuurlijke integriteit te worden verzekerd door daadwerkelijke effectuering van de politieke verantwoordelijkheid. De gemeenschap moet bestuurders ter verantwoording roepen, wanneer zelfs maar het vermoeden bestaat dat de integriteit in het geding zou zijn. Wanneer inderdaad sprake is van aantasting van de integriteit van een bestuurder, zullen daaruit politieke consequenties (moeten) worden getrokken.

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, heeft het politieke bedrijf in Aruba door de kleinschaligheid van de politieke context en de bestaande politieke cultuur meer het karakter van een monistisch dan van een dualistisch bestuursstelsel. Het is daardoor weinig gebruikelijk om bestuurders - ministers - ter verantwoording te roepen op een wijze die in een dualistisch systeem zou kunnen worden verwacht. Het gevolg is dat de vereiste correcties niet automatisch voortkomen uit het politieke proces zelf, indien sprake zou zijn van twijfels aan of aantasting van de integriteit van bestuurders.

In dat geval is het derhalve zaak dat op andere wijze “checks and balances” (kunnen) worden aangebracht. De werkgroep denkt daarbij aan meer betrokkenheid van politiek onafhankelijke instanties en personen, zoals de Gouverneur, de rechterlijke macht en de Algemene Rekenkamer. Daarnaast dienen bijvoorbeeld de publiciteitsmedia alert te zijn op handhaving van de kwaliteit van het bestuur.

4.2. Besluitvorming

De wijze waarop besluiten van overheidsorganen tot stand komen, vormt een belangrijk element in het kader van de zuiverheid en kwaliteit van bestuur. Niet alleen kan in sommige gevallen de (rechts-)geldigheid van onjuist tot stand gekomen besluiten worden betwijfeld, maar vooral ook kan de controleerbaarheid van de besluitvorming in het geding komen. Daarnaast is het voor de zuiverheid van de verhoudingen bin-

nen het bestuur en tussen publieke ambtsdragers van belang dat voor de totstandkoming van besluiten de noodzakelijke procedures in acht worden genomen. Op die wijze kan medeverantwoordelijkheid voor besluiten ook daadwerkelijk worden gedragen.

Voor een goed functioneren van het openbaar bestuur is het daarom van belang dat besluitvorming zorgvuldig geschiedt.

De besluitvorming in de ministerraad van Aruba is geregeld in het Reglement van Orde voor de Ministerraad.¹⁵ Daarin is bepaald dat in beginsel alle stukken voor de ministerraadsvergadering tevoren bij de ministers rondgaan of in afschrift te hunner kennis worden gebracht. In de gevallen waarin de ministerraad het toestaat, kunnen de stukken uiterlijk om 15.00 uur van de dag vóór de vergadering ter inzage worden gelegd van de ministers. Dat is ook het uiterste tijdstip, waarop hen de agenda ter kennisneming moet worden gebracht. Deze agenda wordt opgesteld door de secretaris van de ministerraad.

De kwaliteit van de besluitvorming komt in het geding, wanneer dit soort voorschriften niet strikt in acht wordt genomen. Wanneer ministers niet weten dat bepaalde voorstellen zijn geagendeerd of wanneer zij niet tijdig over deze voorstellen beschikken, is een verantwoorde besluitvorming niet mogelijk. Ook de eenheid van het regeringsbeleid kan erdoor in de knel komen.

De werkgroep is van mening dat de bepalingen voor de agendering en de stukken voor de vergaderingen van de ministerraad aanscherping behoeven teneinde te voorkomen dat de leden van de raad niet tijdig de beschikking krijgen over belangrijke stukken, met het gevolg dat een gedegen voorbereiding van de besluitvorming wordt belemmerd.

De werkgroep stelt voor de Minister-President als voorzitter van de vergadering van de ministerraad ruimere bevoegdheden te geven om kwaliteit van de besluitvorming te garanderen. De werkgroep adviseert daartoe in het Reglement van Orde de volgende bepalingen op te nemen.

* De Minister-President stelt de agenda van de vergadering van de ministerraad

¹⁵ De regeling op het punt van de vergaderstukken in het Reglement van Orde voor de Ministerraad van Aruba zijn minder stringent dan de vergelijkbare bepalingen voor de ministerraad van Nederland en het Koninkrijk. Het Reglement voor de Nederlandse ministerraad bepaalt dat de voor de stukken in het algemeen 10 dagen voor de behandeling in de raad moeten worden rondgezonden (aan de bewindspersonen). Zij moeten zijn voorzien van een daartoe bestemd aanbiedingsformulier. De agenda van de vergaderingen van de Nederlandse ministerraad wordt vastgesteld door de Minister-President. Zoals in de toelichting op het reglement (het zogenaamde “Blauwe Boekje”) wordt opgemerkt, wordt aan de bepalingen met betrekking tot de indiening van de vergaderstukken strikt de hand gehouden. Slechts bij zeer hoge uitzondering wordt een stuk behandeld dat na de gestelde ‘tien-dagen-termijn’ is ingebracht of dat niet is voorzien van een juist of volledig ingevuld aanbiedingsformulier. Zaken ter behandeling in de ministerraad van het Koninkrijk moeten drie weken tevoren zijn aangemeld in verband met het vragen van het oordeel van de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Verder gelden ten aanzien van de stukken en de agenda voor de ministerraad van het Koninkrijk de bepalingen van het reglement van orde van de Nederlandse ministerraad, met dien verstande dat een bijzonder aanbiedingsformulier is vereist.

vast. Een exemplaar van de agenda wordt tijdig, in beginsel een etmaal voor de aanvang van de vergadering, ter kennis van de ministers gebracht.

- * De voor de raad bestemde stukken worden tenminste achtenveertig (48) uur voor de behandeling in de raad aan de ministers toegezonden. In de stukken moet het advies van het desbetreffende hoofd van dienst zijn opgenomen. Stukken zonder adviezen van de betrokken diensthoofden dienen niet ter behandeling in de ministerraad te worden aangeboden.
- * Stukken voor de ministerraad moeten zijn voorzien van een daartoe bestemd aanbiedingsformulier, waarin onder meer tot uitdrukking komt wat de raad wordt voorgelegd, welke beslissing wordt voorgesteld, welke de financiële consequenties van het voorstel zijn, wie de (eerst)verantwoordelijke minister is, welke andere ministers medeverantwoordelijk of betrokken zijn en wat hun mening is.

- * In de vergadering van de raad worden alleen de op de agenda vermelde en tijdig rondgezonden stukken behandeld, tenzij de Minister-President in geval van hoge uitzondering toestemming verleent hiervan af te wijken.
- * De Minister-President kan, indien een aangelegenheid door de minister, die daarvoor in de eerste plaats verantwoordelijk is, niet in de raad aan de orde wordt gesteld, in overeenstemming met het gevoel van de raad, zelf zorgdragen voor de indiening van deze aangelegenheid bij de raad.
- * Reglementair ware vast te leggen dat ministers niet kunnen deelnemen aan besluitvorming over aangelegenheden waarbij zijzelf of hun verwanten tot in de derde graad belanghebbende zijn. Wanneer zulke zaken behoren tot hun portefeuille, dienen zij ook de voorbereiding van de besluitvorming daarover in handen te stellen van een ambtgenoot. Besluiten die zijn genomen zonder inachtneming van deze bepalingen, dienen ongeldig te worden verklaard.

4.3. Nevenfuncties en incompatibiliteiten/Ley di Salvaguardia

Politieke en bestuurlijke ambtsdragers vervullen openbare functies. Het is naar de mening van de werkgroep niet bezwaarlijk, dat zij daarnaast ook andere functies bekleden, voorzover die niet in strijd komen met de belangen die zij moeten dienen in die openbare functies. Omwille van de zuiverheid van de ambtsvervulling dienen niet alleen de regelingen voor onverenigbaarheid van functies duidelijk te zijn, maar moet ook volstrekte openheid worden gegeven over alle andere functies van politieke en bestuurlijke ambtsdragers.

Ten aanzien van de onverenigbaarheid van functies (de zogeheten 'incompatibiliteiten') bevat de Staatsregeling van Aruba bepalingen voor zowel ministers als leden van de Staten. Niet alleen zijn het ministerschap en het Statenlidmaatschap met elkaar onverenigbaar, maar ook mogen deze ambten niet worden gecombineerd met de functies van: Gouverneur of diens vervanger, lid van de Raad van Advies, lid van de Algemene Rekenkamer, gevolmachtigde ministers, actief dienend ambtenaar, lid van de rechterlijke macht en procureur-generaal of advocaat-generaal bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

De verhouding tussen deze incompatibiliteiten en de publieke functies is duidelijk: het ministerschap en het Statenlidmaatschap zijn er niet mee verenigbaar. Het is het één of het ander: wanneer iemand minister wil worden, moet hij deze andere betrekkingen opgeven of, vice versa, wanneer hij deze betrekkingen wil bekleden, kan hij geen minister of lid van de Staten worden of blijven.

Van minder eenduidigheid is sprake met betrekking tot nevenfuncties, die wettelijk niet onverenigbaar zijn met politieke en bestuurlijke ambten, maar waarvan de vervulling wel verband kan houden met de belangen die door de publieke ambten moeten worden gediend. Het is zaak te waarborgen dat de vervulling van zulke nevenfuncties het publieke belang niet zal (kunnen) schaden. Daartoe dient enerzijds bekend te zijn welke nevenfuncties worden bekleed door politieke en bestuurlijke

ambtsdragers, terwijl anderzijds bepaald moet kunnen worden of het aanvaardbaar is de vervulling van een nevenfunctie te combineren met het publieke ambt (minister of Statenlid). Beslissend daarvoor dient naar de mening van de werkgroep te zijn is dat het publieke belang niet kan worden geschaad door een dergelijke combinatie van functies; zelfs de schijn daarvan moet worden vermeden.

Aruba kent momenteel geen regelingen met betrekking tot nevenfuncties voor ministers en statenleden. Wel bestaat voor ministers een voorontwerp van een landsverordening "Zuivere ambtsvervulling politieke ambtsdragers", gedateerd 12 mei 1988, met bijbehorende toelichting¹⁶. Dit voorontwerp komt er in hoofdlijnen op neer, dat een door de kabinetsformateur aangezochte kandidaatsminister schriftelijk dient op te geven welke belangen hij heeft in een of meer ondernemingen, welke functies en nevenfuncties hij uitoefent, welke nevenwerkzaamheden hij verricht, alsmede gegevens over zijn vermogenspositie die van belang kunnen zijn met het oog op een goede uitoefening van zijn toekomstig ambt. Voorts bevat het voorstel regelingen waaraan de minister zich dient te houden tijdens zijn ambtsuitoefening (bijvoorbeeld geen nevenfuncties aanvaarden), alsmede een regeling voor na de ambtsperiode.

Een initiatief-voorstel dat statenleden van de MEP-fractie in januari 1997 ter goedkeuring bij de Staten hebben ingediend, bevat een regeling die met het voorgaande sterke overeenkomsten vertoont.

Voor nevenfuncties van statenleden zijn in Aruba nog geen formele of informele regelingen of afspraken in voorbereiding¹⁷.

In het bijzonder in een kleinschalige gemeenschap als Aruba is het naar de mening van de werkgroep ten behoeve van de zuiverheid van het bestuur van groot belang dat publiekelijk bekend is, welke nevenfuncties worden bekleed door personen die politieke en bestuurlijke ambten vervullen. De werkgroep benadrukt dat het er niet om gaat nevenfuncties door publieke ambtsdragers onmogelijk te maken. Niet alleen moet bedacht worden dat in een kleinschalige gemeenschap niet altijd voldoende geschikte kandidaten beschikbaar zijn voor gescheiden vervulling van maatschappelijke en politieke functies, maar ook kan vervulling van andere functies voor de kwaliteit van de publieke functies juist van waarde zijn. Immers, mede door vervulling van nevenfuncties kunnen politici en bestuurders 'voeling' houden met de maatschappelijke omgeving en met ontwikkelingen in de gemeenschap die zij dienen.

¹⁶ De inhoud van deze ontwerp-regeling lijkt in hoge mate op die van de (interne) "Regeling inzake onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers en staatssecretarissen", die sinds 1978 in Nederland geldt, (Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300, hoofdstuk III, nr. 9). In de Nederlandse Antillen is een conceptvoorstel opgesteld naar analogie van deze Nederlandse regeling; dit concept is nog niet vastgesteld.

¹⁷ In Nederland bestaan voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal interne afspraken met betrekking tot de opgave en openbaarmaking van nevenfuncties. Voor de leden van de gemeenteraden en provinciale staten in Nederland is enkele jaren geleden bij formele wet voorgeschreven dat nevenfuncties openbaar moeten worden gemaakt.

Wanneer een publieke functie vanuit dien hoofde wordt gecombineerd met andere functies en belangen, kan er geen sprake zijn van belangenvermenging die schadelijk is voor het publieke belang. Tegen vermelding en openbaarmaking van nevenfuncties kan dan ook geen bezwaar bestaan. Dat vergroot de controleerbaarheid. Geheimzinnigheid over combinatie van functies en belangen doet evenwel vermoedens rijzen die - ook wanneer zij onjuist zijn - een sfeer scheppen die niet ten goede komt aan het vertrouwen in de overheid en daarmee aan haar kwaliteit.

De werkgroep is van mening dat om duidelijkheid te verkrijgen over de belangen van politieke ambtsdragers ook inzicht moet worden verstrekt in hun vermogenspositie.

De werkgroep beveelt in verband hiermede het volgende aan.

- * Een regeling met betrekking tot vervulling van nevenfuncties door ministers ware zo spoedig mogelijk vast te stellen. Gelet op de inhoudelijke overeenkomst tussen de voorstellen van de regering en de oppositie over deze kwestie, mag worden aangenomen dat voldoende draagvlak bestaat voor een regeling met betrekking tot nevenfuncties van ministers. Het is dan ook redelijk te veronderstellen dat deze regeling snel tot stand kan komen, zo nodig door het door de regering voorgestelde voorontwerp en het initiatief-voorstel van de oppositie te integreren.
- * Eveneens ware zo spoedig mogelijk een regeling vast te stellen die erin voorziet dat de leden van de Staten van Aruba een openbare opgave doen van de functies en belangen inclusief hun vermogenspositie die van betekenis (kunnen) zijn met betrekking tot hun functie als statenlid. Bepaald dient te worden dat Statenleden bij hun geloofsbrieven voormelde opgave doen, waarvan een openbaar register wordt aangelegd. Wijzigingen dienen binnen een bepaalde termijn (bijvoorbeeld drie maanden) te worden gemeld aan de Voorzitter van de Staten, die deze onverwijld opneemt in voormeld openbaar register.

Vooruitlopend op de voorgestelde wettelijke regelingen verdient het aanbeveling dat elke partij afzonderlijk de hierboven bedoelde gegevens van haar kandidaten openbaar maakt. Daaruit kan blijken dat men de zuiverheid van de publieke ambtsvervulling ernstig neemt.

Openbaarmaking van nevenfuncties vergroot de inzichtelijkheid van de wijze waarop publieke ambtsdragers hun verantwoordelijkheid als zodanig vervullen. De politieke en maatschappelijke controleerbaarheid - bijvoorbeeld door de media - neemt daardoor toe. Daarnaast is het wenselijk dat overtreding van de regelingen - zeker wanneer die aantoonbaar opzettelijk plaatsvindt - in de sfeer van het strafrecht komt te liggen.

4.4. Kwetsbare overheidsbesluiten- en handelingen

Bepaalde handelingen van de overheid zijn in bijzondere mate kwetsbaar. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit en zuiverheid van het overheidshandelen is het gewenst de kwetsbaarheid zoveel mogelijk te beperken door de-

ze handelingen met extra waarborgen te omkleden.

Voor een aantal handelingen zijn zulke waarborgen reeds aanwezig. Zo is de bevoegdheid van ministers tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in artikel 22 van de Comptabiliteitsverordening 1989 omgeven met een aantal beperkingen (overeenkomsten kunnen voor niet langer dan vijf jaar worden aangegaan, privaatrechtelijke rechtshandelingen met een geldelijk belang dienen schriftelijk te geschieden en tot het aangaan of verstrekken van leningen is alleen de minister van Financiën gemachtigd). Voor een aantal andere rechtshandelingen is vooraf machtiging vereist, hetzij bij landsverordening hetzij bij landsbesluit, afhankelijk van de hoogte van het betrokken geldelijk belang.

Aangezien de gevolgen van overtreding van deze bepalingen in het huidige artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening niet duidelijk zijn geregeld, is in de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Comptabiliteitsverordening dit artikel in gewijzigde vorm opgenomen.

De werkgroep beveelt aan om de desbetreffende wijziging op zo kort mogelijke termijn - zo nodig bij incidentele wijziging - tot stand te brengen.

De werkgroep wijst voorts op artikel 18 lid 2 van de Comptabiliteitsverordening, welk artikel de minister van Financien bevoegd verklaard - in het kader van zijn toezichthoudende taak - om bepaalde posten van kosten en investeringen op de begrotingen van andere ministeries aan te wijzen, ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan, voordat hij daarmee heeft ingestemd.

Ook andere handelingen van overheidsorganisaties en -functionarissen zijn meer dan gemiddeld kwetsbaar voor ongewenste beïnvloeding. Dit is onder meer het geval bij het verlenen en handhaven van vergunningen voor bepaalde activiteiten, het verlenen vrijstellingen, het verstrekken van subsidies en het verlenen van overheidsopdrachten.

Ten aanzien van vergunningen dient in eerste plaats nagegaan te worden of er voldoende aanleiding bestaat om voor de desbetreffende aangelegenheid het vergunningstelsel te handhaven. Indien deze vraag positief wordt beantwoord dient bijzondere aandacht aan integriteitsaspecten van de verlening te worden geschonken.

60

Voor de handhaving van de kwaliteit en integriteit van het bestuur is het naar de mening van de werkgroep van belang dat onwettige beïnvloeding of pogingen daartoe (fraude, omkoping) worden bestreden door effectieve strafrechtelijke vervolging. Daarnaast moet eventueel verkregen voordeel van zulke beïnvloeding ongedaan worden gemaakt, zo nodig door verbeurdverklaring ten behoeve van de overheid/gemeenschap. Het moet niet kunnen lonen om overheidsbeslissingen en -handelingen op onwettige wijze te 'kopen'.

Ten aanzien van alle kwetsbare handelingen is de speciale aandacht van de Algemene Rekenkamer vereist. De Algemene Rekenkamer is op grond van artikel 33 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer bevoegd op eigen initiatief bij alle overheidsdiensten en bij alle rekenplichtingen (enz.) inlichtingen te doen inwinnen, onderzoeken van boeken, rekeningen, enz. te doen, welke zij nodig acht voor de uitoefening van haar taak.

In dit kader merkt de werkgroep op dat in Nederland in 1996 de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld de inzet van het beleidsinstrument vergunningen door de rijksoverheid en het proces van verlening en handhaving van vergunningen heeft onderzocht¹⁸. Dit onderzoek heeft ondermeer geleid tot een handreiking waarin aandachtspunten worden aangegeven in het kader van de integriteitsbevordering. De werkgroep acht het aan te bevelen dat ook de Arubaanse Algemene Rekenkamer een meer proactief beleid in deze voert.

Bijzondere alertheid is verder geboden in gevallen waarin wordt getracht overheidsbeslissingen en handelingen in te zetten ten dienste van strafbare belangen en activiteiten. Met name met het toenemen van de grensoverschrijdende criminaliteit neemt ook de noodzaak van bescherming van zulke kwetsbare overheidsbeslissingen en -handelingen toe. Aruba is niet het enige land waarin zich zulke risico's voordoen. Onlangs hebben de Nederlandse ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie het concept van een wetsvoorstel gepubliceerd om overheidshandelen te beschermen tegen ongewenste invloeden¹⁹. Wettelijke regeling op dit punt wordt noodzakelijk geacht omdat het openbaar bestuur in staat moet worden gesteld "zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractpartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen." Het conceptontwerp van deze Wet BIBOB voorziet in de instelling van een "Bureau bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur", dat opereert onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Dit bureau heeft tot taak om bestuursorganen en aanbestedende diensten te adviseren over de mate van risico dat een aangevraagde beschikking, subsidie, vergunning of aanbesteding zal leiden tot het benutten van uit strafbare feiten verkregen voordelen of tot het plegen van strafbare feiten.

De werkgroep adviseert in Aruba op dit punt tot vergelijkbare regelgeving te komen en bij de uitvoering daarvan tot wederzijdse samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk.

4.5. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van politieke ambtsdragers

61

Het kan voorkomen dat politieke ambtsdragers in het kader van hun ambtsuitoefening wettelijke regelingen schenden. Aruba kent geen wettelijke regeling tot strafrechtelij-

¹⁸ De Algemene Rekenkamer van Nederland merkt vergunningverlening en -handhaving aan als een "integriteitsgevoelig proces vanwege de contacten tussen ambtenaren en vergunningaanvragers en de mogelijk grote financieel-economische en commerciële belangen verbonden aan de vergunning". Algemene Rekenkamer (van Nederland): "Vergunningen", Tweede Kamer, 1995-1996, 24656, nrs. 1-2.

¹⁹ "Concept-wetsontwerp Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur (BIBOB) - Regels inzake de bevordering van een integere besluitvorming van het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen over overheidsopdrachten", Den Haag, juli 1997.

ke aansprakelijkheidsstelling van zulke wetsovertredingen²⁰.

De werkgroep is van mening dat dit ontbrekende onderdeel in het bestuursstelsel van Aruba zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. De overweging daarvoor is niet dat er thans op grote schaal ambtsmisdrijven worden gepleegd, maar is er in de eerste plaats in gelegen dat het naar de samenleving toe ondubbelzinnig duidelijk moet zijn dat niet-integere handelingen van publieke ambtsdragers niet ongestraft zullen blijven.

De werkgroep beveelt aan in het Wetboek van Strafrecht van Aruba te bepalen dat met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar worden gestraft de ministers:

- * die medewerking verlenen aan landsbesluiten, wetende dat daardoor bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba, de Staatsregeling van Aruba of enige andere in Aruba geldende wettelijke regeling worden geschonden;
- * die uitvoering geven aan landsbesluiten, wetende dat deze niet zijn voorzien van de vereiste medeondertekening door (een) andere mede-verantwoordelijke minister(s);
- * die handelingen verrichten, besluiten nemen of bevelen geven, wetende dat daardoor bepalingen van de bovengenoemde wettelijke regelingen worden geschonden;
- * die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan één of meer van de bovengenoemde wettelijke regelingen, voor zover deze uitvoering behoort tot hun verantwoordelijkheid of hun uitdrukkelijk is opgedragen.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan wettelijk vast te leggen dat veroordeling voor deze ambtsmisdrijven kan leiden tot ontzetting uit zowel het actief en als het passief kiesrecht.

De procedurele kant van deze materie ware nader te regelen in het Wetboek van Strafvordering.

In ieder geval zal de Algemene Rekenkamer indien deze in het kader van haar controlerende taak kennis krijgt van een door een minister in zijn ambtsuitoefening begaan strafbaar feit, verplicht zijn daarvan aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. De Algemene Rekenkamer is immers - zoals elk openbaar college - daartoe verplicht in de in artikel 200 van het Wetboek van Strafvordering van Aruba genoemde gevallen.

4.6. Civielrechtelijke (geldelijke) aansprakelijkheid van politieke ambtsdragers

Onwettig handelen van een politieke ambtsdrager in het kader van zijn ambtsuitoefening kan voor de overheid - en dus voor de gemeenschap - grote financieel nadelige gevolgen hebben, bijvoorbeeld doordat de overheid geconfronteerd wordt met schadeclaims van derden. Het is redelijk te achten dat de overheid zulke gevolgen geheel of gedeeltelijk verhaalt op de persoon die dit heeft veroorzaakt door misbruik van

²⁰ Zowel in Nederland als in de Nederlandse Antillen bestaat een wettelijke regeling betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers.

zijn positie als ambtsdrager. Ook kunnen eventuele via ambtsmisdrijven verkregen geldelijke voordelen op deze wijze ongedaan worden gemaakt.

Daarom moet het naar de mening van de werkgroep mogelijk worden gemaakt een strafrechtelijke veroordeling wegens ambtsmisdrijven te doen volgen door een civiele procedure tot verhaal van de financiële schade die de overheid heeft geleden of om financiële voordelen van het onwettig handelen ten goede te doen komen aan de overheid. Niet slechts wordt daardoor voorkomen, dat uiteindelijk de belastingbetaler voor de veroorzaakte schade opdraait of dat een veroordeelde eventuele financiële voordelen van het ambtsmisdrijf zou behouden, doch tevens kan van het bestaan van een dergelijke regeling een corrigerende en - beter nog - preventieve werking uitgaan.

De werkgroep acht het wenselijk dat een wettelijk kader tot stand komt voor financiële aansprakelijkstelling van een politieke ambtsdrager jegens de betrokken overheid voor gevallen als hier bedoeld²¹.

Zoals opgemerkt in de vorige paragraaf zal de Algemene Rekenkamer in de daar genoemde gevallen van het door haar geconstateerde strafbare feit aangifte (moeten) doen bij het Openbaar Ministerie.

Het initiatief om namens de overheid een vordering tot verhaal tegen de desbetreffende ambtsdrager in te stellen, dient naar de mening van de werkgroep te worden gelegd bij de procureur-generaal. Indien de betrokken ambtsdrager strafrechtelijk is veroordeeld, zou - in navolging van het automatisme bij de zg. Pluk-ze wetgeving - het juridisch mogelijk dienen te worden gemaakt dat de procureur-generaal namens de betrokken overheid een civiele vordering tot schadevergoeding tegen de betrokken ambtsdrager instelt.

4.7. De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is belast met de controle op het geldelijk en materieel beheer van het Land in de ruimste zin. De werkgroep is van mening dat de Algemene Rekenkamer bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheid als controleur van de uitvoerende macht een belangrijke - aanvullende - bijdrage dient te leveren aan de waarborging van kwaliteit, deugdelijkheid en zuiverheid van het bestuur. Voor het leveren van die bijdrage moeten de voorwaarden aanwezig zijn waaronder de Algemene Rekenkamer haar taak effectief, onafhankelijk, objectief en in vrijheid kan verrichten.

De werkgroep stelt de volgende maatregelen voor ter verdere versterking en waarborging van de onafhankelijkheid en objectiviteit van de Algemene Rekenkamer.

- * De Algemene Rekenkamer dient zo groot mogelijke vrijheid te worden gelaten voor wat betreft haar begroting. Indien de voorstellen van de Algemene Reken-

²¹ Zie ook het Quarterly Bulletin 1997-I van de Centrale Bank van Aruba, pag. 48: "Er moeten waarborgen worden gecreëerd om te voorkomen dat individuele ministers niet-begrote verplichtingen aangaan. Zij dienen hiervoor expliciet verantwoordelijk en persoonlijk aansprakelijk worden gesteld."

kamer met betrekking tot haar begroting goed zijn onderbouwd, ware deze begroting zonder meer overeenkomstig die voorstellen vast te stellen²². Indien de regering of de Staten amendering van het begrotingsvoorstel wensen, dient daartoe niet te worden overgegaan zonder voorafgaand overleg met - en bij voorkeur met instemming van - de Algemene Rekenkamer.

- * Binnen de kaders van de overeengekomen personeelsformatie en van de daarmee samenhangende beschikbare financiële middelen dient de Algemene Rekenkamer bevoegd te zijn zelf haar personeel te benoemen²³.
- * Uitdrukkelijk ware in de taakomschrijving van de Algemene Rekenkamer op te nemen dat zij een verantwoordelijkheid heeft tot het bijdragen aan de kwaliteit van bestuur van Aruba in brede zin. Niet alleen de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid van het bestuur dienen te worden gecontroleerd, ook moet de Algemene Rekenkamer onderzoeken kunnen doen naar de bestuurlijke zuiverheid en integriteit. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van 'kwetsbare' beslissingen en handelingen van bestuur en overheidsfunctionarissen. Zie daarover in §4.4.
- * Voor een optimale uitoefening van haar taak dient er een directe betrokkenheid te worden gecreëerd tussen de Algemene Rekenkamer en de financiële huishouding van de overheid²⁴.
- * Zoals reeds vermeld zal de Algemene Rekenkamer ook een meer pro-actief beleid dienen te voeren.

²² In Nederland wordt de begroting van de Algemene Rekenkamer door de minister van Binnenlandse Zaken als regel overgenomen, wanneer het begrotingsvoorstel van de Rekenkamer voldoet aan de eisen van vormgeving en motivering.

²³ In de Nederlandse Antillen benoemt de Algemene Rekenkamer haar eigen personeel. In Nederland worden de medewerkers van de Algemene Rekenkamer bij Koninklijk Besluit benoemd tot rijksambtenaar. De voordracht voor deze benoemingen geschiedt door of namens de Rekenkamer, zonder de tussenkomst van enig ministerie.

²⁴ In Nederland heeft de Algemene Rekenkamer bij alle ministeries een vertegenwoordiging.

5. HET ADMINISTRATIEVE APPARAAT

5.1. Inleiding

Een goed functionerend en integer ambtelijk apparaat is één van de belangrijkste voorwaarden voor goed bestuur. Ook op dit punt kunnen - en moeten - maatregelen worden getroffen die de kwaliteit van het bestuur op korte termijn verbeteren.

In de eerste plaats moeten zwakke organisatiestructuren worden verbeterd. Met een zwakke organisatiestructuur wordt hier bedoeld een administratieve organisatie (in ruime zin):

- * waarvan de organisatiestructuur niet is vastgelegd;
- * die in de praktijk niet naar behoren functioneert;
- * waarbij duidelijke richtlijnen, instructies en taak- en functiebeschrijvingen (inclusief verantwoordelijkheden en bevoegdheden) voor de ambtenaren ontbreken;
- * waarbij regelgeving ontbreekt;
- * waarbij sprake is van onvoldoende functiescheiding en interne controle.

Ten tweede dienen kwetsbare handelingen in kaart te worden gebracht en moeten maatregelen worden getroffen om deze handelingen te beschermen tegen ongewenste invloeden.

Met kwetsbare handelingen worden in dit hoofdstuk bedoeld handelingen door ambtenaren verricht in het kader van hun ambt en waarbij de mogelijkheid reëel aanwezig is dat zij hun positie, bevoegdheden en kennis op een oneigenlijke wijze kunnen gebruiken met als doel zichzelf of een of meerdere burgers onrechtmatig te bevoordelen.

Als laatste vormt volgens de normen van de Europese Unie een financieel verantwoorde overheidshuishouding ook één van de voorwaarden van kwaliteit van bestuur (zie § 2.1). Noodzakelijk is daarom dat de overheid een behoorlijke financiële administratie opzet en bijhoudt.

5.2. Ambtelijke besluitvorming

Het proces van totstandkoming van ambtelijke besluitvorming dient voor de burger transparant te zijn. De burger dient ervan te kunnen uitgaan dat de overheid binnen een redelijke termijn, op grond van objectieve criteria, een besluit neemt op een verzoek, dat de afwijzing van een verzoek voldoende gemotiveerd wordt en dat tegen een afwijzing beroep mogelijk is.

Om dit te bewerkstelligen dient de regering zorg te dragen voor adequate regelgeving en richtlijnen en procedures met betrekking tot bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen, verrichten van aanbestedingen, toekennen van subsidies etc. Voorts dient

de overheid het overheidspersoneel en de burger bewust maken van hun wederzijdse rechten en verplichtingen, ondermeer door het verstrekken van informatie binnen de overheidsdiensten alsook naar de burger toe (e.e.a. in de vier voertalen), gedragsregels op te stellen voor ambtenaren (nevenwerkzaamheden, levering van diensten en goederen aan de overheid) en de controle uit te voeren op de naleving daarvan. In verband met het bovenstaande dient te worden vermeld dat de Landsverordening Administratieve Rechtspraak binnenkort in werking treedt. De Landsverordening Openbaarheid van Bestuur is momenteel in behandeling bij de Staten en zal naar verwachting op korte termijn in werking treden.

5.3. Bevordering en handhaving van ambtelijke zuiverheid en integriteit

De kwaliteit en integriteit van het bestuur wordt in hoge mate bepaald door de zuiverheid en de discipline waarmee de ambtelijke diensten en de ambtelijke medewerkers hun verantwoordelijkheden vervullen en door de wijze waarop inbreuken op die zuiverheid en discipline worden gecorrigeerd.

In de eerste plaats is dat een zaak van mentaliteit, van ‘ambtelijke cultuur’. Het doen en laten van zowel individuele ambtenaren als de ambtelijke organisaties waarvan zij deel uitmaken, dient te worden ingegeven door een al dan niet bewust beginsel van dienstbaarheid aan het openbaar bestuur ten behoeve van het algemeen belang, aan de gemeenschap en aan burgers binnen de kaders van het recht. Een dergelijke cultuur vereist weerbaarheid tegen - vaak niet geringe - invloeden om primair door het bevorderen van deelbelangen ook het eigen belang te dienen. In kleinschalige gemeenschappen waarin de sociale contacten intensief zijn en waarin persoonlijke relaties een belangrijke rol spelen in de sociale cultuur, wordt een grote wissel getrokken op een ‘zakelijke’, ‘objectieve’ en enigszins afstandelijke instelling. Een dergelijke instelling zal moeten worden “geïnternaliseerd” in de ambtelijke cultuur van de Arubaanse overheid en het behoud ervan moet worden bewaakt.

Om te kunnen komen tot de inbedding van een meer zakelijke, objectieve en enigszins afstandelijke instelling in de ambtelijke cultuur, beveelt de werkgroep aan om door middel van het opstarten van een bewustwordingstraject, de ambtelijke integriteit te vergroten als centraal onderdeel van verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Een eerste concrete activiteit op dit punt zou zijn om - in samenwerking met (onder anderen) organisaties van ambtelijk personeel - in Aruba een conferentie over ambtelijke integriteit te houden, waarin aan de hand van ervaringen elders een basis wordt gelegd voor in Aruba toegesneden integriteitsprojecten²⁵.

²⁵ In Nederland is bijvoorbeeld een traject uitgestippeld met deelprojecten waarin het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken tezamen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten participeert. Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken: “Integriteit - Traject voor Toekomst”, verslag van de werkconferentie “Integriteit in de Openbare Sector”, gehouden op 1 maart 1993. Het Nederlandse beleid met betrekking tot de integriteit van de overheid is neergelegd in de beleidsnotitie “Integriteit openbare sector” van 25 oktober 1993, Tweede Kamerstukken 1993-1994, 23400 VII, nr. 11.

Behalve verhoging van integriteit en dienstbaarheid aan het algemeen belang als basisbeginsel van de ambtelijke cultuur, moeten ook correcties op inbreuken op dat beginsel kunnen worden aangebracht. In de eerste plaats zullen ambtelijke organisaties zelf zulke correcties tot stand moeten brengen. Voorzover de ambtelijke medewerkers in deze tekort zouden schieten, berust een bijzondere verantwoordelijkheid bij de hoofden van dienst en andere leidinggevendenden. De werkgroep adviseert het volgende om inbreuken op de ambtelijke integriteit te voorkomen en te corrigeren.

- * In de eerste plaats dient de kwaliteit van de ambtelijke diensten te worden bewaakt en bevorderd door regelmatige beoordeling van het functioneren van ambtelijke medewerkers. Het houden van periodieke functioneringsgesprekken en methodische personeelsbeoordelingen volgens gestandaardiseerde procedures en aan de hand van tevoren bepaalde criteria dient dan ook zo snel mogelijk te worden ingevoerd. Dat geldt voor de ambtelijke medewerkers op elk niveau, dus ook hen in leidinggevende posities.

In het kader van deze functioneringsgesprekken en personeelsbeoordelingen moet integriteit van het ambtelijk opereren een vast punt van aandacht zijn. Niet-integer handelen moet consequenties hebben voor de loopbaanperspectieven in de ambtelijke dienst.

- * Aan de wettelijke verplichting tot aflegging van de ambtseed of -belofte door ambtenaren dient strikt de hand te worden gehouden. Dat is een belangrijke basis voor maatregelen bij niet-integer handelen of nalaten.
- * Onderzocht moet worden of het mogelijk is de bevoegdheid van hoofden van dienst om disciplinaire maatregelen te treffen ten aanzien van disfunctionerende ambtelijke medewerkers, in de LMA vast te leggen. De criteria voor oplegging van disciplinaire sancties moeten in de wet worden opgenomen, terwijl de medewerker beroep moet kunnen instellen bij een onafhankelijke instantie. Een duidelijke en sluitende wettelijke regeling ten aanzien van disciplinaire maatregelen voor ambtenaren - welke ongeacht de persoon wordt nageleefd - dient een einde te maken aan het fenomeen van disfunctionerende ambtenaren.
- * Openbare colleges en ambtenaren dienen gewezen te worden op de verplichting zoals bepaald in artikel 200 Wetboek van Strafvordering van Aruba om in de daar bedoelde gevallen onverwijld aangifte doen van misdrijven waarvan zij kennis krijgen in de uitoefening van hun bediening.
- * Ambtenaren die kennis hebben van niet-integer handelen van andere ambtelijke medewerkers of organisaties (en eventueel van bestuurders), moeten deze informatie kunnen doorgeven, opdat corrigerende actie kan worden genomen²⁶.

Een behoorlijk financieel beheer is een van de elementen van een goed bestuur. Voor zover het ambtelijk apparaat in deze tekort schiet beveelt de werkgroep aan om, gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid welke rust op de hoofden van dienst en andere leidinggevendenden, te komen tot een regeling waarbij functionarissen, verantwoordelijk voor het doen uitgaven zonder dat daarvoor ruimte op de vastgestelde begroting is, persoonlijk aansprakelijk gesteld worden voor eventuele begrotingsoverschrijdingen.

²⁶ In het kader van de integriteitsbevordering is daarvoor bij elk Nederlands ministerie een vertrouwenspersoon aangewezen.

5.4. Externe controle en verantwoording

Naast de interne controle bij de diensten maken de controles door de Accountantsdienst, de Algemene Rekenkamer en de Landsrecherche een belangrijk onderdeel uit van het integriteitsproces. In dit kader dienen de controlerende instanties optimaal te worden bemand (kwantitatief en kwalitatief) en de instelling, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche formeel te worden vastgelegd. Daarnaast dient het beleid van de regering erop te zijn gericht aanbevelingen van controlerende instanties op te volgen.

5.5. Lopende verbeteringsmaatregelen en permanente kwaliteitsbewaking

In Aruba zijn reeds diverse projecten afgerond of in uitvoering om de administratieve organisatie van het overheidsapparaat op een hoger niveau te brengen. Daarbij ligt de nadruk enerzijds op het financieel beheer en anderzijds op verbetering van de kwaliteit van het functioneren van het ambtelijk apparaat.

Met het FINAR-project, dat eind 1996 werd beëindigd, werd de organisatie van de Directie Financiën vernieuwd en verbeterd. Het lopende Masterplanproject vormt een belangrijke bron van verbetering van het ambtelijk overheidsapparaat. Bij verschillende departementen zijn automatiseringsprojecten in uitvoering. Daarnaast levert de personele samenwerking met Nederland een bijdrage aan de kwaliteit van het bestuur in Aruba, onder meer ten aanzien van rechtshandhaving, politie, brandweer, belastingen, financieel beleid en beheer. De verruimde mogelijkheden voor stages bij Nederlandse overheden (rijksdepartementen en gemeenten) kunnen bijdragen aan de scholing, training en ervaring van Arubaanse ambtenaren.

De werkgroep meent dat deze lopende trajecten met kracht moeten worden voortgezet. Het verdient aanbeveling deze lopende verbeteringsmaatregelen op korte termijn aan te vullen met een doorlichting van de ambtelijke organisaties op kwetsbaarheid van bepaalde handelingen.

De werkgroep wijst er in dit verband op dat kwaliteit van het ambtelijk apparaat een onderwerp van permanente aandacht behoort te zijn. Onderhoud van het ambtelijk apparaat - waarbij taken en functies periodiek op hun noodzaak worden beoordeeld, de bekwaamheden en het functioneren van ambtelijke medewerkers "up to date" worden gehouden en voorzien wordt in voortdurende vernieuwingen (onder andere door functieroulaties) - draagt bij tot instandhouding en vergroting van de deugdelijkheid van bestuur.

De werkgroep geeft in overweging te voorzien in een organisatie-eenheid die wordt belast met het bevorderen van voortdurende vernieuwingen in structuur en werkwijzen van de ambtelijke organisatie. Concreet betekent dit dat het Projectbureau Reorganisatie een permanente status krijgt ten behoeve van deze vernieuwingsfunctie. De werkgroep adviseert deze eenheden onder directe verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken te plaatsen.

5.6. Personeelsbeleid van de overheid

De gemeenschap is erbij gebaat, dat bij aanstelling van personeel in overheidsdienst rekening wordt gehouden met een aantal basisprincipes. De overheid dient een objectief en actief personeelsbeleid te voeren. Dit houdt in dat meer waarborgen en controlepunten opgenomen dienen te worden in de benoemingsprocedure (steeds ware na te gaan of de desbetreffende benoeming noodzakelijk is en de persoon in kwestie geschikt is). Het bevorderingsbeleid dient gebaseerd te zijn op periodieke functioneringsgesprekken en -beoordelingen. Voorts dienen bij inbreuk op integriteit of onvoldoende functioneren disciplinaire maatregelen te worden getroffen. Ten aanzien van dit laatste ware de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) aan te passen, teneinde de (praktische) onmogelijkheid om een ambtenaar te ontslaan die tenenmale ongeschikt is voor zijn taak, te doorbreken.

Concreet stelt de werkgroep het volgende voor met betrekking tot het personeelsbeleid van de overheid.

- * In het Reglement van Orde van de ministerraad dient te worden vastgelegd dat over benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van alle ambtenaren in de ministerraad wordt beraadslaagd en besloten.
- * Voorts dient wettelijk te worden gegarandeerd dat benoemingen alleen kunnen plaatsvinden in vacatures die behoren tot de vastgestelde formatie en dat de benodigde financiële middelen binnen de vastgestelde begroting beschikbaar zijn. Hetzelfde geldt ten aanzien van bevorderingen. Het 'ter beschikking van de minister stellen' van ambtenaren om oneigenlijke (politieke) redenen (bijvoorbeeld met als gevolg dat die ambtenaren "blijven thuiszitten"), dient te worden tegengegaan als zeer ongewenst.
- * Wanneer aan de voorgestelde wettelijke voorschriften niet wordt voldaan, kan benoeming c.q. bevordering niet plaatsvinden. Immers, benoemingen en bevorderingen vinden plaats bij landsbesluit. Indien daarbij blijkt dat niet aan de wettelijke vereisten is voldaan, dient de Gouverneur het landsbesluit - dat immers contralegem is - niet te ondertekenen.
Naar de mening van de werkgroep wordt op deze wijze een sluitende wettelijke blokkade opgeworpen tegen benoemingen buiten de bevoegde organen om.
- * De procedure voor werving en selectie van ambtelijke medewerkers moet objectief, doorzichtig en controleerbaar zijn. Begin 1997 heeft de Commissie Werving en Selectie voorstellen gedaan voor zo'n heldere en zakelijke procedure²⁷. De werkgroep adviseert de aanbevelingen van deze commissie met betrekking tot de inrichting van deze procedure over te nemen. Naar de mening van de werkgroep kunnen de aanbevolen maatregelen op korte termijn worden geëffectueerd.
- * Voor werkzaamheden met een eenmalig of anderszins tijdelijk karakter kan aan-

²⁷ "Rapportage Commissie Werving en Selectie", uitgebracht aan de minister van Algemene Zaken van

Aruba, 14 februari 1997, no. 97ST01-2

stelling op basis van een arbeidsovereenkomst wenselijk zijn. Indienstneming van arbeidscontractanten mag evenwel niet plaatsvinden om de regels van de Bezoldigingsregeling te omzeilen.

De werkgroep beveelt aan om de voor benoeming van ambtenaren gestelde eisen van bekwaamheid, geschiktheid enz. ook van toepassing te verklaren op arbeidscontractanten. Ook hier dient te gelden, dat er daadwerkelijk behoefte aan een dergelijke kracht bestaat, dat de benodigde financiën beschikbaar zijn en dat de desbetreffende kracht voldoet aan te stellen eisen van geschiktheid, goed gedrag, enz. Om te verzekeren dat aan deze voorwaarden wordt voldaan, dient ook de aanstelling van arbeidscontractanten pas na advies van de directeur Personeel en Organisatie te kunnen plaatsvinden.

Voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst dient tevens het vereiste van voorafgaande machtiging bij landsbesluit te worden gesteld. Evenals met betrekking tot benoeming van ambtenaren dient daarover in de ministerraad te worden beraadslaagd en besloten.

Indien blijkt dat niet aan de voormelde wettelijke vereisten is voldaan, dient de Gouverneur het landsbesluit - dat immers contra-legen is - niet te ondertekenen.

5.7. Gekwalificeerd personeel

De overheid kampt met een tekort aan gekwalificeerd (kader)personeel. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken worden aangewezen, zoals de kleinschaligheid en het feit dat Aruba pas sinds relatief korte tijd als zelfstandig land binnen het Koninkrijk functioneert. Voorts heeft het feit dat de bezoldiging van hoger gekwalificeerde krachten, in verhouding tot de particuliere sector laag is, tot gevolg dat deze krachten vaak naar het bedrijfsleven afvloeien.

De overheid dient zich intensief bezig te houden met het scheppen van mogelijkheden tot (bij-) scholing.

In hun onlangs verschenen rapporten wijzen zowel de Commissie Financieringsmodaliteiten (Commissie-Wawoe) als de Adviescommissie Samenwerking Aruba - Nederland (Commissie-Biesheuvel) op het grote belang van voldoende eigen deskundigheid van de Antillen respectievelijk Aruba voor de vervulling van alle noodzakelijke overheidsfuncties. "Capacity-building" en professionalisering vormen een noodzakelijk onderdeel van het ontwikkelingsproces. In beide rapporten wordt gewezen op de mogelijkheden die de relaties met Nederland als Koninkrijkspartner in deze heeft, niet zozeer door inschakeling van "technische bijstand", maar vooral door gebruik te maken van de mogelijkheden om Arubanen stage te laten lopen en on-the-job te trainen bij Nederlandse ministeries en decentrale overheden.

De werkgroep geeft in overweging om de aanbevelingen van de Commissie Biesheuvel en de Commissie Wawoe op dit punt over te nemen. Daardoor worden de mogelijkheden vergroot om de vereiste scholing, ervaring en werkinstelling te verwerven voor Arubaanse ambtenaren.

De werkgroep onderkent dat er voor Arubaanse overheidsdiensten een probleem kan

ontstaan, wanneer een ambtenaar gedurende langere tijd afwezig is vanwege een stage of training. Daarin kan worden voorzien door in onderlinge samenwerking van de Koninkrijkspartners een uitwisselingsprogramma met de VNG op te zetten, waardoor ervaren deskundige medewerkers uit de andere Koninkrijkslanden gedurende de periode van afwezigheid de werkzaamheden vervullen. Ook daarvan kan een lerend effect op de ambtelijke organisatie uitgaan.

Naar de mening van de werkgroep moet de kwaliteit van het ambtelijk apparaat voorop staan bij de benoeming van ambtenaren. Wanneer evenwel blijkt dat het niet mogelijk is een voor de vervulling van een bepaalde functie een voldoende gekwalificeerde Arubaanse ambtenaar aan te stellen, mag niet op die kwaliteit worden ingeleverd. In dat geval verdient het aanbeveling om - in elk geval voor een bepaalde periode - de vereiste deskundigheid van buiten aan te trekken. Voorop dient daarbij te staan dat de beslissing tot een dergelijke aanstelling - evenals tot beëindiging daarvan - uitsluitend berust bij de Arubaanse overheid. Verder zij met nadruk gesteld dat het aantrekken van personeel van buiten Aruba geschiedt op initiatief van de Arubaanse overheid en dat de loyaliteit van dit personeel geheel aan Arubaanse zijde behoort te liggen. Indien is voldaan aan deze twee voorwaarden, kan het tijdelijk aantrekken van expertise van buiten Aruba bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van het bestuur.

Naar de mening van de werkgroep is het in het belang van de verhoging van de kwaliteit van het bestuur in Aruba om de mogelijkheden te benutten die samenwerking in Koninkrijksverband op dit punt biedt.

5.8. Honorering van overheidspersoneel

Zoals in de vorige paragraaf reeds werd opgemerkt, is de honorering van overheidspersoneel zodanig dat een functie in de particuliere sector voor goed opgeleide en ervaren krachten financieel niet zelden aantrekkelijker is. Daar staat tegenover dat de lagere ambtelijke functies in het algemeen naar verhouding beter worden betaald. Het - al meermalen vastgestelde - gevolg is dat de opbouw van het ambtelijk apparaat van Aruba onevenwichtig is in die zin dat er een tekort is aan voldoende gekwalificeerd kader en een ruime beschikbaarheid van personeel in de lagere functierangen. Daarnaast moet worden vastgesteld dat bestaande regelingen en "verworven rechten" de mogelijkheden tot verandering op dit moment gering maken.

Voor een deugdelijker functionerende overheid zal het naar de mening van de werkgroep echter noodzakelijk zijn de flexibiliteit van de honorering te vergroten. Dat is een ontwikkeling die overigens in vele landen gaande is.

Vergroting van de flexibiliteit houdt onder meer in dat bij de honorering van functies rekening wordt gehouden met de werking van de arbeidsmarkt. Schaarse deskundigheid wordt dan beter beloond dan ruim voorhanden krachten. Op die wijze ontstaat voor ambtelijke medewerkers een prikkel tot verbetering van de eigen deskundigheid, omdat dat direct tot persoonlijk voordeel kan leiden. Hetzelfde geldt wanneer het leveren van bijzondere prestaties extra wordt beloond.

De werkgroep adviseert de flexibiliteit in de honorering van ambtelijk personeel te vergroten door schaarse deskundigheid en bijzondere prestaties beter te belonen. Daarnaast dient een grotere evenwichtigheid in de opbouw van het ambtelijk apparaat te worden bevorderd.

Voorts ware op korte termijn de nieuwe Bezoldigingsregeling - die ook voorziet in een systematiek van beoordelingen - in werking te doen treden.

6. DE RELATIE BURGER - OVERHEID

6.1. Inleiding

In een (parlementaire) democratie als Aruba zijn de inwoners enerzijds "staatsburgers", die een stem hebben met betrekking tot publieke zaken van de gemeenschap. Anderzijds zijn zij de 'klanten' van de overheid, tot wie en voor wie het bestuurlijk handelen is bedoeld. Aan de burger persoonlijk, aan groepen uit de bevolking en aan de samenleving als geheel worden diensten verleend (bijvoorbeeld sociale zorg) en voorzieningen beschikbaar gesteld (bijvoorbeeld openbare wegen). Voor deze dienstverlening in het bijzonder en voor het functioneren van de overheid in het algemeen worden van de burgers bijdragen gevraagd, in de vorm van belastingen, retributies, leges, etc. Ook vanuit dien hoofde kunnen burgers aanspraak maken op 'waar voor hun geld' in de vorm van een openbaar bestuur van zo hoog mogelijk kwalitatief niveau.

In het kader van de handhaving en vergroting van de kwaliteit van het bestuur dienen elementen van de relatie tussen overheid enerzijds en burgers en samenleving anderzijds in beschouwing te worden genomen. De kwaliteit van de overheid is immers deels ook afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin bepaalde maatschappelijke voorwaarden vervuld worden.

6.2. Burgerschapszin

Het is van belang, dat de inwoners van een land zich betrokken voelen bij zaken die de gemeenschap waartoe zij behoren, als geheel betreffen. Vaderlandsliefde, maatschappelijk bewustzijn, erkenning van het belang van 'de publieke zaak', gevoel te behoren tot deze maatschappij, nationale trots, zijn uitingen van zo'n betrokkenheid.

Bij de bevolking van Aruba zijn nationale trots en gevoel van eigenwaarde ontegenzeggelijk aanwezig. Dit bewustzijn vormde en vormt een belangrijke aanleiding voor het verwerven en behouden van de 'status aparte'.

Naar de mening van de werkgroep vormt dit maatschappelijke en nationale bewustzijn van de Arubaanse gemeenschap een belangrijke basis voor de maatschappelijke voorwaarden voor een goed bestuur. Daarvoor is vereist dat de burgers inzien dat de overheid functioneert ten behoeve van de publieke zaak en dat zorg en aandacht voor de kwaliteit van die overheid in hun eigenbelang is. Burgerschapszin betekent dat de inwoners van een land aanvaarden dat democratische rechten niet uitsluitend dienen voor de behartiging van eigenbelangen, maar dat bij de uitoefening ervan ook het algemeen van belang van de Arubaanse gemeenschap behoort te worden gediend.

Op grond hiervan verdienen de volgende maatregelen aanbeveling ter bevordering van de kwaliteit van de overheid.

- * In de eerste plaats is het noodzakelijk dat de burgers beschikken over kennis van (de hoofdlijnen van) de Arubaanse Staatsregeling, de inrichting en werking van de overheid. Daarnaast dienen zij te onderkennen dat het voor de samenleving van belang is dat de overheid haar verantwoordelijkheden voor het algemeen belang dient te vervullen en dat daaruit beperkingen voortvloeien voor individuele en groepsbelangen.

Burgerschapszin in deze zin wordt bevorderd door het doen en laten van bestuurders zelf. Door hun optreden en hun opstelling kunnen zij tonen primair in het algemeen belang te handelen, en daarmee mensen ervan overtuigen dat daarvoor soms belangen van bepaalde burgers of bevolkingscategorieën moeten wijken. Een belangrijke bijdrage aan de burgerschapszin kan voorts worden geleverd door met name de jeugd meer kennis van de vaderlandse geschiedenis en de staatsinrichting bij te brengen. De werkgroep beveelt aan het onderwijs in deze onderwerpen tot een integraal onderdeel van het onderwijspakket te maken.

- * In de tweede plaats moet het handelen van de overheid en haar vertegenwoordigers inzichtelijk zijn voor belanghebbenden of anderszins daarbij betrokken burgers. De burger heeft er recht op te (kunnen) weten wat de overheid doet of voornemens is te doen. Een ontwerp van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur is nog in behandeling bij de Staten.

De werkgroep stelt voor deze landsverordening thans zo spoedig mogelijk vast te stellen en in te voeren²⁸. In deze verordening ware de overheid, ter verdere bevordering van de controle op bestuurlijk handelen, tevens wettelijk verplicht te stellen uit eigen hoofde aan de burger informatie te verstrekken inzake haar beleid in het algemeen. De werking van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur - opgesteld naar Nederlands model - dient periodiek te worden geëvalueerd ten aanzien van de effectiviteit en zo nodig te worden aangepast.

6.3. Bezwaar en beroep

In een democratie dient de burger te beschikken over mogelijkheden om op te komen voor zijn eigen belangen. Het uitbrengen van een stem bij verkiezingen en contacten met politici, bestuurders en ambtenaren zijn daarvoor belangrijk. Daarnaast zal de burger moeten beschikken over mogelijkheden om 'tot zijn/haar recht te komen' in de gevallen waarin hij/zij meent daarin door de overheid te zijn geschonden.

Voor de kwaliteit en de deugdelijkheid van bestuur is het van groot belang dat voldoende mogelijkheden bestaan voor burgers - individueel dan wel tezamen met anderen - tot controle op en zo nodig correctie van de overheid door zich via een bijzondere administratieve rechtsgang te verzetten tegen hem onwelgevallig overheidshande-

²⁸ Een wettelijke regeling die de overheid verplicht tot het verstrekken van informatie is in Nederland en de Nederlandse Antillen reeds tot stand gekomen in de vorm van een wet op de openbaarheid van bestuur. Deze wet geeft ondermeer de burger de gelegenheid inzage te verkrijgen in overheidsdocumenten, onafhankelijk van het door de burger daarmee beoogde doel.

len²⁹. De Staten van Aruba hebben enige tijd geleden de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (de LAR) vastgesteld. Deze verordening zal binnenkort in werking treden.

De werkgroep meent dat de administratieve rechtsbescherming de mogelijkheid biedt voor een ontwikkeling, die geleidelijk vanuit de samenleving zelf de kaders voor het overheidshandelen tot ontwikkeling brengt. Op die wijze is ook in Nederland in de loop der jaren meer en meer duidelijkheid gegroeid over de beginselen en normen waaraan het overheidshandelen moet voldoen. Bezien dient te worden of voor de kwaliteit van bestuur in Aruba eenzelfde uitgebreid stelsel van administratieve rechtsbescherming, zoals opgenomen in de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht, wenselijk is. De ontwikkeling van de administratieve rechtsbescherming zal moeten zijn afgestemd op de rol en de verantwoordelijkheden van de overheid in Aruba.

Op grond van het voorgaande adviseert de werkgroep om de ontwikkelingen op het gebied van de administratieve rechtsbescherming nauwlettend te volgen om via regelmatige evaluaties het stelsel van bezwaar en beroep te verfijnen zonder de slagvaardigheid van het bestuur meer te beperken dan nodig is voor een toereikende rechterlijke heroverweging van de belangen van burgers in relatie tot het overheidshandelen.

²⁹ In Nederland bestaat zo'n administratieve rechtsgang al lange tijd. Na een geleidelijke ontwikkeling is vanaf 1994 met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een volledig stelsel van administratieve rechtsbescherming tot stand gekomen, die zijn basis heeft in de Grondwet.

7. VERBETERINGSPROGRAMMA: UITVOERING EN VOORTGANG

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heeft de werkgroep aanbevelingen gedaan voor maatregelen ter verbetering van de kwaliteit, zuiverheid en integriteit van het openbaar bestuur in Aruba. Met zulke maatregelen kunnen bestaande tekortkomingen in de kwaliteit van de deugdelijkheid van bestuur worden weggenomen of verminderd, terwijl dreigende kwaliteitstekorten kunnen worden voorkomen. Met de uitvoering van deze maatregelen worden verbeteringen aangebracht, maar de werkgroep merkt met nadruk op dat de kwaliteit van de overheid en de integriteit van het bestuur waarden zijn, die voortdurend aandacht verdienen en bevorderd dienen te worden. De werkgroep acht dit van een zo grote betekenis dat zij aanbeveelt de handhaving en bevordering van de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur te bestempelen als permanent programma.

Voor het welslagen van een programma tot verbetering en handhaving van de kwaliteit van het openbaar bestuur is actieve betrokkenheid van de Arubaanse regering onmisbaar. Elke minister zal binnen het programma de nodige maatregelen moeten nemen voor de tot zijn of haar verantwoordelijkheid behorende diensten en andere overheidsinstellingen. De verantwoordelijkheid voor de algemene maatregelen en voor de samenhang van het programma zal - gezien de aard en het belang van ervan - naar de mening van de werkgroep in handen moeten worden gelegd van de minister van Algemene Zaken.

7.2. Implementatiestructuur

76

De werkgroep stelt voor om na de politieke besluitvorming ten aanzien van de aanbevelingen een integraal implementatieprogramma te laten opstellen, de werkgroep kan eventueel hiermee worden belast. Voor wat betreft de uitvoering van dit programma beveelt de werkgroep aan gebruik te maken van externe expertise. Zij adviseert een Task Force in te stellen, die de minister van Algemene Zaken bijstaat bij de bevordering van de kwaliteit van het bestuur. Deze Task Force dient beperkt van omvang te zijn en te zijn samengesteld uit onafhankelijke leden.

De ambtelijke zorg voor de uitvoering van het beleid inzake de kwaliteit van de overheid ware onder te brengen bij een ambtelijke stuurgroep onder voorzitterschap van het Projectbureau Reorganisatie, dat een permanente status krijgt onder directe politiek-bestuurlijke leiding van de minister van Algemene Zaken. Waar nodig dient expertise van buiten Aruba te worden gehaald. De werkgroep denkt hier met name aan het concipiëren van de voorgestelde wettelijke voorzieningen.

De werkgroep adviseert de uitvoeringsstructuur op korte termijn tot stand te brengen. De eerste taak zal zijn de aanbevolen maatregelen verder uit te werken tot een samenhangend programma en de start van de uitvoering daarvan voor te bereiden.

7.3. Fasering van de uitvoering

De in de vorige hoofdstukken door de werkgroep aanbevolen maatregelen - die tezamen het eerste programma tot verbetering van de deugdelijkheid van bestuur vormen - kunnen niet allen tegelijkertijd tot uitvoering worden gebracht. Fasering in de uitvoering is noodzakelijk:

- * Sommige maatregelen kunnen - en dienen dan ook - op (zeer) korte termijn worden getroffen.
- * Andere maatregelen vergen meer tijd van voorbereiding en uitwerking en kunnen op middellange termijn tot uitvoering komen, d.w.z. binnen de volgende kabinetsperiode.

Van belang is dat zo spoedig mogelijk een aanvang wordt gemaakt met de uitvoering van de aanbevolen maatregelen.

7.4. Evaluatie en aanpassing

De implementatie van het verbeteringsprogramma dient in tweeërlei opzicht te worden gevolgd. In de eerste plaats zal erop moeten worden toegezien dat de maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. In de tweede plaats zal moeten worden gemeten in hoeverre zij ook het gewenste effect sorteren. Indien dat niet of niet in voldoende mate het geval is, zal moeten worden geanalyseerd wat de redenen daarvoor zijn, en zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

De werkgroep beveelt aan door de Task Force periodiek een openbaar rapport te laten uitbrengen over de voortgang van de uitvoering van het verbeteringsprogramma. Zo nodig dient deze rapportage gepaard te gaan met voorstellen tot bijstelling van het programma door de daarin opgenomen maatregelen aan te passen of door nieuwe maatregelen op te nemen.

NAWOORD

De kwaliteit en integriteit van het functioneren van de overheid zijn in belangrijke mate een kwestie van maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur en mentaliteit. Veranderingen daarin komen geleidelijk tot stand en vergen een gedurende langere tijd volgehouden geheel van pogingen tot verandering van het gedrag van mensen en organisaties. Het gaat erom het denken en doen van mensen blijvend te beïnvloeden.

Prikkels voor goed bestuur en de sancties op verkeerd overheidsgedrag moeten vooral komen uit de Arubaanse samenleving zelf. Verbetering van het functioneren van politiek en bestuur zal door en vanuit de samenleving moeten worden ‘afgedwongen’ in die zin dat gedrag dat die verbetering ten goede komt, wordt beloond, terwijl gedrag dat afbreuk doet aan deze kwaliteit, kan rekenen op afkeuring. Van groot belang daarbij is naar de mening van de werkgroep ontwikkeling van het bewustzijn van de bevolking van het belang van een goede overheid. In het bijzonder acht de werkgroep het van betekenis dat dit belang in het onderwijs tot uitdrukking komt. Daarnaast vormen de media een belangrijke schakel in de informatie over en controle op het doen en laten van de overheid. Alert en kritische publiciteitsmedia vormen een belangrijke schakel in de relatie tussen overheid en samenleving en zijn onmisbaar voor het democratische gehalte en de kwaliteit van de overheid, mits de wederzijdse verantwoordelijkheden worden gerespecteerd.

De werkgroep is zich ervan bewust dat de gewenste en noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van het openbaar bestuur slechts ten dele zijn te verwezenlijken door gerichte maatregelen, zoals zij die heeft aanbevolen. Ongetwijfeld zullen zich ongewenste ontwikkelingen voordoen. De reactie daarop moet niet zijn dat het “toch allemaal niets uithaalt”, maar juist dat met meer kracht moet worden gestreefd naar verbetering. Daar waar de overheid echter zelf kan bijdragen aan die verbeteringen, heeft zij daartoe evenwel ook de plicht. Een goede overheid werkt bij voortduring aan vergroting van haar eigen kwaliteit.

De gemeenschap van Aruba moet zich er voor inzetten dat Aruba het volgend millennium kan ingaan als een van de best georganiseerde landen ter wereld. Moge dit rapport daartoe bijdragen.

BIJLAGEN

Bijlage 1

Bijlage 2