

SAMENVATTING RAPPORT CALIDAD

DOEL

Het op gang brengen van een proces om de kwaliteit en de integriteit van het bestuur in Aruba te verbeteren → o.m. bepaald door maatschappelijke context (kleinschaligheid)

UITGANGSPUNTEN (p.37-39)

- ~ verbetering van de kwaliteit van bestuur vormt een wezenlijk onderdeel van de maatschappelijke ontwikkeling van Aruba
- ~ niet voldoen aan de eisen van kwaliteit, brengt de legitimiteit van de overheid in het geding, m.a.g. verlies van vertrouwen door de bevolking
- ~ elk der landen in het Koninkrijk heeft zich verplicht zorg te dragen voor 'de verwezenlijking van de deugdelijkheid van bestuur'
- ~ integriteit moet worden aangemerkt als uitgangspunt + essentie
- ~ zorg voor kwaliteit is geen eenmalige aangelegenheid, maar een voortdurend proces

ONDERKENNING VAN DE NOODZAAK TOT VERBETERING (p38)

De *kleinschaligheid* van onze 'Caraïbische samenleving en het daarop geënt *politiek proces* brengen specifieke problemen met zich mee om te voldoen aan de eisen v.e. democratische rechtsstaat en de beginselen van behoorlijk bestuur.

EISEN AAN KWALITEIT VAN BESTUUR (p42)

- ~ de overheid moet een ieder voor de wet gelijk behandelen en geen privileges verlenen
- ~ bestuurshandelen mag niet willekeurig zijn en moet gebaseerd zijn op het recht
- ~ de overheid mag v. 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 principe nakomen. Onverwachte beleidswijzigingen zijn in strijd met de rechtszekerheid
- ~ 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 materiele middelen op doelmatige wijze te beheren en op effectieve wijze in te zetten voor de vervulling van haar taken en verantwoordelijkheden. Zij moet accepteren dat door daartoe aangewezen constitutionele organen advies wordt uitgebracht en toezicht wordt 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

'Kwaliteit van bestuur' heeft betrekking op een overheid die is ingericht als een parlementair-democratische rechtstaat, 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 P43).

Van integriteit van 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 t.b.v. de 'publieke zaak', d.w.z. ten dienste van de gemeenschap (P44).

Voldoet een overheid niet aan de vereisten van politieke bestuurlijke kwaliteit, dan zal zij haar verantwoordelijkheden t.b.v. de bevolking niet optimaal kunnen vervullen. Op grond daarvan kan zij als 'niet-deugdelijk' worden gezien (p37).

CONSEQUENTIES VAN DE MAATSCHAPPELIJKE KLEINSCHALIGHEID VOOR HET FUNCTIONEREN VAN HET OPENBAAR BESTUUR (p. 45-46)

1. De overheidsinvloed en het ambtelijk apparaat in een microstaat zijn naar verhouding groter dan in een grote staat.
2. De 'face-to-face' interacties kan enerzijds het besluitvormingsproces bevorderen, anderzijds brengt dit het gevaar met zich mee van toenemende wedijver, diepe conflicten en polarisatie tussen individuen, die schade kunnen toebrengen aan de kwaliteit van de te nemen besluiten.
3. De verschillende sociale functies en de daarmee gepaard gaande rolverdeling zijn diffuus. Dit werkt belemmerend voor een goede scheiding van verantwoordelijkheden tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiger als controleur. Aangezien in de praktijk het parlement als medebestuurder functioneert, valt een belangrijk deel van de 'check and balances' weg.
4. De vervulling van openbare functies zijn niet uitsluitend gericht op het dienen van het algemeen belang van de gemeenschap.
5. Gezien de opzet van de politieke partijen (op basis van persoonlijke relaties) heeft de besluitvorming de neiging om persoonsgebonden te zijn. Dit leidt vaak tot ondoorzichtigheid.
6. Vanwege de directe relatie tussen kiezer en gekozene zijn de lijnen tussen degenen die een bestuurlijk handelen willen tweebrengen en het bestuur veel korter.

Vanwege de genoemde gevolgen van kleinschaligheid zullen voorwaarden moeten worden geschapen om bestaande negatieve houdingen en gedragingen af te schrikken. Hiertoe dienen vormen van toezicht, controle en sancties. Dit kan o.m. bereikt worden via een zekere mate van 'juridisering' van het bestuurlijk handelen door het stellen van objectieve procedurele en materiele normen en door inschakeling van politiek onafhankelijke instituten t.b. v. controle en naleving van de normen. Bovendien zal moeten worden gewerkt aan een stuk mentaliteitsverandering. .. (p47)

INTEGRITEIT BIJ POLITIEKE & BESTUURLIJKE AMBTSVERVULLING (p54)

- ~ In een democratie krijgt de samenleving de bestuurders die zij zich zelf toedient (verdient).
- ~ De gemeenschap moet bestuurders ter verantwoording roepen, wanneer zelfs maar het vermoeden bestaat dat de integriteit in het geding zou zijn (door de kleinschaligheid van de politieke context en de bestaande politieke cultuur worden ministers in de praktijk niet ter verantwoording geroepen door parlementsleden!).

BESLUITVORMING (p54-56) => betreft o.m. gang van zaken in de Ministerraad

- ~ zijn onjuist tot stand gekomen besluiten rechtsgeldig?
- ~ is de besluitvorming controleerbaar?
- ~ zijn de noodzakelijke procedures gevolgd?
- ~ hoe staat het met de medeverantwoordelijkheid voor besluiten?

NEVENFUNCTIES EN INCOMPATIBILITEIT/LEY DI SALVAGUARDIA (p56)

- ~ Politieke en bestuurlijke ambtsdragers mogen ook andere functies bekleden voor zover die niet in strijd komen met de belangen die zij moeten dienen in hun openbare functies
- ~ Ambtsdragers moeten volstrekte openheid geven over alle andere functies (zie p. 7!)
- ~ Ambtsdragers moeten inzicht verstrekken in hun vermogenspositie

Overtredingen van desbetreffende regelingen moeten via het strafrecht aangepakt worden (P59).

KWETSBAAR OVERHEIDSBESLUITEN EN -HANDELINGEN (p59)

Bevoegdheid van ministers tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen beperken:

- ~ overeenkomsten kunnen voor niet langer dan 5 jaar worden aangegaan
- ~ financiële rechtshandelingen dienen schriftelijk te geschieden
- ~ voor het aangaan/verstrekken van leningen is alleen de Min. v. Financiën gemachtigd.

- ~ voor een aantal rechtshandelingen is vooraf machtiging vereist (landsverordening/-besluit), afhankelijk van de hoogte van het bedrag.
- ~ het verlenen en handhaven van vergunningen voor bepaalde activiteiten, het verlenen van vrijstellingen, het verstrekken van subsidies en het verlenen van overheidsopdrachten (bestuurlijke rol).

T.b.v. handhaving van kwaliteit en integriteit van het bestuur:

- ~ onwettige beïnvloeding of pogingen daartoe (fraude, omkoping) bestrijden door effectieve strafrechtelijke vervolging
- ~ eventueel verkregen voordeel van dergelijke beïnvloeding ongedaan maken (verbeurdverklaring t.b.v. overheid/gemeenschap)

De Algemene Rekenkamer is bevoegd (art.33) om op eigen initiatief bij alle overheidsdiensten en bij alle rekenplichtigen *enz.* inlichtingen te doen inwinnen, onderzoekingen van boeken, rekeningen, *enz.* te doen, welke zij nodig acht voor de uitoefening van haar taak. Bij constatering van strafbare handelingen door minister => aangifte bij Openbaar Ministerie (art. 200 Wetboek van Strafvordering van Aruba)

STRAFRECHTERLIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN POLITIEKE AMBTSDRAGERS

Aruba kent geen wettelijke regeling tot strafrechtelijke aansprakelijkheidsstelling van eerder

Werkgroep Rapport Calidad:

het moet naar de samenleving toe ondubbelzinnig duidelijk zijn dat niet-integere handelingen van publieke ambtsdragers niet ongestraft zullen blijven. Dit kan het geval zijn bij ministers die

- ~ medewerking verlenen aan landsbesluiten die andere geldende wettelijke bepalingen schenden
- ~ uitvoering geven aan landsbesluiten die niet voorzien zijn van de vereiste medeondertekening door een andere medeverantwoordelijke minister
- ~ nalaten uitvoering te geven aan bep. wettelijke regelingen voor zover deze uitvoering behoort tot hun verantwoordelijkheid of hun uitdrukkelijk is opgedragen

CIVIELRECHTERLIJKE (GELDELIJKE) AANSPRAKELIJKHEID VAN AMBTSDRAGERS (p62)

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, bijv. 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 zijn positie als ambtsdrager. Ook kunnen evt. via ambtsmisdriven verkregen geldelijke voordelen op deze wijze ongedaan worden gemaakt => 'pluk-ze wetgeving' (via Alg. Rekenkamer + Procureur-Generaal)

Quarterly Bulletin 1997-1 van de Centrale Bank van Aruba,(p48):

"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".

HET ADMINISTRATIEVE APPARAAT (p64-66)

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.

Mentaliteit ('ambtelijke cultuur') => dienstbaarheid aan het openbaar bestuur t.b.v. het algemeen belang, aan de gemeenschap en aan burgers binnen de kaders van het recht (=> vereist zakelijke + afstandelijke instelling om niet het eigen belang te dienen) => **opstarten van bewustwordingstraject**

Voorstellen t.b.v. vergroting/correcties op ambtelijke integriteit (p66):

- ~ periodieke functiegesprekken
- ~ methodische personeelsbeoordelingen volgens gestandaardiseerde procedures en aan de hand van tevoren vastgestelde criteria
- ~ taken en functies moeten periodiek op hun noodzaak worden beoordeeld.
- ~ de bekwaamheid en het functioneren van ambtelijke medewerkers moeten 'up-to-date' worden gehouden.
- ~ er moet voorzien worden in voortdurende vernieuwingen, o.a. door functieroulaties
- ~ niet-integer handelen moet gevolgen hebben voor de loopbaanperspectieven in de ambtelijke dienst
- ~ wettelijke verplichting tot aflegging van de ambtseed of -belofte
- ~ bevoegdheid van hoofden van dienst om disciplinaire maatregelen te treffen t.a. v. disfunctionerende ambtelijke medewerkers (LMA) => criteria voor oplegging van disciplinaire straffen in wet.
- ~ Openbare colleges en ambtenaren moeten (vlg. art. 200 Wetboek van strafvordering) direct aangifte doen van misdrijven waarvan zij kennis krijgen in de uitoefening van hun werk.
- ~ ambtenaren die kennis hebben van niet-integer handelen van andere ambtelijke medewerkers, organisaties en/of bestuurders, moeten deze informatie doorgeven, opdat corrigerende actie kan worden genomen.
- ~ functionarissen die uitgaven doen zonder dat daarvoor ruimte is op de vastgestelde begroting, moeten persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor eventuele begrotingsoverschrijdingen.

Externe controle en verantwoording (p67)

Het beleid van de regering dient er op gericht te zijn aanbevelingen van controlerende instanties op te volgen.

Lopende verbeteringsmaatregelen en permanente kwaliteitsbewaking (p67)

- ~ FINAR-project => vernieuwingverbetering van Directie Financien (afgerond in 1996)
- ~ Masterplanproject => automatiseringsprojecten + personele samenwerking met Nederland (o.m. t.a.v. rechtshandhaving, politie, brandweer, belastingen, financieel beleid en beheer)
- ~ Projectbureau Reorganisatie => bevorderen van voortdurende vernieuwingen instructuur en werkwijzen van de ambtelijke organisaties

Personeelsbeleid van de Overheid (p68)

- ~ benoemingsprocedure -> is de betreffende benoeming noodzakelijk en is de persoon in kwestie geschikt?
- ~ bevorderingsbeleid -> gebaseerd op periodieke functioneringsgesprekken + -beoordelingen
- ~ disciplinaire maatregelen -> bij inbreuk op integriteit + onvoldoende functioneren
- ~ benoemingen, bevorderingen, schorsing + ontslag bespreken en besluiten in Ministerraad
- ~ benoemingen/bevorderingen alleen binnen vastgestelde formatie + benodigde financiële middelen binnen vastgestelde begroting
- ~ 'ter beschikking stellen' van ambtenaren om oneigenlijke (politieke) redenen (m.a.g. 'blijven thuiszitten' van ambtenaren) tegengaan

- ~ indien bij benoemingen/bevorderingen niet aan de wettelijke voorschriften is voldaan, dan mag de Gouverneur het betrokken landsbesluit niet tekenen
- ~ procedure voor werving en selectie van ambtenaren moet objectief, doorzichtig en controleerbaar zijn
- ~ werkzaamheden met een eenmalig of anderszins tijdelijk karakter op basis van arbeidsovereenkomst (*indienstneming van arbeidscontractanten mag evenwel niet plaatsvinden om de regels van de Bezoldigingsregeling te omzeilen*)
- ~ voor ambtenaren geldende eisen van bekwaamheid, enz. ook van toepassing laten zijn op arbeidscontractanten (o.a. daadwerkelijk behoefte aan dergelijke krachten, benodigde financiën beschikbaar + betreffende kandidaat voldoet aan eisen van geschiktheid, goed gedrag, enz.)
- ~ aanstelling van arbeidscontractanten pas na advies van directeur Personeel & Organisatie
- ~ voor het aangaan van arbeidsovereenkomst vereiste van voorafgaande machtiging bij landsbesluit

Gekwalificeerd personeel (p69)

- ~ de overheid moet mogelijkheden scheppen tot (bij)scholing
- ~ Commissie Wawoe (financieringsmodaliteiten) + Commissie Biesheuvel (samenwerking Aruba-Nederland) => noodzaak eigen deskundigen voor de vervulling van overheidsfuncties
- ~ 'capacity-building' + professionalisering
- ~ Arubaanse stagiaires + on-the-job-training bij Ned. Ministeries + decentrale overheden
- ~ uitwisselingsprogramma VNG
- ~ geen in levering van kwaliteit bij onvoldoende eigen personeel => buitenlandse deskundigen

Honorering van Overheidspersoneel (p70)

- ~ evenwichtiger verdeling van overheidspersoneel (weinig hoog, veel lager personeel)
- ~ vergroting van de flexibiliteit van de honorering (werking arbeidsmarkt)

DE RELATIE OVERHEID - BURGER (p72)

In de parlementaire democratie Aruba zijn de inwoners:

- ~ staatsburgers, met een stem m.b.t. de publieke zaken van de gemeenschap
- ~ 'klanten' van de overheid, tot wie en voor wie het overheidshandelen is bedoeld

Overheid => dienst aan samenleving (bijv. sociale zorg)
voorzieningen (bijv. openbare wegen)

Burgers => bijdragen in de vorm van belastingen, retributies, leges, enz.
aanspraak op 'waar voor hun geld' in de vorm van een openbaar bestuur van zo hoog mogelijk niveau

Burgerschapszin (p72)

- ~ de overheid functioneert t.b.v. de publieke zaak
- ~ zorg en aandacht voor de kwaliteit van de overheid is in het eigen belang van de burgers
- ~ democratische rechten dienen niet alleen voor de behartiging van eigenbelangen, maar ook van het algemeen belang van de Arubaanse gemeenschap (dit betekent o.m. dat hieruit beperkingen voortvloeien voor individuele en groepsbelangen)
- ~ het handelen van de overheid en haar vertegenwoordigers moet inzichtelijk zijn voor belanghebbenden of anderszins daarbij betrokkenen. De burger heeft het recht te (kunnen) weten wat de overheid doet of voornemens is te doen => Landsverordening Openbaarheid van Bestuur

Bezwaar en beroep (p73)

Mogelijkheid van de burger om op te komen voor zijn eigen belangen tegen hem onwelgevallige overheidshandelen => Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR)

POLITIEKE PARTIJEN (p48-53)

- ~ deelname aan 'politiek spel' op basis van politiek programma + voorbereiding
- ~ Europa → partijen hebben behalve rekruteringsfunctie ook een rol voor de formulering van beleidsvoorstellen (programma's + wetenschappelijk onderzoek en inhoudelijke discussie over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn)
- ~ Aruba → politieke beslissingen de facto genomen binnen de politieke partij => leidt tot verstarring, waarbij openbare inhoudelijke discussies uit de weg worden gegaan (monopolie van politieke partijen m.b.t. besluitvorming over publieke zaken)
- ~ garanties tegen verstrengeling van politieke en zakelijke belangen (→wettelijk kader voor financiering van politieke partijen => campaign finance reform cannot in itself solve the problem of trust. But without it, restoring public trust in government will be impossible) (p52)

ALGEMENE REKENKAMER (p63)

Verantwoordelijkheid als controleur van de uitvoerende macht en een bijdrage aan de waarborging van kwaliteit, deugdelijkheid en zuiverheid van het bestuur → **meer proactief beleid**

NAWOORD

- ~ De kwaliteit van het functioneren van de overheid zijn in belangrijke mate een kwestie van maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur en mentaliteit → vergen tijd om te veranderen.
- ~ Prikkel 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'.
- ~ Ontwikkeling van het bewustzijn van de bevolking van het belang van een goede overheid (via onderwijs en de media)
- ~ Gewenste en noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van het openbaar bestuur zijn slechts ten dele te verwezenlijken door gerichte maatregelen
- ~ Met kracht streven naar verbetering en niet denken dat 'het toch niets uithaalt'.

AANBEVELINGEN => p29-36!