

DOE HET ZELF

**Rapport van de Commissie Onderzoek Curaçao,
ingesteld bij Koninklijk Besluit van 8 augustus 2011**

30 september 2011

Commissie Onderzoek Curaçao

Paul Rosenmöller, *Voorzitter*
Cees Maas

Steven Hillebrink, *Secretaris*

Met dank aan Susan van Velzen voor de ondersteuning op Curaçao.

Website: www.commissieonderzoekcuracao.info

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	pagina 5
<i>Hoofdstuk 1 - Oorzaken en ontwikkelingen</i>	9
<i>Hoofdstuk 2 - De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten</i>	15
<i>Hoofdstuk 3 - De Raad van Ministers van Curaçao</i>	21
<i>Hoofdstuk 4 - Versterking instituties en kwaliteit van bestuur</i>	31
<i>Tot slot</i>	37
 <i>Bijlagen</i>	
<i>1. Koninklijk Besluit van 8 augustus 2011 tot instelling van de Commissie</i>	
<i>2. Persbericht / Komunikado di prensa 24 augustus 2011</i>	
<i>3. Lijst van aanbevelingen</i>	
<i>4. Brief van 15 september van de Commissie aan de Minister-President van Curaçao</i>	
<i>5. Brief van 19 september van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken van Curaçao aan de Commissie</i>	
<i>6. Brief van 24 september 2011 van de Commissie aan de Minister-President van Curaçao</i>	
<i>7. Nederlandse vertaling van de motie van de Staten van Curaçao van 31 mei 2011</i>	
<i>8. Brief van de Minister-President a.i. van Curaçao aan de Raad van Commissarissen van de CBCS van 31 mei 2011</i>	

Inleiding

Op 8 augustus 2011 is bij Koninklijk Besluit (zie bijlage 1) een commissie ingesteld die tot taak heeft zich op de hoogte te stellen van de oorzaken en ontwikkelingen die hebben geleid tot een situatie waarin de integriteit van publieke functionarissen en het functioneren van belangrijke instituties in Curaçao over en weer in opspraak zijn geraakt. Deze commissie is gevraagd aanbevelingen te doen gericht op het herstel van aanzien en gezag van deze instituties.

Dit Koninklijk Besluit is een gevolg van het verzoek van de regering van Curaçao om bijstand van Nederland en het daaropvolgende besluit van de Raad van Ministers van het Koninkrijk van 1 juni 2011 waarbij naast de Gevolmachtigde Minister van Curaçao ook de Minister-President van Curaçao aanwezig was.

De commissie, die haar werkzaamheden heeft verricht onder de naam Commissie Onderzoek Curaçao, betreurt dat het tot de instelling van een commissie moest komen. Immers de directe aanleiding zijn de openlijk geuite beschuldigingen van de President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) aan de Minister-President, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Ontwikkeling van Curaçao en vervolgens de beschuldigingen van de Minister-President aan de President van de CBCS. Daarmee is hun integriteit in het geding gekomen.

Het behoeft nauwelijks betoog dat het buitengewoon ernstig is als zulke toonaangevende publieke gezagsdragers en vertegenwoordigers van de belangrijkste publieke instituties van het jonge land Curaçao elkaar op deze wijze beschuldigen. Dit is schadelijk voor de betrokkenen, schadelijk voor de publieke instituties die zij vertegenwoordigen, schadelijk voor het aanzien van het land en daarmee ook schadelijk voor de bevolking van Curaçao.

De Commissie heeft haar werkzaamheden in korte tijd verricht. De toegebrachte schade aan genoemde publieke instituties en het land vragen immers om snelheid van handelen. De integriteit van de hoogste gezagsdragers van het land behoort boven elke twijfel verheven te zijn. Het is in een democratie ondenkbaar en ontoelaatbaar dat leidinggevende functionarissen van de Centrale Bank en de regering elkaar gedurende een langere periode wantrouwen. Grondig onderzoek teneinde de integriteit vast te stellen en het vertrouwen te herstellen dient de hoogste prioriteit te krijgen.

De Commissie heeft Curaçao drie keer bezocht. Van 23 t/m 28 augustus, van 7 t/m 9 september en van 28 t/m 30 september. Voorafgaand aan het eerste bezoek heeft de Commissie zich gericht op bestudering van het schriftelijke materiaal en heeft de Commissie zich verdiept in de achtergrond van het complexe vraagstuk van integriteit en *good governance* in de publieke sector in Curaçao. Tijdens de bezoeken heeft de commissie met zo'n 40 verschillende mensen gesproken. Gesprekspartners waren politici, oud-politici, vertegenwoordigers van diverse publieke instituties, mensen uit het bedrijfsleven, de vakbeweging, de financiële

wereld, het maatschappelijk veld en de kerken. Aan het begin van haar eerste bezoek aan Curaçao heeft de Commissie een persconferentie belegd.¹ Behoudens een eerste gesprek met de Minister-President bleek het niet mogelijk te spreken met ministers en Statenleden van met name de coalitiefracties. De Commissie heeft vele pogingen ondernomen om met een aantal ministers in gesprek te komen, maar deze pogingen faalden jammerlijk. Als reactie op een brief van de Commissie aan de Minister-President op 15 september liet de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken namens de Minister-President op 19 september weten dat de regering van Curaçao niet actief meewerkt aan het werk van de Commissie.² De Commissie betreurt dat zeer.

Het is bij de Commissie bekend dat na de besluitvorming in de rijksministerraad op 1 juni een briefwisseling tussen de regeringen van Curaçao en Nederland op gang is gekomen. De Commissie, die in volstrekte onafhankelijkheid heeft geopereerd, staat hierbuiten. Voor de Commissie is de besluitvorming in de rijksministerraad en het Koninklijk Besluit van 8 augustus vertrekpunt. Over de geldigheid van dat besluit kan geen discussie plaatsvinden. Het feit dat de Minister-President van Curaçao in de vergadering van de rijksministerraad zelf aanwezig was, versterkt dit slechts.

De onmogelijkheid om met ministers en Statenleden van de coalitiefracties te spreken, stond in schril contrast tot de grote bereidheid die er vanuit alle geledingen in de samenleving viel waar te nemen om met de Commissie te spreken. Die bereidheid heeft de Commissie enorm gewaardeerd. Het gegeven dat de Commissie niet iedereen heeft kunnen spreken die de Commissie wilde spreken heeft echter geen invloed gehad op de onafhankelijkheid van de Commissie en de kwaliteit van de aanbevelingen.

In Nederland heeft de Commissie een beperkt aantal mensen gesproken waaronder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Commissie heeft alle gesprekspartners laten weten dat zij in volstrekte onafhankelijkheid opereert en dat het rapport zal worden aangeboden aan de Minister-President van Curaçao en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland. De gevoerde gesprekken hebben in alle openheid plaatsgevonden, waarbij de Commissie de gesprekspartners heeft beloofd dat er sprake is en blijft van volstrekte vertrouwelijkheid. Dat is de enige manier om goed inzicht in de genoemde problematiek te krijgen, de juiste informatie te verkrijgen en te komen tot die aanbevelingen die nodig zijn om de integriteit te bevorderen en het vertrouwen te herstellen. Mede om deze reden zijn er geen opmerkingen of citaten in het rapport terug te vinden die herleidbaar zijn tot een of meerdere gesprekspartners.

De Commissie heeft tijdens haar gesprekken veel informatie gekregen, zowel mondeling als schriftelijk. Daarbij is getracht de getrouwheid van de informatie vast te stellen door telkens de verstrekte informatie te checken bij een tweede bron. Daar waar de Commissie in het rapport spreekt over dat zij iets 'heeft vastgesteld' of 'heeft

¹ Zie bijlage 2 van dit rapport voor het persbericht dat op 24 augustus door de Commissie verspreid is.

² Zie bijlage 5 van dit rapport voor de brief van de Secretaris-Generaal van 19 september.

geconstateerd', is dit steeds gebaseerd op informatie die op bovenstaande wijze is verkregen en geverifieerd.

In hoofdstuk 1 gaat de Commissie in op de directe aanleiding die heeft geleid tot het Koninklijk Besluit van 8 augustus. Bovendien wordt ingegaan op de oorzaken en ontwikkelingen die hebben geleid tot het in opspraak raken van vertegenwoordigers van kerninstituten van het land Curaçao.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de beschuldigingen aan het adres van de President van de CBCS.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op beschuldigingen aan het adres van ministers van Curaçao.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vraag hoe de bestaande instituten kunnen worden versterkt en de kwaliteit van het bestuur in z'n algemeenheid kan worden bevorderd.

Elk hoofdstuk kent zijn eigen aanbevelingen. Bijlage 3 is een lijst van alle aanbevelingen gezamenlijk.

De Commissie benadrukt dat, vanwege de beperkte tijd die de Commissie tot haar beschikking had, in het eerste hoofdstuk slechts sprake is van het aanstippen van een aantal oorzaken, ontwikkelingen en culturele omstandigheden.

Het tweede en derde hoofdstuk dienen nadrukkelijk in verband met elkaar te worden gelezen en beoordeeld. De analyse, oordelen en aanbevelingen van de Commissie zijn ten aanzien van beide instituten, de CBCS en de regering van Curaçao, vanuit een zelfde consistente redenering tot stand gekomen en beschreven. Het gaat erom dat de feiten op tafel komen, oordelen omtrent integriteit kunnen worden geveld door de daartoe bevoegde instanties en daardoor vertrouwen zo snel mogelijk kan worden hersteld. Om dit doel te bereiken is het cruciaal dat aanbevelingen in beide hoofdstukken worden uitgevoerd. Het uitgangspunt van de Commissie is dat Curaçao dit probleem zelf oplost. Maar het staat voor de Commissie ook vast dat het probleem hoe dan ook opgelost dient te worden, en dat daarmee ook herhalingen moeten worden voorkomen. Het land Curaçao als rechtsstaat kan zich dat niet veroorloven.

De aanbevelingen in het vierde hoofdstuk zijn niet allesomvattend. Het zijn de belangrijkste aanbevelingen die de Commissie heeft opgesteld na de gevoerde gesprekken. De Commissie realiseert zich dat ook andere aanbevelingen te overwegen zijn. Vandaar de aanbeveling tot het instellen van een permanente auditcommissie.

De Commissie is ervan overtuigd dat er een breed maatschappelijk draagvlak zal zijn voor de aanbevelingen. Benadrukt dient te worden dat geen tijd verloren mag worden met de uitvoering ervan, eerst en bovenal door het land Curaçao zelf. Curaçao verdient het als jong land en als democratie in het Koninkrijk om snel over te gaan tot de orde van de dag. De economische groei stagneert, de werkloosheid neemt toe, met alle sociale gevolgen van dien. Te veel seinen staan inmiddels op rood. Alleen integere bestuurders die elkaar vertrouwen zijn in staat deze uitdagingen succesvol op te pakken. Om dat doel te bereiken en vanuit passie voor het land Curaçao heeft de Commissie haar werkzaamheden verricht. Zij heeft de

overtuiging dat uitvoering van de aanbevelingen het land Curaçao alleen maar goed zal doen.

30 september 2011

Hoofdstuk 1 – Oorzaken en ontwikkelingen

De directe aanleiding tot het instellen van de Commissie is gelegen in openlijke beschuldigingen van de President van de CBCS aan de Minister-President en twee andere ministers en vervolgens van de Minister-President aan de President van de CBCS. Die beschuldigingen raken de integriteit van de betrokken bestuurders rechtstreeks. Gezien het feit dat het openlijke, in de media breed uitgemeten, beschuldigingen betreft van en aan de hoogste gezagsdragers van het land, heeft dit directe gevolgen voor het vertrouwen dat de bevolking behoort te hebben in de instituties die betrokkenen representeren. Bovendien heeft het gevolgen voor het imago, de aantrekkingskracht en het investeringsklimaat van het land. Het raakt daarmee de hele samenleving van Curaçao.

Omdat in artikel 1 van het Koninklijk Besluit tot instelling van de Commissie sprake is van het in opspraak worden gebracht van de integriteit van publieke functionarissen, acht de commissie het noodzakelijk kort in te gaan op het begrip integriteit. Integriteit is een beladen begrip en een verwijt of beschuldiging van het gebrek aan integriteit wordt in zijn algemeenheid gezien als een zware en belastende kwalificatie.

Van Dale omschrijft integriteit als een 'ongeschonden toestand'. Wanneer sprake is, om verder te gaan in de lijn van *Van Dale*, van een geschonden toestand is niet exact te omschrijven, laat staan limitatief op te sommen. De integriteit lijkt zeker in het geding indien er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling door de rechter. Dat is nog objectief vast te stellen. Daarnaast is er de moreel-ethische toets die veel meer ruimte geeft voor subjectieve oordelen en deels samenhangt met de cultuur en het gebruik in het land. Dan valt te denken aan de relatie tussen het publieke functioneren en zakelijke belangen, het gebruik van de bij de functie behorende invloed in relatie tot medewerkers en burgers, en leefstijl in meer algemene zin.

De vaststelling of iemand integer is of niet – of integer handelt of niet – gaat dus verder dan een strikt juridische toets. Bovendien is het in dit kader relevant dat het begrip integriteit gekoppeld wordt aan vooraanstaande gezagsdragers in de publieke sfeer waaronder de Minister-President als hoogste gezagsdrager en de President van de Centrale Bank als hoogste monetaire autoriteit in het land. De Commissie is van oordeel dat de eisen aan deze functionarissen hoog behoren te zijn.

Publieke gezagsdragers zijn een voorbeeld voor de gehele samenleving. Zij behartigen het algemeen belang en beschikken over exclusieve en ingrijpende bevoegdheden ten aanzien van burgers. Zij beslissen over de besteding van de middelen die door de samenleving zijn opgebracht via belastingen. Publieke gezagsdragers moeten daarom niet alleen integer *zijn*, maar ook *laten zien* dat zij dit zijn door onder alle omstandigheden integer te handelen en aan te geven dat zij dit belangrijk vinden. Zowel een onberispelijk gedrag, als het gebrek eraan, geven een direct signaal aan de bevolking.

Kortom, vooraanstaande publieke functionarissen stellen, in de wijze waarop zij zich in het dagelijks leven gedragen of gedragen hebben, mede de norm naar de bevolking. Daarom is het van belang dat de integriteit van de functionarissen waar in dit onderzoek over wordt gesproken boven elke twijfel verheven dient te zijn.

Deugdelijkheid van bestuur is naar het oordeel van de Commissie essentieel in een democratische rechtsstaat.

De vraag is of de hierboven beschreven beschuldigingen een geïsoleerd en uit de hand gelopen incident waren, of dat er wellicht sprake is van een patroon waarbij (beschuldigingen van) vriendjespolitiek, nepotisme, belangenverstrengeling dan wel corruptie veel vaker voorkomen in het publieke (en private) domein. De Commissie heeft deze vraag aan diverse gesprekspartners voorgelegd en heeft de literatuur hierop nageslagen.

Veel gesprekspartners hebben benadrukt dat de politiek op een eiland met nog geen 150.000 inwoners dicht op de mensen zit. De afstand is klein en de beslissingen die genomen worden, of deze nu positief of negatief zijn, hebben altijd gevolgen voor de directe omgeving van de beslissers. Te denken valt aan familie, vrienden, kennissen, buurt- of partijgenoten. Elke band kent zijn loyaliteiten. En hoewel het land klein is, bestaan er meerdere subgemeenschappen die zijn gebaseerd op religie (bijvoorbeeld de rooms-katholieke of joodse gemeenschap) of etniciteit (autochtone Curaçaoënaars, Chinezen, Europese Nederlanders, Libanezen etc.). Er bestaat vanzelfsprekend overlap tussen deze gemeenschappen en ze zijn grotendeels goed geïntegreerd. Toch is er in veel gevallen ook sprake van een eigen cultuur, omgangsvorm of loyaliteit. Dit soort verschillen komen in alle delen van het Koninkrijk voor en zijn dus niet specifiek voor Curaçao. Alleen vanwege de kleine schaal van het land is het meer zichtbaar.

De afstand tussen loyaliteit en afhankelijkheid is maar klein. Voor zover dit tijdens de gesprekken aan de orde kwam, zeiden nagenoeg alle mensen dat een bepaalde vorm van vriendjespolitiek of patronage van alledag is. 'Sommige dingen regelen we gewoon onder elkaar' is de vaak uitgesproken en naar de waarneming van de Commissie ook een breed geaccepteerde vorm van met elkaar omgaan. Niet altijd, niet overal, maar al wel gedurende een lange periode. De stelling dat er sinds 10 oktober 2010 iets is geïntroduceerd dat voordien niet bestond, kan op basis van de gevoerde gesprekken niet worden volgehouden.

Het 'voor wat, hoort wat'-principe ligt hier voortdurend op de loer, aldus deskundige drs. Elly Schotborgh-Van de Ven. Zij stelt dat de kapitaalkrachtigen invloed hebben op het besluitvormingsproces van het bestuur. 'Vaststaat dat kiezers die afhankelijk zijn van gunsten van bestuurders, hen niet ter verantwoording roepen en de bestuurlijke arrogantie over zich heen laten komen'.³

Om de huidige vormen van patronage goed te begrijpen kan je niet om het verleden heen. Het is voor de Commissie ondoenlijk in deze korte periode een uitputtende verhandeling te geven over de relatie tussen de geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Curaçao enerzijds en gegroeide vormen van wederzijdse afhankelijkheid anderzijds. Toch wil de Commissie een aantal, in de gesprekken naar voren gebrachte ontwikkelingen kort aanstippen.

In de eerste helft van de 17e eeuw heeft het Nederlandse koloniale beleid, de opkomst van de West-Indische Compagnie (WIC) en de daarmee samenhangende slavenhandel niet alleen grote armoede, maar ook sterke afhankelijkheden

³ P.C.M. Schotborgh-van de Ven, 'De verwijtenroute' *Justitiële Verkenningen* 2009, nr. 5, p. 93.

gecreëerd. Slaven waren afhankelijk van hun heer en zelfs na afschaffing van de slavernij bleven veel ex-slaven nog op het land van hun heer wonen.

De komst van Shell naar Curaçao schiep naast een bron van werkgelegenheid ook een vorm van afhankelijkheid. Toen de werkgelegenheid bij de raffinaderij in de tweede helft van de 20ste eeuw drastisch verminderde, raakten veel mensen hun werk kwijt. Velen waren in de loop der decennia van andere Caribische eilanden naar Curaçao gekomen om in de raffinaderij te werken. Voor veel anderen was het ondoenlijk hun eerder opgegeven landbouwactiviteiten op Banda Bou opnieuw op te pakken. Een ogenschijnlijk vaste inkomensbron viel voor langere tijd of zelfs definitief weg.

Ook de sterke rol van de Rooms-Katholieke kerk op de eilanden, bijvoorbeeld in het onderwijs en de gezondheidszorg, leidde tot een vorm van afhankelijkheid van de kerk.

Tenslotte kan het in 1954 opgestelde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden hier niet onvermeld blijven. Hoewel het Statuut tot stand is gekomen 'op basis van gelijkwaardigheid' is het in de praktijk van alledag, naar het oordeel van diverse gesprekspartners, de vraag of er echt sprake is van gelijkwaardigheid. Verschil in schaal, financiële en economische kracht en bestuurservaring in combinatie met de ervaringen uit het verleden leiden bij veel mensen op z'n minst tot twijfels omtrent de gelijkwaardigheid tussen de landen in het Koninkrijk.

De Commissie vindt het relevant weliswaar uiterst summier een aantal van de historische omstandigheden te benoemen die van invloed kunnen zijn geweest op wat men een cultuur van afhankelijkheid kan noemen. Hierbij dient te worden benadrukt dat mogelijke elementen van een historische verklaring nog geen rechtvaardiging betekenen voor moderne vormen van patronage in het nieuwe en jonge land Curaçao. Wel is het van belang dat met name Europese Nederlanders zich bewust zijn van de Caribische geschiedenis die anders is dan de geschiedenis van West-Europa, en dat deze op een bepaalde manier nog steeds het denken van delen van de bevolking bepaalt. Wie zich werkelijk met de Curaçaoënaars wil verbinden doet er goed aan zich van bovenstaande ontwikkelingen bewust te zijn.

Vanuit de koninkrijksband ligt het voor de hand dat in de voormalige Nederlandse Antillen en nu in de nieuwe landen van het Koninkrijk, Curaçao en Sint Maarten, ten aanzien van de inrichting van het bestuur, het borgen van de kwaliteit en de verankering van de noodzakelijke *checks and balances* veel Nederlandse ervaringen zijn overgenomen. Wat hierbij wellicht minder aandacht heeft gekregen zijn de specifieke omstandigheden van jonge democratieën met relatief weinig inwoners. Het zou goed zijn ervaringen van landen met een vergelijkbare omvang te betrekken bij de verdere verbetering van kwaliteit van bestuur, het handhaven van de rechtsstaat en de rechtszekerheid en de bevordering van integriteit en *good governance*.

Het is de Commissie opgevallen dat vele gesprekken werden gekenmerkt door een grote mate van openhartigheid. Er werden veel voorbeelden genoemd van mogelijke vriendjespolitiek in het heden en recente verleden. Omdat de zorg voor de familie in de breedste zin van het woord een dominant onderdeel van de cultuur is werd hier vaak naar verwezen. Ook vanwege partijpolitieke banden zijn mensen vaak aan functies geholpen waarbij de vraag of iemand daadwerkelijk geschikt voor de functie was niet het eerste en overwegende criterium lijkt te zijn geweest. Deze gewoonte

kent inmiddels een (te) lange traditie en heeft gevolgen gehad voor de kwaliteit van het bestuur op Curaçao. Naast de gevolgen voor de bestuurskracht heeft deze cultuur gevolgen voor de noodzakelijke *checks and balances* die wezenlijk zijn voor een goed functionerende democratie.

De door de Commissie veel gestelde vraag naar het waarom van het klaarblijkelijk onvoldoende functioneren van de *checks and balances* werd vaak beantwoord met het woord angst. De eerder genoemde cultuur van afhankelijkheid leidt al snel tot een cultuur van angst. De Commissie vindt het zorgelijk dat angst blijkbaar zo vaak de raadgever is om te zwijgen en om niet de stem te verheffen tegen misstanden van welke aard dan ook. Het lijkt dan vaak te gaan om vrees voor represailles, maar wellicht ook om angst voor het bekend worden van feiten of omstandigheden die vanuit het oogpunt van betrokkene beter niet bekend kunnen worden. Veel mensen weten wel iets van elkaar en in de politieke arena wordt openlijk gedreigd met 'een boekje open doen' mocht de politieke loyaliteit worden doorbroken. De communicatie is vaak indirect, kortom niet gericht tot de persoon voor wie deze werkelijk is bedoeld. Dat wil overigens nog niet zeggen dat de verhalen die mensen over anderen te vertellen hebben ook zo maar 'voor waar' kunnen worden aangenomen.

De Commissie vindt het verheugend dat er vanuit de hele samenleving van Curaçao steeds meer gevraagd wordt om een bestuurscultuur die meer is gericht op het bevorderen en hooghouden van de integriteit van bestuurders, ambtenaren en andere dienaren in de publieke sector. Voorbeelden daarvan zijn de integriteitsplannen die een aantal jaren geleden zijn ontwikkeld door het eilandgebied Curaçao en die met name in het ambtenarenapparaat hebben geleid tot tal van acties. Een ander voorbeeld is de Code Corporate Governance die in 2010 in werking is getreden. Naar het oordeel van de Commissie zal de kwaliteit van bestuur en de zuiverheid van de verhoudingen worden bevorderd indien deze Code niet alleen op papier blijft bestaan, maar ook werkelijk naar letter en geest wordt toegepast. Of dat laatste thans het geval is, wordt door veel mensen op het eiland betwijfeld.

Veel gesprekspartners hebben aangegeven dat patronage geen nieuw verschijnsel is, maar dat de aard en omvang sinds 10 oktober 2010 zijn veranderd. De zorgen zijn bij veel vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties groot en lijken steeds verder en sneller toe te nemen. In de politiek zijn de meningen verdeeld. Zij die nu bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen, of zich daarmee identificeren, benadrukken voornamelijk dat het tijd werd voor een afrekening met de oude bestuurscultuur en dat de vele wijzigingen die binnen het ambtenarenapparaat, publieke instellingen, overheids-nv's (zowel binnen de raden van commissarissen als binnen het bestuur) het afgelopen jaar zijn doorgevoerd, noodzakelijk zijn om de kwaliteit van bestuur te versterken. Zij die vandaag de dag geen bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen zien dit volstrekt anders. Nu is verdeeldheid onlosmakelijk verbonden met het politieke bedrijf, maar de Commissie constateert dat veel van haar gesprekspartners buitengewoon kritisch zijn over de wijze waarop het debat gevoerd wordt. Inhoud en respect leggen het te vaak af tegen verbaal geweld en het spelen op de man.

De Commissie vindt het opvallend dat deze verdeeldheid in de politiek nauwelijks terug te vinden is bij de vele maatschappelijke organisaties. Zij, maar ook zeer vooraanstaande oud-politici van verschillende politieke signatuur, maken zich grote zorgen over de ontwikkelingen in het jonge land Curaçao. Een voorbeeld van deze breed levende zorg is de recente brief van het jonge samenwerkingsverband Kòrsou Uní aan de Minister-President betreffende 'voorstellen ter bescherming van de reputatie van het land en zijn belangrijke instellingen'. Ook bij de werkgevers- en werknemersorganisaties binnen Kolaborativo leven vergelijkbare zorgen.

Die snel groeiende zorgen gaan voornamelijk over de toenemende invloed van het politieke bestuur op vitale (nuts)functies van het land, zoals energie, bankwezen, haven, veiligheidsdienst en, zonder compleet te willen zijn, bevolkingsregister. Velen spreken daarbij uit dat die invloed wordt ingegeven door en aanwend voor zakelijk eigenbelang van politieke bestuurders en functionarissen. Die zorgen betreffen ook het benoemingenbeleid. Sinds jaar en dag is er na verkiezingen sprake van nieuw te benoemen commissarissen in overheids-nv's. Terecht worden commissarissen die onvoldoende gekwalificeerd zijn voor de functie vervangen. Maar volgens veel van onze gesprekspartners lijkt het criterium voor vervanging niet 'goede toezichthouders voor slechte' te zijn, maar 'goed en slechte voor vertrouwelingen'.

De Commissie is van oordeel dat het onverstandig is om na verkiezingen, bij het wisselen van coalitie, commissarissen van overheids-nv's te vervangen. Dit doet afbreuk aan de noodzakelijke continuïteit in het toezicht en gaat uit van de veronderstelling dat commissarissen zetbazen (kunnen) zijn van de op dat moment heersende coalitie. Dat is in strijd met de Code Corporate Governance. Die bepaalt in artikel 2.9 dat de Raad van Commissarissen zodanig is samengesteld dat zij 'onafhankelijk en kritisch kunnen opereren ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook'. Bovendien bepaalt de Code in artikel 2.8 dat 'transparantie en integriteit van belang zijn om het belang van belangenverstremgeling ('conflict of interest') tussen de verschillende entiteiten van de governance-structuur te voorkomen. In dit kader zijn het primair het Bestuur en de Raad van Commissarissen die verantwoordelijk zijn voor het Bestuur van de vennootschap en voor het houden van toezicht hierop. Het Bestuur en de Raad van Commissarissen moeten hierover verantwoording afleggen aan de aandeelhouders'. Een duidelijker signaal dat de politiek (de overheid als aandeelhouder) op afstand van de bedrijfsvoering behoort te staan is nauwelijks denkbaar.

De redenering die wel gehoord wordt, is dat de bedrijven eigendom van de staat, de overheid zijn en dat het dus ook de overheid is die het bedrijf bestuurt. Dat zou een nieuwe visie op *governance* betekenen en vanzelfsprekend is dat mogelijk. Maar dan dient ook de Code Corporate Governance te worden herschreven en in overeenstemming met deze visie te worden gebracht. De Commissie heeft vanuit regeringskringen geen signaal waargenomen dat dit tot de voornemens behoort. De Commissie zou dat ook niet aanbevelen. Sterker nog, de gedachte is wellicht begrijpelijk en het lijkt aantrekkelijk om overheids-nv's vanuit de overheid, in het geval van Curaçao vanuit het regeringscentrum Fort Amsterdam (al dan niet deels) te besturen, maar het is in strijd met de Code en met de vennootschapsrechtelijke bepalingen van het Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het is bovendien een zeer onverstandige visie op de noodzakelijke afstand tussen politiek en onderneming en

in essentie zelfs gevaarlijk. Gevaarlijk omdat belangenverstrengeling dreigt en de concentratie van macht in de handen van een te kleine groep politici nergens in de wereld bevorderlijk is geweest voor een duurzame economische ontwikkeling, groei van de werkgelegenheid, kortom ten goede is gekomen aan de bevolking. In hoofdstuk 4 zal de Commissie aanbevelingen doen op dit terrein.

Hoofdstuk 2 – De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten

De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) zoals die door beide landen met ingang van 10 oktober 2010 is opgericht is een onafhankelijke centrale bank. Artikel 20, lid 7, en artikel 25, lid 10, van het Statuut van de CBCS bepalen dat zowel de leden van de Raad van Bestuur als de leden van de Raad van Commissarissen onafhankelijk zijn. De Bank heeft op financieel-economisch (monetair) terrein zowel een belangrijke beleidsbepalende, adviserende als toezichthoudende taak. Het Statuut van de CBCS regelt de taken en bevoegdheden van de Bank en bepaalt ook de frequentie waarmee de President van de Bank geacht wordt met de Ministers van Financiën van beide landen te overleggen (artikel 24).

De directe aanleiding tot het instellen van de Commissie is, zoals in de Inleiding reeds is gesteld, de publiekelijk geuite beschuldigingen van de President van de CBCS aan de Minister-President en zijn collega's van Financiën en Economische Ontwikkeling en omgekeerd van de Minister-President aan de President van de CBCS.

Het behoeft nauwelijks betoog dat het in een democratie van het grootste belang is dat de regering en de Centrale Bank elkaars positie erkennen, elkaar vertrouwen in de uitoefening van de hun toebedeelde taken en verantwoordelijkheden en ten minste op professionele wijze samenwerken op financieel-economisch terrein in het belang van het land.

Wat zich precies op de ochtend van 25 mei 2011 achter een van de deuren ten kantore van de Minister-President heeft afgespeeld, valt nooit meer vanuit een onafhankelijke positie volledig te reconstrueren. Een aantal gebeurtenissen lijkt echter vast te staan.

Feit is dat er van de kant van de regering zorgen zijn over een door de CBCS verstrekte obligatielening van 300 miljoen gulden aan Aqualectra en over het in de media al enige tijd rondzingende bericht dat 'een bankdirecteur' een persoonlijke lening van naar verluidt 3 miljoen gulden zou hebben gekregen waarvoor geen onderpand of garantstelling zou zijn verstrekt.

Feit is ook dat de President van de CBCS uit hoofde van zijn functie over mogelijk belastende informatie beschikt betreffende de Minister-President, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Ontwikkeling.

Feit is voorts dat bovenstaande zorgen, verwijten dan wel beschuldigingen in het bovengenoemde gesprek, waar op het laatste moment op verzoek van de Minister-President ook de Minister van Financiën deel van uitmaakt, aan de orde komen. Het gesprek escaleert en de President van de CBCS verlaat de vergaderzaal. In een ruzieachtige sfeer wordt de conversatie deels op de gang voortgezet omdat de Minister-President de President van de CBCS tevergeefs terugroept. Diverse aanwezigen zijn hier getuige van.

Feit is dat kort na deze escalatie de president van de CBCS door een radiozender om commentaar wordt gevraagd, waarbij hij zijn verdenkingen ten aanzien van de drie ministers (inclusief de Minister-President) publiek maakt.

Feit is tevens dat de Minister-President die avond een persconferentie belegt en zijn beschuldigingen jegens de President van de CBCS openbaart. Het gaat dan met

name over de persoonlijke lening van 3 miljoen gulden en dit gaat gepaard met het publiekelijk tonen van (klaarblijkelijk) persoonlijke bankafschriften die verband zouden houden met de President van de CBCS.

Feit is dat de Minister-President aangifte doet bij het OM, naar verluidt van bedreiging door de President van de CBCS. Het OM heeft inmiddels laten weten onvoldoende aanleiding te zien tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Op 27 september werd door de voorzitter van de Statenfractie van Pueblo Soberano aangifte gedaan met betrekking tot de gestelde persoonlijke lening en de obligatielening aan Aqualectra.

De President van de CBCS heeft verzocht om een grondig onderzoek. Hij wenst van alle blaam te worden gezuiverd. De Minister-President heeft Nederland verzocht om bijstand.

De Commissie is van oordeel dat de President van de CBCS op woensdag 25 mei de radio niet te woord had moeten staan. Ondanks het feit dat er wellicht argumenten zijn die deze handelwijze kunnen verklaren, is deze niet te rechtvaardigen. Indien hij uit hoofde van zijn functie kennis heeft van mogelijk strafbare feiten door leden van de regering dient hij te volstaan met het doen van aangifte bij het OM.

De Commissie is tevens van mening dat de Minister-President, als meest vooraanstaande publieke gezagsdrager en leider van het land, die avond verkeerd heeft gereageerd in een zeer uitgebreide persconferentie die live op televisie werd uitgezonden. Wellicht is deze handelwijze te verklaren vanuit de behoefte te reageren op de uitlatingen van de President van de CBCS, maar het is niet te rechtvaardigen om privé-bankgegevens te tonen om de kritiek op de veronderstelde lening van de President van de Bank kracht bij te zetten.

Deze fouten zijn schadelijk voor het imago van het land, zijn instituties en publieke functionarissen, en geven tevens de bevolking ten onrechte het idee dat de regering op elk moment kan beschikken over privé-gegevens van burgers.

De Commissie is van mening dat indien gezagsdragers die opereren op het hoogste niveau binnen de publieke dienst in opspraak geraken tot op de bodem dient te worden uitgezocht wat waar en niet waar is. Het is voor de Commissie ondenkbaar dat als werkelijk wordt aangetoond dat de integriteit van een of meer van de betrokkenen in het geding is zij nog langer het vertrouwen verdienen van de Staten in het geval van leden van de Raad van Ministers of van de landen Curaçao en Sint Maarten in het geval van de President van de Bank.

Op 31 mei 2011 hebben de Staten van Curaçao een motie aangenomen⁴ waarin aan de Algemene Rekenkamer wordt verzocht een grondig onderzoek in te stellen naar een aantal elementen waardoor de President van de Bank in opspraak is geraakt. De Commissie heeft van de Algemene Rekenkamer begrepen dat er voortvarend aan dit onderzoek wordt gewerkt en dat te verwachten is dat het onderzoek binnen afzienbare tijd wordt afgerond. De Commissie gaat ervan uit dat het rapport van de Algemene Rekenkamer duidelijkheid schept over de geuite beschuldigingen. Feit is dat de Staten de onderste steen boven willen in deze zaak

⁴ Zie bijlage 7 van dit rapport.

en de Commissie juicht dat van harte toe. Naar het oordeel van de Commissie hoort dat ook het geval te zijn ten aanzien van de beschuldigingen jegens de genoemde ministers. De Commissie komt hier in het volgende hoofdstuk op terug.

Dan is er nog de mogelijkheid van een onderzoek ingesteld door de Raad van Commissarissen. Uiteraard is het aan de Raad zelf om daar in alle onafhankelijkheid een besluit over te nemen. Mocht het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog vragen oproepen dan ligt het voor de hand dat de RvC het initiatief neemt deze vragen nader te beantwoorden. Overigens is pas onlangs een voorzitter van de RvC benoemd en heeft de Raad pas voor het eerst een officiële vergadering gehad tijdens de periode dat de Commissie haar onderzoek deed.

De Commissie heeft zich voorts verbaasd over de brief van Minister-President a.i. van 31 mei j.l. aan de Raad van Commissarissen van de CBCS met het verzoek 'het daarheen te leiden' dat er een onafhankelijk onderzoek wordt ingesteld naar recente ontwikkelingen rond de CBCS waarbij tevens handelingen die de President heeft verricht dienen te worden meegenomen.⁵

Naar het oordeel van de Commissie is dit verzoek van de Raad van Ministers in strijd met artikel 18 van het Statuut van de Bank waarin onder andere is bepaald dat regeringen van landen de leden van de Raad van Commissarissen niet trachten te beïnvloeden. Bovendien is het vreemd te constateren dat deze brief wordt verstuurd op een moment dat de Raad van Commissarissen nog geen voorzitter heeft en een dag voordat in de rijksministerraad op verzoek en in aanwezigheid van de Minister-President van Curaçao wordt beslist over de instelling van een onafhankelijke commissie.

Eind augustus is de verhouding tussen de regering en de President van de CBCS verder verslechterd. Dit naar aanleiding van het idee om vanuit de CBCS een presentatie te verzorgen voor de Raad van Ministers over het jaarrapport van de Bank. De Minister van Financiën schrijft de directie van de Bank op 29 augustus dat behalve de President, iedere andere functionaris welkom is in Fort Amsterdam bij de Raad van Ministers om een dergelijke presentatie te verzorgen.

De Commissie vindt het, ondanks de moeizame verhoudingen, niet aanvaardbaar dat de Minister van Financiën de President van de CBCS middels een brief de toegang tot een bijeenkomst met de Raad van Ministers heeft ontzegd. Het is de President die de Bank in en buiten rechte vertegenwoordigt. Dat de Minister van Financiën wel de directeuren van de Bank toelaat tot het overleg in het Fort voor overleg met de Raad van Ministers, maar niet de President staat op gespannen voet met Statuut van de CBCS waarin de positie van de President helder omschreven is. Hier is sprake van verdere escalatie van een conflict waarbij juist de-escalatie en herstel van vertrouwen wenselijk en noodzakelijk is.

Ten aanzien van de situatie die is ontstaan rondom een mogelijke, al dan niet geoorloofde lening van de President van de Bank kan de Commissie zich slechts in zeer beperkte mate een oordeel vormen, vooral gelet op het privacy-gevoelige karakter van de ontstane situatie en het gebrek aan bevoegdheden waarover de Commissie beschikt. Voor zover de Commissie kennis heeft genomen van documenten kan zij slechts concluderen dat veel van de publieke beschuldigingen niet op feiten berusten. Het is dan ook goed dat er op verzoek van de Staten een

⁵ Zie bijlage 8 van dit rapport.

onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gestart waaruit de noodzakelijke duidelijkheid zal moeten worden verkregen.

Over de gang van zaken rondom de obligatielening van Aqualectra en de rol van de Centrale Bank daarin heeft de Commissie kennis genomen van het prospectus van de obligatielening, de gang van zaken rondom de uitgifte, de tender en de aankoop van die obligatielening door de CBCS. De Commissie is van oordeel dat op grond van bestudering van de stukken die zij had de obligatielening marktconform is uitgegeven. Op grond van het monetair beleid door de CBCS is de obligatielening door de CBCS vervolgens in portefeuille gehouden teneinde mogelijk openmarktoperaties te kunnen uitvoeren. De mogelijkheid daartoe is door de schuldaflossing door Nederland beperkt geworden. Op grond van de haar ter beschikking staande documenten is de Commissie niet gebleken van enige onregelmatigheid van de Bank of het Bestuur van Aqualectra zoals publieke beschuldigingen luidden. Ook hier zal het onderzoek van de Algemene Rekenkamer definitief uitsluitsel moeten geven.

De Commissie wil in dit verband nog wel opmerken dat het optreden van de Centrale Bank als agent bij het uitgeven van obligatieleningen en ander schuld papier van overheids-nv's mogelijk in conflict kan komen met de onafhankelijkheid van de Centrale Bank. Uit het prospectus van dergelijk schuld papier vloeien immers (toekomstige) verplichtingen voort van de uitgevende instelling, als ook van de agent richting degenen die het schuld papier aanhouden, als ook van de agent richting de uitgevende instelling. Deze verplichtingen kunnen op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijke positie van de Bank.

Aanbevelingen

1. De beschuldigingen aan het adres van de President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) dienen grondig te worden onderzocht zoals de Staten in hun motie van 31 mei hebben uitgesproken. Vooralsnog is het aan de Algemene Rekenkamer van Curaçao om haar onderzoek te doen en af te ronden. De Commissie gaat ervan uit dat het onderzoek duidelijkheid geeft en pleit voor openbaarmaking van het rapport waarbij de privacy van betrokkenen dient te worden gerespecteerd. Mocht het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog vragen oproepen, dan ligt het voor de hand dat de Raad van Commissarissen van de CBCS het initiatief neemt deze vragen nader te beantwoorden.
2. De regering dient zich te onthouden van gedragingen die de leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van de CBCS bij de uitvoering van hun taak kunnen beïnvloeden. Artikel 18 van het Statuut van de CBCS dient volledig gerespecteerd te worden.
3. Curaçao en Sint Maarten dienen de onafhankelijke positie van de CBCS te respecteren en uit te dragen.
4. Het besluit van de Minister van Financiën om de President van de CBCS de toegang tot een vergadering van de Raad van Ministers te weigeren is in strijd met artikel 19 lid 2 van het Statuut van de CBCS en dient te worden ingetrokken.
5. Er moet een normale werkrelatie bestaan tussen de Ministers van Financiën van Curaçao en Sint Maarten en de President van de CBCS, met respect voor ieders eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Geregeld overleg hoort daarbij, tenminste het wettelijk vastgelegde driemaandelijks overleg

(artikel 24, lid 2 van het Statuut voor de CBCS). Een frequenter overleg wordt aanbevolen.

6. De Raad van Commissarissen van de CBCS dient de vergaderfrequentie van tenminste eens in de twee maanden aan te houden, conform artikel 27, lid 1 van het Statuut van het CBCS.
7. Het aantal leden van de Raad van Commissarissen van de CBCS moet zo spoedig mogelijk gebracht worden op het voorgeschreven aantal van zeven.
8. Teneinde de onafhankelijkheid van de CBCS onder alle omstandigheden te kunnen waarborgen en mogelijke belangentegenstellingen te vermijden, dient de CBCS zich te onthouden van het optreden als agent bij het uitgeven van obligatieleningen of ander schuld papier van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de aandelen geheel of ten dele in handen zijn van de regeringen van Curaçao en Sint Maarten. Dit laat uiteraard onverlet dat de CBCS wel als agent kan optreden voor de regeringen van Curaçao en Sint Maarten zelf.

Hoofdstuk 3 – De Raad van Ministers van Curaçao

Op 25 mei 2011 heeft de President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) op de radio informatie verstrekt over strafbare handelingen die de Minister-President, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Ontwikkeling zouden hebben verricht. Op 26 mei heeft de President aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. De beschuldigingen in de aangifte hielden, kort samengevat het volgende in:

-De Minister-President, belast met energiezaken, betaalt rekeningen door middel van cheques op naam van de keten van pompstations op Curaçao, Vanddis nv, dat eigendom is van de familie Van der Dijs. Laatstgenoemde is tevens President-Commissaris van Aqualectra, de leverancier van elektriciteit en water op Curaçao.

-Kort na de gunning van de aanbesteding van de opdracht voor huisbankier van de overheid aan Girobank (getekend voor 3 jaar en vlak voor de verkiezingen nog een keer verlengd met 5 jaar) verlangt de Minister van Financiën dat zijn beveiligingsbedrijf Speedy Security het beveiligingscontract van Girobank krijgt. Bij afwijzing door de directie vraagt de Minister een extraatje bovenop het bestaande contract dat Speedy Security reeds met Girobank heeft betreffende beveiligd transport.

–In een door Radio Direct opgenomen gesprek zegt de Minister van Financiën dat als het radiostation hem publiekelijk in een kwaad daglicht zet, hij ervoor zal zorgen dat er drugs worden gevonden in het kantoor van de journaliste. Wanneer de journaliste zegt niet gediend te zijn van de bedreigingen, zegt de Minister dat het een grapje betreft. Er zijn opnames van dit gesprek.

-Als alle papieren op orde zijn voor een *tax holiday* voor de eigenaren van Blue Bay Resort laat de Minister van Economische Ontwikkeling via een medewerker weten dat de handtekening pas wordt gezet als de Minister een stuk grond te Blue Bay in eigendom wordt gegeven en dat de bestemming zo wordt gewijzigd dat er een appartementencomplex kan worden gebouwd.

-De Minister van Economische Ontwikkeling heeft toezeggingen gedaan betreffende gunstige bunkerfaciliteiten voor toeristenschepen op Curaçao onder de voorwaarde dat voor elke liter bunkerolie 0,01 cent aan de Minister zelf wordt afgedragen.

Naar aanleiding van deze aangifte heeft het OM laten weten dat het feitenonderzoek is afgerond naar het deel van de aangifte dat betrekking heeft op de Minister-President. Het OM ziet geen aanleiding om op dit punt een strafrechtelijk onderzoek te starten. De overige onderdelen van de aangifte zijn nog onderdeel van een feitenonderzoek.

3.1 Screening

De Commissie heeft vastgesteld dat bij vele van haar gesprekspartners twijfels leven over de integriteit van ministers en dat deze twijfels teruggaan tot het moment voor de beëdiging op 10 oktober 2010. De screening van de ministersploeg zoals die op 10 oktober is aangetreden, heeft veel losgemaakt.

Alvorens nader op de screening van de huidige ministersploeg in te gaan is het van belang om de gegroeide procedure van de screening van ministers te beschrijven. De Commissie heeft geconstateerd dat tenminste vanaf 2004 bij de vorming van kabinetten in de Nederlandse Antillen een vaste, zelfde procedure voor de screening van kandidaat-ministers is gevolgd en dat deze procedure is opgestart in de aanloop naar 10 oktober 2010.

Onderdeel van de screening is een onderzoek door de Veiligheidsdienst, dat start met een curriculum vitae en een 'staat van inlichtingen' die door iedere kandidaat-minister zelf dient te worden aangeleverd respectievelijk ingevuld. Deze stukken worden door tussenkomst van de formateur aan de Veiligheidsdienst van Curaçao (VDC, voorheen de Veiligheidsdienst van de Nederlandse Antillen, VNA) gezonden. De screening bestaat verder uit een onderzoek van gegevens van betrokkenen uit de dossiers van het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank.

Ten behoeve van de oordeelsvorming dient het resultaat van het onderzoek te worden getoetst aan de vraag of de kandidaat-minister veroordeeld is voor een strafbaar feit, of de kandidaat-minister deelneemt aan antidemocratische groeperingen of andere groeperingen die een gevaar vormen voor de staatsveiligheid, en of er overige aspecten zijn die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat de kandidaat-minister niet ministeriabel is, zoals financieel gedrag, heimelijk persoonlijk gedrag, etc.

Het resultaat van de screening wordt gemeld aan de Gouverneur die uiteindelijk zijn oordeel geeft over de ministeriabiliteit van de kandidaat-ministers, na overleg met de formateur. Zo nodig tekent een of meer kandidaat-ministers een verklaring dat hij of zij belangen of nevenwerkzaamheden die niet verenigbaar zijn met het ministerschap op afstand zal zetten of beëindigen. Na de beëdiging van de nieuwe ministers is de nieuwe Minister-President verantwoordelijk voor het gehele proces van de screening.

3.2 Screening 2010

De Commissie heeft vastgesteld dat de screening van de eerste ministersploeg van het land Curaçao, volgens bovenstaande procedure werd ingezet, maar dat deze op 10 oktober 2010 niet was voltooid. Afgesproken werd om de screening na de beëdiging van de desbetreffende ministers af te ronden. Daarmee ontstond de bijzondere situatie dat zittende ministers gescreend moesten worden door hun eigen diensten. Toen de situatie dreigde te ontstaan dat de screening niet voltooid zou worden heeft de Gouverneur er op 26 oktober bij de VDC op aangedrongen de screening zo snel mogelijk af te ronden, zoals was afgesproken.

Een dag later is het Hoofd van de VDC door de Minister-President gemeld dat hij hem niet in zijn functie kon handhaven en is hem de toegang tot het gebouw van de VDC ontzegd. Als reden voor het besluit werd publiekelijk aangevoerd dat gegevens die in het kader van de screening waren verzameld, door de VDC gelekt zouden zijn. Vervolgens is een interim-Hoofd van de VDC benoemd.

Op 23 november heeft het Gerecht in Ambtenarenzaken het besluit van de Minister-President ten aanzien van het Hoofd van de VDC geschorst, omdat er door de Minister-President geen gronden waren aangevoerd die maatregelen tegen hem

rechtvaardigden.⁶ Ook de benoeming van het interim-Hoofd werd daarom geschorst door de rechter. Zij heeft als interim-Hoofd op dezelfde dag haar eindrapport aan de Gouverneur uitgebracht en daarna ontslag genomen.

Op 6 december verantwoordt de Minister-President zich in de Staten waarbij hij concludeert dat er geen beletselen zijn voor een voortgaand functioneren van welke van de thans zittende ministers dan ook. Het screeningsrapport zou nauwelijks nieuwe feiten bevatten, en voor zover dat wel het geval was, was door de desbetreffende minister een regeling getroffen met de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank.

De Commissie heeft inzage gehad in documenten die tijdens het screeningsproces vooral na 10 oktober een belangrijke rol hebben gespeeld. Omdat het zeer privacygevoelige en mede daardoor uiterst vertrouwelijke informatie betreft, is de Commissie vanzelfsprekend beperkt in haar rapportage hierover. De Commissie kan wel rapporteren dat zij inzage heeft gehad in verscheidene documenten, met verschillende inhoud, verschillende status en opgesteld onder de verantwoordelijkheid van verschillende personen.

Met inachtnaam van het bovenstaande constateert de Commissie dat er bij meerdere ministers sprake is van bij elkaar tientallen meldingen bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en aanzienlijke achterstanden in de betaling van belastingen en de afdracht van sociale premies. De Commissie acht het van belang dat vastgesteld wordt of er met alle betrokken partijen goedgekeurde betalingsregelingen zijn getroffen, en mocht dat het geval zijn, dat deze regelingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Vanzelfsprekend hoort het niet tot de bevoegdheid van de Commissie om dit vast te kunnen stellen.

Bij de beschrijving van bijzondere risico's zou bij enkele ministers mogelijk sprake zijn van strafbare feiten, waaronder verduistering. De Commissie volstaat in dit kader met de aanbeveling dat hier nader onderzoek naar dient plaats te vinden.

Vervolgens vindt er naar aanleiding van de eindrapportage van de screening tussen 9 en 15 december een briefwisseling plaats tussen de Gouverneur en de Minister-President, als politiek verantwoordelijke. Kernpunt in de briefwisseling is de beoordeling van de uitkomst van de screening en de eventuele gevolgen. De Gouverneur komt tot het voorlopig oordeel dat een drietal ministers, gelet op de informatie die door de VDC is verzameld, niet-ministeriabel is. Ook tijdens het bezoek van de Minister-President aan de Nederlandse Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 16 december in Nederland komt de kwestie van de screening aan de orde.

Naar aanleiding van dit bezoek vraagt de Minister van BZK een appreciatie aan de Gouverneur en doet de suggestie de uitkomsten met betrekking tot de Minister-President ter nadere beoordeling aan de Procureur-Generaal voor te leggen. Deze laatste laat op 29 december desgevraagd weten dat gelet op de informatie die voor het OM thans beschikbaar is vooralsnog geen termen aanwezig zijn om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen tegen de Minister-President.

⁶ Uitspraak van 23 november van het Gerecht in Ambtenarenzaken, zittingsplaats Curaçao, zaaknummer GAZ 2010/44958 (voorlopige voorziening).

De Gouverneur beantwoordt het verzoek van de Minister van BZK op 12 januari met de conclusie dat er gegeven de omstandigheden, zoals die inmiddels zijn gebleken, zijnerzijds onvoldoende grond is te concluderen dat betrokken personen niet ministeriabel zijn.

Deze conclusie wordt mede ingegeven door het feit dat het hier zittende leden van de Raad van Ministers betreft en dat alleen ingrijpende beslissingen zijn te rechtvaardigen als de ministeriabiliteit onomstotelijk ontbreekt. Deze situatie wordt door de Gouverneur afgezet tegen de situatie van een regulier formatieproces waarin in alle rust en beslotenheid kan worden gewerkt en er meer mogelijkheden zijn om met de formateur tot een vergelijk te komen. De Minister van BZK heeft deze conclusie van de Gouverneur overgenomen in zijn brieven aan de Tweede Kamer van 19 januari en 8 februari. Op 10 februari 2011 heeft hierover een debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden.

Op grond van het voorgaande en de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is zij tot de conclusie gekomen dat het onwaarschijnlijk lijkt dat alle kandidaat-ministers zouden zijn voorgedragen en benoemd indien de screening zou zijn voltooid voor 10 oktober 2010 op de wijze zoals in de Nederlandse Antillen gebruikelijk was en er geen interventies bij de Veiligheidsdienst waren gepleegd door de Minister-President. Zoiets valt echter achteraf nooit met zekerheid te zeggen. Feit is dat er als gevolg van de verkiezingsdatum van 27 augustus 2010 onvoldoende tijd was voor de combinatie van een reguliere formatie en een zorgvuldig afgeronde screening. De Commissie heeft er begrip voor dat, ondanks een lastige afweging, de keuze gemaakt is zonder afgeronde screening het nieuwe land Curaçao op 10 oktober 2010 van start te laten gaan met een beëdigde ministersploeg. Belangrijker is wat de ontwikkelingen rond de integriteit van ministers zijn zoals die zich na de screening hebben ontwikkeld.

3.3 Gebeurtenissen na afronding van de screening

Zoals eerder gesteld is het feitenonderzoek door het OM naar aanleiding van de aangifte van de President van de Bank jegens de Minister van Financiën en de Minister van Economische Ontwikkeling nog niet afgerond.

Vaststaat dat als gevolg van de publiekelijk geuite beschuldigingen betrokkenen zijn beschadigd en onderzoek is gewenst. Integriteit en ministeriabiliteit zijn begrippen die een ruimere betekenis hebben dan alleen de vraag of iemand strafrechtelijk veroordeeld is. Ten aanzien van de beschuldigingen aan het adres van de President van de CBCS is voorzien in de noodzaak voor een diepgaand onderzoek. De vraag is of en zo ja op welke wijze dit ook dient te geschieden ten aanzien van (genoemde) leden van de regering. Voor het beantwoorden van die vraag is een aantal ontwikkelingen na de besproken conclusies met betrekking tot de ministeriabiliteit van de ministers van belang.

Naast de directe aanleiding tot het instellen van de Commissie die hierboven is beschreven, heeft zich onder andere ook het volgende voorgedaan:

- De voordracht door de Curaçaose regering van de heer Baetsen voor de positie van President van de Raad van Commissarissen van de CBCS paste niet in het functieprofiel voor het uitoefenen van deze functie waar de hoogste eisen aan dienen te worden gesteld en wekte daardoor de

indruk dat deze voordracht was ingegeven door andere motieven. De fractievoorzitters van de coalitiepartijen hebben de Minister-President in april van dit jaar verzocht om die benoeming niet door te laten gaan, mede in verband met de taak van de Staten om toe te zien op de integriteit van de CBCS.

- De stelselmatige, door de rechter afgewezen, pogingen om het Hoofd van de VDC te schorsen, de toegang tot het gebouw te ontzeggen, of over te plaatsen. Het voortdurend, publiekelijk en volgens verschillende rechters ongegrond, opzeggen van het vertrouwen in het Hoofd van de Veiligheidsdienst is schadelijk voor de alle betrokkenen en voor het aanzien van, en het vertrouwen in de Veiligheidsdienst, ook bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen waarmee wordt samengewerkt. In een rechtstaat is het cruciaal dat de Veiligheidsdienst zijn werk kan doen zonder politieke beïnvloeding.
- Het onderzoek *Bientu* waarbij door het Curaçaose OM in de Verenigde Staten verzocht is om bevrozing van 50 miljoen US dollar aan tegoeden van de heer R. dos Santos, doet de vraag rijzen naar de relatie tussen deze persoon en de regeringspartij MFK. Vaststaat dat door de MFK bevestigd is dat de heer Dos Santos een financier van MFK was tijdens de verkiezingen van vorig jaar. Hoeveel deze halfbroer van de Minister van Financiën (MFK) heeft bijgedragen aan de MFK-campagne is nooit openbaar gemaakt.
- Het feit dat de Minister van Financiën de President van de CBCS de toegang tot een overleg met de Raad van Ministers heeft ontzegd, heeft bijgedragen aan verdere escalatie in plaats van de-escalatie waardoor de reputatie van het land een nieuwe deuk heeft gekregen in een periode waarin het toch al zorgelijk gesteld is met de economische ontwikkeling op Curaçao. Het rapport van het IMF van 19 september j.l. onderstreept deze sombere economische ontwikkeling nogmaals. De actie van de Minister van Financiën richting de President van de CBCS roept de vraag op wat de regering wil bereiken met deze stap.
- De grote en groeiende zorgen die de Commissie heeft waargenomen bij diverse maatschappelijke organisaties omtrent het benoemingenbeleid van de regering en het versterken van de politieke grip op overheids-nv's waarbij de algemeen aanvaarde *checks and balances* afnemen dan wel dreigen te verdwijnen.

3.4 Hoe nu verder

De Commissie is van oordeel dat de twijfels die na 10 oktober 2010 bij velen in Curaçao blijken te zijn ontstaan aan de integriteit van enkele ministers door alle gebeurtenissen daarna niet zijn afgenomen. Integendeel, de Commissie heeft een groeiende onrust en wantrouwen waargenomen onder brede lagen van de samenleving. Door sommigen wordt gesteld dat die onrust inmiddels zijn weerslag vindt in sombere economische vooruitzichten. Daarom zou – in navolging van hetgeen is voorgesteld ten aanzien van de President van de Centrale Bank – ook hier een nader onderzoek naar de integriteit van ministers moeten plaats vinden. Ook hier moet de onderste steen boven komen.

Bij het opzetten van een dergelijk onderzoek staat voorop dat de democratische legitimiteit van de regering, die tot uitdrukking komt in het vertrouwen dat de Staten geven aan de ministers, vooropstaat. Dat betekent dat een dergelijk onderzoek bij voorkeur plaats zou moeten vinden op initiatief van de Staten zelf.

De Staten hebben in de motie over het onderzoek naar de CBCS overwogen dat 'het Parlement van Curaçao de verantwoordelijkheid heeft om goed bestuur ten aanzien van de integriteit en het functioneren van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten te bewaken, garant te stellen en te beschermen'.⁷ Die taak hebben de Staten ook – en zelfs nog duidelijker – ten aanzien van de regering en haar ministers. De motie overwoog ook dat 'het Parlement van mening is dat de bestaande onduidelijkheid omtrent de vermeende onregelmatigheden, die reeds geruime tijd aanleiding zijn voor publieke discussies en die ongetwijfeld invloed hebben op en/of gevolgen hebben voor de integriteit en het functioneren van het monetaire instituut ... en dat deze situatie niet mag voortduren.' Ook deze overweging is *mutatis mutandis* van toepassing op de regering en haar ministers.

De vraag is vervolgens wie een dergelijk onderzoek zou moeten uitvoeren en aan wie daarover gerapporteerd moet worden. Omdat een dergelijk onderzoek zonder precedent is en een dergelijk onderzoek buiten het mandaat van de bestaande instituties valt (het OM, de Algemene Rekenkamer, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Raad van Advies, enz.), beveelt de Commissie aan een Commissie van Wijzen in te stellen, bestaande uit drie personen die een dergelijk onderzoek dient te verrichten.

Omdat leden van de Raad van Ministers onderwerp zijn van dit onderzoek zouden de Staten aan de Gouverneur kunnen verzoeken een dergelijke commissie samen te stellen en te benoemen, uiteraard onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de regering. Die commissie zou alle bevoegdheden moeten hebben die nodig zijn om de onderste steen boven te krijgen en alle instituties en betrokken personen dienen aan een dergelijk onderzoek mee te werken.

De Commissie is van oordeel dat een dergelijk verzoek van de Staten de best denkbare bijdrage is aan het herstel van vertrouwen in de integriteit van de ministers. Curaçao neemt daarbij het heft in eigen hand en laat intern en extern zien dat het de integriteit van het bestuur tot de hoogste prioriteit verheft in het belang van het land.

Mocht zich echter het onwenselijke scenario voordoen dat de Staten een dergelijk initiatief niet nemen, rest de vraag wat er in het Land vervolgens kan en behoort te gebeuren. Mocht na verloop van enige tijd vaststaan dat de Staten niet het initiatief nemen, dan kan de Gouverneur in zijn hoedanigheid als hoofd van de landsregering de genoemde Commissie van Wijzen instellen met hetzelfde doel en dezelfde bevoegdheden. Hiervoor dient de Minister-President dan de ministeriële verantwoordelijkheid te nemen.

De Commissie benadrukt in dit geval dat de Minister-President een tweeledig belang heeft. Hij heeft in de eerste plaats groot belang bij volsterkte helderheid over zijn eigen integriteit. In de tweede plaats heeft hij, als eerste man in het kabinet, een bijzondere verantwoordelijkheid voor het bewaken van de integriteit van de Raad van Ministers als geheel. Kortom, parallel aan de eveneens in opspraak geraakte

⁷ Motie van 31 mei 2011.

President van de CBCS die een onderzoek naar de beschuldigingen aan zijn adres van groot belang acht, zou hij moeten willen dat ook als het gaat om zijn persoon en zijn collega's de onderste steen boven komt en de deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd is.

Dit zijn de twee mogelijkheden waardoor Curaçao zelf het ontstane probleem kan oplossen. Blijkens de titel van dit rapport, hecht de Commissie er zeer aan dat Curaçao zelf de maatregelen treft die op dit moment noodzakelijk zijn. Daarmee doen de betrokken Curaçaose instituties recht aan de in het referendum van 2005 uitgesproken wens van de Curaçaose bevolking om verder te gaan als autonoom land binnen het Koninkrijk, en dus zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor het bestuur van het eiland.

Indien onverhoopt na afloop van enige tijd onomstotelijk kan worden vastgesteld dat beide bovenstaande initiatieven helaas niet zijn of worden genomen, dan zou de conclusie moeten worden getrokken dat de daartoe bevoegde instituties van het land Curaçao niet in staat zijn de twijfels die zijn ontstaan ten aanzien van de deugdelijkheid van bestuur zelf weg te nemen.

Omdat de bevolking van Curaçao in overgrote meerderheid heeft gekozen voor een toekomst binnen het Koninkrijk, is dus naar het oordeel van de Commissie op dat moment onvermijdelijk dat de vraag naar het waarborgen van deugdelijk bestuur op het niveau van het Koninkrijk aan de orde is. Nu er al bijna een jaar lang zorgen zijn op dit gebied die eerder toe- dan afnemen, is het in het belang van betrokkenen, de publieke instituties, het land en zijn bevolking dat er duidelijkheid ontstaat.

Omdat het waarborgen van onder andere de deugdelijkheid van bestuur op grond van artikel 43 lid 2 van het Statuut tot de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk behoort, rest op dat moment geen andere oplossing dan dat het initiatief tot het instellen van een Commissie van Wijzen wordt genomen door de Gouverneur als koninkrijksorgaan. De Gouverneur kan dit doen op basis van artikel 15, eerste lid, van het Reglement van de Gouverneur van Curaçao.⁸ Een andere mogelijkheid is het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur door middel van een Koninklijk Besluit eveneens op basis van bovenstaand artikel. De betrokkenheid van het Koninkrijk zou zo licht mogelijk moeten zijn en zich in die situatie moeten beperken tot het instellen van een Commissie van Wijzen. Dat is een essentiële stap om de onderste steen boven te krijgen en de onzekerheid over de deugdelijkheid van bestuur te beëindigen. Maar de bevindingen en aanbevelingen van een dergelijke Commissie zijn in eerste instantie gericht aan Curaçao zelf, en ook op dat moment geldt dus onze aansporing: 'Doe het zelf'.

Het moge duidelijk zijn uit het voorgaande dat de Commissie een zeer sterke voorkeur heeft voor een oplossing die wordt geïnitieerd, gesteund en gedragen door de Staten en de regering van Curaçao, zonder daarbij een beroep te doen op de verantwoordelijkheden die het Koninkrijk heeft. Dat zou de kracht en de emancipatie

⁸ Artikel 15, eerste lid, van het Reglement van de Gouverneur van Curaçao luidt: 'De Gouverneur vertegenwoordigt de regering van het Koninkrijk en waakt daarbij over het algemeen belang van het Koninkrijk overeenkomstig de bepalingen van dit reglement en met inachtneming van de bij of krachtens koninklijk besluit te geven aanwijzingen. Hij is verantwoordelijk aan de regering van het Koninkrijk.'

van het jonge land Curaçao enorm bevorderen. Maar de sterke voorkeur Curaçao zijn problemen zelf te laten oplossen mag geen argument zijn om uiteindelijk niets te doen. Curaçao is een volwaardig onderdeel van het Koninkrijk en dat wordt nog steeds door een groot deel van de bevolking gesteund en gewaardeerd. De status van land in het Koninkrijk biedt veel vrijheid, maar soms ook een verplichting.

Aanbevelingen

9. De screening van ministers moet in de toekomst plaatsvinden volgens de procedure zoals die gold vanaf tenminste 2004, dat wil zeggen dat onder meer een grondig onderzoek door de Veiligheidsdienst van Curaçao (VDC) plaatsvindt.
10. De criteria voor het onderzoek door de VDC als onderdeel van de screening van kandidaat-ministers hebben betrekking op:
 - a. Of de kandidaat-minister veroordeeld is voor een strafbaar feit;
 - b. Of de kandidaat-minister deelneemt aan antidemocratische groeperingen of andere groeperingen die een gevaar vormen voor de staatsveiligheid
 - c. Overige aspecten zoals financieel gedrag, heimelijk persoonlijk gedrag, etc.
11. De screeningsprocedure voor ministers dient in een landsverordening te worden vastgelegd.
12. Beschuldigingen van niet-integer gedrag aan het adres van de Minister-President, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Ontwikkeling moeten tot op de bodem onderzocht worden.
13. De conclusies van het Openbaar Ministerie om al dan niet een (voorlopig) strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar de President van de CBCS en naar de Minister-President, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Ontwikkeling, moeten openbaar worden gemaakt.
14. De Staten wordt aanbevolen de Gouverneur als Landsorgaan te verzoeken een onafhankelijke Commissie van Wijzen in te stellen die onderzoek gaat doen naar de twijfels die zijn ontstaan aan de integriteit van ministers. Het doel van het onderzoek is vast te stellen of alle twijfels omtrent de integriteit van de ministers kunnen worden weggenomen en met aanbevelingen terzake te komen.
15. Bij de samenstelling van de Commissie van Wijzen moet de Gouverneur ermee rekening houden dat zij voldoende gezag heeft, kennis van de Curaçaose overheid en samenleving en van integriteitkwesities.
16. De ministers en alle betrokken overheidsdiensten dienen volledige medewerking aan een onderzoek van de Commissie van Wijzen te verlenen. De Commissie moet de bevoegdheid hebben om zo nodig stukken op te vragen en om personen te horen.
17. Het rapport van de Commissie van Wijzen moeten worden aangeboden aan de Gouverneur en de belangrijkste conclusies moeten openbaargemaakt worden, onder eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het moet zoveel mogelijk gewaarborgd zijn dat het verstrekken van relevante informatie aan de Commissie geen negatieve gevolgen heeft voor degenen die de informatie verstrekken.
18. Indien de Staten onverhoopt niet overgaan tot een verzoek aan de Gouverneur tot het instellen van een Commissie van Wijzen, dient de

Gouverneur op eigen initiatief over te gaan tot de instelling daarvan, in zijn hoedanigheid als landsorgaan, dus onder verantwoordelijkheid van de Minister-President. Ook dan moet de onafhankelijkheid van de Commissie en de grondigheid van het onderzoek op dezelfde wijze verzekerd zijn als van de Commissie van Wijzen op initiatief van de Staten ingesteld.

19. Indien het na enige tijd niet mogelijk blijkt dat de Gouverneur een Commissie van Wijzen instelt als landsorgaan onder verantwoordelijkheid van de Minister-President, moet de Gouverneur de Commissie van Wijzen instellen als koninkrijksorgaan. Ook dan moet de onafhankelijkheid van de Commissie en de grondigheid van het onderzoek op dezelfde wijze verzekerd zijn als van de Commissie van Wijzen op initiatief van de Staten ingesteld.

Hoofdstuk 4 – Versterking instituties en kwaliteit van bestuur

Op Curaçao (en voorheen in de Nederlandse Antillen) is recent veel aandacht geschonken aan het bevorderen van integriteit en deugdelijkheid van bestuur in een kleine samenleving. De Commissie is onder de indruk geraakt van de scherpe en veelomvattende analyses die in het recente verleden zijn gemaakt. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn het rapport *Konfiansa. Bestuurlijke verbetering en integriteit* dat in 1999 in opdracht van de Nederlands-Antilliaanse regering is gemaakt door het Bureau voor Constitutionele Zaken,⁹ en het onderzoek dat wordt verricht in het kader van de leerstoel *good governance* aan de University of Curaçao (voorheen de Universiteit van de Nederlandse Antillen).

Nu komt het aan op de uitvoering. De Commissie heeft bij haar gesprekken kunnen constateren dat in Curaçao het belang van goed en integer bestuur sterk wordt gevoeld. Een permanent integriteitsbeleid bij de overheid moet ingezet en gedragen worden door de regering, waarbij de ministers en andere publieke gezagsdragers een voortrekkersrol dienen te spelen.

Verbetering van de kwaliteit van bestuur raakt aan alle aspecten van het overheidsbestuur.¹⁰ Zo bleken er tijdens de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, zorgen te leven ten aanzien van de overheids-nv's en *corporate governance*, ten aanzien van de financiering van politieke partijen en het benoemingenbeleid bij de overheid. Door onze gesprekspartners werden aanbevelingen aangedragen op weg naar een versterking van de kwaliteit van het bestuur.

4.1 Financiering politieke partijen

In een kleine samenleving als Curaçao kan de overheid minder uitgaan van zelfregulering op terreinen waar integriteit in het geding is. De Landsverordening financiën politieke groeperingen, die op 10 oktober 2010 in Curaçao in werking is getreden,¹¹ is in dit opzicht een belangrijke stap. Volgens deze Landsverordening hebben alle politieke partijen die in de Staten vertegenwoordigd zijn uiterlijk 1 april 2011 een jaarverslag over 2010 met een bijgevoegd financieel verslag moeten aanbieden aan het hoofdstembureau. Ook hebben de partijen een afschrift van hun giftenregister van 2010 moeten overleggen. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen of dit is gebeurd, omdat deze stukken niet openbaargemaakt worden. De Landsverordening bevat ook geen verplichting daartoe.

⁹ Curaçao heeft zich in 2006 gecommitteerd om de aanbevelingen uit het rapport volledig te realiseren. Zie de Slotconclusies van het op 13 en 14 maart 2006, te Philipsburg, Sint Maaren gehouden topperleg staatkundige structuur tussen de Nederlandse Antillen, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten.

¹⁰ G. Oostindie en P. Sutton, *Small scale and quality of governance. A survey of the scholarly literature, with special reference to the Caribbean*, Leiden: KITLV 2006, p. 26.

¹¹ Bijlage bij de Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen land Curaçao, *Afkondigingsblad Curaçao* 2010, no. 87.

Wel heeft de Commissie moeten constateren dat in Curaçao veel speculaties de ronde doen over de herkomst van de financiën van politieke partijen en de daarmee samenhangende vraag welke belangen een rol spelen bij belangrijke besluiten van politieke organen. Dergelijke speculaties ondermijnen het gezag van politici en van de politieke organen, en zijn daarmee funest voor het vertrouwen in de overheid als geheel. De Landsverordening kan aan deze speculaties geen einde maken omdat zij geen transparantie schept. De Commissie adviseert zo open mogelijk te zijn over de herkomst van de financiering van politieke partijen.

Aanbevelingen

20. In de Landsverordening financiën politieke groeperingen dient geregeld te worden dat giften aan politieke partijen en politici (boven een bepaald bedrag) openbaar gemaakt worden.
21. Transparantie dient te gelden voor alle inkomsten van partijen en politici, dus ook voor inkomsten uit feesten, thema-avonden, diners met sprekers, e.d. Artikel 7, lid 2, van de Landsverordening financiën politieke groeperingen sluit een groot deel van deze inkomsten uit van de meldingsplicht. Deze bepaling dient daarom te vervallen.
22. Politieke partijen dienen, zo lang daarvoor nog geen wettelijke verplichting geldt, zelf openheid te geven over de oorsprong van hun financiering.
23. Het verdient overweging om vanuit de overheid financiering beschikbaar te stellen voor bepaalde partijactiviteiten (denk bijvoorbeeld aan politieke vorming van de leden via lezingen of wetenschappelijke activiteiten) zodat partijen minder afhankelijk worden van private sponsors.

4.2 Benoemingenbeleid bij de overheid en overheids-nv's

Selectie van ambtenaren dient plaats te vinden op basis van deskundigheid, ervaring, persoonlijke competenties en integriteit. Benoemingsprocedures dienen gebaseerd te zijn op een profielschets en een zo objectief mogelijke toetsing van kandidaten aan het profiel waarbij alle voorgeschreven stappen worden doorlopen en gedocumenteerd in het personeelsdossier. Daarmee wordt zichtbaar dat de overheid ernaar streeft om vriendjespolitiek en nepotisme uit te bannen. Het moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat het nodig is om de rechter te vragen een benoeming terug te draaien.

Hetzelfde geldt voor benoemingen van leden van de Raden van Commissarissen van bedrijven waarvan de overheid aandeelhouder is (de overheids-nv's). In het kader van de staatkundige hervormingen is gebroken met het verleden waarin politieke bestuurders benoemd werden in de RvC, of oud-bestuurders en parlementariërs, op basis van politieke kleur (zie hoofdstuk 1 van dit rapport). Deze breuk met het verleden is door het eilandgebied Curaçao vastgelegd in de Landsverordening corporate governance en de daarop gebaseerde Code Corporate Governance die in 2010 in werking zijn getreden. Het verdient aanbeveling om de komende jaren ervaring op te bouwen met deze nieuwe Code, en deze na 2 jaar te evalueren zoals de Landsverordening bepaalt (artikel 3, lid 2). Er dient ook een permanente adviseur corporate governance te worden ingesteld (artikel 4 van de Landsverordening). Ook overigens dient gehandeld te worden in overeenstemming met de letter en de geest van de Landsverordening en de Code.

Aanbevelingen

24. Formaliseer, voor zover dit nog niet is gebeurd, de selectieprocedures voor ambtelijke functies, inclusief profielschetsen, en zorg ervoor dat deze procedures zichtbaar bij elke stap worden nageleefd.
25. Investeer in een permanent integriteitstraject voor alle ambtenaren waar ook de ministers en andere publieke gezagsdragers zichtbaar aan meedoen.
26. Benoem zo spoedig mogelijk een permanente adviseur corporate governance. De leden van deze instantie moeten geselecteerd worden op basis van deskundigheid op het terrein van *corporate governance* en niet op basis van politieke kleur. Afwijking van de adviezen van de adviseur corporate governance hoort uitzondering te zijn.

4.3 *Beleid ten aanzien van overheids-nv's en overheidsstichtingen*

De Commissie heeft kennisgenomen van het feit dat de regering modelstatuten voor overheids-nv's en –stichtingen heeft laten opstellen en ernaar streeft dat de statuten van deze entiteiten langs deze lijnen worden aangepast.

Kennisgenomen hebbend van de modelstatuten en van onafhankelijke juridische adviezen daaromtrent, concludeert de Commissie dat de modelstatuten op onderdelen in strijd lijken te zijn met de letter van de Code Corporate Governance en in ieder geval met de geest van de Code, met het vennootschapsrecht en met (ook internationaal) algemeen aanvaardbare principes van *good corporate governance*. Een drietal voorbeelden moge hier genoemd worden met betrekking tot de overheids-nv's.

Allereerst de bepaling in de model-statuten dat de minister de Raad van Bestuur van een overheids-nv rechtstreeks specifieke aanwijzingen kan geven. Dit staat op gespannen voet met een algemeen beginsel van het vennootschapsrecht, waar het bestuur van een nv wordt gevormd door de Raad van Bestuur van de vennootschap onder toezicht van de Raad van Commissarissen. Aan de aandeelhouders zijn specifieke rechten toegekend, maar niet het geven van specifieke aanwijzingen aan de Raad van Bestuur.

Als tweede voorbeeld kan worden genoemd dat de modelstatuten de mogelijkheid openen dat iedere individuele commissaris zich door externe deskundigen mag laten bijstaan in de uitoefening van zijn functie op kosten van de overheids-nv. De Commissie is van oordeel dat dit duidelijk een opening biedt tot moeilijk te bestrijden cliëntelisme en bevoordeling, en het valt dan ook niet te rijmen met de beginselen van *good corporate governance*.

Als derde moet worden genoemd dat in de modelstatuten is opgenomen dat de Commissarissen zich bij de uitoefening van hun functie in het bijzonder moeten laten leiden door het algemeen belang. Ook dit lijkt in strijd met de Code Corporate Governance. Immers, de Raad van Commissarissen dient zich te richten op het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming. Dit betekent op alle belangen die bij de vennootschap betrokken zijn. In die belangen zit al een belangrijke component van het algemeen belang. De overheids-nv of –stichting vervult immers een publieke taak of een publieke nutsfunctie. Door te bepalen dat Commissarissen *in het bijzonder* het algemeen belang moeten dienen, kan al snel

de indruk ontstaan dat de commissaris politieke belangen moet laten prevaleren boven de totale afweging van belangen waar hij wettelijk voor staat, en kan hij in strijd komen met zijn collega's en met de Raad van Bestuur, die volgens het Burgerlijk Wetboek de belangen van de nv moet laten prevaleren.

De Commissie heeft ook kennisgenomen van het streven om de statuten van overheidsstichtingen aan te passen. Het gaat onder andere om de Stichting Fundashon Kas Popular, de Stichting Studiefinanciering Curaçao, de Stichting Gaming Control Board en de Stichting Overheidsaccountantsbureau. Er is om goede reden voor gekozen om deze taken onafhankelijk en op enige afstand van de regering te laten verrichten. Daarom is gekozen voor de rechtsvorm van een stichting. De modelstatuten die voor deze stichtingen zijn opgesteld, geven de Minister echter een sterke greep op het bestuur van de stichtingen en draaien dus de verzelfstandig deels terug.

Aanbevelingen

27. De Code Corporate Governance dient naar letter en geest strikt te worden nageleefd.
28. Het voorstel om de Aandeelhoudersvergadering van een overheids-nv de bevoegdheid toe te kennen specifieke aanwijzingen te geven aan de Raad van Bestuur, is in strijd met de Code en dient te worden ingetrokken.
29. Het voorstel om de leden van de Raden van Commissarissen de bevoegdheid te geven om adviseurs in te huren ten laste van de nv, dient te worden ingetrokken.
30. Als een minister belangrijke wijzigingen van de statuten van overheids-nv's wil voorstellen, dient daarover een landbesluit te worden genomen. Dit kan in de Landsverordening corporate governance geregeld worden.
31. Voor elk van de overheids-nv's moet in samenspraak met de nv een gedragscode of een ethisch statuut worden opgesteld, waarin bijvoorbeeld richtlijnen worden opgenomen over het aannemen en melden van geschenken, voor het reizen op kosten van derden, voor functieroulatie en de aanstelling van een vertrouwenspersoon (Zie ook *Konfiansa* 1999, p. 36).

4.4 *Rechtshandhavingketen*

Om ook tot het hoogste niveau bij de overheid onderzoek te kunnen doen, moet de positie van het Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht voldoende sterk en onafhankelijk zijn. De verschillende onderdelen van de rechtshandhaving (en –pleging) moeten ook afdoende gefaciliteerd zijn, zodat ze effectief kunnen optreden bij een vermoeden van integriteitschendingen. Het functioneren van deze instanties is cruciaal in een rechtsstaat. Dit betekent een bijzondere verantwoordelijkheid voor deze instanties, maar zeker ook voor de regering en de wetgever, die moeten zorgen voor de randvoorwaarden waarbinnen de opsporing, vervolging en berechting plaats kan vinden, ook als het gaat om politici.

Bij de opsporing en vervolging van integriteitschendingen bij de overheid speelt het OM een centrale rol. Het OM moet beschikken over voldoende menskracht, kennis, expertise, etc. om onderzoeken te kunnen doen waarbij publieke ambtsdragers betrokken zijn. Politici dienen zich uiterst terughoudend op te stellen ten aanzien van

een onderzoek waarbij een van hun collega's (als verdachte) betrokken is. Zij moeten voorkomen dat de indruk ontstaat dat zij het verloop of de uitkomst daarvan op enigerlei wijze zouden willen beïnvloeden. Uitlatingen van politici in de media over strafzaken, of over (onderdelen van) de justitieketen, hebben invloed op het maatschappelijke klimaat dat door enkelen op dit moment als 'guur' wordt bestempeld.

Onderzoeken naar integriteitsschendingen bij de overheid worden verricht door de landsrecherche. In het kader van de toetsing van het overheidsapparaat van Curaçao voorafgaand aan het verkrijgen van de landstatus heeft een gemengde commissie van deskundigen Curaçao in 2010 geadviseerd om de verbetering van de landsrecherche snel ter hand te nemen. De Commissie onderschrijft het belang van dit advies en verwijst naar de concrete aanbevelingen die deze commissie van deskundigen heeft aangereikt.¹²

In een kleine samenleving kan het voorkomen dat de gevolgen van een onderzoek intenser gevoeld of directer zichtbaar worden in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken opsporingsambtenaren. Onder omstandigheden kan het raadzaam zijn om bijstand te vragen aan de diensten van de andere landen van het Koninkrijk, bijvoorbeeld de Nederlandse rijksrecherche.¹³ Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor de overige instanties die een rol spelen bij de opsporing en vervolging van integriteitsschendingen.

Aanbevelingen

32. Verhoog de capaciteit en verbeter de kwaliteit in de rechtshandavingsketen, met name bij het Openbaar Ministerie en de landsrecherche, zodat onderzoeken naar integriteitsschendingen niet stuklopen op een gebrek aan onderzoekskracht.
33. Politici dienen zich uiterst terughoudend op te stellen ten aanzien van een onderzoek door het Openbaar Ministerie waarbij een van hun collega's (als mogelijke verdachte) betrokken is.
34. Indien de onafhankelijkheid van opsporingsonderzoek onvoldoende gewaarborgd is dient bijstand te worden gevraagd van diensten van andere landen van het Koninkrijk, zoals de Nederlandse rijksrecherche.

4.5 Permanente auditcommissie

Integriteit is een permanent proces dat voortdurend aandacht behoeft. Een nuttig instrument om de aandacht vast te houden, zou een onafhankelijke permanente commissie van deskundigen kunnen zijn, die wordt ingesteld door de landen gezamenlijk en die periodiek de landen visiteert. De bevindingen van de commissie over de stand van zaken bij de public governance van het land, met bijzondere aandacht voor de integriteit van de overheid, zouden aangeboden moeten worden

¹² *Toetsing Overheidsapparaten Curaçao en Sint Maarten*, rapport van een Commissie van deskundigen bestaande uit M.L. Alexander, H. Arends en J.J. van Eck, mei 2010, p. 66 e.v.

¹³ Zie hierover ook onderdeel B.26 van de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006.

aan het betrokken land zelf en is bedoeld als instrument voor het land om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren.¹⁴

Aanbeveling

35. De landen van het Koninkrijk dienen gezamenlijk een permanente onafhankelijke auditcommissie van deskundigen in te stellen die geregeld aan de landen rapporteert over de kwaliteit van het bestuur van de landen.

4.6 Uitwisseling van kennis en ervaring met andere kleine landen

Zoals in de inleiding en hoofdstuk 1 is geschetst, staat Curaçao voor een aantal uitdagingen die het gemeen heeft met andere kleine landen en gebieden. Het kan daarom nuttig zijn om kennis te nemen van oplossingsrichtingen die andere kleine landen in hebben ontwikkeld. In de eerste plaats kan dan gedacht worden aan Aruba en Sint Maarten omdat ook zij een bestuursmodel hebben met veel Nederlandse invloeden. Maar uitwisseling met andere landen in de regio kan ook nuttig zijn. Verder bestaat er bij sommige internationale organisaties kennis en ervaring over de versterking van de democratische rechtsstaat en bevordering van goed bestuur waar Curaçao baat bij zou kunnen hebben.

Aanbeveling

36. Bestuurlijke instituties van Curaçao dienen, waar nodig, kennis en ervaringen met Aruba en Sint Maarten en andere kleine landen en internationale organisaties uit te wisselen. Curaçao dient gezamenlijk met Aruba en Sint Maarten best practices te formuleren met betrekking tot kleinschaligheid en goed bestuur. De auditcommissie kan hier een rol in spelen.

4.7 Overige aanbevelingen

Tijdens de gesprekken van de Commissie zijn aanbevelingen aangedragen op een groot aantal terreinen. Het voert binnen het kader van dit rapport te ver om op elk daarvan afzonderlijk in te gaan of om ze allemaal te noemen. Een aantal belangrijke punten van aandacht kunnen wel gesignaleerd worden, zoals het belang van goed onderwijs waarbij ook aandacht wordt besteed aan onderwerpen als integriteit, een gevarieerd medialandschap, het nut van internationale *benchmarks* op het gebied van integriteit en goed bestuur, een wettelijke gedragscode voor ministers en andere publieke gezagsdragers, versterking van de juridische functie bij de instituties, verbreding van de mogelijkheid voor toetsing door de rechter van wetgeving aan de Staatsregeling door en het belang dat de Curaçaose wetgeving toegankelijk wordt gemaakt via internet. Dit zijn enkele onderwerpen die meer aandacht verdienen en die ook aan de orde kunnen komen bij een visitatie door de auditcommissie.

¹⁴ Zie min of meer in gelijke zin de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk over de toekomst van het Koninkrijk van 5 september 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 500 IV, nr. 50 en het rapport van de gemengde Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen van 8 oktober 2004 (*Nu kan het... nu moet het!*), p. 57.

Tot slot

De Commissie is veel dank verschuldigd aan al diegenen die bereid zijn geweest de Commissie te woord te staan en daarvoor vaak op korte termijn tijd vrij te maken. De openhartigheid van de gesprekspartners heeft niet alleen bijgedragen aan het op korte termijn inzicht krijgen in de oorzaken van de taakopdracht van de Commissie, maar heeft de Commissie ook gesteund in de overtuiging dat veel betrokkenen in Curaçao de ontstane situatie ernstig nemen en daar ook verantwoordelijkheid voor willen nemen. Dat sterkt de Commissie in het vertrouwen dat haar aanbevelingen kunnen steunen op een breed draagvlak in de samenleving van Curaçao.

De Commissie heeft met het uitbrengen van haar rapport en het aanbieden daarvan aan de Minister-President van Curaçao en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland haar taak beëindigd. De Commissie zal, binnen het kader van haar onafhankelijkheid, uiteraard over haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen verantwoording afleggen aan degenen die daartoe opdracht hebben gegeven. Bij het uitbrengen van het rapport is de Commissie bereid zonodig een toelichting te geven aan degenen die het rapport aangaan en daarmee te maken hebben.

Bijlagen

1. Koninklijk Besluit van 8 augustus 2011 tot instelling van de Commissie
2. Persbericht / Komunikado di prensa 24 augustus 2011
3. Lijst van aanbevelingen
4. Brief van 15 september van de Commissie aan de Minister-President van Curaçao
5. Brief van 19 september van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken van Curaçao aan de Commissie
6. Brief van 24 september 2011 van de Commissie aan de Minister-President van Curaçao
7. Nederlandse vertaling van de motie van de Staten van Curaçao van 31 mei 2011
8. Brief van de Minister-President a.i. van Curaçao aan de Raad van Commissarissen van de CBCS van 31 mei 2011