

zaaknummer: KG 74057/2015

vonnisdatum: 26 juni 2015

## GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN CURAÇAO

Vonnis in kort geding in de zaak van:

**Marvelyne Fatima WIELS,**  
wonende te Rhooon, Nederland,  
eiseres,  
gemachtigden: mrs. S.H.M. Helder en A.B. van Rijn,

tegen:

1. **DE OMBUDSMAN VAN HET LAND CURAÇAO,**  
zetelend te Curaçao,  
gemachtigde: mr. M.F. Bonapart,
2. de openbare rechtspersoon **HET LAND CURAÇAO,**  
waarvan de zetel is gevestigd te Curaçao,  
gemachtigde: mr. A.K.E. Henriquez,  
gedaagden.

Partijen zullen hierna Wiels, de ombudsman en het Land worden genoemd.

### **Verloop van de procedure**

Wiels heeft gesteld en gevorderd als vermeld in het inleidend verzoekschrift met producties, dat op 8 juni 2015 ter griffie zijn ingekomen.

De ombudsman en het Land hebben verweer gevoerd met conclusie tot weigering van de gevraagde voorzieningen. Ter zitting was de ombudsman, mr. A.M.T. Martijn, in persoon aanwezig. De andere partijen werden vertegenwoordigd door hun gemachtigden. Namens het Land is bezwaar gemaakt tegen het optreden van de Nederlandse advocaat mr. Van Rijn. Dat bezwaar is verworpen, omdat mr. Van Rijn de Curaçaose advocaat mr. Helder bijstaat en klaarblijkelijk speciaal voor deze zaak door Wiels is gemachtigd om namens haar op te treden, terwijl hij van dergelijk optreden in Curaçao niet zijn beroep maakt.

Na verder debat is vonnis gevraagd.

### **Feiten**

1. Het Gerecht is uitgegaan van de volgende feiten:
  - a. Wiels is sinds 7 juni 2013 Gevolmachtigd Minister van Curaçao in Nederland. Zij maakt deel uit van de Koninkrijksregering en vertegenwoordigt daarin de regering van Curaçao. Gedragingen van de Gevolmachtigd Minister zijn toe te rekenen aan de Minister van Algemene Zaken.

b. In het najaar van 2014 heeft de ombudsman eigener beweging een onderzoek ingesteld, als bedoeld in artikel 2 lid 2 van de Landsverordening ombudsman, naar de gedragingen van de Gevolmachtigd Minister. Dit naar aanleiding van aanhoudende geluiden uit de samenleving dat Gevolmachtigd Minister Wiels zich herhaaldelijk schuldig zou hebben gemaakt aan gedragingen die haar integriteit als vertegenwoordiger van de regering van Curaçao in Nederland op ernstige wijze schenden, waarbij alleen al de schijn van niet-integer handelen dit effect kan hebben.

c. Half november 2014 werd de ombudsman benaderd door een informant die van het onderzoek had gehoord en haar diverse documenten verschaft. Naar aanleiding daarvan heeft zij in december 2014 en januari 2015 in Nederland een tiental informanten gehoord of doen horen. Op uitnodiging van de ombudsman is Wiels op 16 december 2014 door haar gehoord. Het verslag van het met Wiels gevoerde gesprek is haar op 30 december 2014 toegezonden. Van de gelegenheid om daarop commentaar te leveren heeft zij geen gebruik gemaakt.

d. Vervolgens heeft de ombudsman een Nota van voorlopige bevindingen opgesteld, die op 31 april 2015 voor reactie werd aangeboden aan de Minister van Algemene Zaken. Op 7 mei 2015 werd de reactie van de Minister van Algemene Zaken ontvangen. Die komt erop neer dat de ombudsman de systematiek van de wet doorkruist door een eigen integriteitstoets op te starten bij een overheidsfunctionaris die als kandidaat-minister reeds een uitgebreide integriteitstoets/screening heeft ondergaan, terwijl bovendien het merendeel van de in de Nota voorkomende zaken ook al in een Statenvergadering is besproken. Op 7 mei 2015 is door de raadsman van Wiels verzocht om verlenging van de termijn om te reageren en om de namen van de informanten, teneinde die te kunnen horen. Op 8 mei 2015 heeft de ombudsman de termijn verlengd tot 28 mei 2015. Bij brief van 11 mei 2015 heeft Wiels gereageerd op de Nota van voorlopige bevindingen. Vervolgens is tussen de raadsman van Wiels en de ombudsman gecorrespondeerd over overlegging van alle gebruikte documenten en over bekendmaking van de namen van de informanten. Dat laatste heeft de ombudsman geweigerd.

e. De ombudsman heeft het eindrapport inmiddels gereed, maar wacht met toezending daarvan totdat in dit kort geding is beslist.

## **Geschil**

2. Wiels vordert dat wordt bepaald:

- dat de namen van de informanten wier verklaringen deel uitmaken van het onderzoeksdossier aan haar bekend worden gemaakt;
- dat zij in de gelegenheid wordt gesteld deze informanten – al dan niet onder ede – te (doen) horen;
- dat een eventuele noodzaak om de anonimiteit van informanten te handhaven door de ombudsman met objectieve bewijzen moet worden gestaafd;
- dat, voorzover de anonimiteit gehandhaafd zou blijven of Wiels niet in staat wordt gesteld om informanten te (doen) horen, de verklaring van die informanten alleen deel mag uitmaken van het onderzoeksdossier, als zij door de ombudsman onder ede zijn gehoord;

- dat Wiels integraal de beschikking krijgt over alle documenten zoals die zich in het dossier van de ombudsman bevinden;
  - dat zij vervolgens alsnog een redelijke termijn krijgt om (nogmaals) op de Nota van voorlopige bevindingen te reageren;
  - dat het de ombudsman wordt verboden een definitief oordeel uit te spreken voordat aan de hiervoor genoemde eisen uitvoering is gegeven,
- een en ander met verwijzing van de ombudsman en het Land in de proceskosten.

3. Wiels stelt daartoe dat de ombudsman - en daarmee het Land - onrechtmatig jegens haar handelt door gebruik te maken van anonieme informanten en haar niet alle relevante documenten te verschaffen. Een en ander is in strijd met (de geest van) artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met beginselen van behoorlijk bestuur, dan wel ongeschreven rechtsbeginselen.

4. De ombudsman en het Land hebben verweer gevoerd, waarop, voor zover van belang, hierna zal worden ingegaan.

### **Beoordeling**

5. De bevoegdheid om in een burgerlijk geding als procespartij op te treden komt in beginsel slechts toe aan natuurlijke personen en privaats- en publiekrechtelijke rechtspersonen. Partijen zijn het erover eens dat de ombudsman geen rechtspersoonlijkheid heeft en dat een uitzondering zich hier niet voordoet. Voor zover de vordering is ingesteld tegen de ombudsman, is Wiels daarin dan ook niet-ontvankelijk.

6. De ombudsman is een orgaan van het Land, zodat de vorderingen tegen het Land moeten worden ingesteld. Het Land heeft aangevoerd dat het gezien de bijzondere positie van de ombudsman niet bij machte zou zijn deze te bewegen om een eventueel toewijzend vonnis na te komen. Die bijzondere positie gaat echter niet zover dat de ombudsman een uitspraak van de rechter naast zich neer kan leggen. In geval van veroordeling van het Land zal de ombudsman daaraan dan ook gewoon moeten voldoen.

7. Het instituut van ombudsman is een belangrijk instrument tot rechtsbescherming van de burger tegen de overheid en tot bevordering van behoorlijk bestuur in het algemeen, door de overheid zelf. De ombudsman wordt benoemd door de Staten, als waarborg voor zijn onafhankelijk functioneren. Als Hoog College van Staat dient hij met gezag te beoordelen of en wanneer gedragingen van bestuursorganen onbehoorlijk zijn. Hij heeft daarbij een grote vrijheid van handelen. Bij het toetsen van dat handelen past een zeer terughoudende opstelling van de rechter.

8. Ter zitting is vastgesteld dat Wiels inmiddels beschikt over alle documenten die voor het onderzoek zijn gebruikt. Voor zover de vordering ziet op overlegging van documenten is die dan ook niet gehandhaafd.

9. Resteert de kwestie van de anonieme informanten.

Het was geheel aan de ombudsman hoe zij haar onderzoek wenste in te richten en om daarbij als informant – al dan niet onder ede – zoveel personen te (doen) horen als zij nodig vond, ook als die informanten daarbij de voorwaarde stelden dat hun identiteit niet bekend zou worden gemaakt. Dat is inherent aan de beginfase van een dergelijk onderzoek, waarin zoveel mogelijk informatie moet worden verkregen. Om te voorkomen dat zij haar oordeel zou baseren op roddel en achterklap, heeft de ombudsman zich vervolgens een oordeel moeten vormen over de betrouwbaarheid van de aldus gehoorde informanten. Naast de indruk die de informanten bij het gesprek maakten, zal daarbij van belang zijn geweest in hoeverre hun verklaringen steun vonden in verklaringen van anderen of in de beschikbare documenten. Ten slotte heeft de ombudsman moeten beslissen welke verklaringen zij betrouwbaar genoeg achtte om aan haar eindrapport ten grondslag te leggen. Dat eindrapport is nog niet beschikbaar, maar ter zitting heeft de ombudsman meegedeeld dat van verklaringen van informanten wier identiteit niet bij Wiels bekend is, alleen gebruik is gemaakt, voor zover die verklaringen steun vinden in de aanwezige documenten.

10. De vergelijking die Wiels maakt met de vereisten voor het gebruik van verklaringen van anonieme getuigen in het strafrecht, het civiele recht en het bestuursrecht gaat niet op. De ombudsman is immers geen rechter en spreekt geen oordeel uit over strafbaarheid of onrechtmatigheid van gedragingen, maar beperkt zich tot het oordeel of de gedraging van het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk al dan niet behoorlijk was. Verder kan de ombudsman het bestuursorgaan aanbevelingen doen om maatregelen te nemen.

11. De door de ombudsman gevolgde werkwijze komt voorshands dan ook niet onrechtmatig voor, te minder nu de informanten gegronde redenen lijken te hebben gehad om hun identiteit – die overigens bekend is bij de ombudsman; in zoverre zijn ze niet anoniem – niet verder bekend te laten worden.

12. In dit verband heeft de ombudsman aangevoerd dat de informanten zich bevreesd toonden voor represailles van de kant van Wiels. Zij zeggen herhaaldelijk te hebben ervaren hoe Wiels omgaat met medewerkers en derden die haar niet welgevallig zijn. Zo hebben zij bijvoorbeeld gezien hoe de Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister wordt behandeld en hoe het hoofd van de ondersteunende diensten in het archief is weggezet. Verder zijn zij ervan overtuigd dat zij geen bescherming hoeven te verwachten van de Minister van Algemene Zaken, die volgens hen de misslagen van Wiels om partijpolitieke redenen steeds weer afdekt.

13. Omdat er nog geen eindrapport is, zullen de achtergronden voor deze vrees moeten worden gevonden in de Nota van voorlopige bevindingen.

14. Blijkens die Nota is door een informant verklaard dat Wiels bij haar aantreden in het bijzijn van iedereen tegen de Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister zou hebben gezegd dat hij dit en dat moest doen, dat hij zich niet met het personeel mocht bemoeien en dat hij zich eens per week diende te melden. Deze zou stil zijn gebleven.

Volgens de Nota geeft Wiels, telkens wanneer zij afwezig zal zijn, daarvan schriftelijk bericht aan de Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister, met de mededeling dat de

dagelijkse leiding van het Kabinet blijft bij de waarnemend directeur, die voor zover nodig ruggespraak met Wiels zal houden, en met het dringend verzoek aan de Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister om zich te onthouden van het geven van instructies aan het personeel, geen personeelsvergaderingen bijeen te roepen en geen politieke uitlatingen in de media te doen. Indien hij in het kader van zijn werkzaamheden moet reizen, zal hij gebruik moeten maken van de dienstauto die aan hem ter beschikking is gesteld. Aan de waarnemend directeur wordt verzocht deze afspraken strikt te handhaven, aldus deze brieven, waarvan er één in de Nota is opgenomen.

Volgens in de Nota opgenomen verklaringen van informanten werden in 2011 voor het Curaçaohuis aangeschaft een BMW 825i Sedan voor de Gevolmachtigd Minister, en twee Volkswagens Passat, voor de Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister en de directeur. Bij het aantreden van de huidige Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister werd de voor hem bestemde Passat, die Wiels te duur zou vinden, ingeruild voor een Seat Mini, waar hij gezien zijn postuur nauwelijks in kan. Deze Seat Mini is de enige dienstauto die is uitgerust met track&trace apparatuur, waarmee de locatie en de ritten van de auto steeds kunnen worden gevolgd.

In haar reactie van 11 mei 2015 heeft Wiels onder meer verklaard dat de relatie met haar plaatsvervanger zakelijk is, zij het mogelijk soms enigszins beïnvloed door diens overgang van directeur gedurende 18 jaar naar die van Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister, en dat hij sinds zijn aantreden een dienstauto ter beschikking heeft conform zijn Landsbesluit, waarin merk, type en grootte van de auto niet zijn vermeld.

15. Volgens de Nota stond op 27 maart 2015 op de website van het Curaçaohuis dat de afdeling Beheer verantwoordelijk is voor het goed verlopen van de werkzaamheden binnen het Kabinet en dat die afdeling is opgedeeld in de secties Werving & Selectie, Financiën, Registratuur en Archief, alsmede Receptie, Bode en Chauffeur. Alle vier de secties vallen rechtstreeks onder de directeur van het Kabinet.

Volgens in de Nota opgenomen verklaringen van informanten kreeg de man die jarenlang hoofd was van deze afdeling (voorheen ondersteunende diensten) na de komst van Wiels te horen dat hij niet langer belast was met financiën en zich alleen met het archief mocht bezighouden. Daar sorteert hij samen met de chauffeur de weinige post van het Curaçaohuis. De informanten zien dit als een uitholling van de functie en als een straf.

Tijdens het gesprek op 16 december 2014 heeft Wiels onder meer gezegd dat betrokkene nog steeds hoofd ondersteunende diensten is, waaronder ook financiën viel, maar dat zijn werkzaamheden er op dit moment anders uit zien. Hij houdt zich nu bezig met zaken die heel belangrijk zijn voor de organisatie, te weten met (het project digitalisering van) het archief, waar hij heel goed in is. Zij weet niet of sprake is van uitholling van zijn functie.

16. Ter zitting deed de gemachtigde van Wiels nogal luchthartig over repressailles als verbannen worden naar het archief of een 'Mickey Mouse-auto' toegewezen krijgen. Het zou moeten gaan om gerechtvaardigde vrees voor het leven, de

gezondheid of de veiligheid, dan wel de ontwrichting van het gezinsleven of het sociaal-economisch bestaan van de getuige, wil anonimiteit op zijn plaats zijn.

17. Dat is echter een maatstaf voor het horen van anonieme getuigen in een civiel proces die, zoals gezegd, hier niet aan de orde is. Als personen met een hoge functie binnen de organisatie ten overstaan van het overige personeel worden behandeld als in deze voorbeelden, dan is dat kleinerend en vernederend. Als dat bovendien gebeurt door de hoogste baas van de organisatie, terwijl van de verantwoordelijke minister geen steun lijkt te verwachten, dan is dat intimiderend en zullen lager geplaatsten het verder wel uit hun hoofd laten om kritische geluiden te laten horen. Een ambtshalve onderzoek door de ombudsman vormt in zo'n geval een laatste toevlucht. Daarvan zou weinig terecht komen als de 'klokkenluiders' vervolgens door degene van wie ze represailles verwachten aan een verhoor zouden kunnen worden onderworpen of anderszins worden aangesproken.

18. De slotsom is dat, gelet op de grote vrijheid van handelen van de ombudsman, op het karakter van een onderzoek door de ombudsman, op het beperkte gebruik van verklaringen van anonieme informanten dat de ombudsman voor ogen staat en de redenen om hun identiteit niet verder bekend te maken, van onrechtmatig handelen door de ombudsman geen sprake is.

19. De gevraagde voorzieningen zullen dan ook worden geweigerd, met verwijzing van Wiels in de proceskosten, aan de zijde van het Land begroot op NAF 1.000,00 aan salaris voor elk van beide gemachtigden. Voor een veroordeling in de werkelijke kosten van rechtsbijstand is geen aanleiding.

### **Beslissing**

Het Gerecht:

Rechtdoende in kort geding

- verklaart Wiels niet-ontvankelijk in haar vordering tegen de ombudsman;
- weigert de verder gevraagde voorzieningen;
- verwijst Wiels in de op twee keer NAF 1.000,00 begrote proceskosten van het Land;
- verklaart deze kostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. A.J. Beukenhorst, lid van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, en in het openbaar uitgesproken op 26 juni 2015, in aanwezigheid van de griffier.

