

1 DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR ALS RECHTSNORM (1997)*

1. INLEIDING

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt in artikel 43, eerste lid, dat elk der landen van het Koninkrijk zorg draagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Het tweede lid van het artikel draagt het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur op aan het Koninkrijk. Daarmee legt het artikel een eerste verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van deze taken bij Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland zelf en belast het het Koninkrijk met het scheppen van waarborgen.

In strikt juridische zin lijkt het artikel van weinig belang te zijn. De geschiedenis geeft slechts enkele voorbeelden, waarin bevoegdheden aan het artikel zijn ontleend. In 1958 weigerde de toenmalige Gouverneur van de Nederlandse Antillen de intrekking van een verblijfsvergunning van de hoofdredacteur van de krant *De Beurs en Nieuwsberichten, De Wit*, die zich kritisch over de regering uitliet, te tekenen. Hij beriep zich daarbij op de fundamentele menselijke rechten die door het Koninkrijk dienen te worden gewaarborgd¹ De Nederlands-Antilliaanse regering verwees in mei 1969 naar de deugdelijkheid van bestuur toen zij de koninkrijksregering verzocht medewerking te verlenen bij het bedwingen van de opstand.² Het begrip rechtszekerheid in artikel 43 heeft een rol gespeeld bij de vraag of toetsing van formele wetgeving door de rechter aan het Statuut mogelijk is.³ En in juli 1992 werd de toenmalige minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, onder aanhaling van artikel 43 Statuut, door de Koninkrijksregering gemachtigd de Gouverneur van de Nederlandse Antillen aanwijzingen te geven in het kader van het herstel van de deugdelijkheid – van bestuur in het Eilandgebied Sint Maarten.⁴

Bij dit alles is de precieze betekenis van het begrip *deugdelijk bestuur* onderbelicht gebleven. Tegenwoordig wordt het in allerlei verbanden gebruikt. De betekenis spreekt kennelijk voor zich, want het wordt zelden uitgelegd. Wat is deugdelijk bestuur? Wat valt er wel en niet onder? Is het hetzelfde als behoorlijk bestuur? En wat is de functie van het begrip? Is het een instructienorm voor het bestuur of ook een waarborgnorm waarop de burgers een beroep kunnen doen?

Naar deugdelijk bestuur wordt veelvuldig verwezen in meer algemene politieke en bestuurlijke beschouwingen over de verhoudingen tussen het Koninkrijk en de landen

* Gepubliceerd in: TAR-Justicia 1997/1, p. 34-43.

1 A.B. van Rijn, Hoofdstukken van Nederlands-Antilliaans constitutioneel recht (boek in wording), Curaçao, juli 1995, hoofdstuk 11, p. 9.

2 A.B. van Rijn, a.w. hoofdstuk 5, p. 3.

3 HR 14 april 1989, AB 1989, 207 (Harmonisatiewet).

4 A.B. van Rijn, *Sint Maarten onder curatele*, TAR – Justicia, 1993, 3, p. 133.

die tesamen het Koninkrijk vormen.⁵ In het recente verleden is onder de noemer van deugdelijk bestuur in de Nederlandse Antillen een drietal landsverordeningen op stapel gezet, de Landsverordening openbaarheid van bestuur, de Landsverordening administratieve rechtspraak en een landsverordening op de Ombudscommissie. De eerste is inmiddels in werking getreden.⁶

In het navolgende wil ik proberen meer zicht te krijgen op de betekenis en de functie van het begrip deugdelijkheid van bestuur. Omdat de Statuutwetgever het begrip heeft opgenomen in het Statuut, ga ik ervan uit dat het een rechtsnorm is, dat wil zeggen een norm die betekenis heeft in rechtsbetrekkingen, in dit geval tussen overheden onderling en tussen de overheid en de burgers. Om de betekenis te achterhalen beproef ik achtereenvolgens de historische, de grammaticale en de functionele of teleologische interpretatiemethode.⁷ Daarna zal ik bezien in welke functie het begrip vervult, instructienorm of waarborgnorm. In de conclusie vat ik mijn bevindingen samen.

2.1 *historische interpretatie*

In de officiële toelichting op het Statuut wordt ten aanzien van artikel 43 vermeld dat het Koninkrijk geëigende maatregelen moet kunnen nemen en dat bij de beoordeling van de deugdelijkheid van bestuur volledig rekening moet worden gehouden met de middelen waarover het land beschikt.⁸ De toelichting legt niet uit wat onder deugdelijk bestuur moet worden verstaan. Van Helsdingen verwijst in zijn commentaar op het Statuut voor de betekenis van artikel 43 naar artikel 208 van de Grondwet van 1948.⁹

Deze bepaling kwam tot stand in het naoorlogse besef, dat aan de koloniën enige vorm van zelfstandigheid moest worden verleend. Reeds tijdens de oorlog, in haar beroemde radiorede op 7 december 1942, had Koningin Wilhelmina geheel nieuwe verhoudingen tussen de rijksdelen aangekondigd. Wat Nederlands-Indië betreft werd dit streven door de feiten achterhaald. In 1945 werd door Soekarno en Mohammed Hatta de Indonesische Republiek uitgeroepen. En in 1946 kwam bij het verdrag van Linggadjati

5 Op 26, 27 en 28 april 1995 werd bijvoorbeeld in de Nederlandse Antillen een Koninkrijkssymposium gewijd aan de deugdelijkheid van bestuur in kleine landen.

6 Zie Andries D. van Dijk, *Behoorlijk bestuur, wet- en regelgeving*, TAR Justicia 1996, 2, p. 86-103.

7 Vgl. H. Franken e.a. *InLeiden tot de rechtswetenschap*, Arnhem 1993, p. 152-155, waar de teleologische interpretatie wordt onderscheiden van de systematische en ook nog de rechtsvergelijkende en anticiperende interpretatie worden genoemd, die hier niet van belang zijn.

8 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, editie Schuurman & Jordens, bewerkt door mr W.W. Timmers, Zwolle 1995, p. 69.

9 W.H. van Helsdingen, *Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden*, 's-Gravenhage 1957, p. 483. Artikel 208 van de Grondwet van 1948 luidde: Voor de in artikel 1 genoemde grondgebieden [Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao] zal, op de grondslag van de uitkomst van het gepleegde en nog te plegen gemeen overleg met en tussen vertegenwoordigers van de bevolkingen, een nieuwe rechtsorde worden gevestigd, waarbinnen deze gebieden de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid zijn verbonden tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand, een en ander onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur.

een Nederlandsch-Indonesische Unie tot stand, die echter geen lang leven was beschoren.¹⁰ Samengevat hield dat verdrag in dat de Indonesische Federatie zou zijn: federatief, democratisch en opleverend een rechtsstaat. Bij de wijziging van de Grondwet in 1948 is ter toelichting op artikel 208 door minister-president Beel naar dat verdrag verwezen. Deugdelijk bestuur betekende volgens hem niets anders dan wat uit het geheel der bepalingen van het verdrag van Linggadjati voortvloeide.¹¹

Historisch gezien heeft het begrip deugdelijkheid van bestuur dan ook primair betekenis in het kader van het dekolonisatieproces, waarbij Nederland aan haar voormalige koloniën zo veel mogelijk van haar eigen staatsrechtelijke tradities wilde meegeven, in de veronderstelling dat dat ook het beste voor deze landen was. De blik was daarbij vooral gericht op de Oost en niet zozeer op de West. Nog daargelaten de vraag in welke mate deze begrippen destijds reeds theoretisch waren ontwikkeld; een nauwkeurige bepaling van rechtsstaat, democratie, rechtszekerheid, fundamentele menselijke rechten en vrijheden en deugdelijk bestuur stond het voormalige moederland daarbij niet voor ogen. Al zullen de Universele verklaring van de rechten van de mens van de Verenigde Naties uit 1948 en het latere Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ongetwijfeld model hebben gestaan voor de idee van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. De eigen verantwoordelijkheid van de landen voor de invulling van deze begrippen stond voorop, zoals ook uit het eerste lid van artikel 43 Statuut is af te leiden. De flexibiliteit van het toezicht vanuit het Koninkrijksniveau zou bovendien niet gediend zijn bij een al te nauwkeurig vastleggen van de betekenis van de begrippen.

Achteraf kunnen we slechts vaststellen dat de Statuutwetgever deugdelijk bestuur heeft willen onderscheiden van de rechtszekerheid en de verwezenlijking van fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Kennelijk werd met deugdelijk bestuur iets anders bedoeld dan met de beide andere begrippen. Wanneer bij de verwezenlijking van menselijke rechten en vrijheden wordt verwezen naar de grondrechten, zoals die in de grondwetten en verdragen zijn opgenomen, is de scheiding met deugdelijk bestuur helder. Grondrechten vormen een apart leerstuk. Rechtszekerheid is minder eenvoudig af te bakenen van deugdelijk bestuur, zoals we hieronder zullen zien.

2.2 *grammaticale interpretatie*

Wat er ook zij van de bedoelingen van de Statuutwetgever, de tekst van artikel 43 Statuut spreekt voor zich en kan ook naar zijn letterlijke betekenis worden uitgelegd. Men kan bij deze zogenaamde grammaticale interpretatiemethode op twee manieren te werk gaan. Allereerst kan men uit de context en opbouw van het artikel trachten op te maken wat de betekenis van de begrippen is. Deze methode wordt ook wel de systematische

10 Van der Pot Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke e.a. Zwolle 1995, p. 692.

11 Handelingen TK 1947-1948, p. 1678-1679.

methode genoemd.¹² Een bekende regel in dat kader is “rubrica est lex”, waarbij uit de plaats in het hoofdstuk, de paragraaf of de afdeling van de wet waarin het artikel, waar het om gaat, is opgenomen, conclusies worden getrokken. Deze regel levert voor een beter begrip van deugdelijk bestuur niets op. Immers artikel 43 staat in § 4 van het Statuut met als opschrift: De Staatsinrichting van de landen. Weliswaar is in artikel 50 van diezelfde paragraaf bepaald dat wetgevende en bestuurlijke maatregelen in de Nederlandse Antillen en Aruba die in strijd zijn met belangen, welke waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, kunnen worden geschorst en vernietigd, maar dat werpt geen nieuw licht op de inhoud van het begrip deugdelijkheid van bestuur.

De opbouw van artikel 43 lijkt op het eerste gezicht meer helderheid te verschaffen. Het feit alleen al dat het begrip deugdelijkheid van bestuur wordt gebruikt naast de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de rechtszekerheid betekent dat er aparte betekenis aan moet worden toegeschreven, die zich onderscheidt van de beide andere begrippen. Bij fundamentele menselijke rechten en vrijheden is dat goed voorstelbaar, als die worden opgevat als grondrechten (zie hiervoor). Bij het begrip rechtszekerheid is dat minder duidelijk. Rechtszekerheid is een rechtsbeginsel dat eist dat bestaande regels worden toegepast, dat terugwerkende kracht van besluiten ten nadele van bestuurden in beginsel verboden is en dat burgers mogen vertrouwen op de duurzaamheid van besluiten waarvan zij afhankelijk zijn en op het voldoen aan verwachtingen die van overheidswege zijn geweest. Dat laatste aspect wordt ook wel afzonderlijk het vertrouwensbeginsel genoemd.¹³ In zijn conclusie bij het Harmonisatiewet-arrest¹⁴ schrijft de Advokaat-Generaal Mok, dat het begrip rechtszekerheid, zoals dat is gehanteerd in de Grondwet van 1948 en, in navolging daarvan, in artikel 43 Statuut, naar zijn mening niet een totaal ander begrip is dan het rechtszekerheidsbeginsel als rechtsbeginsel, zoals dat heden ten dage wordt gehanteerd. “Het beginsel volgens welke, enigszins populair uitgedrukt, de burgers moeten weten waar zij aan toe zijn, kan men opvatten als een onderdeel van een veel ruimer begrip, zoals dat in 1948 in de Grondwet, en vervolgens in het Statuut is neergelegd”. Hij acht het mogelijk dat destijds vooral ook is gedacht aan andere aspecten van rechtszekerheid dan die welke met het huidige begrip worden aangeduid.¹⁵ Waarin het verschil met deugdelijkheid bestaat, blijft echter in het midden. De tweede manier van grammaticaal interpreteren ziet op de taalkundige betekenis van de woorden. Sommige woorden hebben een specifieke juridische betekenis. Andere hebben die niet en ontleen hun betekenis in een juridische context aan het gewone taalgebruik. Het woord “deugdelijk” wil volgens Van Dale onder andere zeggen “aan alle vereisten voldoende”.¹⁶ Deugdelijk bestuur zou dan ook kunnen worden omschreven

12 Zie Franken a.w. p. 153.

13 Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht 1994, p. 344-345.

14 Zie noot 3.

15 Schuurman & Jordens-editie 1-III, *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, bewerkt door mr W.W. Timmers, Zwolle 1995, p. 89-90.

16 Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Utrecht/Antwerpen 1995, deel 1, p. 632.

als “bestuur op maat” en bestuur dat in financieel en personeel opzicht in staat is te functioneren.¹⁷

Juridisch kan deugdelijk bestuur worden geduid als “behoorlijk bestuur”. Bij de deugdelijkheid van bestuur wordt dan ook vaak verwezen naar de beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁸ Dat zijn – in de Nederlandse Antillen nog veelal ongeschreven¹⁹ – rechtsnormen waaraan het bestuurlijk handelen dient te voldoen en waaraan dit handelen in rechte kan worden getoetst. Zo stelt het zorgvuldigheidsbeginsel eisen aan de wijze van de totstandkoming van besluiten. En het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het rechtszekerheidsbeginsel stellen eisen aan de inhoud van bestuurshandelingen. In die zin is de rechtszekerheid derhalve een onderdeel van deugdelijk bestuur.

Behoorlijkheid kent bovendien een sociaal-ethische dimensie, inhoudende dat bestuursorganen en hun ambtenaren zich bij hun bejegening van de burger ook correct dienen te gedragen. “Van behoorlijk bestuur kan pas worden gesproken als de bestuurders en ambtenaren als vast beginsel hebben het respect door de burger”, aldus Van Dijk.²⁰

Voorts heeft het begrip deugdelijkheid een technisch- en sociaal-wetenschappelijke (bestuurskundige) dimensie.²¹ In die zin ziet deugdelijkheid op effectiviteit en efficiency. Effectiviteit of doeltreffendheid wil zeggen dat de gestelde doelen ook worden bereikt. Efficiency of doelmatigheid dat ze tegen de minste kosten worden bereikt.

De andere component van het begrip deugdelijk bestuur, de term “bestuur”, ziet in z’n staatsrechtelijke betekenis op de uitvoerende macht, te onderscheiden van de rechterlijke en wetgevende macht. Bestuur omvat in die zin zowel de bestuurlijke organisatie als de handelingen die door het bestuur worden verricht, inclusief de bestuurlijke regelgeving. Deugdelijk bestuur zou in dat verband alleen betrekking kunnen hebben op een deugdelijke inrichting van de bestuurlijke organisatie en op deugdelijke bestuurshandelingen. Het formele wetgevingsproces en de formele wetten, alsmede de rechterlijke organisatie en de rechterlijke uitspraken vallen daar strikt genomen buiten.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat volgens de grammaticale interpretatie deugdelijk bestuur is beperkt tot bestuurshandelingen. Formele wetgeving valt daarbuiten. Bestuurlijk handelen dient te voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, aan de sociaal-ethische behoorlijkheidsnorm en aan normen van effectiviteit en efficiency. Deugdelijk bestuur impliceert voorts een deugdelijke bestuurlijke organisatie wat personeel en financiën betreft (“bestuur op maat”).

17 Zie J.A.B. Janus, *Een terugblik op 1993: de toekomstconferentie en het Curaçaose referendum*, TAR Justicia 1994, 1, p. 1-23.

18 Zie bijvoorbeeld het Rapport van de Commissie Evaluatie Hoger Toezicht Sint Maarten (Commissie Joubert), Curaçao, januari 1994, p. 34.

19 In Nederland zijn deze beginselen voor een groot deel gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315).

20 Van Dijk t.a.p. p. 86.

21 Vgl. I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie KUB) 1987.