



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba  
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie  
L.G. Smith Blvd. 76  
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8  
Oranjestad, ARUBA  
T: (297) 583 3972  
F: (297) 583 4012  
E: info@rva.aw  
W: www.rva.aw

**Uw brief:** 24 september 2019  
**Uw kenmerk:** LV-19/0012  
**Datum:** 30 oktober 2019  
**Kenmerk:** RvA 119-19

**Onderwerp:** Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1) (herziening bepalingen inzake Raad van Advies en introductie Ombudsman en duurzame overheidsfinanciën)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1) (herziening bepalingen inzake Raad van Advies en introductie Ombudsman en duurzame overheidsfinanciën), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## 1. Algemeen

1.1 Het ontwerp strekt uit het oogpunt van waarborging en versterking van het democratische staatsbestel van Aruba tot wijziging van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1) (hierna: de Staatsregeling) teneinde de rol en taken van de Raad van Advies opnieuw vast te leggen en uit te breiden, alsmede tot regeling van de taken en bevoegdheid van de Ombudsman. Tevens beoogt dit wijzigingsontwerp het bereiken en behouden van duurzame overheidsfinanciën in de Staatsregeling te verankeren. Tenslotte worden enige redactionele en wetstechnische aanpassingen van de Staatsregeling voorgesteld.

De Raad merkt op dat in het ontwerp tevens wijzigingen van de Staatsregeling worden voorgesteld met betrekking tot een herdefiniëring van de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid, de introductie van een regeringsverklaring en de aanbiedingsdatum van het ontwerp van de landsbegroting.<sup>1</sup> Er zij op gewezen dat in de considerans deze wijzigingen niet worden benoemd. Vanwege het feit dat het inhoudelijk significante wijzigingen betreffen, zouden deze in de considerans moeten worden opgenomen.

1.2 Onder verwijzing naar het bovenstaande moge het duidelijk zijn dat het ontwerp een verscheidenheid aan onderwerpen regelt die gerelateerd zijn aan de wens het democratisch bestel hier te lande te versterken. Voor de onderliggende redengeving wordt verwezen naar het vigerende regeerakkoord 'Hunto pa Aruba' alwaar de versterking van de Hoge Colleges van Staat tot prioriteit wordt gemaakt in het kader van de waarborging en bevordering van de democratische rechtsstaat en de kwaliteit en integriteit van het bestuur.<sup>2</sup> De Raad merkt op dat een algemene probleembeschrijving met betrekking tot de verschillende in het ontwerp opgenomen voorstellen ontbreekt. Het ligt in de rede dat ook aan de hiervoor beschreven beleidsdoelstelling in het regeerakkoord een probleeminventarisatie ten grondslag heeft gelegen. Teneinde de context en doelstelling van de in het ontwerp voorgestelde wijzigingen van de Staatsregeling zo volledig mogelijk te kunnen beoordelen, adviseert de Raad deze

<sup>1</sup> Zie resp. artikel I, onderdelen A, B en L ten tweede, van het ontwerp.

<sup>2</sup> MvT p.1.

probleembeschrijving in de memorie van toelichting op te nemen. De Raad beveelt aan om hierbij de bevindingen ter zake de waarborginstitutes uit het Rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid uit 2011<sup>3</sup> te betrekken.

1.3 De considerans stelt in de eerste overweging voorts dat het ontwerp beoogt de taken van de Raad van Advies uit te breiden. Deze stelling is onjuist. De taakstelling van de Raad van Advies wordt in het ontwerp niet gewijzigd. Dit vindt wel plaats in een ontwerp-landsverordening houdende nadere regels inzake de inrichting, samenstelling en taken van de Raad van Advies die gelijktijdig met het onderhavige ontwerp ter advisering aan de Raad is voorgelegd.<sup>4</sup> De considerans dient derhalve op dit punt te worden aangepast.

1.4 Gezien het feit dat het ontwerp het product is van de bevindingen van de door de minister van Algemene Zaken ingestelde Commissie versterking democratisch bestel<sup>5</sup> komt het de Raad voor dat de versterkingsgedachte met betrekking tot de in het ontwerp opgenomen voorstellen leidend zou moeten zijn hetgeen een grondige probleemanalyse veronderstelt. De Raad constateert echter dat er ten aanzien van alle in het ontwerp geregelde onderwerpen zoals hierboven weergegeven geen of een inhoudelijk niet toereikende probleemanalyse is opgenomen. Een dergelijke probleemanalyse is van belang om de voorstellen in volle omvang te kunnen toetsen en om een helder beeld te krijgen van de doelstellingen van het ontwerp. In het navolgende zal per onderwerp op deze problematiek worden ingegaan. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de deelname van vertegenwoordigers van de Raad in de Commissie versterking democratisch bestel werd beperkt tot de aangelegenheden/wijzigingen die de Raad van Advies betroffen. De overige wijzigingen zijn in dat stadium niet inhoudelijk door de Raad gezien met het oog op latere formele advisering. Hiertoe strekt thans het onderhavige advies.

1.5 Vastgesteld wordt dat noch in de considerans noch in de inleiding van de memorie van toelichting een probleemanalyse wordt gepresenteerd aangaande de voorgestelde wijzigingen in Hoofdstuk II van de Staatsregeling. Slechts uit de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting valt een probleemanalyse te destilleren voor wat betreft de introductie en behandeling van een regeringsverklaring zoals geregeld in artikel I, onderdeel B van het ontwerp.<sup>6</sup> Het is derhalve onduidelijk welke problemen met de herdefiniëring van de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid (voorgesteld artikel I, onderdeel A) en de eliminering van de overlegplicht met de Staten bij benoeming van de minister-president en de overige ministers (voorgesteld artikel I, onderdeel B, ten 1<sup>o</sup>) worden geadresseerd en hoe deze wijzigingen bijdragen aan de gewenste versterking van het democratisch bestel. Het is in dit kader van belang dat wordt aangegeven waar de bestaande regeling van de betreffende onderwerpen in de Staatsregeling tekortschiet. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien met name vanwege het feit dat de eerstgenoemde wijziging raakt aan de wortel van de parlementaire democratie. Ten aanzien van de eliminatie van de overlegplicht met de Staten bij de benoeming van de ministers rijst de vraag of het realiseren van een reële invulling van de overlegverplichting, bijvoorbeeld door middel van een debat in de Staten over de benoeming van aspirant-ministers, niet te prefereren valt boven het schrappen van de betreffende verplichting. De Raad adviseert de probleemanalyse ten aanzien van voornoemde wijzigingen duidelijk te benoemen.

<sup>3</sup> WODC rapport 'De staat van bestuur van Aruba', 2011 no.297.

<sup>4</sup> Adviesverzoek van 24 september 2019, kenmerk LV-19/0013 inzake de ontwerp-landsverordening houdende nadere regels inzake de inrichting, samenstelling en taken van de Raad van Advies.

<sup>5</sup> Ingevolge de instellingsbeschikking dd. 9 april 2018 van de Commissie versterking democratisch bestel is zij belast met: 1. het ontwikkelen van wetsvoorstellen en convenanten, benodigd voor het verzelfstandigen en versterken van de drie Hoge Colleges van Staat en 2. het uitbrengen van advies over de instelling, onderbrenging en inrichting van nieuwe staatsorganen ter waarborging van de democratische rechtsstaat.

<sup>6</sup> MvT, p. 13.

1.6 De probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de wijzigingen die de Raad van Advies betreffen (voorgesteld artikel I, onderdelen G, H en I), is af te leiden uit de tekst van de considerans en de memorie van toelichting. In onderdeel 1.3 van dit advies is reeds betoogd dat de doelstelling van het ontwerp - en daarmee tevens de daaraan ten grondslag liggende probleemanalyse - te ruim is weergegeven. Evenmin voorziet het ontwerp in een nieuwe grondslag voor de ambtelijke ondersteuning van de Hoge Colleges van Staat zoals gepresenteerd op pagina 2 van de toelichting. Overigens zij opgemerkt dat deze onderwerpen tezamen met voorstellen voor een nieuwe benoemingsprocedure van de leden van de Raad ter voorkoming van ongewenste politieke inmenging ter zake zullen worden geregeld in eerdergenoemd ontwerp tot vaststelling van een nieuwe landsverordening Raad van Advies.<sup>7</sup>

De probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de voorgestelde wijzigingen van de Staatsregeling zoals vervat in dit ontwerp betreft de mogelijkheid dat in de toekomst flexibiliteits- en professionaliteitsproblemen kunnen optreden alsmede het feit dat met een beroep op artikel IV.1, tweede lid van de Staatsregeling structureel geen advies aan de Raad wordt gevraagd over voorstellen tot goedkeuring van verdragen die Aruba raken, rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Het feit dat de regering thans voorstelt om de uitzondering op de hoorplicht ter zake verdragen, rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur te elimineren houdt een veelbetekenende trendbreuk in. Zij geeft hier immers mee aan dat een advies van de Raad met betrekking tot deze onderwerpen een dusdanige inhoudelijke meerwaarde vertegenwoordigt dat vastlegging daarvan in de Staatsregeling noodzakelijk wordt geacht. Hiermee wordt expliciet invulling gegeven aan meergenoemde versterkingsgedachte. De Raad beveelt aan de probleemanalyse en daarmee de doelstelling van het ontwerp in bovengenoemde zin nader te concretiseren.

1.7 De Raad constateert dat de probleemanalyse ten aanzien van de instelling van een Ombudsman zoals voorzien in artikel I, onderdeel J van het ontwerp wordt gevormd door de enkele constatering dat de voorgestelde wijziging beoogt een leemte in de beschermingsmogelijkheden voor de burger op te vullen door te bevorderen dat burgers op een behoorlijke wijze door bestuursorganen bejegend worden. Niet duidelijk wordt echter waaruit de betreffende leemte precies bestaat en wat de inhoud en omvang hier te lande is van de problematiek van onbehoorlijke bejegening van burgers door bestuursorganen. Dit heeft tot gevolg dat de vraag waarom een Ombudsman ingesteld dient te worden onvoldoende kan worden beantwoord. In dit kader zij erop gewezen dat er in Aruba als enig Land in het Koninkrijk der Nederlanden geen Ombudsman is ingesteld. Teneinde tot een goed onderbouwde weergave van de beslissing tot instelling van een Ombudsman te komen, zou kunnen worden bezien in hoeverre en op welke wijze de Ombudsman in de andere landen van het Koninkrijk voorziet in een behoefte. En hoewel de Raad, mede vanuit de versterkingsgedachte, de noodzaak tot instelling van een Ombudsman onderschrijft, is een nadere concretisering van de beweegredenen voor deze instelling op zijn plaats.

1.8 Ook ten aanzien van de introductie van de waarborging van duurzame overheidsfinanciën zoals geregeld in artikel I, onderdeel L van het ontwerp ontbreekt een probleembeschrijving. Het komt de Raad voor dat een analyse van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en de beoordeling aangaande de duurzaamheid daarvan eenvoudig te realiseren zou moeten zijn gezien de grote hoeveelheid uitgebrachte adviezen ter zake door zowel de Raad, het College Aruba Financieel toezicht (hierna: CAft) alsmede internationale financiële instellingen. Deze analyse kan vervolgens dienen als probleembeschrijving waardoor de doelstelling van de voorgenomen wijziging en de relatie met de gewenste versterking van het democratisch bestel beter kan worden beoordeeld.

---

<sup>7</sup> Zie onderdeel 1.3 van dit advies.

1.9 In het navolgende zal verder inhoudelijk op de verschillende deelonderwerpen van het ontwerp worden ingegaan. Hierbij zal de indeling van het ontwerp worden gevolgd.

## 2. Ontwerp-landsverordening

### *Wijzigingen Hoofdstuk II van de Staatsregeling van Aruba (regeringsverklaring)*

2.1 In onderdeel 1.5 van dit advies is reeds ingegaan op de voorstellen zoals opgenomen in artikel I, onderdeel A en B ten 1<sup>o</sup> van het ontwerp. In voorgesteld artikel I, onderdeel B ten 2<sup>o</sup> wordt vervolgens voorgeschreven dat een nieuw aangetreden kabinet een regeringsverklaring opstelt die in ieder geval de hoofdlijnen van het regeerakkoord bevat. Deze regeringsverklaring dient vervolgens binnen twee weken na benoeming uitgesproken te worden in de Staten. De Raad adviseert om de regeringsverklaring te laten bestaan uit het regeerakkoord zoals voorgesteld en het regeerprogramma. De geschiedenis leert dat in Aruba regeringen voorkomen die uit ministers bestaan die allen afkomstig zijn uit dezelfde politieke partij bogend op een meerderheid in de Staten. In een dergelijk geval zal een regeerakkoord waarin de afspraken tussen de verschillende partijen die een regering vormen zijn neergelegd niet nodig blijken. Het is van belang dat de Staten in een dergelijk geval toch kennis kunnen nemen van het regeerprogramma waarin de hoofdlijnen van het te voeren beleid voor de komende regeringsperiode dient te zijn opgenomen.

De Raad vraagt zich af of het stellen van een termijn van twee weken na benoeming (aangenomen wordt dat het hier de benoeming van de minister-president en de overige ministers betreft) voor de presentatie van de regeringsverklaring in de praktijk effectief zal blijken te zijn. De ervaring leert dat een andere in de Staatsregeling vastgelegde termijn/uiterste datum, namelijk die voor de indiening van de landsbegroting, structureel niet wordt gehaald zonder dat dit leidt tot consequenties. Daarnaast is niet voorzien in enige sanctie op het niet voldoen aan de betreffende termijn (het is immers bezwaarlijk voor te stellen dat een nieuw aangetreden regering vanwege het niet voldoen aan de betreffende termijn het vertrouwen van een meerderheid van de Staten zou verliezen en vervolgens zou vallen). Aanbevolen wordt om de voorgestelde termijn van twee weken te vervangen door een minder exacte tijdsbepaling zoals bijvoorbeeld: ten spoedigste.

2.2 De Raad vraagt zich af waarom het onderhavige ontwerp niet is aangewend om enige, uit het oogpunt van de leer van de machtenscheiding, staatsrechtelijke anomalieën te elimineren. Gedoeld wordt op de in artikel III.11 van de Staatsregeling geregelde eedaflegging door de leden der Staten in handen van de Gouverneur alsmede de in artikel III.12, eerste lid, opgenomen benoeming van de Voorzitter en Ondervoorzitter van de Staten bij landsbesluit. Het bevreemdt dat (het hoofd van) de regering, zijnde het landsorgaan dat door de Staten als hoogste orgaan in het Land gecontroleerd wordt, een rol heeft bij de afronding van de benoeming van statenleden en bij de interne organisatie van de Staten.

### *Wijziging Hoofdstuk IV van de Staatsregeling (Raad van Advies en introductie Ombudsman)*

2.3 Thans wordt in artikel IV.2, tweede lid, van de Staatsregeling bepaald dat de voorzitter en de overige leden van de Raad bij landsbesluit worden benoemd, geschorst en ontslagen. In de voorgestelde wijziging van dit artikel wordt dat niet langer ten aanzien van de voorzitter bepaald. Deze wijziging wordt niet toegelicht. Artikel 2, tweede lid, van de nieuwe ontwerp-landsverordening Raad van Advies, die thans bij de Raad aanhangig is<sup>8</sup>, veronderstelt echter een aparte benoeming van de voorzitter. In dit artikel wordt namelijk voorgesteld te bepalen dat bij de benoeming van de voorzitter steeds de aanbeveling van de Raad wordt gevolgd. De Raad

---

<sup>8</sup> Zie noot 4.

adviseert derhalve de voorzitter wederom apart te noemen in het tweede lid van artikel IV.2 van de Staatsregeling.

2.4 Hoewel de Raad zich kan verenigen met voorgesteld artikel I, onderdelen G, H en I waarin de wijzigingen de Raad van Advies betreffende zijn opgenomen, wil hij reeds op deze plaats enige opmerkingen maken ten aanzien van het in de toelichting gepresenteerde voornemen van de regering tot onderbrenging van een zogenaamde Begrotingskamer bij de Raad van Advies.<sup>9</sup> Voor wat betreft de inhoud van de werkzaamheden van een Begrotingskamer is het blijkens de toelichting de bedoeling om de Raad in de nabije toekomst te belasten met de beoordeling van ontwerp-landsbegrotingen en de uitvoering van vastgestelde landsbegrotingen. Deze taken worden thans uitgevoerd door het CAft overeenkomstig de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015 no. 39) (hierna: LATft).<sup>10</sup> Reeds in 2015 werd in de memorie van toelichting bij de LATft gesteld dat een Begrotingskamer zou worden ingericht bij de Raad van Advies.<sup>11</sup> In zijn jaarverslag over 2014 besteedde de Raad aandacht aan het financieel toezicht, waarbij de Raad aangaf deze taak uit te kunnen voeren en ook daartoe bereid te zijn.<sup>12</sup> In het kader van de voorstellen van de Commissie versterking democratisch bestel wordt voor wat betreft de versterkingsvoorstellen t.b.v. de Raad van Advies tevens uitgegaan van onderbrenging van een begrotingskamer bij de Raad conform de toelichting op de LATft.<sup>13</sup> Tenslotte bevestigde de minister-president in een overleg met de Raad op 16 januari 2019 voornoemd voornemen. Dit heeft vervolgens geleid tot het uitbrengen van een advies ex artikel 17, onderdeel a, Landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3) (eigener beweging), inzake de inrichting van een begrotingskamer bij de Raad van Advies.<sup>14</sup> Dit advies is bijgevoegd. Het advies beoogde de uitgangspunten en randvoorwaarden aan te geven waaronder een begrotingskamer kan worden ingericht bij de Raad van Advies.<sup>15</sup>

2.5 Ten aanzien van de voorgenomen onderbrenging van een begrotingskamer bij de Raad van Advies stelt de Raad vast dat er nimmer een grondig en doordacht onderzoek heeft plaatsgevonden omtrent de wenselijkheid hiervan. Immers, de LATft en daarmee de instelling van het CAft vloeiden voort uit de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba', van 2 mei 2015. De voortzetting van het financieel toezicht door het CAft voor de periode 2019-2021 alsmede de opzet van een begrotingskamer door Aruba werd geregeld in het Protocol Aruba Nederland 2019-2021, van 22 november 2018. Een brede analyse van de opzet- en inrichtingsmogelijkheden van het financieel (begrotings)toezicht hier te lande heeft tot op heden niet plaatsgevonden. De gekozen wijze en inbedding van het financieel toezicht waren de resultante van afspraken met Nederland. De Raad wijst er in dit kader op dat de eenzijdige focus op onderbrenging van een begrotingskamer bij de Raad van Advies gemakkelijk kan leiden tot tunnelvisie op dit onderwerp.

2.6 In het licht van het voorgaande en preluderend op nadere besluitvorming in de Commissie versterking democratisch bestel en de ministerraad wenst de Raad thans reeds enige overwegingen mee te geven die voor de Raad van belang zijn ter beantwoording van de vraag of onderbrenging van een begrotingskamer bij de Raad van Advies zou moeten plaatsvinden.

<sup>9</sup> MvT, p. 4 en 11, de eigenlijke taakopdracht ter zake vindt echter plaats in een ontwerp-landsverordening houdende nadere regels inzake de inrichting, samenstelling en taken van de Raad van Advies die gelijktijdig met het onderhavige ontwerp ter advisering aan de Raad is voorgelegd.

<sup>10</sup> MvT, p. 4.

<sup>11</sup> MvT bij de LATft, p. 7.

<sup>12</sup> Jaarverslag 2014 RvA, p. 19.

<sup>13</sup> Vide de in noot 9 genoemde taakopdracht.

<sup>14</sup> Advies ex artikel 17, onderdeel a, Landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3), inzake de inrichting van een begrotingskamer bij de Raad van Advies van 2 mei 2019, kenmerk RvA 39-19.

<sup>15</sup> Idem advies noot 14, p. 10.

2.7 In de eerste plaats dient een volledige identificatie van de opzet- en inrichtingsmogelijkheden van het financieel (begrotings)toezicht plaats te vinden teneinde de juiste variant voor Aruba te kunnen realiseren. Het is van groot belang dat de begrotingsnormen voor de (middel)lange termijn in regelgeving worden neergelegd hetgeen gecompleteerd dient te worden met onder meer de daadwerkelijke opzet en inrichting van een instelling belast met financieel toezicht.<sup>16</sup> Voor wat betreft dit laatste onderwerp kan naast onderbrenging van een begrotingskamer bij de Raad van Advies worden gedacht aan de volgende mogelijkheden:

- (a) regeling bij rijkswet waarbij het financieel toezicht extern wordt vormgegeven;<sup>17</sup>
- (b) regeling bij (vormvrije) onderlinge regeling op grond van artikel 38, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in samenwerking met de overige Caribische landen in het Koninkrijk eveneens met externe vormgeving van het financieel toezicht;
- (c) de bestaande situatie te laten voortbestaan; of
- (d) een hybride vorm waarin toezichtstaken worden verdeeld over de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer Aruba.

Wellicht dat er nog andere alternatieven te identificeren zijn. De Raad reikt hiermee in ieder geval enige bouwstenen aan ter verdere overweging en bespreking. Aanbevolen wordt om in ieder geval een breder (internationaal) referentiekader in ogenschouw te nemen en de daarvoor benodigde expertise aan te wenden.

2.8 In de tweede plaats zijn de ervaringen met 4 jaar financieel toezicht door het CAft en de verhouding van deze instantie met de regering alsmede recente ontwikkelingen op het gebied van financieel toezicht van belang ter beantwoording van de vraag of een begrotingskamer bij de Raad van Advies moet worden ondergebracht.

2.9 Het CAft is adviseur van de regering en de Koninkrijksministerraad maar heeft naar 's Raads mening door de bevoegdheid de Koninkrijksministerraad aan te bevelen een aanwijzing te geven<sup>18</sup> een het adviseurschap overstijgende rol. Inmiddels heeft het CAft van voornoemde bevoegdheid gebruik gemaakt. De Raad is van mening dat de inhoud en de toonzetting van zowel de advisering door het CAft als de reacties van de regering daarop in de afgelopen 4 jaar hebben geleid tot een situatie waarin het financieel toezicht in het centrum van de politieke focus is komen te verkeren. Dit heeft gevolgen gehad voor de verhouding tussen de regering en het CAft die kan worden gekenschetst als gespannen. Veelal worden verschillen van mening via de media geadresseerd hetgeen een negatief effect heeft op een juiste professionele verhouding tussen beide organen. De Raad is van oordeel dat een rol zoals die thans aan het CAft is toegedeeld niet passend is voor de Raad noch effectief zal blijken in het kader van het uiteindelijke doel: het behalen en behouden van duurzame overheidsfinanciën. De belangrijkste taak van de Raad is immers de wetgevingsadvisering die door de Raad met de nodige afstand tot de politieke realiteit, op een onafhankelijke, bedachte en professionele wijze wordt uitgevoerd. Het onderhavige ontwerp alsmede de bij de Raad aanhangige ontwerp-landsverordening Raad van Advies beogen juist te waarborgen dat de Raad op die wijze zijn taak kan verrichten. In dit samenstel van waarborgen past geen taakuitbreiding waarin het risico zeer reëel is dat de Raad wordt meegezogen in een politieke maalstroom en de waan van de dag. Dit zal afbreuk kunnen doen aan de positie en taak van de Raad in het staatsbestel en aan het gezag van zijn advisering.

2.10 In de derde plaats wijst de Raad erop dat het voor de opzet en inrichting van enig orgaan belast met financieel toezicht van eminent belang is dat dit orgaan op een volledig van de regering onafhankelijke wijze zijn taak kan uitvoeren. De mate van vertrouwen van de actoren betrokken bij de begrotingscyclus alsmede van externe actoren zoals het Koninkrijk, de

<sup>16</sup> Voor een uitgebreide beschouwing over dit zogenaamde externe functioneringskader zij verwezen naar het in noot 14 genoemde advies, p. 2 en 3.

<sup>17</sup> Deze optie werd door de Raad aanbevolen in zijn advies van 20 juli 2015 inzake de ontwerp-landsverordening Aruba financieel toezicht, kenmerk RvA 109-15.

<sup>18</sup> Zie artikel 12, tweede lid LATft.

zogenaamde rating agencies en internationale instellingen (bijv. IMF) in een prudent beheer van en toezicht op de overheidsfinanciën is voor een groot deel afhankelijk van de waarborging van deze onafhankelijkheid. Meergenoemd ontwerp voor een nieuwe Landsverordening Raad van Advies bevat dergelijke waarborgen. Een belangrijke waarborg wordt gevormd door de benoemingsprocedure van leden van de Raad. Benoeming vindt plaats met inachtneming van een aanbeveling van de Raad tenzij zwaarwegende gronden reden tot afwijking geven. Een dergelijke afwijking dient gemotiveerd te geschieden.

Helaas heeft de Raad moeten constateren dat de ministerraad recentelijk nog niet gecommiteerd bleek aan de met een dergelijke benoemingsprocedure nagestreefde waarborg door een voordracht tot herbenoeming niet te honoreren. De Raad is van mening dat hieruit onvoldoende politieke commitment spreekt ten aanzien van de versterking en de daaruit voortvloeiende verzelfstandiging van de Raad van Advies. Ook het gebrek aan vertrouwen dat er kennelijk bij de ministerraad bestaat op het gebied van de voordracht van (aspirant-)leden door de Raad dient in het kader van de werkzaamheden van de Commissie versterking democratisch bestel die betrekking hebben op de opzet en inrichting van een begrotingskamer meegewogen te worden.

2.11 Gezien bovengenoemde overwegingen adviseert de Raad het voornemen tot onderbrenging van een begrotingskamer bij de Raad van Advies op te schorten totdat voornoemde commissie aanbevelingen heeft gedaan omtrent de opzet en inrichting van het financieel toezicht en het waarborgen van de onafhankelijke en onpartijdige positie van de toezichthouder.

2.12 In voorgesteld artikel IV.8a wordt de taakstelling van de ombudsman omschreven. Deze omschrijving geeft naar de mening van de Raad niet de kerntaak van een Ombudsman weer. Het instituut ombudsman richt zich voornamelijk op het *onderzoeken* van klachten die betrekking hebben op onbehoorlijk overheidsoptreden. Verwezen kan worden naar de taakstelling zoals deze, meer conform internationale opvattingen, is opgenomen in de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden en de Staatsregelingen van Curaçao en Sint-Maarten. De taakstelling van de Ombudsman in artikel 78a, eerste lid, van de Grondwet is als volgt: *De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.* Op Curaçao is de taakstelling van de Ombudsman in artikel 71, tweede lid van de Staatsregeling van Curaçao omschreven: *De Ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Land en van andere bij of krachtens landsverordening aangewezen bestuursorganen.* Artikel 78, tweede lid, van de Staatsregeling van St. Maarten is gelijkkluidend aan artikel 71, tweede lid, van de Curaçaose Staatsregeling. Uit de toelichting blijkt niet waarom in het ontwerp voor een taakstelling gekozen is die afwijkt van hetgeen internationaal gehanteerd wordt. Indien gekozen wordt voor een afwijkende omschrijving, dan dient hier een nadere beschouwing aan gewijd te worden nu op voorhand niet blijkt wat de eventuele voordelen hiervan zouden zijn.

2.13 Het komt de Raad voor dat de bevoegdheid om (gevraagd of ongevraagd) onderzoek te kunnen doen naar gedragingen van de overheid jegens de burger en om, naar aanleiding van dit onderzoek, voorstellen te doen voor eventueel te treffen maatregelen, een concrete bijdrage kan leveren aan een betere bescherming van de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden en hiermee aan de versterking van het democratische bestel, zoals beoogd door het ontwerp. De thans voorgestelde taakstelling (i.c. het bevorderen van de rechten van burgers om op een behoorlijke wijze door bestuursorganen behandeld te worden) is te weinig concreet en geeft de ombudsman geen duidelijke bevoegdheden (*voorkomen moet worden dat we een tandeloze tijger krijgen*). Het onpartijdig en onafhankelijk onderzoek vormt de kern van de taakstelling van een ombudsman en dient als zodanig ook onverkort zijn neerslag te vinden in de Staatsregeling.

2.14 Met betrekking tot de reikwijdte van de taakstelling verwijst de Raad naar zijn eerder advies bij de initiatief-landsverordening houdende instelling van het ambt van ombudsman en kinderombudsman voor het Land Aruba<sup>19</sup>. De Raad adviseerde in 2015 om, in het licht van de uitbreiding van de rechtsbescherming van de burger tegen overheidshandelen, de reikwijdte van het ontwerp niet te beperken tot bestuursorganen maar uit te breiden in de zin dat ook het handelen van (semi)overheidsinstellingen onder de werking van het ontwerp worden gebracht.

2.15 Voorts werd in genoemd ontwerp de instelling van een kinderombudsman voorgesteld en zouden privaatrechtelijke organisaties die een taak ten aanzien van jeugdigen uitoefenen (op het gebied van het onderwijs, de jeugdzorg, de kinderopvang, de gezondheidszorg) ook binnen de onderzoeksbevoegdheid van de kinderombudsman komen te vallen. Het is niet duidelijk of dit uitgangspunt in de thans in voorbereiding zijnde initiatief-landsverordening Ombudsman wordt gehandhaafd. De Raad acht een zo breed mogelijke rechtsbescherming van de Ombudsman wenselijk en adviseert de reikwijdte van de taakstelling tot deze organisaties en andere aan de overheid gerelateerde instellingen uit te breiden.

2.16 Indien de regering en Staten deze mening delen dan is het noodzakelijk dat ook andere aan de overheid gerelateerde instellingen (niet zijnde bestuursorganen) onder de reikwijdte van de taakstelling van de Ombudsman worden gebracht of de mogelijkheid hiertoe *bij of krachtens landsverordening* in voorgesteld artikel IV.8a wordt neergelegd. Het voorgestelde artikel IV.8c, tweede lid, kan hiertoe niet dienen omdat in voorgesteld artikel IV.8a de taakstelling is beperkt tot handelingen van bestuursorganen. Andere op te dragen taken zullen dus voor wat betreft de reikwijdte (werkingsgebied) tot bestuursorganen beperkt dienen te blijven. Indien de taakstelling (het uitvoeren van onderzoek naar onbehoorlijk handelen) hetzelfde blijft maar de reikwijdte van het werkingsgebied van de Ombudsman in de vorm van een uitbreiding tot andere overheid gerelateerde instellingen verandert dan is een daartoe strekkende delegatiebepaling nodig. Een dergelijke bepaling dient te worden opgenomen in artikel IV.8a omdat in dat artikel de reikwijdte van het werkingsgebied van de Ombudsman is geregeld.

2.17 Voorgesteld artikel IV.8b bepaalt dat naast de ombudsman ten hoogste twee substituut ombudsmannen door de Staten worden benoemd. De toelichting geeft geen inzicht in de vraag waarom ten hoogste twee substituut ombudsmannen benoemd kunnen worden en niet is geopteerd voor een meer flexibele regeling van het aantal substituut ombudsmannen. Al naargelang de praktijk zouden immers meer of minder substituut ombudsmannen nodig kunnen blijken te zijn. In de toelichting ware de beperking tot twee substituut ombudsmannen alsnog nader te onderbouwen.

*Wijziging Hoofdstuk V van de Staatsregeling (houdbare overheidsfinanciën, indieningsdatum landsbegroting)*

2.18 Ten eerste wordt met het wijzigen van artikel V.12 van de Staatsregeling<sup>20</sup> de zorgplicht voor het waarborgen van duurzame overheidsfinanciën constitutioneel verankerd. In zijn advies eigener beweging werd dit ook door de Raad geadviseerd.<sup>21</sup> Met deze verankering in de hoogste wettelijke regeling van het Land wordt het fundamentele belang van het bewerkstelligen en in stand houden van duurzame financiën benadrukt. Daarnaast wordt het vijfde lid zodanig gewijzigd dat bepaald wordt dat bij landsverordening niet alleen regels worden gesteld omtrent het beheer, maar tevens omtrent de duurzaamheid van alsmede het toezicht op de financiën van het Land. Regels omtrent het beheer van de financiën van het Land zijn thans vastgelegd in de

<sup>19</sup> Zie advies van de Raad d.d. 22 mei 2015 bij de initiatief ontwerp-landsverordening houdende instelling van het ambt van ombudsman en kinderombudsman voor het Land Aruba, kenmerk RvA 87-15.

<sup>20</sup> Zie artikel I, onderdeel L, van het ontwerp.

<sup>21</sup> Zie advies noot 14.



Comptabiliteitsverordening 1989. Het toezicht op de financiën van het Land is geregeld in de LAftf. Beide regelingen zijn echter aan vernieuwing of wijziging toe.

2.19 De Raad is van mening dat de constitutionele vastlegging van de verplichting tot duurzame overheidsfinanciën en het vastleggen van nadere begrotingsregels weliswaar van belang is, maar niet effectief zal blijken indien er geen consequenties aan schending van de normen verbonden zullen zijn.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de nadere tot stand te brengen, dan wel te wijzigingen regelgeving, waarin onder meer zou moeten worden bepaald wat de gevolgen zijn die het niet naleven van artikel V.12 van de Staatsregeling met zich brengt. In zijn advies eigener beweging wees de Raad er reeds op dat constitutionele verankering van duurzame overheidsfinanciën implicaties heeft voor de inrichting van een escalatiemodel (interventiemogelijkheden) en de rol van de Gouverneur van Aruba (hierna: Gouverneur) daarbij.<sup>22</sup> Zonder nadere regels zou het in uiterste gevallen aan de Gouverneur zijn om naleving van artikel V.12 van de Staatsregeling te trachten te bewerkstelligen. De Gouverneur zou dan op grond van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba een Landsbegroting die niet leidt tot het bereiken en behouden van duurzame overheidsfinanciën niet vast moeten stellen. In artikel 21 van het Reglement van de Gouverneur is immers bepaald dat de Gouverneur een landsverordening, inclusief een begrotingsverordening, niet vaststelt wanneer hij die landsverordening in strijd acht met belangen waarvan de waarborging een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Hiermee worden bedoeld de in artikel 43 van het statuut genoemde fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur, waaronder het waarborgen van duurzame overheidsfinanciën zou kunnen vallen.

De Raad adviseert toe te lichten of dit het escalatiemodel is, dat de regering voor ogen heeft of dat de regering van mening is, dat de Gouverneur in deze geen zodanige rol toebedeeld moet worden, maar dat andere (automatische) correctiemechanismen, zoals bijvoorbeeld een verbod tot het aangaan van leningen, in werking zullen treden, indien de duurzaamheid en het beheer van de financiën van het Land niet in overeenstemming zijn met bij of krachtens artikel V.12 van de Staatsregeling gestelde regels. De Raad wijst er hier op dat de beoordeling (door de Gouverneur) van de begroting op basis van het voorgestelde artikel V.12 van de Staatsregeling door het 'open norm'-karakter onwenselijk is. De vraag rijst namelijk hoe de Gouverneur op basis van voorgestelde begrotingscijfers moet beoordelen of deze wel of niet (op termijn) zullen leiden tot duurzame overheidsfinanciën. Het is immers mogelijk dat voor een bepaald begrotingsjaar de vraag kan rijzen of de begrotingscijfers in de pas lopen met het streven naar duurzame overheidsfinanciën, maar dat deze 'afwijking' van het rechte pad is gebaseerd op deugdelijk onderbouwde gronden. Het als in strijd met de Staatsregeling beoordelen van de begroting van het jaar waarin er een aanzienlijk tekort is, zou dan (retrospectief) onterecht kunnen zijn. Onduidelijk is voorts of deze consequentie van de voorgestelde constitutionele vastlegging van de verplichting tot realisatie van duurzame overheidsfinanciën met de Gouverneur is besproken. In het licht van het gestelde in onderdeel 2.7 van dit advies neemt de Raad aan dat de Commissie versterking democratisch bestel aanbevelingen zal doen inzake de meest geschikte toezichtsprocedures en escalatiemodellen.

2.20 In artikel I, onderdeel L, ten 2<sup>o</sup> wordt voorgesteld om de uiterste indieningsdatum van de begroting bij de Staten te stellen op de tweede dinsdag van september. De Raad onderschrijft dit voorstel mede gezien het feit dat hierdoor een goede aansluiting bij artikel III.3, tweede lid, van de Staatsregeling wordt bewerkstelligd. Evenals in onderdeel 2.1 van dit advies is geschied, zij echter gewezen op het feit dat de ervaring leert dat de vigerende uiterste datum van 1 september voor de indiening van de landsbegroting structureel niet wordt gehaald zonder dat dit

---

<sup>22</sup> Zie advies noot 14, p. 8.

leidt tot enige consequentie. Een groter gevoel van politiek-staatsrechtelijke binding bij de regering aan dit voorschrift, acht de Raad noodzakelijk.

### *Inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen*

2.21 Gezien hetgeen hierboven is vermeld met betrekking tot de wijzigingen die betrekking hebben op de Raad van Advies en de duurzame overheidsfinanciën, acht de Raad het noodzakelijk dat de inwerkingtredebepaling wordt aangepast. Thans wordt voorgesteld te bepalen dat deze landsverordening in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. Hieraan zou in ieder geval toegevoegd moeten worden dat dit tijdstip voor de verschillende artikelen of onderdelen van het ontwerp verschillend kan worden gesteld. Ook zou, gezien de huidige commotie en controversie ten aanzien van het begrotingstoezicht, een tournure overwogen kunnen worden en dit onderdeel thans geheel uit het ontwerp te schrappen en dit op een later moment, gelijktijdig met een ontwerp-landsverordening ter nadere uitwerking daarvan, opnieuw aan te bieden. Dit teneinde te voorkomen dat de behandeling van het ontwerp zal worden gedomineerd door de constitutionele verankering van de duurzame overheidsfinanciën en de invoering van de overige voor de Raad van Advies en de Ombudsman zeer belangrijke onderdelen van het ontwerp worden vertraagd. Mocht hiertoe niet worden besloten dan adviseert de Raad de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel L te laten plaatsvinden nadat de Commissie versterking democratisch bestel aanbevelingen heeft gedaan ter zake de opzet en inrichting van het financieel toezicht en de flankerende wetgeving tot stand is gebracht.

## **3. Memorie van toelichting**

3.1 In de toelichting wordt uitgebreid ingegaan op het schrappen van de mogelijkheid om het horen van de Raad achterwege te laten met betrekking tot voorstellen en ontwerpen ter goedkeuring van verdragen die Aruba raken, onderscheidenlijk ontwerpen van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur indien daaromtrent tussen de regering en de Gevolmachtigde Minister geen overleg plaats vindt of naar het oordeel van de regering om andere redenen het horen van de Raad bezwaarlijk is. Wellicht ten overvloede wil de Raad hieraan toevoegen, dat het horen van de Raad enkel nog achterwege kan blijven op basis van artikel IV.1, derde lid, van de Staatsregeling dat bepaalt dat het horen van de Raad achterwege kan blijven in *bij landsverordening* te bepalen gevallen. Daartoe dient dan een landsverordening te worden opgesteld waarin de gevallen, waarin het horen niet nodig is, worden opgesomd.

3.2 De financiële paragraaf schiet lichtelijk tekort. Inderdaad kan verondersteld worden dat aan het onderhavige ontwerp geen financiële gevolgen voor het Land verbonden zijn, doch dat dat ten aanzien van de nadere uitwerking van hetgeen thans wordt voorgesteld wel anders ligt. Daar het instellen van de Ombudsman, het openen van de mogelijkheid tot het benoemen van buitengewone leden bij de Raad en het instellen van een Begrotingskamer of het onderbrengen daarvan bij de Raad financiële gevolgen heeft, had het in de rede gelegen in deze toelichting daar reeds enige aandacht aan te schenken. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

3.3 In de eerste alinea op pagina 2 van de toelichting wordt voor wat betreft de wenselijkheid van een nieuwe grondslag voor het personeel van de Hoge Colleges van Staat verwezen naar 'het voldoen aan de 'eisen van deze tijd'. De Raad beveelt aan om ter verduidelijking deze zinsnede te vervangen door: de eisen van een onafhankelijke taakuitoefening.

3.4 De Raad adviseert om na het woord 'zelfstandige' in de eerste alinea op pagina 4 van de toelichting toe te voegen de zinsnede: en onafhankelijke.

**4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

In de marge van de toelichting zijn enkele voorstellen tot redactionele verbeteringen gedaan.

**5. Conclusie en eindadvies**

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft U in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden

De Secretaris,

De Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag