



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie
L.G. Smith Boulevard 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: 13 december 2017
Uw kenmerk: LV-17/0023
Datum: 17 januari 2018
Kenmerk: RvA 216-17

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp is op 13 december 2017 aan de Raad ter advisering voorgelegd met het verzoek het met de hoogste voorrang te behandelen en zo spoedig mogelijk advies uit te brengen. Het ontbreekt de Raad niet aan bereidwilligheid aan een dergelijk verzoek tegemoet te komen, maar een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2018 kon hoe dan ook niet realistisch haalbaar worden geacht.

1.2 Bij de formatie van het nieuwe kabinet is uit het oogpunt van kostenbesparing afgesproken het aantal ministeries terug te brengen van negen naar acht.¹ De Raad is van mening dat de memorie van toelichting in dit verband niet voldoet aan het bepaalde in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989. Het enkel vermelden dat 'behoudens het kostenbesparend effect van de vermindering van het aantal ministeries van negen naar acht, aan het onderhavige ontwerp geen financiële gevolgen voor het Land verbonden zijn'² is te summier, te meer gezien het feit dat een ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2018, waaruit dit zou moeten blijken, nog niet aan de Staten is aangeboden. De toelichting dient op dit onderdeel te worden uitgebreid.

1.3 In het kader van de voorgenomen kostenbesparing geeft de Raad voorts in overweging om het bestaansrecht van bepaalde departementen en diensten te evalueren en waar mogelijk deze samen te voegen dan wel (opnieuw) onder te brengen bij de oorspronkelijke dienst. Als voorbeeld moge dienen het bureau van high commissioner, de Aruba Investment Agency (ARINA), het Bureau EU en Koninkrijksrelatie, het Bureau Vertegenwoordiging EU, het Departamento di Progreso Laboral (DPL) en directie Openbaar Vervoer. Het komt de Raad voor dat er de afgelopen tijd een onnodige groei aan aparte diensten en bureaus is geweest.

1.4 De Raad betreurt het dat in onderhavig ontwerp, net als in voorgaande ontwerpen tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries, wederom bepalingen omtrent de

¹ MvT, p. 2

² MvT, p. 2

organieke inrichting van de ministeries ontbreken. De Raad geeft opnieuw in overweging om in ieder geval aan het hoofd van een aantal kernministeries, zoals Algemene Zaken, Financiën, Justitie en Onderwijs, een secretaris-generaal te plaatsen met de benodigde ambtelijke ondersteuning. Dit zou de stabiliteit en continuïteit van de desbetreffende ministeries ten goede komen. Ook kunnen hierdoor opstartproblemen (na verkiezingen) bij een ministerie tot een minimum worden beperkt. In Aruba is het na verkiezingen gebruikelijk dat de verschillende diensten en directies worden ondergebracht in nieuwe ministeries in een nieuwe samenstelling. Dit bergt het gevaar in zich dat de eenheid, continuïteit en consistentie van beleid onvoldoende is gewaarborgd. Voorts zou, zoals ook in het regeerakkoord is vastgelegd³, per minister een maximum aantal formatieplaatsen dienen te worden bepaald. Het aantal ter beschikking te stellen ambtenaren aan de minister zou hierdoor kunnen worden beperkt, zodat de diensten niet te maken krijgen met capaciteitsgebrek en hiërarchische structuren binnen de diensten niet onnodig worden doorbroken.

1.4 De voorgestelde inrichting van de ministeries komt de Raad niet altijd logisch of doelmatig voor. Het over verschillende ministeries verdelen van (deel)taken die (uit beleidsmatige overwegingen) bij elkaar horen dan wel elkaar overlappen, kan niet alleen leiden tot diversiteit in beleid, maar brengt vooral het risico met zich mee dat geen enkel ministerie een bepaalde (moeilijke) taak op zich zal nemen. Ook zouden bepaalde aandachtsgebieden meer inzichtelijk kunnen worden gemaakt, om te voorkomen dat geen der ministers zich voor een deelgebied verantwoordelijk acht. Ten slotte kan het te zwaar belasten van bewindslieden tot gevolg hebben dat bepaalde aandachtsgebieden niet voldoende aandacht krijgen. De Raad gaat in het navolgende hierop in waarbij enige voorstellen tot verbetering zullen worden gedaan.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In artikel I, onderdeel B, wordt gesproken over de artikelen 1 tot en met 9. Dit moet echter de artikelen 1 tot en met 8 zijn. In onderdeel C wordt geregeld dat artikel 10 vervalt, onder vernummering van de artikelen 11 tot en met 17, tot 9 tot en met 16. Het is echter artikel 9 dat komt te vervallen onder vernummering van de artikelen 10 tot en met 17, tot 9 tot en met 16. Het ontwerp dient op deze punten te worden aangepast.

2.2 De nieuwe regering hecht veel waarde aan het bevorderen en waarborgen van de integriteit binnen de overheid en aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven.⁴ Derhalve wordt expliciet in de aanduiding van het ministerie van Algemene Zaken bepaald dat deze aangelegenheid tot de zorg van dit ministerie behoort. Naast deze algemene verantwoordelijkheid is op grond van het huidige artikel 10 tevens iedere minister hiervoor verantwoordelijk voor zijn ministerie. In het regeerakkoord wordt verder nog gesproken over het instellen van een 'Bureau Integriteitsbevordering' en een 'Integriteitskamer'. De Raad wijst er echter op, dat de effectiviteit van al deze maatregelen niet optimaal zal zijn, als het controlerende orgaan, de Staten, haar deel van het systeem van *checks and balances* niet ter harte neemt en de ministers niet ter verantwoording roept en eventueel verdergaande maatregelen neemt ter bevordering en waarborging van een deugdelijk bestuur en de integriteit van de bestuurders. In dit kader wil de Raad opnieuw aandacht vragen voor het versterken van de reeds bestaande colleges en organen, die belast zijn met de *checks and balances* in de democratische rechtsstaat, naast het inrichten van nieuwe organen.

2.3 Het ministerie van Algemene Zaken heeft de complexe en veelomvattende taak om het algemene regeringsbeleid te coördineren. In dit verband adviseert de Raad wederom terughoudend te zijn met het toebedelen aan dit ministerie van taken die (om beleidsmatige

³ Regeerprogramma "Hunto pa Aruba", p. 8.

⁴ MvT, p. 3

overwegingen) tot de andere ministeries toebehoren. De Raad adviseert derhalve innovatie bij het ministerie van Onderwijs of Economische Zaken onder te brengen en energie toe te bedelen aan de minister die de verantwoordelijkheid draagt voor Economische Zaken.

2.4 Op grond van het eerste lid van artikel 2 wordt het ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur ingesteld. De Raad acht het onwenselijk Financiën en Economische Zaken in één ministerie onder te brengen. De minister van Financiën dient erop toe te zien dat 's Lands financiële middelen doelmatig en rechtmatig worden beheerd en besteed. Daartoe worden aan de minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) specifieke bevoegdheden toebedeeld (zie Hoofdstuk III, §2, CV 1989), waarvan de Raad zich afvraagt hoe deze zich verhouden met de verantwoordelijkheid van een minister voor het behartigen van de aangelegenheden op een bepaald beleidsterrein en hoe een minister belast met Financiën én Economische Zaken dient om te gaan met eventuele tegengestelde belangen. Zowel 's lands financiën als de staat van de Arubaanse economie vergen op dit moment enorme inspanningen. Derhalve adviseert de Raad de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein Economische Zaken met een ander ministerie te combineren, bijvoorbeeld met het ministerie belast met toerisme, dat de belangrijkste pijler is van de Arubaanse economie.

2.5 De Raad heeft geconstateerd dat de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur wel is belast met 'het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de economie', maar dat 'het bevorderen van duurzame overheidsfinanciën' ontbreekt.

2.6 Het is de Raad niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur voor het deelnemingsbeleid ten aanzien van overheids-n.v.'s zich verhoudt met de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Algemene zaken voor het functioneren van het utiliteitsbedrijf Utilities Aruba NV en haar dochterondernemingen WEB Aruba NV en ELMAR NV en de overheids-n.v.'s die zich bezighouden met de exploratie en raffinage van aardolie en aardgas.⁵ Dit, omdat niet duidelijk is wat met het in het tweede lid van artikel 2 van dit ontwerp genoemde deelnemingsbeleid wordt bedoeld. De Raad begrijpt dat de minister van Financiën, in navolging van de Nederlandse situatie, het Land in de hoedanigheid van aandeelhouder in overheids-n.v.'s zal vertegenwoordigen en het beleidsmatige aspect door de minister belast met het betreffende aandachtsgebied zal worden aangestuurd. Een nadere toelichting terzake is noodzakelijk. Verder adviseert de Raad wederom om de verantwoordelijkheid voor het beheer en het beleid van alle overheids-n.v.'s op te dragen aan de minister, belast met Financiën, waarbij – naar Nederlands voorbeeld – het beheer van specifieke overheids-n.v.'s aan de andere desbetreffende minister kan worden gemandateerd en te bepalen dat de minister, belast met Financiën, verantwoordelijk is voor het ontwikkelen en uitvoeren van een algemeen deelnemingsbeleid voor overheids-n.v.'s.

2.7 Evenmin is duidelijk hoe de verantwoordelijkheid voor het bewaken en bevorderen van de integriteit van de financiële sector en van de relevante vrije beroepsoefenaren en ondernemingen uit de niet-financiële sector zich verhoudt met de verantwoordelijkheid van de minister belast met Algemene Zaken voor het waarborgen en bevorderen van de integriteit van de aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven, een begrip dat ruim moet worden opgevat.⁶ De Raad adviseert nader toe te lichten welke relevante vrije beroepsoefenaren en ondernemingen uit de niet-financiële sector onder deze verantwoordelijkheid vallen en hoe voorkomen wordt dat verantwoordelijkheden elkaar gaan overlappen of onduidelijkheid ontstaat onder welk van beide ministeries een bepaalde verantwoordelijkheid valt.

⁵ MvT, p. 3

⁶ MvT, p. 3.

2.8 Daarnaast is niet duidelijk waarom ook Cultuur wordt ondergebracht bij het ministerie van Financiën, gezien de toelichting zwijgt op dit punt. De Raad adviseert Cultuur onder te brengen bij het ministerie van Onderwijs.

2.9 De handhaving en bevordering van de openbare orde en veiligheid komt op grond van de onderhavige voorstellen in handen van de minister van Justitie. De Raad vraagt zich af wat de gevolgen zijn voor die bevoegdheden, zoals die met name in de Algemene Politieverordening (AB 1995 no. GT 8) (APV) zijn toebedeeld aan de minister, belast met Algemene Zaken. Op grond van bijvoorbeeld artikel 5 van de APV moet ieder zich bij openbare feesten, vermakelijkheden, optochten, orkaan, brand en andere buitengewone omstandigheden onderwerpen aan de voorschriften die in het belang der openbare orde, rust of veiligheid door de minister van Algemene Zaken zijn vastgesteld. In artikel 32 van de APV is bepaald dat het verboden is zonder voorafgaande schriftelijke vergunning van de minister van Algemene Zaken op de openbare weg optochten of betogingen te houden, te leiden, te organiseren of daaraan deel te nemen. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op deze en eventueel uit andere regelgeving voortvloeiende gevolgen van het onderbrengen van openbare orde en veiligheid bij het ministerie van Justitie.

2.10 In het ontwerp wordt niet aangegeven welk ministerie de verantwoordelijkheid draagt voor de afgifte van verblijfsvergunningen en de advisering ter zake van naturalisatieverzoeken genoemd in huidig artikel 3. De Raad adviseert deze taken alsnog op te nemen als aangelegenheden die tot de zorg van de Minister belast met Integratie behoren.

2.11 In het tweede lid van artikel 3 wordt de brandweer als aparte aangelegenheid vermeld. Aangezien de brandweer al viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie is op voorhand niet duidelijk waarom deze aangelegenheid nu apart wordt vermeld. Ook vraagt de Raad zich af of de minister belast met Algemene Zaken wellicht niet verantwoordelijk zou moeten zijn voor de brandweer, mede gezien de verantwoordelijkheid die deze minister draagt voor rampenbestrijding. In de toelichting ware op deze kwesties in te gaan.

2.12 In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat het ministerie van Transport, Communicatie en Primaire Sector de verantwoordelijkheid krijgt voor de luchtvaart en de scheepvaart. De Raad vraagt zich echter af of de lucht- en zeehavens en de overheids-n.v.'s die deze beheren eveneens onder dit ministerie zullen ressorteren en adviseert duidelijkheid in deze te verschaffen.

2.13 Ouderenzorg blijft onder de verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van Volksgezondheid, terwijl gezinsangelegenheden blijven behoren tot de zorg van het ministerie van Sociale Zaken. De jeugdangelegenheden worden aan geen enkel ministerie toebedeeld en de minister van Justitie, Veiligheid en Integratie blijft uit het oogpunt van continuïteit en het verband met de rechtshandhaving⁷ verantwoordelijk voor de orthopedagogische behandeling van personen die zich een in een problematische leer- of opvoedingssituatie bevinden (deze aangelegenheid komt in de thans geldende Landsverordening instelling ministeries (AB 2013 no. 94) echter in het geheel niet voor). De Raad is er niet van overtuigd dat het de behartiging van de aangelegenheden ouderenzorg, gezin en de orthopedagogische behandeling van personen die zich in een problematische leer- of opvoedingssituatie bevinden ten goede komt, indien deze bij verschillende ministeries worden ondergebracht. Hierdoor wordt aan deze complexe taken een samenwerkingselement tussen bewindslieden als complicerende factor toegevoegd. De Raad adviseert toe te lichten hoe zal worden bewerkstelligd dat aan deze taken een eenduidige visie ten grondslag ligt en hoe zal worden voorkomen dat wegens de moeilijk vast te stellen grenzen

⁷ MvT, p. 5

tussen de taakgebieden bepaalde onderdelen door geen van de drie bewindslieden tot uitvoering zullen worden gebracht.

2.14 De Raad geeft in overweging de ouderenzorg toe te bedelen aan het ministerie dat wordt belast met het taakgebied gezinsaangelegenheden. Volgens de toelichting blijft ouderenzorg een aangelegenheid van het ministerie van Volksgezondheid, vanwege het feit dat ouderenzorg naar zijn aard mede de verrichting van medische handelingen inhoudt, waardoor er een verband is met de volksgezondheid.⁸ De Raad wijst er echter opnieuw op dat toebedeling aan het ministerie van Volksgezondheid het risico met zich brengt dat de ouderenzorg overwegend wordt benaderd vanuit medisch perspectief, hetgeen de belangen van de ouderen in de maatschappij tekort zou doen. Dat de financiering van de voornamelijk medische zorg voor ouderen via SABA onder de AZV zal vallen en daarmee onder het Ministerie van Volksgezondheid hoeft hierin geen belemmering te zijn.

2.15 Daarnaast adviseert de Raad de aangelegenheid 'het toerisme', gezien de nauwe verwevenheid ervan met de aangelegenheid 'het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de economie' onder verantwoordelijkheid te brengen van het ministerie belast met Economische Zaken.

2.16 In artikel 6 worden de buurtcentra als aangelegenheid opgenomen. Een toelichting hierop ontbreekt, waardoor niet duidelijk is wat onder deze aangelegenheid verstaan moet worden en hoe de interactie met de multifunctionele accommodaties (MFA's) zal zijn die eenzelfde (buurt)functie beogen. De Raad acht een toelichting wenselijk.

2.17 In de toelichting wordt vermeld dat de ophaal en verwerking van huis- en bedrijfsafval zullen vallen onder het ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu. In het tweede lid van artikel 7 van het ontwerp is dit echter niet als aparte aangelegenheid opgenomen. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

2.18 De aangelegenheden volkskredietwezen en huur- en consumentenzaken zijn bij geen enkel ministerie ondergebracht. Een toelichting hierop ontbreekt, zodat niet duidelijk is welk ministerie de zorg voor deze aangelegenheden draagt en waarom.

2.19 De beoogde inwerkingtreding in Artikel II dient in verband met het verloop van de voorgestelde datum te worden aangepast.

3. Memorie van toelichting

Op grond van afspraken gemaakt tijdens de formatie van het Kabinet Wever-Croes zijn de afzonderlijke ministeries ingericht.⁹ De Raad is er niet van overtuigd dat de voorgestelde inrichting van de ministeries zal leiden tot een optimale behartiging van de in dit ontwerp genoemde aangelegenheden. Ook de toelichting neemt deze bezorgdheid niet weg. Zo is bijvoorbeeld niet toegelicht waarom cultuur wordt ondergebracht bij het ministerie van Financiën en waarom de aangelegenheden volkskredietwezen en huur- en consumentenzaken bij geen enkel ministerie zijn ondergebracht. Uit de toelichting blijkt evenmin hoe bewerkstelligd wordt, dat aan het door verschillende ministeries behartigen van een aantal aangelegenheden die naar de mening van de Raad veel raakvlakken met elkaar hebben, een eenduidige visie ten grondslag zal liggen en hoe voorkomen wordt dat de uitvoering van bepaalde onderdelen door geen van de bewindslieden ter hand zal worden genomen. De toelichting dient op deze punten aangevuld te worden, dan wel het ontwerp ware te worden gewijzigd.

⁸ MvT, p. 5

⁹ MvT, p. 1.

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

Voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn in de marge van het ontwerp en de memorie van toelichting aangegeven.

5. Conclusie en eindadvies

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

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

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