



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:** 10 december 2014  
**Uw kenmerk:** LH-14/0014  
**Datum:** 11 maart 2015  
**Kenmerk:** RvA 178-14

**Onderwerp:** Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Vlaggenbesluit (AB 1991 no. 118) (invoering vergunningstelsel en nadere voorschriften bestuurlijke handhaving)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Vlaggenbesluit (AB 1991 no. 118) (invoering vergunningstelsel en nadere voorschriften bestuurlijke handhaving), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## 1. Algemeen

1.1 Het onderhavig ontwerp stelt nadere regels voor de in- en verkoop van de vlag en de bestuurlijke handhaving van de artikelen 7b, 7c en 7d van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied (AB 1991, no. 101).

1.2 In het onderstaande advies zal de Raad onder meer ingaan op de onderbouwing van de probleemstelling, de doelmatigheid van het ontwerp, de proportionaliteit tussen doelstelling en middel alsmede de naleefbaarheid en handhaafbaarheid van het ontwerp.

1.3 Het ontwerp is op 10 december 2014 aan de Raad ter advisering voorgelegd met het verzoek het met hoge voorrang te behandelen gelet op de beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2015. Het moge duidelijk zijn dat de termijn die de Raad gegund werd voor onderzoek en behandeling van het ontwerp volstrekt onrealistisch was. Voorts heeft de prioriteitstelling in verband met de advisering over de landsbegroting 2015 geleid tot een verlengde adviestermijn.

1.4 De Raad heeft met verbazing kennis genomen van berichten in de media<sup>1</sup> waarin de Minister van Cultuur in het kader van de aanstaande viering van de Dag van de Vlag en het Volkslied (18 maart *Dia di Himno y Bandera*), het doet voorkomen alsof onderhavig ontwerp reeds in werking zou zijn getreden en hiermee het vergunningstelsel reeds van kracht zou zijn. De Raad betreurt deze onjuiste en voorbarige berichtgeving van overheidszijde.

1.5 Bij de behandeling van het onderhavige ontwerp heeft de Raad geconstateerd dat in onderdeel H van de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied (hernieuwde vaststelling vlagkleuren; aanwijzing shoco als nationaal symbool) (AB 2014 no. 51) een regeling inzake de bestuurlijke handhaving van en het toezicht op de naleving van

---

<sup>1</sup> Zie bericht in Antiliaans Dagblad (p.17) d.d. 5 maart 2015 en op website 24ora.com: “Colornan di nos bandera a keda oficialisa” geplaatst op 4 maart 2015.

deze landsverordening is opgenomen. Een dergelijke regeling ontbrak in het ontwerp van de desbetreffende landsverordening waarover de Raad op 31 oktober 2012 adviseerde (zie advies met kenmerk RvA 140-12). Dit houdt in dat de Raad niet over de introductie van bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving is gehoord. Over een dergelijke ingrijpende wijziging had de Raad om advies moeten worden verzocht. Van enige dringende reden die zich hiertegen zou kunnen verzetten is uit de wetsgeschiedenis van de betreffende landsverordening niet gebleken. De Raad heeft gemeend op 12 januari 2015<sup>2</sup>, bij apart schrijven, de regering in kennis te stellen van het feit dat bovenstaande handelwijze op gespannen voet staat met de deugdelijkheid van bestuur, waarvoor goede kwaliteit van wetgeving maatgevend is.

Nu is nagelaten terzake het advies van de Raad te verzoeken en het onderhavig ontwerp ziet op de nadere uitwerking van de betreffende artikelen van de desbetreffende Landsverordening, heeft de Raad besloten enige opmerkingen inzake de invoering van bestuurlijke handhaving en toezicht mee te nemen in het onderhavig advies.

1.6 Bij Landsverordening van 17 oktober 2014 tot wijziging van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied, werden de kleuren van de Arubaanse vlag opnieuw conform het hedendaagse kleurcoderingssysteem vastgesteld. Hiermee werd gestreefd naar uniformiteit van de Arubaanse vlag. Uit de toelichting bij het onderhavige ontwerp valt af te leiden dat de invoering van wettelijke regels over de in - en verkoop van de Arubaanse vlag en de invoering van bestuurlijke sancties om deze nieuwe regels te handhaven, bedoeld zijn om de regering de benodigde instrumenten te verschaffen om de beoogde uniformiteit te bewerkstelligen. Er ontbreekt echter een zelfstandige, helder omschreven probleemstelling. Hierdoor is niet duidelijk welk probleem de regering precies met het ontwerp beoogt aan te pakken en of het probleem van zodanige aard is dat het enig overheidsoptreden rechtvaardigt.

1.7 Indien het ontbreken van uniformiteit in Arubaanse vlaggen het probleem is dat aangepakt zou moeten worden, dan vraagt de Raad zich af of er thans nog sprake is van het door de regering verondersteld probleem. Na jarenlange discussies over het kleurcoderingssysteem van de officiële kleuren van de Arubaanse vlag heeft immers pas recentelijk met de wijzigingsverordening een hernieuwde vaststelling van de officiële kleuren plaatsgevonden. De onduidelijkheid terzake had met name te maken met het gegeven dat de *British Colour Council Dictionary of Colour Standards* (kleurcoderingssysteem dat de Landverordening van vlag, wapen en volkslied oorspronkelijk hanteerde) ophield te bestaan en dat het tot 2014 duurde voordat de wetgever duidelijkheid verschafte over het nieuw te hanteren kleurcoderingssysteem. Nu de onduidelijkheid ten aanzien van de vlagkleuren is opgehelderd, is het wellicht raadzaam de implementatie van het ontwerp uit te stellen en eerst te toetsen in hoeverre er nog sprake is van een probleem. De Raad acht een beschouwing hieromtrent in de toelichting noodzakelijk.

1.8 Mocht uit bovengenoemde toetsing blijken dat er naar de mening van de regering nog teveel vlaggen in omloop zijn die niet aan de wettelijk vastgestelde kleuren voldoen, dan rijst vervolgens de vraag of hier sprake is van een maatschappelijk probleem dat tot overheids-optreden noodzaakt. In hoeverre is er sprake van een geschokte rechtsorde door niet naleving van de kleurvereisten? De Raad is van oordeel dat deze vooronderstelling in de toelichting onvoldoende wordt onderbouwd. De vraag rijst bijvoorbeeld waarom niet volstaan kan worden met een overheidsbrede instructie om op overheidsgebouwen alleen vlaggen te gebruiken die voldoen aan de wettelijk vastgestelde kleuren of met het ter beschikking stellen door de overheid van vlaggen met de juiste kleuren tijdens door de overheid geïnitieerde evenementen.

1.9 Ten aanzien van het middels onderhavige ontwerp in te voeren vergunningenstelsel merkt de Raad het volgende op. Artikel I onderdeel E van het ontwerp voegt de artikelen 11a en

---

<sup>2</sup> Brief dd. 12 januari 2015, kenmerk RvA 14-15.

11b aan het Vlaggenbesluit toe. Artikel 11a stelt dat voor de in- en verkoop van ‘exemplaren van de vlag’ een door de Minister af te geven vergunning vereist is. Het tweede lid van genoemd artikel stelt dat geen vergunning wordt afgegeven voor de in- en verkoop van exemplaren van de vlag, die niet voldoen aan artikel 2 van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied.

In artikel 1 van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied wordt de vlag gedefinieerd als ‘de vlag van Aruba’, terwijl in artikel 2 van de desbetreffende Landsverordening een nadere definiëring van de kleuren en de verhoudingen van de vlag wordt gegeven. Opgemerkt zij dat voornoemde nadere definiëring niet in de vorm van een voorschrift is geschied. De vlag is aldus ‘de vlag van Aruba’ en ‘de vlag van Aruba’ is een door de landsverordening vlag, wapen en volkslied gekwalificeerd begrip. Het doortrekken van deze definities naar het voorgestelde vergunningstelsel houdt in dat alle vlaggen die onder de werking van het ontwerp en het vergunningstelsel vallen, automatisch voldoen aan de definiëring van artikel 2 van de Landsverordening Vlag, Wapen en Volkslied en dus de juiste kleuren en verhoudingen bezitten. Met het vergunningstelsel in haar huidige vorm kan dus nimmer het beoogde doel worden bereikt.

1.10 Afgezien van het feit dat het voorgestelde vergunningstelsel niet het beoogde effect sorteert, is de Raad van mening dat het doel, de naleving van de vlagkleuren en het voorgestelde middel, de invoering van een vergunningstelsel met bestuurlijk handhavingssysteem, niet in een redelijke verhouding tot elkaar staan.

1.11 De Raad vraagt zich af waarom niet gekozen is voor preventieve maatregelen, zoals voorlichting met het oog op spontane naleving, in plaats van repressieve handhavingmethoden. De beweegredenen om voor de voorgestelde aanpak te kiezen in plaats van minder verstreckende middelen komen in de toelichting niet aan de orde. De Raad adviseert de toelichting dan ook uit te breiden met een zorgvuldige afweging van de diverse mogelijkheden.

1.12 In zijn advies van 17 oktober 2012 bij de ontwerp landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van vlag, wapen en volkslied adviseerde de Raad reeds om alleen de inkoop van de Arubaanse vlag bij landsbesluit houdende algemene maatregelen te regelen en één inkoper aan te wijzen, zoals het Bureau Interne Diensten (BID). Ten aanzien van de verkoop van de vlag is de Raad van oordeel dat het niet nodig is om dit ook bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te regelen nu de verkoop door meerdere particuliere bedrijven kan geschieden, mits zij de vlaggen verkrijgen van de officiële inkoper, het BID.

1.13 Bovendien vraagt de Raad zich af of, indien het uiteindelijke doel van de regering is om te voorkomen dat vlaggen in het straatbeeld wapperen die niet aan juiste kleurvereisten voldoen, dit doel met de invoering van een vergunningstelsel bereikt wordt. Hiermee wordt immers niet voorkomen dat een individuele consument een vlag gebruikt die gekocht werd voor de aanpassing van de wet en de invoering van een vergunningstelsel. Nu een vlag bij uitstek een voorwerp is dat slechts voor zeer specifieke gelegenheden wordt gebruikt, zal de individuele consument ook niet snel tot een nieuwe aankoop overgaan. De Raad vraagt zich af in hoeverre door vergaande overheidsbemoediging en bureaucrativering niet onbedoeld obstakels voor enerzijds spontane vieringen van nationale dagen, sportevenementen en volksfeesten worden opgeworpen en anderzijds economische bedrijvigheid worden gecreëerd.

1.14 Voorts merkt de Raad op dat in de toelichting op het ontwerp niets is opgenomen over de rechtsbescherming van de burger.

## 2. Ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen

2.1 Zoals eerder is opgemerkt, is in het ontwerp nagelaten een zelfstandige probleemstelling op te nemen. De Raad adviseert de doelstelling die wordt nagestreefd zo concreet en nauwkeurig mogelijk vast te stellen in de considerans.

2.2 Met voorgestelde wijziging I, onderdeel E van het ontwerp wordt beoogd het opschrift ‘§ 2. In- en verkoop van exemplaren van de vlag’ in het Vlaggenbesluit in te voeren. De Raad merkt op dat deze nummering reeds is gehanteerd.

2.3 Met het oog op de innerlijke consistentie en systematiek van de wet acht de Raad het wenselijk dat een uitzonderingsbepaling, zoals neergelegd in het tweede lid van artikel 5 van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied met betrekking tot het wapen, ook voor de vlag wordt opgenomen. Hierin wordt namelijk bepaald dat het verbod van het eerste lid, dat derden verbiedt om zonder toestemming van de Minister van Algemene Zaken een wapen of een deel daarvan, in welke vorm dan ook, te gebruiken of te voeren, niet van toepassing is op het gebruik van het wapen op voorwerpen waarin handel wordt gedreven of waarmee reclame wordt gemaakt, mits niet op enigerlei wijze de indruk wordt gewekt dat de productie of handel in die voorwerpen onder verantwoordelijkheid van het land geschiedt.

2.4 Naast hetgeen reeds onder 1.9 ten aanzien van het vergunningenstelsel werd opgemerkt, namelijk dat het niet in het beoogde doel kan voorzien, constateert de Raad, wellicht ten overvloede een aantal andere tekortkomingen in het vergunningenstelsel.

2.5 De in te voeren artikelen 11a en 11b regelen niet *waar* een vergunning aangevraagd dient te worden noch *op welke moment* de aanvraag dient te geschieden. Artikel 11a, tweede lid van het Landsbesluit stelt dat ‘geen vergunning wordt afgegeven voor de in- of verkoop van exemplaren van de vlag, die niet voldoen aan artikel 2 van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied’ hiermee implicerend dat door de vergunningverlener een controle van de kleuren plaatsvindt. De Raad vraagt zich af *hoe, wanneer* en door *wie* de definitieve controle van de kleuren plaatsvindt nu ontwerp noch toelichting hier nader op ingaan. Hoe wordt gewaarborgd dat het om objectief constateerbare feiten gaat die zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatieverschillen?

2.6 Bovendien vraagt de Raad zich af welke garantie de aanvrager van een vergunning heeft dat een vlag aan de kleurvereisten van artikel 2 voldoet alvorens hij tot inkoop of verkoop over gaat? Artikel 11d, eerste lid onder a van de landsverordening stelt immers dat op ‘het *met een vergunning* inkopen of verkopen van exemplaren van de vlag die niet voldoen aan artikel 2 van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied’ een basisbedrag aan boete wordt opgelegd. Met andere woorden, zelfs indien men vlaggen invoert met een vergunning loopt de inkoper/verkoper nog het risico een boete opgelegd te krijgen omdat niet aan de wettelijke kleurvereisten is voldaan. Onduidelijk is of hier wellicht sprake zou kunnen zijn van een rechtvaardigingsgrond in de zin van artikel 11e, eerste lid.

2.7 Het is de Raad opgevallen dat het ontwerp geen rechtsgrondslag biedt voor de gronden waarop een vergunning geweigerd of ingetrokken kan worden, noch hoe nadere voorwaarden gesteld kunnen worden aan de verlening van een vergunning. De Raad acht het noodzakelijk dat hier duidelijkheid over wordt verschaft.

2.8 De voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel F, beoogt de bestuurlijke handhaving van het Vlaggenbesluit te regelen. De in te voeren artikelen geven echter geen inzicht in hoe de handhaving zal plaatsvinden en welke overheidsinstantie met het toezicht belast zal worden. De Raad acht het noodzakelijk dat hier duidelijkheid over wordt verschaft.

2.9 Ten aanzien van de artikelen 11c en 11d van het onderhavige ontwerp merkt de Raad op dat de betreffende basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen voor de bestuurlijke boete niet in een juiste verhouding staan tot artikel 7b, eerste lid van de Landverordening vlag, wapen en volkslied.

Artikel 7b, eerste lid van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied geeft de Minister van Cultuur de bevoegdheid om een bestuurlijke boete tot een bedrag van tweehonderdvijftigduizend florins op te leggen bij een overtreding van de bij of krachtens de Landsverordening gestelde voorschriften. De Raad is over de invoering van artikel 7b niet gehoord (zie onder 1.5) en vraagt zich af hoe de genoemde inbreuk een dermate schending van de rechtsorde vormt, dat een dermate hoog boetebedrag gerechtvaardigd is.

2.10 Ook bezien in het licht van de strafbepaling van artikel 8 van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied waarin het zich in het openbaar laatsdunkend uitlaten over de vlag, het wapen of het volkslied, dan wel het bezoedelen of verbranden van de vlag of het wapen of anderszins niet betonen van de gewenste eerbied jegens de vlag, het wapen of het volkslied, wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van ten hoogste vijfduizend florin<sup>3</sup> kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat in artikel 7b sprake is van een disproportioneel hoog maximum boetebedrag. De Raad vraagt zich af hoe de maximale boete van Afl. 5000,- voor het verbranden van de vlag zich verhoudt met het een maximale boete van Afl. 250.000,- voor het verkopen van een vlag met de onjuiste kleuren. De consequenties van het niet horen van de Raad over het desbetreffende boetemaximum doen zich hier voelen.

2.11 Nu de regering in de toelichting<sup>4</sup> stelt dat de hoogte van de bedragen van de op te leggen boetes in artikel 11d relatief laag is gehouden om redenen van proportionaliteit, adviseert de Raad wederom te bezien of - gezien de verwachte kosten en bestuurlijke lasten - de bestuurlijke boete het meest geschikte middel is om het beoogde doel te bereiken.

2.12 Ten aanzien van het beoogde doel wijst de Raad ook op artikel 7c, tweede lid, van de Landsverordening vlag, wapen, volkslied, dat de betrokkene (vergunningaanvrager) de mogelijkheid biedt om binnen een redelijk termijn naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren te brengen, voordat de bestuurlijke boete bij beschikking wordt opgelegd. Binnen deze redelijke termijn, die niet nader wordt gepreciseerd, staat de verkoper niets in de weg om snel zijn vlaggen te verkopen. De Raad vraagt zich af hoe de doelstelling van het ontwerp op deze wijze wordt gewaarborgd.

2.13 Met betrekking tot de te verwachte kosten en lasten, merkt de Raad op dat in de toelichting een paragraaf over de financiële consequenties van het onderhavig ontwerp ontbreekt. De Raad adviseert de toelichting conform artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening uit te breiden.

### **3. Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

In de marge van de toelichting zijn voorstellen ter redactionele verbetering aangebracht.

---

<sup>3</sup> In de Landsverordening vlag, wapen en volkslied was het oorspronkelijk boetebedrag drieduizend florin. Dit bedrag is bij de Landsverordening van 10 februari 2014 houdende bepalingen in verband met de invoering van een nieuw Wetboek van Strafrecht van Aruba, alsmede tot aanpassing van diverse landsverordeningen met het oog op de modernisering, het aanbrengen van correctie en het herstel van omissies (invoering Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2012 no.24) en reparatie bijzondere wetgeving (AB 2014 no.11) gewijzigd naar een geldboete van de tweede categorie: Afl. 5000,-).

<sup>4</sup> NvT, p. 4.

#### 4. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet met de inhoud en doelstelling van het onderhavig ontwerp-landsbesluit verenigen en adviseert U niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

De Secretaris,

De Voorzitter,

---

mr. dr. H.A. van der Wal

---

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

