

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

Uw brief: 9 november 2021
Uw kenmerk: LH-21/0029
Datum: 24 november 2021
Kenmerk: RvA 115-21

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening inzake de instelling en aangelegenheden van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening inzake de instelling en aangelegenheden van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De Raad merkt op dat de aanbidding van het ontwerp ter advisering bijna 2 maanden na het aantreden van het kabinet heeft plaatsgevonden. De Raad begrijpt dat het ontwerp de resultante is van de coalitieonderhandelingen die eerder dit jaar plaatsvonden en de afspraken die tussen de coalitiepartijen zijn gemaakt.¹ Deze omstandigheid neemt niet weg dat de Raad het ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting heeft getoetst zoals hij alle aan hem voorgelegde ontwerp-wetgeving toetst. Toetsing heeft dan ook in volle omvang plaatsgevonden aan de criteria van recht- en doelmatigheid. In dat kader maakt de Raad onder meer opmerkingen over het aantal ministeries, de verdeling van de beleidsterreinen en de (on)evenwichtigheid daarvan gerelateerd aan de begrotingsuitvoering alsmede de inrichting van de ministeries.

1.2 In Aruba is in de loop der jaren de praktijk ontstaan dat bij ieder aantreden van een nieuwe regering wijzigingen in de Landsverordening instelling ministeries worden voorgesteld, zo ook bij het aantreden van het huidige kabinet. Iedere vier jaar vindt opnieuw een herverdeling plaats en worden beleidsterreinen (en de daarbij behorende diensten, publieke lichamen, stichtingen en overheidsbedrijven) van een ministerie naar een ander overgeheveld (enige uitzonderingen daargelaten) en worden nieuwe ministeries samengesteld. Sinds de eeuwwisseling verschoof meer dan één beleidsterrein bij elke regeringswisseling naar een andere ministeriesamenstelling zonder dat de

¹ MvT, p. 1.



noodzaak hiertoe afdoende werd onderbouwd.² Bij herhaling heeft de Raad vraagtekens geplaatst bij deze praktijk en gewezen op het risico dat eenheid, continuïteit en consistentie van beleid onvoldoende worden gewaarborgd.³ Hoewel onderkend wordt dat accentverschuivingen en koerswijzingen inherent zijn aan het aantreden van een nieuw kabinet, zou dit niet altijd noodzakelijkerwijs moeten leiden tot zodanige aanpassingen van de LIM dat elke vier jaar sprake is van een geheel nieuwe landsverordening. Waar mogelijk zou gestreefd dienen te worden naar eenheid van beleid *binnen* de ministeries en evenwicht *tussen* de ministeries, zeker tijdens de huidige crisis als gevolg van de COVID 19-pandemie die om een effectief en efficiënt optreden van de regering vraagt. Gevreesd wordt dat de thans voorgestelde fragmentarische verdeling en indeling van ministeries hier onvoldoende waarborgen voor biedt, hetgeen bepaalde risico's met zich meebrengt die in het navolgende zullen worden benoemd.

Dit klemmt temeer omdat Aruba zich in een tijd van veranderingen bevindt die sinds de uitbraak van de COVID-19 pandemie in een stroomversnelling zijn geraakt. Aruba staat de komende jaren voor grote uitdagingen. Genoemd kunnen worden: klimaatverandering, energietransitie, diversificatie van de economie, digitalisering, cyberbeveiliging, demografische ontwikkelingen zoals de vergrijzing van de bevolking en geopolitieke spanningen; dit alles in de context van een wereldwijde pandemie. Uitdagingen die om een eenduidige visie en integrale aanpak vragen.

1.3 Voorts is het informatiegehalte van de memorie van toelichting op veel onderdelen ontoereikend en is het noodzakelijk dat deze integraal wordt herzien en getoetst op zelfdragende onderbouwingen. Niet volstaan kan worden met het enkel verwijzen naar coalitieafspraken. Het feit dat bepaalde keuzes niet of niet deugdelijk gemotiveerd worden in de toelichting, is een ernstige tekortkoming van het ontwerp.

2. Het aantal ministeries

De sociaaleconomische en financiële effecten van de wereldwijde COVID 19-pandemie doen zich nog steeds voelen in Aruba en hoewel het herstelproces is ingezet, is dit nog fragiel. Gezien deze situatie had het naar de mening van de Raad in de rede gelegen het aantal ministeries mede vanuit het oogpunt van kostenreductie tot zeven te beperken. Zonder een deugdelijke motivering acht de Raad de instelling van acht

² Neemt men bijvoorbeeld het beleidsterrein sociale zaken dan zien we het volgende beeld:

2001-2005	Ministerie van Sociale Zaken en Infrastructuur
2005-2009	Ministerie van Onderwijs, Sociale Zaken en Infrastructuur
2009-2013	Ministerie van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur
2013- 2017	Ministerie van Sociale Zaken , Jeugdbeleid en Arbeid
2017- 2021	Ministerie van Sociale Zaken en Arbeid
2021- 2025	Ministerie van Justitie en Sociale Zaken

³ Zie advies van de Raad van 6 december 2013, kenmerk RvA 222-13 en advies van de Raad d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.



ministeries bedenkelijk. In een tijd van bezuinigingen waarin de gehele bevolking bepaalde offers heeft gebracht en dient te brengen en waarbij onder meer de kortingen op de bezoldiging van het personeel van overheidsinstellingen voor onbepaalde tijd wordt voorgezet⁴, zou het vanuit het oogpunt van solidariteit en geloofwaardigheid van de overheid in tijden van crisis voor de hand hebben gelegen het aantal ministeries tot een absoluut minimum te beperken. De Raad acht het dan ook noodzakelijk dat de gemaakte keuze met betrekking tot het aantal ministeries in de toelichting wordt onderbouwd. Verwezen zij tevens naar de analyse opgenomen in onderdeel 4 van dit advies.

3. Verdeling beleidsterreinen tussen de ministeries

3.1 De Raad heeft grote bedenkingen bij de voorgestelde verdeling van beleidsterreinen en de daarmee samenhangende inrichting van de ministeries. Op het eerste punt zal hieronder ingegaan worden. In onderdeel 5 zal nader ingegaan worden op de inrichting van de individuele ministeries.

3.2 Met betrekking tot de verdeling van ministeries brengt de Raad in herinnering dat de Staatsregeling in de hoofdstukken I en IV speciale aandacht besteedt aan een aantal beleidsterreinen waar voor de overheid een specifieke zorgplicht geldt. Zo bepaalt het eerste lid van artikel I.20 van de Staatsregeling dat het onderwijs voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering. Zo ook de bevordering van voldoende werkgelegenheid (artikel V.22, eerste lid). Artikel V.23, eerste lid, bepaalt dat de regering maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid en het tweede lid stelt dat de bevordering van voldoende woonegelegenheid voorwerp van zorg der regering is.

Hoewel dit zeker niet alle beleidsterreinen zijn waar de overheid zich anno 2021 op begeeft, geeft het feit dat deze terreinen specifiek genoemd worden wel een indicatie van hun belang en zou dit weerspiegeld dienen te worden in de samenstelling van de verschillende ministeries. Vervolgens zou zoveel mogelijk gestreefd dienen te worden naar samenhang tussen de portefeuilles c.q. beleidsterreinen binnen een ministerie.

3.3 In het onderhavige ontwerp is noch de verdeling *tussen* de ministeries noch de samenhang *binnen* de ministeries, enige uitzonderingen daargelaten, op voorhand duidelijk en ontbreekt een deugdelijke motivering in de toelichting. Bovendien is niet duidelijk waarom voorgesteld wordt aangelegenheden die uit beleidsmatige overwegingen bij elkaar horen en gebaat zijn met een integrale aanpak, door verschillende ministeries te laten behartigen. Gedacht wordt aan de voorgestelde onderbrenging van het beleidsterrein natuur in één ministerie en infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling in een ander ministerie. Dergelijke verdelingen kunnen in de

⁴ Zie in dit verband de Landsverordening versobering bezoldigingen en voorzieningen overheid (AB 2020 no. 108).

uitvoering slechts succesvol zijn als hier een eenduidige visie aan ten grondslag ligt. Of hiervan sprake is blijkt niet uit de toelichting. De ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van een eenduidige visie wordt op een meer integrale en effectieve manier gewaarborgd indien de genoemde beleidsterreinen in één ministerie worden samengebracht, reden waarom geadviseerd wordt de voorgestelde verdeling te heroverwegen. Zie verder onderdeel 5.

4. Indeling ministeries in relatie tot begrotingsuitvoering

4.1 Voorts is de Raad van mening dat de voorgestelde verdeling tussen de ministeries dermate onevenwichtig is dat het risico's in zich draagt voor de stabiliteit van het kabinet. Vanwege het feit dat het ontwerp de grondslag vormt voor de inrichting en uitvoering van de Landsbegroting voor de komende jaren, heeft de Raad gemeend het ontwerp te relateren aan de Landsbegroting. Bij deze analyse is de vastgestelde Landsbegroting voor het dienstjaar 2021 als uitgangspunt genomen. Dit vanwege de omstandigheid dat de Landsbegroting voor het dienstjaar 2022 tot op heden nog niet aan de Raad ter advisering is voorgelegd. Tevens is de personeelsbezetting van de voorgestelde ministeries bij de analyse betrokken.

4.2 Met behulp van de vastgestelde Landsbegroting 2021 kan een ruwe inschatting gemaakt worden welk deel van de Landsbegroting voor de verschillende ministeries bestemd is.

Bij deze cijfers dienen de volgende opmerkingen gemaakt te worden:

- Aan de hand van de ambtelijk aangeleverde excel-sheet 'Verdeling diensten' zijn voor alle vermelde diensten⁵ de bedragen opgenomen zoals deze in de vastgestelde Landsbegroting 2021 staan.
- Voor de personeelsbezetting zijn voor alle opgenomen diensten de personeelsaantallen gebruikt conform bijlage IX van de vastgestelde Landsbegroting 2021, uitgaande van het werkzame personeel per juni 2020.⁶
- Voor het Bureau van de Minister is voor alle ministeries het gemiddelde genomen van de acht Bureaus van de Minister uit de Landsbegroting 2021. Voor de personeelsbezetting is eenzelfde exercitie gedaan.
- Diensten waarvan het bedrag niet bekend is omdat deze diensten nieuw zijn⁷ of waarvan het bedrag niet te herleiden is uit de Landsbegroting zijn niet meegenomen. Diensten die wel in de Landsbegroting staan, maar niet in de excel-sheet staan, zijn ook niet meegenomen.

⁵ Inclusief de opgenomen overheidsbedrijven, publieke lichamen en stichtingen.

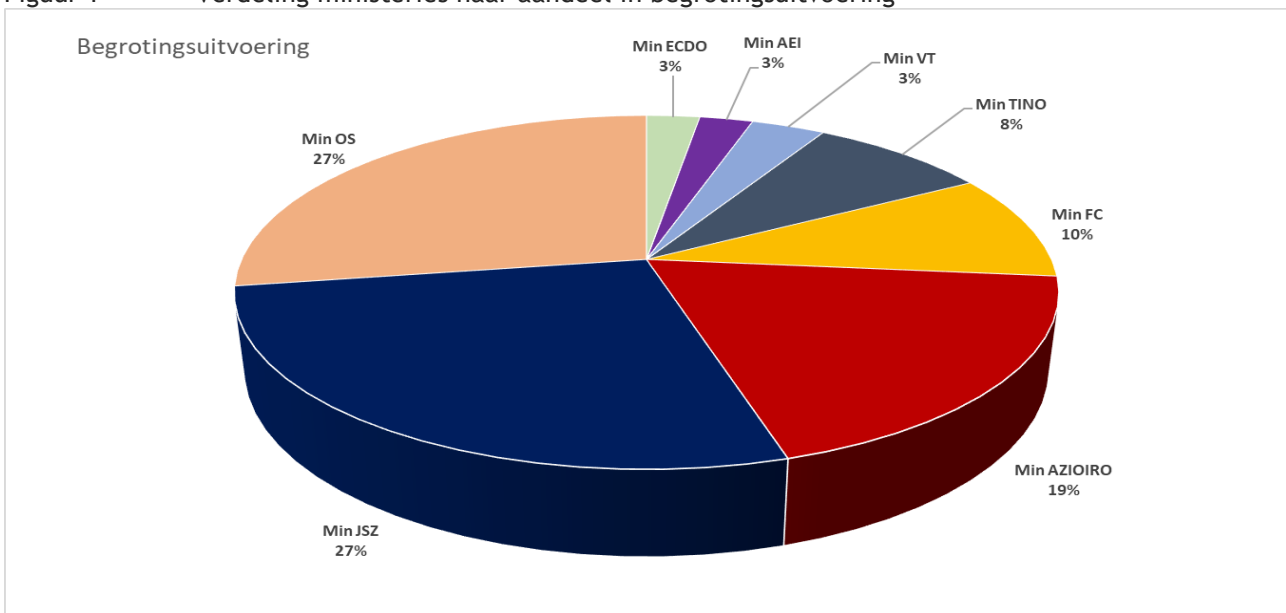
⁶ Inclusief het aantal werkzame personen bij DOW.

⁷ Zoals de Consumentenbond, Integriteitskamer en Directie Ouderenzorg.

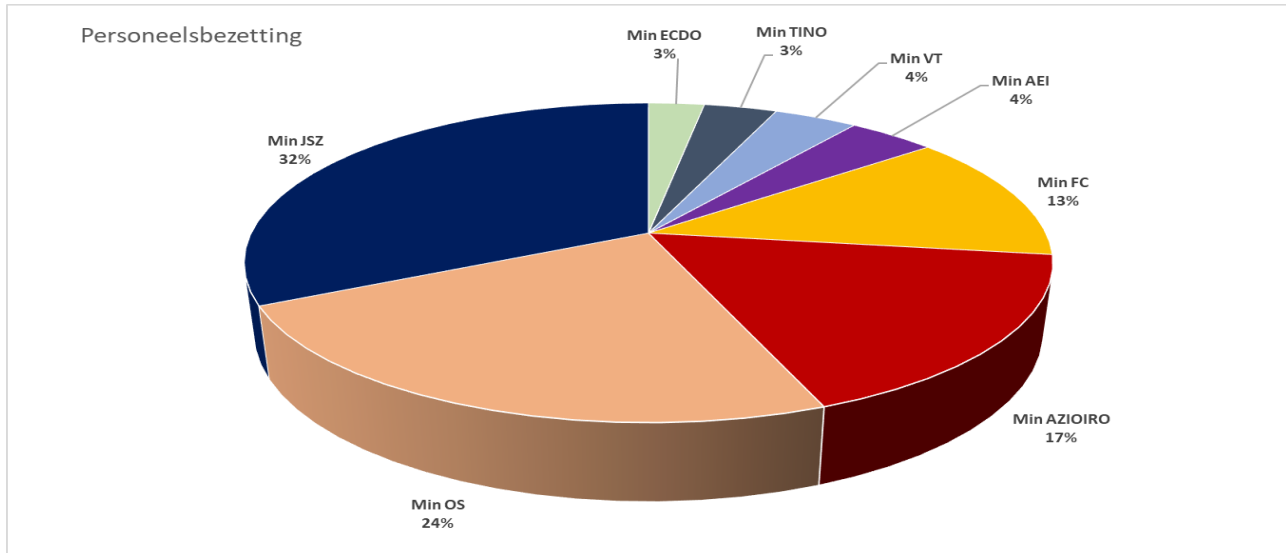
- Tevens is het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan Aruba niet betrokken bij de analyse. Niet alleen ontbreekt dit fonds in het excel-overzicht bij het ministerie van sociale zaken, ook is het de Raad niet duidelijk hoe en in welke vorm dit fonds wordt voortgezet de komende jaren.
- Voor de goede orde zij opgemerkt dat de hierna gepresenteerde verdeling van ministeries strikt gelimiteerd is tot de begrotingsuitvoering; de maatschappelijke impact en het gewicht van de toegedeelde bestuursbevoegdheden zijn hierin niet meegenomen.

Op basis van de cijfers uit de Landsbegroting 2021 kunnen voor de begrotingsuitvoering (figuur 1) en de personeelsbezetting (figuur 2) de onderstaande verdelingen gemaakt worden.

Figuur 1 Verdeling ministeries naar aandeel in begrotingsuitvoering



Figuur 2 Verdeling ministeries naar aandeel in personeelsbezetting



4.3 De analyse van de in het ontwerp voorgestelde instelling van de ministeries gerelateerd aan begrotingsuitvoering leidt tot de conclusie dat er drie ministeries zijn, t.w. het ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling, het ministerie van Arbeid, Energie en Integratie en het ministerie van Volksgezondheid en Toerisme die ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor ongeveer 3% van de uitvoering van de Landsbegroting en gezamenlijk voor nog geen 10% van de uitvoering van de totale Landsbegroting. Voor wat betreft de overige ministeries is dit percentage veel hoger. Zo is het ministerie van Justitie en Sociale Zaken verantwoordelijk voor 27% van de begrotingsuitvoering en het ministerie van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening voor 19%. Gezien deze verdeling rijst de vraag waarom niet volstaan kon worden met het instellen van zeven ministeries. (Zie onderdeel 2.)

4.4 Geconstateerd wordt dat er sprake is van een (grote) onevenwichtigheid tussen de verschillende ministeries met betrekking tot de begrotingsuitvoering. Dit vertaalt zich niet alleen naar een onevenredige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Landsbegroting, maar ook naar een onevenwichtige uitvoering van het met Nederland overeengekomen landspakket.⁸ De vraag rijst of bij het samenstellen van de ministeries niet meer aansluiting gezocht had kunnen worden bij de in het landspakket gestelde thema's en prioriteiten en zodoende de verantwoordelijkheden voor de uitvoering ervan op een meer evenwichtige wijze te verdelen over de diverse ministeries.

⁸ Op 30 november 2020 ondertekenden Aruba en Nederland de onderlinge regeling voor de uitvoering van het Landspakket Aruba. In het landspakket zijn maatregelen opgenomen op de volgende gebieden: financieel beheer, kosten en effectiviteit van de publieke sector, belastingen, de financiële sector, de economie, zorg, onderwijs en het versterken van de rechtsstaat.



4.5 De Raad is zich ervan bewust dat de voorgestelde instelling van de ministeries de uitkomst is van vrije onderhandeling en formatieafspraken, maar wenst toch te benoemen dat de realisering van de beleidsdoelstellingen alsmede een deugdelijke begrotingsuitvoering in grote mate afhankelijk zal zijn van een intensieve communicatie, afstemming en overeenstemming tussen de verschillende ministeries. Hiertoe dient bij alle kabinetsleden bereidheid en commitment te bestaan.

4.6 De hierboven geschetste situatie heeft naar de mening van de Raad ook consequenties voor de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. Met name op de beleidsterreinen integriteit en duurzame ontwikkeling zal het kunnen voorkomen dat meerdere ministers verantwoordelijkheid zullen dienen te dragen. Hiertegen behoeft staatsrechtelijk geen bezwaar te bestaan maar onderstreept wel de noodzaak tot samenhang en afstemming tussen de ministeries.

4.7 Ten slotte kan het te zwaar belasten van bewindslieden tot gevolg hebben dat bepaalde beleidsterreinen niet voldoende aandacht krijgen. De Raad gaat in het navolgende hierop in waarbij enige voorstellen tot verbetering zullen worden gedaan.

5. De inrichting van de ministeries

Artikel 1: ministerie van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening (MinAZIOIRO)

5.1 De minister van Algemene Zaken heeft de complexe en veelomvattende taak om het algemene regeringsbeleid te coördineren. In verband hiermee adviseert de Raad wederom terughoudend te zijn met het toebedelen aan dit ministerie van taken die (om beleidsmatige overwegingen) tot de andere ministeries toebehoren, te meer in een tijd van crisis waarin een groter dan normaal beroep wordt gedaan op de aansturende en coördinerende rol van de betreffende bewindspersoon.

5.2 Het beleidsterrein infrastructuur en ruimtelijke ordening is een dermate zware portefeuille dat het niet bij de minister van Algemene Zaken ondergebracht zou dienen te worden. De Raad is van mening dat dit beter ondergebracht kan worden in een ministerie waarin ook de andere deelgebieden van de fysieke leefomgeving zijn samengebracht. Aangezien ruimtelijke ordening, natuur en milieu worden gezien als deelgebieden van de fysieke leefomgeving, is de Raad van mening dat het onderbrengen van deze beleidsterreinen bij één ministerie, het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ten goede zal komen. Derhalve adviseert de Raad om ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur samen te brengen bij het ministerie belast met natuur. Op grond van voorgesteld artikel 5, draagt dit ministerie reeds de verantwoordelijkheid voor de natuurbescherming en het milieu.

5.3 Zoals hierboven reeds werd opgemerkt is de minister-president c.q. de minister van Algemene Zaken verantwoordelijk voor de eenheid van het algehele

regeringsbeleid.⁹ De toelichting op de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94) stelt dat het waarborgen en bevorderen van de integriteit binnen de overheid en de aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven nadrukkelijk een aangelegenheid van dit ministerie is.¹⁰ Om die reden werd 'integriteit' in 2013 ook in de aanduiding van dit ministerie opgenomen. Als zodanig werd onder verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken in de afgelopen regeerperiode reeds een integriteitsagenda opgestart. Het is niet duidelijk wat de beweegredenen zijn om deze portefeuille thans bij een andere minister onder te brengen. De Raad is van mening dat de continuïteit en effectiviteit van dit beleid meer gediend is bij de voortzetting van dit traject bij het huidige ministerie.

5.4 Bovendien rijst de vraag hoe het onderbrengen van deze portefeuille bij een andere minister dan de minister-president zich verhoudt met artikel II.5 Staatsregeling dat bepaalt dat een ministerie onder leiding van een minister staat en artikel 9, tweede lid onderdeel i, van de LIM 2018 dat stelt dat de minister bij de uitoefening van zijn taak als hoofd van een ministerie zorg draagt voor de waarborging en bevordering van integriteit. Op basis van deze artikelen bestaat er in principe geen bevoegdheid van een minister om zich op het terrein van een andere minister te begeven. Anders is dit bij de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president voor de eenheid van het beleid

5.5 In het kader van de uitvoering wordt ook verwezen naar de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (AB 2002 no. 115) die de minister belast met algemene zaken aanwijst als de eerstverantwoordelijke minister. Ingevolge artikel 11, eerste lid van die verordening is het Hoofd van de Veiligheidsdienst slechts bevoegd omtrent bepaalde gegevens of categorieën van gegevens informatie te verschaffen aan een minister nadat de minister belast met algemene zaken en de minister belast met justitiële aangelegenheden hem daartoe een algemene of bijzondere schriftelijke toestemming hebben verleend. Het zal hier veelal informatie betreffen die integriteitsgevoelig zal zijn.

5.6 Voorts is de minister-president een bijzondere rol toegekend in de recent door de Staten aangenomen Landsverordening integriteit ministers. In dit ontwerp wordt de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij de minister-president gelegd. Zo wordt onder meer bepaald dat de schriftelijke verklaringen en kennisgevingen tijdens en na beëindiging van de ambtsperiode aan de minister-president voorgelegd dienen te worden.

⁹ Reglement van Orde Ministerraad, artikel 16.

¹⁰ MvT bij de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013, no. 94) p. 3.

5.7 Op grond van het bovenstaande acht de Raad het niet wenselijk noch doelmatig een andere minister, niet zijnde de minister-president, met de portefeuille van integriteit te belasten. Geadviseerd wordt het ontwerp op dit punt te herzien.

5.8 De toelichting stelt dat voor de minister belast met integriteit een belangrijke rol is weggelegd om op grond van beleid integriteit te waarborgen en te bevorderen, zowel binnen de overheid als bij de aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven. Hieronder vallen publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de overheid overwegende zeggenschap heeft en privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan de activiteiten in overwegende mate met publieke middelen worden bekostigd. Het gaat hier dus om een ruime opvatting van aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven, aldus de toelichting. De Raad merkt wederom op¹¹ dat het niet duidelijk is hoe de verantwoordelijkheid van de minister van financiën voor het bewaken en bevorderen van de integriteit van de financiële sector en de relevante vrije beroepsbeoefenaren en ondernemingen uit de niet-financiële sector zich verhoudt met de verantwoordelijkheid van de minister belast met het waarborgen en bevorderen van de integriteit van de aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven in ruime zin. De Raad adviseert nader toe te lichten welke relevante vrije beroepsbeoefenaren en ondernemingen uit de niet-financiële sector onder deze verantwoordelijkheid vallen en hoe voorkomen wordt dat verantwoordelijkheden elkaar gaan overlappen of onduidelijkheid ontstaat onder welke van beide ministers een bepaalde verantwoordelijkheid valt.

5.9 Voorts is de Raad van mening dat indien de regering reële inhoud wenst te geven aan integriteitsbevordering voor, tijdens en na het ministerschap de Landsverordening integriteit van ministers zo spoedig mogelijk in werking dient te treden. Ook dient het reeds ingezette traject om de bestaande colleges en organen die belast zijn met de *checks and balances* in de democratische rechtsstaat (ook wel aangeduid als waarborginstituties¹²) te versterken, te worden voortgezet, naast het inrichten van nieuwe organen zoals het Bureau Integriteit.

5.10 De Raad heeft geconstateerd dat in het overzicht (Excel bestand) van diensten, stichtingen en overheidsbedrijven per ministerie het instituut Ombudsman niet in de opsomming van het MinAZIOIRO staat vermeld. In de najaarsnota dienstjaar 2021 wordt gesteld dat de regering voornemens is met dit project in het dienstjaar 2022 een aanvang te maken. Geadviseerd wordt genoemd overzicht dienovereenkomstig aan te passen.

¹¹ Zie ook onderdeel 2.7 van het advies van de Raad d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17 bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94).

¹² Zie WODC rapport 'De staat van bestuur van Aruba', 2011.



5.11 Voorts is in dit overzicht de stichting FCCA opgenomen onder het ministerie van Financiën en Cultuur terwijl ingevolge voorgesteld artikel 1 de minister van Algemene Zaken belast wordt met volkshuisvesting.

5.12 Tenslotte zou volgens genoemd overzicht voor het eerst de Sociaal Economische Raad (SER) niet onder het ministerie belast met algemene zaken vallen maar onder het ministerie belast met economische zaken. Ook de reden achter deze keuze wordt niet inzichtelijk gemaakt in de toelichting. Het betreft hier een vast college van advies ingevolge artikel IV.9 van de Staatsregeling dat tot taak heeft de regering (lees: alle ministeries) van advies te dienen omtrent alle belangrijke onderwerpen van sociaaleconomische aard (artikel 1 van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad¹³) en zou als zodanig onder het ministerie van Algemene Zaken dienen te vallen. Geadviseerd wordt het overzicht voor wat betreft de onderbrenging van de SER dienovereenkomstig aan te passen.

In dit kader merkt de Raad op dat Hoge Colleges van Staat en de SER nimmer onderwerp zouden moeten zijn van coalitieonderhandelingen en ministeriewisselingen vanwege hun positie in het staatsbestel als waarborginstituten. Zij dienen op volledige onafhankelijke wijze hun taken uit te voeren.

Artikel 2: ministerie van Financiën en Cultuur (Min FC)

5.13 Wederom is het niet duidelijk waarom cultuur ondergebracht is bij het ministerie van Financiën, een keuze die niet voor de hand ligt en nadere toelichting behoeft. Een onderbrenging bij bijvoorbeeld de minister belast met onderwijs had naar de mening van de Raad meer voor de hand gelegen.

5.14 Voorts is het de Raad niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en Cultuur voor het deelnemingenbeleid ten aanzien van overheids-n.v.'s, zich verhoudt met de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Arbeid, Integratie en Energie voor het functioneren van het utiliteitsbedrijf Utilities Aruba N.V. en haar dochterondernemingen WEB Aruba N.V. en ELMAR N.V. en de overheids-n.v.'s die zich bezighouden met de exploratie en raffinage van aardolie en aardgas. 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,

¹³ AB 1987 no. 103.



belast met Financiën, verantwoordelijk is voor het ontwikkelen en uitvoeren van een algemeen deelnemingenbeleid voor overheids-n.v.'s.¹⁴

Artikel 3: Ministerie van Justitie en Sociale Zaken (MinJSZ)

5.15 De toelichting stelt ten aanzien van het samenvoegen van justitie en sociale zaken dat justitiële en sociale aangelegenheden raakvlakken hebben waardoor het samenvoegen van deze aangelegenheden onder een ministerie bevorderend kan zijn voor een goede afstemming van het te voeren beleid voor deze aangelegenheden. De Raad acht deze toelichting te summier en weinig zeggend. Om welke raakvlakken het gaat en waarom die zodanig zijn dat een samenvoeging van deze beleidsterreinen wenselijk wordt geacht is niet duidelijk.

5.16 Voorts acht de Raad de onderbouwing van de keuze om de geestelijke gezondheidszorg niet langer onder het ministerie van Volksgezondheid te brengen met de loutere mededeling dat hiermee 'het beleid voor de geestelijke gezondheidszorg efficiënter betrokken kan worden bij het algemeen sociaal beleid' volstrekt ontoereikend. Onderbouwd dient te worden hoe rekening zal kunnen worden gehouden met alle in het geding zijnde belangen, niet in de laatste plaats die van de zorgbehoevenden.

5.17 Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van andere beleidsterreinen, merkt de Raad op dat het in casu gaat om de beleidsterreinen (justitie, sociale zaken en geestelijke gezondheidszorg) waar Aruba te kampen heeft met grote uitdagingen van verschillende aard. Door deze beleidsterreinen allen in één ministerie bijeen te brengen is er een zeer reëel risico dat zij niet de (individuele) aandacht krijgen die zij verdienen. Zonder een deugdelijke onderbouwing dient deze samenstelling naar de mening van de Raad heroverwogen te worden.

5.18 Met de wijzigingen van de LIM in 2018 is het waarborgen van de openbare orde en veiligheid overgeheveld van het ministerie belast met algemene zaken naar het ministerie belast met justitie. In zijn advies adviseerde de Raad in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen die dit heeft voor onder andere de bevoegdheden, zoals die met name in de Algemene Politieverordening (AB 1995 no. GT 8) (APV) zijn toebedeeld aan de minister belast met algemene zaken. Thans wordt in de toelichting gesteld dat de algemene veiligheidsaangelegenheden tot de zorg van het ministerie van algemene zaken behoren, terwijl de zorg voor de openbare orde onder het ministerie van justitie

¹⁴ Zie ook het advies van de Raad bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 en tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no.94), d.d. 21 februari 2020, kenmerk 04-20 waarin specifiek gekeken is naar het beheer van de deelnemingen van het Land. Aan de hand van een kort verkennend onderzoek op dit gebied presenteerde de Raad in de bijlage van dit advies - in de vorm van een 'quick review' - zijn bevindingen.

valt en dat bij algemene veiligheidsaangelegenheden gedacht kan worden aan ministerie-overstijgende aangelegenheden zoals de Kustwacht en de voorkoming en bestrijding van rampen.¹⁵ De Raad vraagt zich af of de zorg voor de openbare orde niet juist ministerie-overstijgend is en hoe in dit verband omgegaan dient te worden met artikel 5 van de APV op grond waarvan eenieder zich bij openbare feesten, vermakelijkheden, optochten, orkaan, brand en andere buitengewone omstandigheden onderwerpen aan de voorschriften die in het belang van de openbare orde, rust of veiligheid door de minister van algemene zaken zijn vastgesteld.

Artikel 4: ministerie van Volksgezondheid en Toerisme (MinVT)

5.19 De wereldwijde COVID-19 pandemie heeft niet alleen een ongekende impact gehad op de Arubaanse economie maar ook op het landsbestuur dat maandenlang in een crisistoestand opereerde en moeilijke beslissingen moest nemen waarbij diverse belangen in het geding waren en zijn. In het bijzonder het belang van de volksgezondheid en het belang van het toerisme als de belangrijkste pilaar van de economie moesten tegen elkaar worden afgewogen. Beslissingen in het belang van de volksgezondheid hadden direct effect op het toerisme en vice versa. Hoewel de COVID-crisis niet langer zo acuut is als enkele maanden geleden, is zij geenszins voorbij en dient in de voorzienbare toekomst rekening gehouden te worden met dergelijke pandemieën. Onder deze omstandigheden vraagt de Raad zich af of het opportuun is om deze essentiële portefeuilles wederom bij één minister onder te brengen. De Raad geeft in overweging toerisme uit beleidsmatige overwegingen onder te brengen bij het ministerie belast met economische zaken en duurzame ontwikkeling.

5.20 In de toelichting wordt gesteld dat onder volksgezondheid ook de verslavingszorg is inbegrepen, aangezien verslaving aan drank en/of verdovende middelen doorgaans als een ziekte wordt beschouwd.¹⁶ De Raad acht deze onderbouwing weinig overtuigend in het licht van hetgeen in de toelichting gesteld wordt ten aanzien van de onderbrenging van de geestelijke gezondheidszorg bij sociale zaken. De vraag rijst of er niet meer argumenten zijn die pleiten voor een onderbrenging van verslavingszorg, in plaats van de geestelijke gezondheidszorg, bij het algemeen sociaal beleid.

5.21 In het algemeen rijst de vraag of het beleidsterrein volksgezondheid door het overhevelen van de geestelijke gezondheidszorg en de ouderenzorg naar andere ministeries niet te weinig reële inhoud heeft, zeker in vergelijking met andere ministeries zoals die van justitie en sociale zaken. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor reeds gesteld is ten aanzien van het gebrek aan evenwicht tussen de ministeries.

¹⁵ MvT, p.2.

¹⁶ MvT, p. 4.



Artikel 5: ministerie van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken (MinTINO)

5.22 De Raad acht de samenhang tussen de beleidsterreinen waarmee dit ministerie wordt belast volstrekt onduidelijk. Voor wat betreft het beleidsterrein integriteit wordt verwezen naar hetgeen bij het ministerie van algemene zaken werd opgemerkt (zie onderdelen 5.3 t/m 5.6).

5.23 Voor wat betreft het beleidsterrein transport is de Raad van mening dat er meer verwevenheid bestaat met de beleidsterreinen economische zaken en toerisme en wordt derhalve geadviseerd het bij het ministerie belast met deze beleidsterreinen onder te brengen.

5.24 Voor wat betreft het beleidsterrein natuur wordt verwezen naar hetgeen in onderdeel 5.3 is opgemerkt over ruimtelijke ordening, natuur en milieu als deelgebieden van de fysieke leefomgeving. Geadviseerd wordt het beleidsterrein infrastructuur en ruimtelijke ordening bij het onderhavige ministerie onder te brengen teneinde een beter beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te waarborgen.

5.25 De toebedeling van ouderenzorg bij dit ministerie komt de Raad vreemd voor. Hoewel de Raad zich kan vinden in de opvatting van de regering dat het welzijn en de levenskwaliteit van ouderen bijzondere aandacht dient te krijgen, wijst hij erop dat het hier om een complexe materie gaat waar ook de ministeries van Volksgezondheid en Sociale Zaken een grote rol vervullen en waarbij ook de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking betrokken dienen te worden.

Als gevolg van deze vergrijzing zal de druk op de zorgkosten en de sociale fondsen de komende jaren toenemen. Door de vergrijzing wordt de groep ouderen steeds groter terwijl ook hun gemiddelde leeftijd stijgt (de zogenoemde ‘dubbele vergrijzing’). Bovendien zijn de zorgkosten per oudere gemiddeld hoger, onder andere doordat ouderen vaker meerdere aandoeningen hebben. Ouderenzorg heeft zodoende een grote impact op de (financiële) ontwikkeling van zowel de AZV als de SVb en zou dan ook in grotere samenhang met deze entiteiten gezien moeten worden.

De Raad mist echter een nadere toelichting waarbij wordt aangegeven hoe bewerkstelligd wordt dat aan dit aandachtsgebied een eenduidige visie ten grondslag zal komen te liggen. In dit kader wijst de Raad op het gevaar dat vanwege de moeilijk vast te stellen grenzen tussen de taakgebieden, het zou kunnen voorkomen dat bepaalde onderdelen door geen van de drie bewindslieden tot uitvoering worden gebracht. Gelet op het bovenstaande wordt uit beleidsmatige overwegingen geadviseerd dit beleidsgebied onder te brengen bij het ministerie belast met volksgezondheid.



Artikel 6: ministerie van Onderwijs en Sport (MinOS)

5.26 De toelichting bij artikel 6 is uiterst summier en heeft geen reële inhoud. Geadviseerd wordt dit artikel van een deugdelijke toelichting te voorzien.

5.27 In het Excelbestand van de diensten, stichtingen en overheidsbedrijven is de Stichting Lotto pa Deporte niet onder het Ministerie van Onderwijs en Sport opgenomen. De vraag rijst of dit is beoogd en zo ja, onder welk ministerie deze stichting zal ressorteren.

Artikel 7: ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling (MinECDO)

5.28 In de toelichting wordt het samenbrengen van de aangelegenheden economische zaken en duurzame ontwikkeling kort toegelicht. Gelet op het belang van het water- en energiebeleid bij het stimuleren/bevorderen van duurzaamheid wordt geadviseerd energie bij economische zaken en duurzame ontwikkeling onder te brengen.

5.29 Voorts geeft de Raad in overweging om gelet op het belang van een duurzame ontwikkeling van de belangrijkste economische pilaar, het toerisme, dit beleidsgebied bij het onderhavige ministerie onder te brengen.

5.30 In het tweede lid van artikel 7 worden de aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling behoren opgesomd. Het is niet duidelijk waarom ontwikkelingsamenwerking hierin is opgenomen. Een nadere toelichting acht de Raad op zijn plaats.

Artikel 8: ministerie van Arbeid, Energie en Integratie (Min AEI)

5.31 In de toelichting wordt het samenbrengen van de beleidsterreinen arbeid en integratie kort toegelicht, de samenhang met energie is niet duidelijk. Zoals hierboven reeds is opgemerkt zou de opname van dit beleidsterrein bij het ministerie belast met economische zaken en duurzame ontwikkeling betere waarborgen bieden voor het bevorderen van een duurzaam beleid.

6. Voorstellen tot redactionele verbeteringen

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

7. Conclusie en eindadvies

Gelet op het voorgaande wordt geadviseerd de jarenlange tendens om portefeuilles en samenstelling van ministeries elke vier jaar te wijzigen los te laten en de beleidsterreinen structureel oftewel voor langere periodes, vast te leggen in een vast aantal, bij voorkeur zeven, ministeries waarbij de interne samenhang van de



beleidsterreinen *binnen* en het evenwicht *tussen* de ministeries het centrale uitgangspunt is.¹⁷ Op de middellange termijn zou gestreefd kunnen worden naar een meer evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden in het kader van de afspraken zoals neergelegd in het landspakket Aruba.

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 plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

drs. C. Timmer

¹⁷ Zie in dit verband artikel 1, eerste lid van de Landsverordening ambtelijke bestuurlijke organisatie (Labo) (AB 2010, 87) van Curaçao.