

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 12 juli 2022
Uw kenmerk: LV-22/0013
Datum: 10 augustus 2022
Kenmerk: RvA 61-22

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening
Criminaliteitsbestrijdingsfonds (AB 2012 no. 52)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (AB 2012 no. 52), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Op 15 februari 2013 is de Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (AB 2012 no. 52) (hierna: de Landsverordening en het Fonds) in werking getreden. De middelen waarmee het Fonds wordt gevoed, zijn bestemd voor de bestrijding van criminaliteit. De thans voorgestelde wijzigingen van de Landsverordening strekken er volgens de toelichting toe om het beheer en het toezicht op het Fonds te versterken. Hiertoe wordt een jaarlijks door de minister op te stellen beleidsplan geïntroduceerd. Voorts is het de bedoeling dat een commissie van deskundigen op het gebied van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding wordt ingesteld die in dat kader projectvoorstellen gaan bestuderen en voordragen, zodat het besluitvormingsproces transparanter zal verlopen en met meer *checks and balances* zal worden omkleed.¹

1.2 In de toelichting staat dat de werking van het Fonds gebreken vertoonde ten aanzien van het beheer en met name met betrekking tot de reikwijdte van het begrip bestrijding van criminaliteit, zoals dat is opgenomen in artikel 2, eerste lid, eerste volzin van de Landsverordening.² Welke concrete gebreken het Fonds vertoonde wordt niet nader toegelicht. Het ontwerp brengt in ieder geval geen wijzigingen aan in (de reikwijdte van) het begrip bestrijding van criminaliteit. Onduidelijkheden met betrekking tot die concrete gebreken bemoeilijken een beoordeling van de doelmatigheid en

¹ MvT, p. 2.

² MvT, p. 1.



doeltreffendheid van de thans gedane wijzigingsvoorstellen. Het beheer van het Fonds blijft bij de minister, die een persoon van zijn ministerie kan aanwijzen die namens hem met het beheer belast is. Voor een dergelijke mandaatconstructie is, net als voor het instellen van commissies, geen wettelijke grondslag vereist. Geadviseerd wordt in de toelichting nader in te gaan op de concrete tekortkomingen in het beheer van het Fonds en de noodzaak voor een wettelijke basis te verduidelijken.

1.3 Ten slotte vermeldt de toelichting dat de voorstellen onderdeel uitmaken van de afspraken tussen Aruba en Nederland in het kader van het landspakket.³ Daar verder niet wordt ingegaan op deze afspraken, kan evenmin beoordeeld worden of hiermee aan die afspraken wordt voldaan. Zeker gezien het feit dat in de begroting van het Land voor het dienstjaar 2022 een eenmalig bedrag van Afl. 9 miljoen is opgenomen voor de voeding van het Fonds ter uitvoering van het Plan van Aanpak voor de versterking van het grenstoezicht van het landspakket⁴, acht de Raad het van belang dat hier in de toelichting nader op in wordt gegaan.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, heeft de Adviescommissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds tot taak de minister, belast met Justitie, op onafhankelijke wijze te adviseren over a) het jaarlijks beleidsplan of meerjarenprogramma van de minister waarin is beschreven hoe de middelen van het Fonds worden verdeeld over afzonderlijke projecten op het gebied van criminaliteitsbestrijding, en b) projectvoorstellen voor het beschikbaar stellen van middelen. De Raad meent dat deze bepaling impliceert dat de minister gehouden wordt vooraf een jaarlijks beleidsplan of meerjarenprogramma op te stellen en adviseert voor de duidelijkheid een dergelijke verplichting daartoe expliciet in het ontwerp op te nemen.

2.2 Volgens de toelichting bestaat er behoefte aan een meer projectmatige en programmatische aanpak van de besteding van de beschikbare middelen.⁵ Dat vergt volgens de regering het werken vanuit een jaarlijks vast te stellen beleidskader en het op meer afstand zetten van het besluitvormingsproces omtrent voorstellen tot inzet van de middelen om criminaliteit te bestrijden.⁶ Met de instelling van de Adviescommissie, welke

³ MvT, p. 4 en zie onderdeel H.12 van het landspakket op grond waarvan het beheer en toezicht ten aanzien van het criminaliteitsbestrijdingsfonds op orde dient te worden gebracht.

⁴ Zie tweede Nota van Wijziging bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022.

⁵ MvT, p. 2.

⁶ MvT, p. 2.



beoordeelt of projectvoorstellen voldoen aan criteria en bijdragen aan het doel van het Fonds, komen financiële middelen pas daadwerkelijk vrij, nadat over een betreffend projectvoorstel is geadviseerd door de Adviescommissie en door de minister belast met Justitie een positief besluit is genomen.⁷

Noch in het ontwerp, noch in de toelichting, staat aan welke criteria voorstellen tot inzet van de middelen om criminaliteit te bestrijden worden getoetst. Voorts wordt niet geregeld dat de minister in het besluitvormingsproces het advies van de Adviescommissie dient te volgen of, indien hij daarvan afwijkt, dit duidelijk dient te motiveren. Het is aldus niet duidelijk hoe op deze manier meer afstand wordt gecreëerd in het besluitvormingsproces, zoals beoogd door het ontwerp. De Raad adviseert te bepalen door wie en op welke wijze de criteria worden vastgesteld, op welke wijze met het advies van de Adviescommissie rekening moet worden gehouden, dan wel nader toe te lichten hoe de voorgestelde wijzigingen bijdragen aan het op meer afstand zetten van het besluitvormingsproces.

2.3 In het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, staat dat de Adviescommissie jaarlijks verslag uitbrengt van haar werkzaamheden. Het jaarverslag bevat in ieder geval een overzicht van (a) de getoetste projectvoorstellen waarvoor de middelen worden aangewend, (b) de mutaties van de middelen en bestedingen die aan die projectvoorstellen zijn besteed en (c) de resultaten van de getoetste en goedgekeurde projectvoorstellen. Het is onduidelijk hoe met name de onderdelen b en c verband houden met de adviserende taak van de Adviescommissie. Indien beoogd wordt de Adviescommissie tevens te belasten met een toezichthoudende taak op de uitvoering van de projecten, dan dient dit expliciet bepaald te worden. Overigens blijkt thans noch uit het ontwerp, noch uit de toelichting wie belast is met het toezicht op de daadwerkelijke uitvoering van de projecten, die met de middelen uit het Fonds gefinancierd worden.

In het jaarlijkse verslag dient de Adviescommissie tevens aandacht te besteden aan de wijze waarop invulling is gegeven aan haar onafhankelijke werkwijze door inzicht te bieden in de directe en indirecte belangen van de voorzitter en de andere leden van de Adviescommissie. De toelichting geeft een voorbeeld waarbij een commissielid een direct belang heeft: een direct belang is bijvoorbeeld aanwezig, als dat lid werkzaam is bij een overheidsdienst waarvan een projectvoorstel voorligt ter advisering bij de Adviescommissie.⁸ Volgens de toelichting dient het desbetreffende lid zich in dat geval te verschonen door niet deel te nemen aan de voorbereiding en besluitvorming door de

⁷ MvT, p. 3.

⁸ MvT, p. 7.



commissie. Dit bevreemdt de Raad. Er zou in dit geval juist gebruik gemaakt moeten kunnen worden van de kennis en ervaring van dat lid. Het zou anders kunnen zijn indien het persoonlijke belangen van een lid betreft, maar het werkzaam zijn bij een overheidsdienst, juist met het algemeen belang voor ogen, overtuigt niet als motivering voor verschoning. De Raad adviseert derhalve om de beslissing over de verschoning van een bepaald lid of bepaalde leden te laten afhangen van de beoordeling van de omstandigheden van het concrete geval en daarbij tevens na te gaan of verschoning achterwege kan blijven door voldoende waarborgen (“*safeguards*”) in te bouwen in het besluitvormingsproces.

Het nut en de noodzaak van de in het voorgestelde artikel 2b opgenomen bepalingen dienen van een gedegen onderbouwing te worden voorzien.

2.4 In artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening is bepaald dat in afwijking van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) geen begroting voor het Fonds wordt vastgesteld, maar dat de minister, belast met Justitie, over het vermogen van het Fonds beschikt en dat hij daarover iedere drie maanden verantwoording aflegt aan de Staten.⁹ Het thans voorgestelde artikel 3, vijfde lid, bepaalt dat aan het einde van elk kwartaal een voortgangsrapportage inclusief een bestedingsoverzicht van het fonds dient te worden vastgesteld en aan de Staten te worden gezonden. Deze bepaling dient volgens de toelichting ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van de Staten.¹⁰

De Raad is echter de mening toegedaan dat het in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening bepaalde een zodanige uitholling van het budgetrecht betekent, dat hetgeen wordt voorgesteld in artikel 3, vijfde lid, geen versterking is van het budgetrecht. Om volledig recht te doen aan het budgetrecht van de Staten, zou ook voor het Fonds jaarlijks een begroting dienen te worden vastgesteld, zodat de Staten het beleidsplan van de minister kunnen beoordelen en de minister al dan niet een voorafgaande machtiging kunnen verlenen om zijn plannen uit te voeren en niet, zoals nu het geval is, de Staten achteraf voor min of meer voldongen feiten te plaatsen.

De Raad adviseert, gezien de thans beoogde wijziging die er onder meer toe strekt een jaarlijks beleidsplan of meerjarenprogramma te introduceren met daaraan gekoppelde middelen, waardoor in feite sprake is van een begroting, om in voorgesteld

⁹ Deze bepaling is bij Nota van Wijziging aan artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening toegevoegd. De Raad heeft over deze Nota van Wijziging niet geadviseerd.

¹⁰ MvT, p. 4.



artikel 2, derde lid, de eerste volzin te schrappen en zo recht te doen aan het budgetrecht van de Staten.

2.5 Op grond van het voorgestelde artikel 3, zesde lid, zendt de minister, belast met Justitie, een kopie van de voortgangsrapportage, inclusief een bestedingsoverzicht aan de Staten. Mede met het oog op de taak van de Adviescommissie ‘om de minister te adviseren over de uitvoering van het beleid’¹¹, vraagt de Raad zich af of deze voortgangsrapportages niet alleen aan de Staten, maar ook aan de Adviescommissie worden gezonden.

Daarnaast dient de Adviescommissie in haar jaarlijks verslag eveneens een overzicht op te nemen van de mutaties van de middelen en bestedingen die aan de projectvoorstellen zijn besteed.¹² De Raad vraagt zich af of hiermee hetzelfde bestedingsoverzicht, zoals dat is opgenomen in de voortgangsrapportages, wordt bedoeld. Geadviseerd wordt bovengenoemde punten in de toelichting te verduidelijken.

3. Redactionele kanttekeningen

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn een aantal voorstellen tot redactionele verbetering opgenomen.

4. 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 voorgaande rekening is gehouden.

De adjunct-Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. drs. A.R. Peterson

drs. C. Timmer

¹¹ MvT, p. 3.

¹² Zie artikel 2b, tweede lid, onderdeel b.