

Aan de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief:

Uw kenmerk:

Datum: 25 april 2024

Kenmerk: RvA 25-24

Onderwerp: Voorlichting ex artikel 25, onderdeel a, Landsverordening Raad van Advies (AB 2022 no. 137), inzake de inrichting van de overheidsorganisatie

1. Aanleiding

1.1 In de afgelopen jaren heeft de Raad verschillende adviezen uitgebracht inzake ontwerp-Landsverordeningen instelling ministeries of wijzigingen daarvan, ontwerp-Landsbegrotingen en ontwerpen strekkende tot het verzelfstandigen van overheidsdiensten. In deze adviezen werd een aantal steeds terugkomende opmerkingen met betrekking tot de inrichting en de ontwikkeling van de overheid gemaakt.

1.2 Zo constateerde de Raad in zijn meest recente advies op de ontwerp-Landsverordening instelling ministeries 2022 wederom dat met het aantreden van een nieuwe regering, zoals iedere 4 jaar te doen gebruikelijk, een herverdeling van portefeuilles plaatsvindt. Beleidsterreinen (en de daarbij behorende diensten of landsbedrijven), publiekrechtelijke rechtspersonen, (overheids)stichtingen en (overheids-)NV's (inclusief dochtermaatschappijen) worden van het ene ministerie naar een ander overgeheveld (enige uitzonderingen daargelaten) en nieuwe ministeries worden in- en samengesteld.¹

En hoewel de Raad onderkent dat accentverschuivingen en koerswijzigingen inherent zijn aan het aantreden van een nieuw kabinet, heeft hij bij herhaling vraagtekens geplaatst bij deze praktijk en gewezen op het risico dat eenheid, continuïteit en consistentie van beleid onvoldoende worden gewaarborgd.² Klimaatverandering, energietransitie, demografische ontwikkelingen - zoals de

¹ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening instelling ministeries 2022 d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

² Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening houdende nieuwe bepalingen ten aanzien van de instelling van ministeries, d.d. 6 december 2013, kenmerk RvA 222-13 en het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.



vergrijzing van de bevolking - de hervormingen in de gezondheidszorg, de kwaliteit in het onderwijs en de diversificatie van de economie met het oog op de nog steeds toenemende afhankelijkheid van het toerisme, digitalisering, cyberbeveiliging, geopolitieke spanningen en andere grote maatschappelijke vraagstukken stellen het Land voor grote uitdagingen. Uitdagingen die een regeerperiode van vier jaar overstijgen en om een zoveel mogelijk eenduidige visie op hoofdlijnen en een integrale aanpak vragen.

1.3 Ook werden er de afgelopen jaren een aantal nieuwe diensten ingesteld en werden andere diensten verzelfstandigd. De Raad waarschuwde in zijn advisering dat ook hierin het gevaar schuilt voor een versnippering in de uitvoering van overheidstaken en de daarvoor benodigde middelen.³ De COVID-crisis onderstreepte daarnaast het belang van een kleine, slagvaardige overheid. Om de beperkte beschikbare middelen echter op een zo efficiënt en effectieve wijze te kunnen inzetten zullen keuzes gemaakt moeten worden. Of om met de woorden van de vice-president van de Raad van State te spreken: 'Niet alles kan en niet alles kan tegelijkertijd. Slagvaardig handelen betekent keuzes maken en die consequent uitvoeren.' Uit de advisering van de Raad blijkt echter dat het vaak niet duidelijk is op grond waarvan bepaalde keuzes worden gemaakt.

De Raad meent dat het tijd is voor het maken van een nieuwe inventarisatie van de overheidstaken en het vervolgens op grond daarvan (opnieuw) bepalen of de uitvoering zelf ter hand genomen dient te worden of dat het uitbesteden van een bepaalde taak tot betere resultaten zal leiden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het waarborgen van publieke belangen, het afleggen van maatschappelijke en politieke verantwoording, de door de overheid gewenste mate van betrokkenheid bij beleidsvorming, corporate governance en gedegen toezichtstructuren.

1.4 In het licht van het bovenstaande heeft de Raad daarom het initiatief genomen een advies ex artikel 25, onderdeel a, Landsverordening Raad van Advies (AB 2022 no. 137) uit te brengen. Dit advies heeft het karakter van een voorlichting meegekregen, waarmee de Raad hoopt - mede in de context van de aankomende verkiezingen - enige richting te geven in de gedachtevorming over de inrichting van de overheidsorganisatie.

1.5 Hiertoe zal in het eerste deel kort teruggeblikt worden op opmerkingen die de Raad maakte bij de huidige indeling van de ministeries en de (uitbreiding van de) daaronder vallende diensten, andere (nieuwe) autoriteiten en de overige entiteiten. De gevolgen van een steeds verdergaande versnippering in de uitvoering van overheidstaken zullen kort worden besproken, evenals de consequenties voor de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

³ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, d.d. 27 januari 2022, kenmerk RvA 04-22.

1.6 Vervolgens zullen theoretische kaders met betrekking tot het verzelfstandigen van overheidsdiensten worden geschetst. Aan de hand daarvan wordt ingegaan op de huidige stand van zaken en ontwikkelingen in de afgelopen periode.

1.7 Op basis van een samenvatting zal vervolgens, in aanvulling op de uitvoeringsagenda van het Landspakket⁴, een aantal aanbevelingen worden gedaan, waaraan nu reeds aandacht geschonken zou moeten worden. In de bijlage bij dit advies zal een aanzet worden gegeven tot een nieuwe indeling van de ministeries, waarvan de Raad meent dat deze de eenheid en consistentie van beleid zal bevorderen.

1.8 De Raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de (her)inrichting van een transparante overheidsorganisatie, die, gebruikmakend van de beperkt beschikbare middelen, haar taken op efficiënte en effectieve wijze uit kan voeren.

2. Overheidstaak of niet?

2.1 Zoals de Raad in zijn advisering al aangaf, vertoont de huidige indeling van de ministeries en de daaronder vallende diensten op basis van de Landsverordening instelling ministeries 2022 niet altijd een logische samenhang; aangelegenheden die uit beleidsmatige overwegingen bij elkaar horen en gebaat zijn met een integrale aanpak worden door verschillende ministeries behartigd.⁵

2.2 Thans zijn meerdere ministers verantwoordelijk voor bepaalde (gelijknamige) beleidsterreinen, zoals integriteit en duurzame ontwikkeling. Hiertegen hoeven in principe geen bezwaren te bestaan, maar het maakt samenhang en afstemming tussen de betreffende ministeries noodzakelijk. Daarnaast zijn er in de afgelopen regeerperiode(s) wederom een aantal nieuwe diensten, autoriteiten en entiteiten opgericht, zoals onder meer de Mededingingsautoriteit, het Kwaliteitsinstituut Gezondheidszorg en de Directie Ouderenzaken.

2.3 Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van de taakstelling van deze instanties meent de Raad dat deze ontwikkelingen de transparantie van het overheidsapparaat niet ten goede komen en leiden tot versnippering in de uitvoering van overheidstaken. Dit brengt het risico met zich mee dat taken van verschillende

⁴ Uitvoeringsagenda Landspakket 1 januari-31 maart 2024, p. 2: In het eerste kwartaal van 2024 worden verdere stappen gezet richting de herinrichting van de overheid; onder meer wordt aan de hand van een afwegingskader bepaald welke huidige diensten kerntaken van de overheid uitvoeren. Op basis van een integrale doorlichting zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd om de kwaliteit, effectiviteit en uitvoeringskracht van de overheidsorganisatie te verbeteren, waaronder ook wordt verstaan de slagkracht van de ministeriële staven.

⁵ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening inzake de instelling en aangelegenheden van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

entiteiten elkaar overlappen, dat bepaalde taken in het geheel niet uitgevoerd worden en dat niet optimaal gebruik wordt gemaakt van positieve en negatieve ervaringen, wat ten koste gaat van de effectiviteit van beleid en efficiëntie in uitvoering van de overheidstaken.

2.4 In de uitvoeringsagenda van het Landspakket staat dat een integrale doorlichting zal plaatsvinden van de (semi-)overheidsbedrijven en overheidsentiteiten naar legitimiteit van publiek aandeelhouderschap (dienen ze publieke belangen/doelen?), effectiviteit (bereiken ze de doelstellingen?) en doelmatigheid. Op basis van deze doorlichting zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd om de kwaliteit, effectiviteit en uitvoeringskracht van de overheidsorganisatie te verbeteren.⁶

2.5 In een van zijn adviezen gaf de Raad ook al in overweging om in het kader van de kostenbesparingen 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. De Raad gaf toen als voorbeelden het bureau van de High Commissioner Aruba Financial Center, de Aruba Investment Agency (ARINA), het Bureau EU en Koninkrijksrelatie, het Bureau Vertegenwoordiging EU, het Departamento di Progreso Laboral (DPL) en de directie Openbaar Vervoer.⁷

2.6 Het samenvoegen van diensten teneinde de beoogde doelstellingen met betrekking tot bepaalde beleidsterreinen op een meer effectieve en efficiënte wijze te bewerkstelligen, kan bereikt worden door beleid en uitvoering in één dienst onder te brengen. Op bepaalde beleidsterreinen is een scheiding gemaakt tussen beleidsinstanties en uitvoeringsorganen, terwijl uit de instellingsbesluiten blijkt dat de betreffende diensten dezelfde doelstellingen en taken hebben, of elkaar aanvullen. Met het oog op de beperkte omvang van de Arubaanse maatschappij en het voordeel om beleid en uitvoering - gezien de wisselwerking daartussen - onder één verantwoordelijke dienst te brengen, ziet de Raad ook voor andere diensten mogelijkheden tot samenvoeging. Zo zou het Bureau Traimerdia - belast met het realiseren van een naschoolse opvang van een kwalitatief hoog niveau - ondergebracht kunnen worden bij het Departamento pa Mucha y Hoben. Deze laatste heeft namelijk onder meer als doelstelling zorg te dragen voor de naleving en waarborging van de voorwaarden en de voorzieningen binnen de voor- en naschoolse kinderopvang.

Ook bij het Bureau City Inspector (BCI) en Directie Natuur en Milieu (DNM) is er een overlap met betrekking tot doelstelling en taken, namelijk op het gebied van de leefomgeving van de mens. Hoewel aan het BCI een meer uitvoerende rol is toegekend,

⁶ Zie onderdelen B.2 en B.4 van het Landspakket.

⁷ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening instelling ministeries 2014, d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.



is deze dienst ook belast met een signalerende en adviserende taak met betrekking tot beleid voor de leefomgeving. Aangezien de DNM op haar beurt onder meer verantwoordelijk is voor het ten uitvoer brengen en evalueren van beleid dat leidt tot een duurzame gezonde leefomgeving voor de mens, zijn de werkzaamheden van het BCI ondersteunend aan die van de DNM.

Een ander voorbeeld van een mogelijke samenvoeging betreft de twee diensten die verantwoordelijk zijn voor subsidieverlening, namelijk het Coördinatiebureau Overheidssubsidies (CBOS) en de Dienst Uitvoering Onderwijssubsidies (DUOS). Omdat bepaalde werkzaamheden van deze diensten elkaar overlappen - zoals vergelijkbare administratieve handelingen omtrent de subsidieverstrekingen, het ondersteunen bij de zoektocht naar en inzet van andere financieringsbronnen en het (mede-)ontwikkelen, initiëren, vaststellen, monitoren en evalueren van subsidiebeleid - zou met een samenvoeging van deze diensten een behoorlijke efficiëntieslag gemaakt kunnen worden.

Het komt de Raad voor dat ook de in de uitvoeringsagenda van het landspakket opgenomen doorlichting zou moeten leiden tot voorstellen tot het opheffen, dan wel clusteren van verschillende diensten en/of andere entiteiten.

2.7 Daarnaast is het takenpakket van de overheid niet statisch; niet alleen de in de inleiding genoemde uitdagingen waarvoor het Land Aruba staat, maar ook financieel-economische motieven en politiek bestuurlijke motieven kunnen van tijd tot tijd leiden tot veranderingen in de taakopvatting en het functioneren van de overheid.⁸ De Raad acht gezien het voorgaande de tijd rijp voor een herbezinning op het takenpakket van de overheid. Wat tot de taken van de overheid behoort, is, in ieder geval grotendeels, een politieke keuze.⁹

Wel zullen er altijd taken aan te wijzen zijn waarvoor de overheid steeds zelf, gezien de in het geding zijnde publieke belangen¹⁰, de verantwoordelijkheid zal dienen te dragen.¹¹ Naast de waarborging van de klassieke grondrechten en het handhaven van

⁸ Zie ook Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 7: 'Trends zoals de toenemende mondialisering, de voortschrijdende technologische ontwikkelingen, verandering in de samenstelling van de bevolking, toenemende aandacht voor het milieu hebben hier onmiskenbaar invloed op.'

⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 2: Publieke belangen kunnen worden gedefinieerd als maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt.

¹¹ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 7: 'Het betreft taken die het wezen van de staat raken en de grondwettelijke opdrachten tot overheidszorg, zoals defensie, onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid.'



de openbare orde en veiligheid¹² worden in hoofdstuk I en V van de Staatsregeling bijvoorbeeld een aantal beleidsterreinen genoemd waarvoor de overheid een specifieke zorgplicht heeft, zoals onderwijs, bevordering van voldoende werk- en woongelegenheden en de volksgezondheid.¹³ En in onderdeel B.1 van het landspakket staat dat de landen zorg dragen voor de continuïteit van vitale processen, waaronder in ieder geval wordt verstaan: elektriciteit, olievoorziening, internet- en datadiensten, drinkwatervoorziening, vlucht- en vliegtuigafhandeling, scheepvaartafhandeling, betalingsverkeer, de hulpdiensten en communicatie daartussen en medische instellingen.

2.8 Dit betekent echter niet, dat de overheid alle taken ook zelf moet (blijven) uitvoeren. Van de als overheidstaak aangemerkte taken dient vervolgens (opnieuw) bepaald te worden op welke wijze deze taken het beste uitgevoerd kunnen worden. De primaire vraag die daarbij aan de orde komt is of de overheid de uitvoering zelf ter hand dient te nemen of dat het overlaten aan andere (al dan niet publieke) entiteiten wenselijk is. De afweging van de uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat) dient te geschieden op basis van criteria van goed bestuur (algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid (bescherming van zwakkere groepen), doeltreffendheid, doelmatigheid en houdbaarheid).¹⁴

Indien blijkt dat op grond van deze afwegingen een bepaalde taak niet door de overheid zelf hoeft te worden uitgevoerd, dan dient vervolgens bepaald te worden wat de aangewezen vorm voor de uitvoering is en kan pas gekeken worden naar de mogelijke vormen van uitvoering buiten de overheid in enge zin. Zo zou de uitvoering van een taak extern kunnen worden verzelfstandigd door deze bijvoorbeeld onder te brengen in een publiekrechtelijke rechtspersoon, zelfstandig bestuursorgaan (met of zonder rechtspersoonlijkheid), (overheids-)NV of op te dragen aan een (gesubsidieerde) stichting. In het hiernavolgende zal hier nader op ingegaan worden.

3. Verzelfstandigingen

3.1 In het rapport 'Verantwoord Verzelfstandigen' staat dat verzelfstandigen geregeld als oplossing wordt gezien voor de beperkingen op het vlak van het financiële en het personele beheer binnen de dienst en dat als gevolg daarvan de inhoudelijke discussie over het primaat van de politiek, de positie van de overheid in de samenleving en de democratische legitimiteit bij concrete verzelfstandigingsdiscussies vaak niet of

¹² Al sinds de nachtwakerstaat is het handhaven van de openbare orde en veiligheid een traditionele overheidstaak. Dit mede in het licht dat de overheid als enige (niemand anders kan grondwettelijk deze taken uitvoeren) het geweldsmonopolie heeft.

¹³ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening inzake de instelling en aangelegenheden van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022).

¹⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 10.

onvoldoende systematisch aan de orde komen. Als gevolg hiervan ligt de vorm van de verzelfstandiging vaak te vroeg vast.¹⁵

Bijna twintig jaar geleden constateerde de Raad reeds dat ook in Aruba de nadruk vaker wordt gelegd op de opzet van de rechtsvorm van de te verzelfstandigen dienst, in plaats van op het verzelfstandigingsproces zelf.¹⁶

3.2 De Raad gaf daarbij aan dat het echter van belang is dat voor de aanvang van een verzelfstandigingsproces wordt bepaald of en welke mate van verzelfstandiging gewenst is. In dit kader is onder meer van belang (a) de mate waarin de ambtelijke en politieke top via de hiërarchische lijn wenst te kunnen blijven sturen op de uitvoering, (b) in hoeverre de dienstverlening een vitaal publiek belang dient en (c) de verantwoordelijkheid voor voldoende borging hiervan. De mate van overheidsinvloed wordt naar het oordeel van de Raad ook bepaald door (d) de mate van financiële overheidssteun en (e) de zwaarte van de publieke taak die de verzelfstandigde dienst vervult.

3.3 De Raad gaf verder aan dat het onderbrengen van bepaalde overheidstaken in een NV, stichting, of publiekrechtelijke rechtspersoon tevens gevolgen heeft voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat geldt voor overheids-NV's, publiekrechtelijke rechtspersonen die een publieke taak (de zogenoemde rechtspersoon sui generis) uitvoeren en alle instellingen, verenigingen, corporaties, stichtingen en andere lichamen die subsidie krijgen van het Land of het beheer voeren over gelden en goederen vanwege het Land verstrekt.¹⁷ Zoals in het rapport *Verantwoord Verzelfstandigen* staat, is een minister niet langer operationeel verantwoordelijk, maar blijft hij wel de eindverantwoordelijkheid houden voor een gedegen waarborging van de in het geding zijnde publieke belangen.¹⁸

Een minister heeft een aantal instrumenten tot zijn beschikking voor het waarborgen van die publieke belangen, zoals:¹⁹

- regelgeving (vastgelegd in wettelijke bepalingen, contractbepalingen, concessieverleningen of subsidievoorwaarden);
- marktregulering (het reguleren van concurrentie zowel op als om de markt);

¹⁵ Rapportage van de Commissie-Sint, *Verantwoord Verzelfstandigen*, 14 september 1994, p. 6.

¹⁶ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

¹⁷ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

¹⁸ Rapportage van de Commissie-Sint, *Verantwoord Verzelfstandigen*, 14 september 1994, p. 19.

¹⁹ Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Het borgen van publieke belangen', 26 april 2000, p. 10.

- aanwijzingsbevoegdheden (bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen op basis van een hiërarchische structuur: de politieke bestuurder geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikten);
- het versterken van de institutionele waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen (governance code); en
- adequate toezichts- en handhavingsmechanismen.

Welk instrument het meest geschikt is, hangt af van de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.²⁰ In de meeste gevallen zal het gaan om een combinatie van de mogelijke instrumenten.

3.4 In het rapport 'Verantwoord Verzelfstandigen' staat verder dat een adequaat toezicht beschouwd kan worden als het sluitstuk van goede sturing.²¹ Door toe te zien op de uitvoering van publieke taken door verzelfstandigde entiteiten geeft een minister inhoud aan zijn verantwoordelijkheid.

Zo dient met het toezicht op de naleving van wettelijke normen, kwaliteitseisen, veiligheidseisen, eisen met betrekking tot de volksgezondheid en het milieu, de waarborging van publieke belangen te worden bewerkstelligd.²² Daarnaast is toezicht nodig om na te kunnen gaan of sprake is van een rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen.²³

Van een gedegen toezicht kan echter alleen sprake zijn als er duidelijke regelgeving is opgesteld of duidelijke afspraken zijn gemaakt en vastgelegd in verleende concessies of aangegane contracten.²⁴

4. Algemeen beleidskader voor overheids-NV's en rechtspersonen met een publieke taak

4.1 Uit het verzoek aan de Raad om advies uit te brengen inzake de mogelijkheden tot controle en onderzoek van overheids-NV's door de Algemene Rekenkamer Aruba

²⁰ Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Het borgen van publieke belangen', 26 april 2000, p. 10.

²¹ Rapportage van de Commissie-Sint, Verantwoord Verzelfstandigen, 14 september 1994, p. 18.

²² Kamerstukken II 1999/2000, 27018, nr. 1, p. 6.

²³ Rapportage van de Commissie-Sint, Verantwoord Verzelfstandigen, 14 september 1994. P. 19: Over de besteding van ter beschikking gestelde collectieve middelen dient adequate en publieke verantwoording te worden afgelegd.

²⁴ Rapportage commissie Holtslag, 'De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund', 1 juli 1998, p. 4.: 'Als toezicht omschreven wordt als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren, dan (...).'

(hierna: ARA) en de Centrale Accountantsdienst (hierna: CAD), blijkt dat de regering al in 2002 een deugdelijke en transparante controle op overheids-NV's en andere rechtspersonen wenselijk achtte.²⁵ In het naar aanleiding van dat verzoek uitgebrachte advies stelde de Raad dat de staatsrechtelijke legitimatie voor rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken door de ARA en de CAD voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook heeft de Raad in dat advies gesteld dat de bevoegdheden van de CAD thans niet afdoende zijn geregeld en dat artikel 9 van de Comptabiliteitsverordening op dit punt dient te worden uitgebreid. Een zodanige wijziging is echter niet doorgevoerd.

4.2 In dat advies adviseerde de Raad ook om via een 'zogenaamd algemeen beleidskader, alle overheids-NV's en rechtspersonen die een publiekrechtelijke taak uitoefenen, te herstructureren dan wel te reguleren, zonder dat de doelstelling en het oogmerk van de verzelfstandiging wordt aangetast.'²⁶

Het algemeen beleidskader is een sturings- en normeringsmiddel van de overheid en heeft tot doel het bevorderen van de integriteit, doelmatigheid, deugdelijkheid en kwaliteit van de organisatie, zonder dat de overheid zich in de dagelijkse gang van zaken van het bedrijf mengt. De Raad gaf aan dat dit beleidskader gestandaardiseerde uitgangspunten moet bevatten, die onder meer betrekking hebben op interne structuren van *checks and balances*, de externe verantwoordingsplicht²⁷, de inrichting van de statuten, de van toepassing verklaring van de comptabele voorschriften, de bevoegdheid van de ARA en de CAD, de betrokkenheid van de Staten bij vervreemding van de aandelen, de vereisten voor benoeming tot commissarissen, de verplichting om beleidsplannen, grote projecten en begrotingen van te voren goed te laten keuren door de raad van commissarissen en richtlijnen en procedures die in acht moeten worden genomen door de directeur bij de uitoefening.²⁸

4.3 De Raad herhaalde deze adviezen meerdere malen.²⁹ Hij is van mening dat aan de basis van elke entiteit een systeem van *checks and balances* dient te staan waarmee

²⁵ Zie het verzoek tot advies aan de Raad van Advies van 21 januari 2002 inzake de mogelijkheden tot controle en onderzoek van overheids-NV's door de Algemene Rekenkamer en de Centrale Accountantsdienst, naar aanleiding waarvan de Raad op 4 maart 2002 heeft uitgebracht, kenmerk RVA 10-02.

²⁶ Zie het advies van de Raad d.d. 4 maart 2002, kenmerk RVA 10-02. Deze opmerking werd herhaald in het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten, d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

²⁷ Zo is in dit kader een publicatieplicht van bijvoorbeeld de jaarrekeningen binnen een bepaalde termijn van belang.

²⁸ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten, d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

²⁹ Zie onder meer het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening houdende machtiging van de minister van Volksgezondheid tot oprichting van een naamloze vennootschap, genaamd

onder meer wordt gewaarborgd wordt dat een gezond financieel beleid wordt gevoerd. Deze waarborgen zijn bedoeld ter bescherming van de belanghebbenden (waaronder het Land zelf en indirect de burger).

4.4 Hiernaast is het ook belangrijk om met een verantwoord dividend- en reserveringsbeleid een gezonde vermogenspositie te waarborgen.³⁰ In de afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van 2 mei 2015³¹ is de noodzaak van dergelijke waarborgen in het kader van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën eveneens benadrukt. Er is immers afgesproken dat Aruba er voor zorg draagt dat zij regelgeving heeft die voldoet aan internationaal aanvaarde normen op het gebied van:

- a) procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen door de landen³²;
- b) richtlijnen voor het dividendbeleid van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt; en
- c) procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt.

De Raad stelde in de bijlage bij zijn advies van 21 februari 2020³³ dat:

‘het voor elke kapitaalvennootschap essentieel is om capabele bestuurders en een divers, deskundig en evenwichtig samengesteld bestuur en (onafhankelijke) raad van commissarissen te hebben. Capabele bestuurders en deskundige commissarissen zijn cruciaal voor het goed functioneren van de onderneming waarbij zij ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk zijn voor respectievelijk de uitvoering van en het toezicht op de dagelijkse gang van zaken.

Landslaboratorium Aruba NV alsmede houdende bepalingen in verband met de aanvang door deze naamloze vennootschap van haar werkzaamheden (Landsverordening privatisering landslaboratorium) d.d. 30 september 2008, kenmerk RvA 232-08, en de bijlage bij het advies inzake 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 RvA 04-20.

³⁰ Zie de bijlage bij het advies inzake 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 RvA 04-20.

³¹ De aanvullende afspraken uit deze overeenkomst, waaronder de onderhavige, zijn in het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 herbevestigd.

³² Voorbeelden van ongewenste vervreemding zijn gevallen waarin de aandelen van de overheid in een strategisch belangrijk bedrijf zoals de exploitatie van zee- en luchthavens of nutsbedrijven aan een (dubieuze) buitenlandse partij worden overgedragen. Een dergelijke overdracht kan immers de veiligheid en integriteit in gevaar brengen dan wel de situatie creëren dat de continuïteit van de publieke dienstverlening niet meer kan worden gewaarborgd.

³³ Zie de bijlage bij het advies inzake 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 RvA 04-20.



Overheidsdeelnemingen zijn daarnaast actief in een maatschappelijk complexe omgeving, waarbij rekening moet worden gehouden met uiteenlopende belangen. Deze maatschappelijke context stelt hoge eisen aan de competenties en eigenschappen van betreffende bestuurders en commissarissen die hun functie met inachtneming van de door de wet en de statuten getrokken grenzen moeten kunnen uitoefenen zonder politieke inmenging.³⁴

De praktijk leert echter dat de politiek veel invloed uitoefent op de benoeming van de directeuren en toezichthouders.

Daarnaast is het niet ongebruikelijk dat bij elke kabinetswijziging de zittende commissarissen en toezichthouders en soms ook de bestuurders worden ontslagen, omdat het nieuwe kabinet bij voorbaat geen 'vertrouwen' in hen heeft. Dit zonder enige toetsing van het functioneren van de leden.

Deze aardverschuiving in toezichthoudende organen leidt echter tot verlies aan deskundigheid en ervaring, waardoor de continuïteit van het toezicht en in voorkomende gevallen ook de continuïteit van het bestuur in het gedrang kan komen.

Integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede adequaat toezicht daarop en het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht zijn evenwel essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en toezicht door de raad van commissarissen en daarmee het welslagen van de onderneming.³⁵ Ter waarborging van deze essentiële punten dienen goed gestructureerde op verdiensten gebaseerde, transparante benoemingsprocedures³⁶ en eisen, alsmede adequate ontslagprocedures te worden vastgesteld.³⁷

³⁴ Zie aanbeveling II OECD Guidelines on Corporate Governance on State-owned Enterprises, (2015), p. 18: 'The government should not be involved in the day-to day management of SOES and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives [...] the state should let SOE boards exercise their responsibilities and respect their independence.'

³⁵ Zie voornoemde OECD-richtlijnen, p. 18: 'The state should act as an informed and active owner, ensuring that the governance of SOE's is carried out in a transparent and accountable manner, with a high degree of professionalism and effectiveness'.

³⁶ Bij de akte van oprichting mag worden bepaald, dat de benoeming door de algemene vergadering van aandeelhouders (ava) geschiedt uit een voordracht, welke ten minste twee personen voor elke te vervullen plaats bevat. De ava is echter bevoegd om zodanige voordracht steeds het bindend karakter te ontnemen bij een besluit, genomen met twee derde van de uitgebrachte stemmen, vertegenwoordigende meer dan de helft van het geplaatste kapitaal (artikel 121 jo. 110 van het Wetboek van Koophandel) (AB 1990 no, GT 50).

³⁷ De OECD beveelt onder meer aan op pagina 39 van haar richtlijnen een benoeming via transparante procedures op basis van profielschetsen, eisen van kennis (ondersteund door ervaring), vaardigheden en karaktereigenschappen op basis van een voordracht door een onafhankelijke (deskundige) commissie. Dit laatste is kennelijk met het oog op het depolitiseren van benoemingen.



5. Externe verzelfstandiging

Hiervoor werden in onderdeel 2.8 naast de overheids-NV's twee andere vormen van externe verzelfstandiging genoemd, namelijk een zelfstandig bestuursorgaan en een stichting.

5.1 Zelfstandige bestuursorganen

5.1.1 Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn in feite overheidsinstanties die buiten de gewone departementale en hiërarchische organisatie vallen en speciaal met het oog op de uitoefening van een bepaalde taak in het leven zijn geroepen.³⁸ Een juridische definitie van het zbo-begrip kan worden gevonden in de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Aanwijzingen): een bestuursorgaan dat bij landsverordening met openbaar gezag is bekleed, dat niet hiërarchisch is ondergeschikt aan een minister en dat niet een adviescollege is, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.³⁹

5.1.2 Zbo's kunnen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm hebben en eventueel rechtspersoonlijkheid bezitten. Bekende voorbeelden van zbo's die rechtspersoonlijkheid naar publiekrecht bezitten, zijn onder meer de Sociale Verzekeringsbank, het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekostenverzekering, de recent ingestelde Aruba Fair Trade Authority en de Centrale Bank van Aruba (hierna: CBA), zeker voor wat betreft de toezichtstaken met betrekking tot de financiële sector, die aan de CBA zijn opgedragen.

5.1.3 Het belangrijkste kenmerk van een zbo is dat zij in de uitvoering van haar taken niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt.⁴⁰ Dit betekent dat een volledige controle door de Staten niet mogelijk is. Al vanwege dit democratisch tekort is de Raad de mening toegedaan dat de regering terughoudend dient te zijn in het gebruik van deze organisatievorm. Het is dan ook terecht dat de Aanwijzingen op dit punt voorschrijven dat er zo weinig mogelijk zbo's worden ingesteld en dat publieke taken zoveel mogelijk onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd.⁴¹ Hoewel de Aanwijzingen een aantal voorschriften bevat ten aanzien van de instelling en motivering van een zbo, zijn deze beperkt en naar hun aard niet bindend.⁴²

5.1.4 De Raad acht het dan ook wenselijk dat er een uniform beleidskader voor zbo's tot stand wordt gebracht die zou kunnen dienen als toetsingskader voor de instelling, inrichting en aansturing van zbo's. Dit beleid dient eenduidig te zijn en zou vanuit één

³⁸ A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht (2019), p. 590-591.

³⁹ Aanwijzing 5.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁰ Zie noot 34.

⁴¹ Zie Aanwijzing 5.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴² Aanwijzingen voor de regelgeving, paragraaf 5.3, alsmede bijlage II Modelbepalingen instellingsverordening ZBO.

centraal punt geïmplementeerd dienen te worden; dit alles teneinde onnodige verschillen tussen zbo's te voorkomen. Een goede regeling waarin instrumenten worden vastgelegd voor toezicht, sturing van beleid en beheer van zbo's zou de praktijk immers een goede dienst kunnen bewijzen. Voor het opstellen van een dergelijke regeling zou de Nederlandse Kaderwet voor ZBO's als leidraad kunnen dienen.

De Nederlandse ervaringen met voormelde kaderwet vragen echter wel enige doordenking. Zo worden er in de literatuur⁴³ enkele suggesties gedaan tot verandering, namelijk:

- a) de instelling van een zbo dient uitsluitend te geschieden vanwege het motief van de aard van de bevoegdheid; scheiding van beleid en uitvoering en participatie alsmede overige motieven zijn onvoldoende voor het instellen van een zbo;
- b) de zbo, zoals deze in de Nederlandse Kaderwet zbo's is geregeld, dient eenvoudiger te worden gemaakt;
- c) in beginsel wordt aan een zbo geen rechtspersoonlijkheid verleend;
- d) zbo's dienen geen regelgevende bevoegdheid te hebben (primaat van de wetgever);
- e) het begrip zbo, zoals dat in artikel 1 van de Nederlandse Kaderwet is opgenomen, zou moeten worden verbeterd.

De Raad merkt hierbij op dat de Staatsregelingen van Curaçao en Sint Maarten reeds een voorziening ter zake bevatten. Overwogen zou kunnen worden ook de basis voor de instelling van een zbo in de Arubaanse Staatsregeling te verankeren, met een delegerende bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij landsverordening en landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

5.2 Stichtingen

5.2.1 Een stichting is een organisatievorm met rechtspersoonlijkheid naar burgerlijk recht, die doorgaans gebruikt wordt om een in de statuten opgenomen maatschappelijk, sociaal of ideëel doel te behalen; een stichting heeft in principe geen winstoogmerk.

5.2.2 Volgens het Nederlandse beleidskader voor stichtingen blijft de relatie met de overheid in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie en het afleggen van verantwoording over de besteding daarvan via en op grond van de subsidievoorwaarden⁴⁴; als een minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de

⁴³ S.E. Zijlstra, 'Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm' (2019), p. 148.

⁴⁴ In Nederland wordt voor een mogelijke oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en stichtingen gebruik gemaakt van het beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen. Dit kader bevat onder meer kernregels en bepaalt de normen van een stichting.

taken, dan is de stichting niet de juiste rechtsvorm. De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken dienen in verhouding te staan tot de verantwoordelijkheid van een minister. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en daarbij behorende bevoegdheden passen niet bij een privaatrechtelijke rechtsvorm met een zelfstandig bestuur, zoals een stichting.

5.2.3 Gezien het gebruik van een privaatrechtelijke rechtsvorm in het publieke domein, is het noodzakelijk om de bevoegdheden van de minister ten aanzien van de stichting afdoende te regelen. Zo regelt de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht een aantal bevoegdheden voor subsidieverstrekende organen. Aangezien in de Arubaanse situatie bevoegdheden (nog) niet zijn vervat in wetgeving zouden die bevoegdheden in de Arubaanse situatie in de statuten dienen te worden opgenomen om rechtskracht te hebben.

Steeds zal echter de vraag gesteld dienen te worden of de gewenste bevoegdheden de stichtingsvorm rechtvaardigen. Immers, hoe meer invloed hoe meer verantwoordelijkheid en hoe meer verantwoordelijkheid, hoe minder een privaatrechtelijke organisatievorm voor de hand ligt⁴⁵:

- een stichting heeft immers een eigen bestuur dat volledig bevoegd is om alle besluiten te nemen; en
- de stichting is juist bedoeld om taken door de samenleving uit te laten voeren waarbij de invloed van de minister beperkt dient te zijn.

6. Verzelfstandigingen in Aruba

6.1 De Raad maakt in dit onderdeel een aantal opmerkingen ten aanzien van verzelfstandigingen in Aruba en geeft vervolgens een aantal concrete voorbeelden van gevallen die door hem als problematisch worden bestempeld. De voorbeelden die de Raad aanhaalt beogen niet uitputtend te zijn, maar proberen de grootste knelpunten te verduidelijken, zoals het ontbreken van een duidelijke motivering in de toelichting, waaruit de noodzaak tot verzelfstandigen blijkt en waarom gekozen wordt voor een bepaalde vorm van verzelfstandigen. Ook schiet de financiële onderbouwing in de toelichting vaak tekort en wordt het feit dat bij verzelfstandigingen steeds vaker de financiering van de betreffende overheidstaak via een bestemmingsheffing plaatsvindt als onwenselijk beschouwd. Daarnaast roept de rol die aan de minister bij met name het instellen van zogenaamde publiekrechtelijke rechtspersonen, sui generis, wordt toebedeeld vragen op.

⁴⁵ Nederlands Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen, p. 12.

Verder maakt de financiële positie bij een aantal overheidsdeelnemingen dat een herziening over het voortzetten van deze ondernemingen in deze vorm overwogen zou moeten worden. Het ontbreken van recente financiële informatie, overigens niet alleen bij deze overheidsdeelnemingen, belemmert het toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen. Als laatste wordt met specifieke voorbeelden verduidelijkt waarom het ter zake ontbreken van concrete normstelling in wettelijke voorzieningen als problematisch moet worden beschouwd.

6.2 De noodzaak tot verzelfstandigen dient deugdelijk te worden gemotiveerd. Een verzelfstandiging dient namelijk te worden gezien vanuit het oogpunt van de publieke taak die de te verzelfstandigen overheidsdienst vervult en zal gaan vervullen na verzelfstandiging. Vanuit dit oogpunt dient bepaald te worden welke mate van verzelfstandiging gewenst is. Hieruit zou dan de motivatie voor de keuze van de rechtsvorm moeten volgen. Met name gezien de implicaties voor de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandigingen en privatiseringen is het noodzakelijk dat de toelichting bij ontwerp-wetgeving waarin een verzelfstandiging wordt voorgesteld hier nader op ingaat. De Raad constateert echter dat de betreffende toelichtingen op deze punten te kort schieten.

Zo was het publieke belang bij het adequate functioneren van het medisch centrum de motivering voor de instelling van het Centro Medico Rudy Engelbrecht als een zogenaamde publiekrechtelijke rechtspersoon sui generis. Deze motivering was voor de Raad onvoldoende.⁴⁶ De Raad stelde dat de publieke belangen ook op een andere manier gewaarborgd kunnen worden. Het ziekenhuis Dr. H.O. Oduber werd immers in de vorm van een stichting gegoten.

Hetzelfde werd geconstateerd ten aanzien van de voorgestelde overdracht van het rioolnetwerk en de vuilverbrandingsinstallatie aan een dochter-NV van Utilities Aruba N.V. In de toelichting worden naast financiële beweegredenen nog enkele andere motieven voor de voorgestelde verzelfstandiging aangedragen.⁴⁷ Er wordt meerdere malen gesteld dat de nieuwe entiteit de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), de rioolstelsels en de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos op een meer bedrijfsmatige manier kan exploiteren met als voordelen meer efficiency, meer

⁴⁶ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een publiekrechtelijke rechtspersoon genaamd Centro Medico Dr. Rudy Engelbrecht (Landsverordening instelling Centro Medico Dr. Rudy Engelbrecht), d.d. 27 augustus 2004, kenmerk RvA 168-04.

⁴⁷ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening houdende voorzieningen ten behoeve van de overdracht van de drie rioolwaterzuiveringsinstallaties van het Land te Bubali, Parkietenbos en Zeewijk, de rioolstelsels van het Land, de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos, alsmede alle daarmee samenhangende toebehoren, aan de naamloze vennootschap Aruba Wastewater Sustainable Solutions N.V. (Landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbrandingsinstallatie), d.d. 25 oktober 2023, kenmerk RvA 61-23.

flexibiliteit, een verbeterde kwaliteit van dienstverlening en meer innovatie.⁴⁸ Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende dat de hier voorgestelde verzelfstandiging de beste manier is om de hierboven genoemde voordelen te behalen. Niet duidelijk wordt waarom bestaande interne processen niet zodanig aangepast kunnen worden dat meer flexibiliteit wordt gecreëerd en beslissingsprocessen op management- en operationeel niveau versneld worden.

6.3 In de meeste aan de Raad voorgelegde verzelfstandigingsontwerpen schiet de financiële onderbouwing in de toelichting tekort. Ook wordt de te verzelfstandigen overheidstaak steeds vaker gefinancierd door een bestemmingsheffing ter zake in te voeren. Zo werd de Bestemmingsheffing AZV ingevoerd om de AZV mede te financieren, de toeristenheffing voor het financieren van de Aruba Tourism Authority en de nu voorgestelde verhoging van de Bijzondere Belasting Verblijf voor de financiering van de RWZI. Deze ontwikkeling leidt tot versnipperd en ingewikkeld belastingstelsel en een, op ondoorzichtige wijze, stijgende belastingdruk.

6.4 Daarnaast heeft de Raad bij meerdere voorstellen tot het instellen van publiekrechtelijke rechtspersonen, sui generis, aangegeven dat de grote rol die de minister in deze gevallen wordt toebedeeld haaks staat op de doelstellingen van een verzelfstandiging, namelijk het creëren van afstand tot het openbaar bestuur.⁴⁹ De Raad stelt dat hierdoor wel wordt bereikt, dat de wettelijke regels waaraan het Land en 's Lands organen en diensten normaliter gebonden zijn, zoals de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), niet meer van toepassing zijn. De rechtspersoon is feitelijk/materieel (vanwege de invloed van de minister) onderdeel van het Land, maar formeel zijn de regels die voor het Land zijn gesteld niet van toepassing. De Raad acht dit een ongewenste situatie.

6.5 In de bijlage bij zijn advies bij de Landsbegroting 2020 gaf de Raad verder aan dat het uiteindelijke doel van de overheidsdeelneming het maximaliseren van de maatschappelijke waarde dient te zijn door een efficiënte allocatie van middelen⁵⁰ en

⁴⁸ Zie de toelichting bij de ontwerp-landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbrandingsinstallatie, p. 3 en 4.

⁴⁹ Zie het advies van de Raak inzake de ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezittende instantie met de naam Servicio di Limpiesa di Aruba (Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba), d.d. 18 februari 2004, kenmerk RvA 225-03 en het advies van de Raak inzake de ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezittende instantie met de naam Aruba Tourism Authority (Landsverordening instelling Aruba Tourism Authority), d.d. 17 december 2010, kenmerk RvA 231-10.

⁵⁰ Zie de bijlage bij het advies van de Raad inzake 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, RvA 04-20, waarin de Raad aangaf met het begrip overheidsdeelneming wordt bedoeld dat de overheid aandelen houdt in een kapitaalvennootschap. De OECD omschrijft dit begrip als volgt: 'For the purpose of the Guidelines, any

dat daarom bij het aangaan van een deelneming in een vennootschap door het Land getoetst dient te worden aan vier algemene criteria. Deze criteria zijn: (1) er moet sprake zijn van een publiek belang dat niet alleen met wet- en regelgeving te borgen is, (2) het publiek belang moet zijn vertaald in een welomschreven beleidsdoelstelling, (3) de deelneming moet een passend rendement opleveren, waarbij tevens de financiële continuïteit van de onderneming is gewaarborgd en (4) het Land dient met enige regelmaat te bezien of de beleidsdoelstelling en de taak van de onderneming daarbij nog actueel zijn.⁵¹

De Raad gaf in dit advies ook aan dat bezien moet worden of de gevallen waarin het Land deelneemt in een onrendabele onderneming, die in stand wordt gehouden door overheidssubsidies, deze toets kunnen doorstaan. In dit verband kan gedacht worden aan entiteiten zoals Serlimar, Arubus NV en Post Aruba NV. De Raad constateert keer op keer dat de financiële situatie bij deze overheidsbedrijven te wensen overlaat. Serlimar, Post Aruba NV en Arubus NV leiden nog steeds jaarlijks verlies en ontvangen (extra) financiering via Landsbijdragen en subsidie. Gelet op de aanhoudende penibele (financiële) situatie zou de regering zich dienen te beraden over het bestaansrecht van voornoemde entiteiten in de huidige vorm. Ter illustratie geven de navolgende tabellen inzicht in de omvang van de landsbijdragen aan genoemde entiteiten en de ontwikkeling daarvan sinds 2021 alsmede in de mate waarin deze entiteiten in staat zijn gebleken te voldoen aan hun financiële rapportageverplichting.

Bijdragen vanuit Land zoals opgenomen in de Landsbegrotingen:

	Serlimar	Post Aruba NV	Arubus
	Kostenpost: goederen & diensten	Kostenpost: lokale vermogensoverdracht	Kostenpost: subsidies
2021	21,7 mln.	3,8 mln	10,6 mln
2022	24,8 mln	3,8 mln	8,3 mln
2023	20,3 mln	3,8 mln	10,6 mln
2024	21,2 mln	3,8 mln	10,6 mln

corporate entity recognised by national law as an enterprise, and which the state exercises ownership, should be considered as an SOE. This includes joint stock companies, limited liability companies and partnerships limited by shares [...]', OECD Guidelines on Corporate Governance on State-owned Enterprises, (2015), p. 14, vindplaats: www.oecd.org.

⁵¹ Deze criteria zijn ontleend uit het rapport 'Naar een actief aandeelhouderschap', drs. Carla Aalse e.a. (18 september 2019), p. 45, vindplaats: www.rijksoverheid.nl. Zie tevens pagina 14 van voornoemde OECD-richtlijnen.

Laatst ingediende jaarrekening:

	Serlimar	Post Aruba	Arubus
	2016	2018	2019

De achterstanden in het vaststellen van de jaarrekeningen belemmeren het toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen. Uit de toelichting bij de ontwerp-Landsbegroting 2024 lijkt de regering van meerdere overheidsentiteiten niet de beschikking te hebben over actuele cijfers en lijken derhalve niet (tijdig) te voldoen aan de wettelijke verplichting tot het opstellen van hun jaarrekening. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat ook geen tijdige deponering bij de kamer van koophandel kan plaatsvinden en evenmin tijdig aangifte winstbelasting kan worden gedaan.⁵² Het is daarnaast in het verleden ook voorgekomen dat belastingafdrachten niet tijdig werden gedaan en dat na verloop van tijd deze achterstanden resulteerden in een noodzakelijke additionele subsidie aan de betreffende entiteiten.⁵³

Uit een door PWC uitgevoerde doorlichting van een aantal overheidsbedrijven bleek dat voor een aantal bedrijven professionele doorontwikkeling van de organisatie noodzakelijk is om succesvol te kunnen zijn.⁵⁴ In een aantal gevallen mist de basisinformatie (op financiën, kritieke prestatie indicatoren op het primaire proces) die het management nodig heeft om de organisatie effectief te kunnen aansturen. Volgens het PWC-rapport zou dit prioriteit moeten krijgen bij het management van en het toezicht op de organisatie, gesteund door de eigenaar (land Aruba); dit geldt in ieder geval voor Post Aruba en Serlimar.

6.6 Tevens is het door het ontbreken van normstelling in wettelijke voorzieningen in een aantal gevallen onduidelijk aan welke maatstaven moet worden voldaan en op welke normen de toezichthouder moet toezien. Het gebrek aan wettelijke normen betekent in feite dat naar eigen inzicht gehandeld kan worden, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met andere door de overheid te behartigen belangen.⁵⁵

⁵² Zie bijlage XIII in de toelichting bij de ontwerp-Landsbegroting 2024.

⁵³ Zie de Zienswijze Land Aruba traject 1, inzake de doorlichting van (semi)overheidsbedrijven en overheidsentiteiten, d.d. 27 januari 2023, p. 4, vindplaats https://cuatro.sim-cdn.nl/arubaoverheid2858bd/uploads/doorlichting_b2_landspakket.pdf.

⁵⁴ Zie rapport PWC, 'Doorlichting overheidsbedrijven Aruba', augustus 2022, p. 9.

⁵⁵ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening houdende voorzieningen ten behoeve van de overdracht van de drie rioolwaterzuiveringsinstallaties van het Land te Bubali, Parkietenbos en Zeewijk, de rioolstelsels van het Land, de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos, alsmede alle daarmee samenhangende toebehoren, aan de naamloze vennootschap Aruba Wastewater Sustainable

Zo is Serlimar op grond van artikel 2 van de Landsverordening instelling Servicio di Limpieza di Aruba (AB 2005 No. 5) belast met het op een efficiënte wijze inzamelen en verwerken van afval overeenkomstig de daarvoor geldende milieunormen. Het nog altijd ontbreken van concrete milieunormen, maakt dat er onduidelijkheden kunnen ontstaan die het waarborgen van een verantwoorde inzameling en verwerking van afval en een effectief toezicht daarop kunnen belemmeren.

Ook bij de voorgenomen overdracht van de rioolinstallaties en het verzelfstandigen van de RWZI's werd het ontbreken van concrete normstelling in wettelijke voorzieningen als problematisch bestempeld.

Het ontbreken van een algemeen wettelijk kader met betrekking tot afvalstoffenverwerking maakt dat niet duidelijk is aan welke normen de te zijner tijd verzelfstandigde entiteit moet voldoen en of die normen zodanig gehandhaafd kunnen worden, dat de in het geding zijnde publieke belangen, zoals het milieu en de volksgezondheid, voldoende bescherming genieten. Het gebrek aan wettelijke normen betekent in feite dat de NV naar eigen inzicht kan handelen, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met de belangen van de natuur, het milieu en de burger.

6.7 Ook de uitvoering van het subsidiestelsel en het hierbij behorende subsidiebeleid in Aruba vertonen een aantal gebreken en knelpunten. Het Economisch Bureau Amsterdam (hierna: EBA) heeft in opdracht van de Arubaanse regering en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek verricht naar het subsidiebeleid in Aruba.

6.8 Uit het eindrapport blijkt ten eerste dat er sprake is van een versnipperd subsidielandschap waarbij veel instellingen relatief kleine bedragen ontvangen en instellingen sterk afhankelijk zijn van subsidie. Verder blijkt dat het uit te voeren subsidiebeleid en de vigerende wetgeving niet met elkaar stroken.⁵⁶

In de Subsidieverordening 1990 is namelijk het op input geënte stelsel geregeld. Hoewel deze verordening nog steeds van kracht is, wordt er al vanaf 2016 gewerkt met een output-subsidiestelsel. Voor de coördinatie en de uitvoering van dit nieuwe subsidiestelsel is in 2016 het Coördinatiebureau Overheidssubsidie (CBOS) ingesteld. Het Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017 (Handboek) beschrijft het subsidieproces van het outputgerichte stelsel. Dit stelsel is echter nog steeds niet wettelijk verankerd. Aangezien de subsidieprocessen van deze stelsels niet met elkaar overeenkomen, is onduidelijk wat het geldende subsidiebeleid is.

Solutions N.V. (Landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbrandingsinstallatie), d.d. 25 oktober 2023, kenmerk RvA 61-23.

⁵⁶ Eindrapport Economisch Bureau Amsterdam 'Subsidiebeleid Aruba', juni 2022, p. 5.

6.9 Verder blijkt dat er tekortkomingen zijn in de rechtmatigheid van subsidies. Aanvragen en toekenningen voldoen vaak noch aan de wettelijke vereisten, zoals deze verankerd zijn in de Subsidieverordening 1990, noch aan de vereisten uit het Handboek.⁵⁷ Het niet voldoen aan de (wettelijke) vereisten heeft echter geen gevolgen voor toekenning en uitbetaling van subsidies.⁵⁸

Ook wordt er regelmatig meer subsidie uitgekeerd dan wettelijk is toegestaan. Ten slotte vindt er zelden een eindafrekening of verrekening van uitgekeerde voorschotten en subsidies plaats.⁵⁹

6.10 Het EBA concludeert dat subsidieverlening een automatisme lijkt te zijn geworden en te weinig plaatsvindt op basis van beleidsmatige overwegingen. Bovendien is er onvoldoende aandacht voor doelmatigheid. De beleidsdoelen van instellingen zijn niet altijd geëxpliciteerd en er vindt geen afweging plaats of de subsidieverlening doelmatig is, noch ex ante noch ex post.⁶⁰ Hierdoor is sprake van onvoldoende borging van een rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies.⁶¹

6.11 De knelpunten in het subsidiestelsel, het daarbij behorende subsidiebeleid en het belang van toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding van verstrekte subsidies komen bijvoorbeeld tot uiting in de situatie die ontstond met de Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba (hierna: SABA). In het voorjaar van 2023 is er een impasse ontstaan tussen het Land Aruba en de SABA over onder meer het verschil in visie en het te voeren beleid tussen SABA en de verantwoordelijke minister, de hoogte van de subsidie en het wel of niet rechtmatig en doelmatig gebruik ervan.⁶² Uit de Najaarsnota 2023 maakt de Raad op dat het middelen betreft die het Land reeds in het dienstjaar 2017 beschikbaar heeft gesteld.⁶³ Eenduidige regelgeving, daarop gebaseerd beleid en het tijdig afleggen van (financiële) verantwoording door de gesubsidieerde instelling over de beleidsuitvoerig en de besteding van de verstrekte middelen⁶⁴ maken een betere en tijdige aansturing door de minister mogelijk en zorgen ervoor dat beter kan worden toegezien op de besteding van de verstrekte collectieve middelen.

⁵⁷ Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer Aruba, *Focusonderzoek: Zicht op subsidie* van de Algemene Rekenkamer, 2019.

⁵⁸ Eindrapport Economisch Bureau Amsterdam 'Subsidiebeleid Aruba', juni 2022, p. 5.

⁵⁹ Eindrapport Economisch Bureau Amsterdam 'Subsidiebeleid Aruba', juni 2022, p. 5.

⁶⁰ Uit het overzicht in de bijlage bij de Ontwerp-Landsbegroting 2024 blijkt dat de overheid van een aantal stichtingen niet beschikt over actuele cijfers.⁶⁰

⁶¹ Eindrapport Economisch Bureau Amsterdam 'Subsidiebeleid Aruba', juni 2022, p. 5.

⁶² Zie het eindrapport van de Werkgroep Ouderenzorg in Perspectief, d.d. 14 augustus 2023, p. 1.

⁶³ Najaarsnota 2023, p. 6.

⁶⁴ Volgens het Eindrapport van de Werkgroep Ouderenzorg in Perspectief waren in juni 2023 de jaarverslagen over 2021 en 2022 nog niet ingediend (zie pagina 5 van het Eindrapport).

7. Samenvatting

7.1 De Raad acht de tijd rijp voor een herbezinning op het takenpakket van de overheid. Van de op grond van deze herbezinning als overheidstaak aangemerkte taken dient vervolgens (opnieuw) bepaald te worden op welke wijze deze taken het beste uitgevoerd kunnen worden. De vraag die daarbij aan de orde komt is of de overheid de uitvoering zelf ter hand dient te nemen of dat het overlaten aan andere (al dan niet publieke) entiteiten wenselijk is.

7.2 De afweging van de uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat) dient te geschieden op basis van criteria van goed bestuur (algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid (bescherming van zwakkere groepen), doeltreffendheid, doelmatigheid en houdbaarheid).⁶⁵ Het is van belang dat gestreefd wordt naar de grootst mogelijke effectiviteit en efficiency in het uitvoeren van de taken en dat de lasten voor particulieren en bedrijven zoveel mogelijk worden beperkt, waarbij rekening moet worden gehouden met de waarborging van de in het geding zijnde publieke belangen, de wijze waarop maatschappelijke verantwoording kan worden afgelegd, de mate van betrokkenheid bij beleidsvorming, corporate governance en toezichtstructuren (ook bij subsidieverlening). Teneinde de mogelijkheden tot democratische controle niet al te zeer te beperken, dient bij het opdragen van de uitvoering van publieke taken aan onafhankelijke entiteiten enige terughoudendheid in acht te worden genomen.⁶⁶

7.3 Indien blijkt dat op grond van deze afwegingen een bepaalde taak niet door de overheid zelf hoeft te worden uitgevoerd, dan dient bepaald te worden wat dan de aangewezen vorm voor de uitvoering is en kan gezocht worden naar vormen van uitvoering van taken buiten de overheid. Zo kan de uitvoering van een dergelijke taak worden verzelfstandigd door deze bijvoorbeeld onder te brengen in een (overheids-)NV of op te dragen aan een (gesubsidieerde) stichting. Het is dan van belang dat publieke en private verantwoordelijkheden zodanig verdeeld worden, dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken.⁶⁷

7.4 Voor het kunnen waarborgen van publieke belangen is het van belang dat duidelijke regels gesteld worden, die worden vastgelegd in regelgeving, contracten of

⁶⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 10.

⁶⁶ Zie het advies van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriele verantwoordelijkheid (Bijlage kamerstukken II, 2019/20, 35300, nr. 78).

⁶⁷ Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Het borgen van publieke belangen', 26 april 2000, p. 9 en 10.

concessieverleningen.⁶⁸ Duidelijke regels en afspraken zijn immers essentieel om toe te kunnen zien op de naleving ervan.⁶⁹

7.5 Het is van belang dat voor de aanvang van een verzelfstandigingsproces wordt bepaald welke mate van verzelfstandiging gewenst is.⁷⁰ Uit de toelichting bij de (voorgestelde) verzelfstandigingen blijkt vaak niet of voor de aanvang van een verzelfstandigingsproces wordt bepaald welke mate van verzelfstandiging gewenst is.⁷¹ De afwegingen die hierbij een rol spelen zijn ten eerste de wenselijkheid van de ambtelijke en politieke top om via de hiërarchische lijn te sturen op de uitvoering. Andere van belang zijnde factoren zijn de mate waarin de marktwerking beperkt blijft, de dienstverlening een vitaal publiek belang dient en de verantwoordelijkheid voor voldoende borging hiervan. Met name gezien de implicaties voor de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandigingen en privatiseringen is het noodzakelijk dat de toelichting hier nader op ingaat.

7.6 Verder is het in een aantal gevallen door het ontbreken van normstelling in wettelijke voorzieningen onduidelijk aan welke maatstaven moet worden voldaan en op welke normen de toezichthouder moet toezien. Het gebrek aan wettelijke normen betekent in feite dat naar eigen inzicht gehandeld kan worden, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met andere door de overheid te behartigen belangen.⁷²

7.7 De financiële situatie bij verschillende overheids-NV's en publiekrechtelijke rechtspersonen baart nog altijd zorgen en brengt bepaalde risico's met zich voor het Land. Ten eerste bestaat het risico, dat taken niet naar behoren (kunnen) worden uitgeoefend, waardoor de waarborging van de publieke belangen in de knel komt. De betreffende minister is hier uiteindelijk verantwoordelijk voor. Daarnaast zijn er financiële tekorten ontstaan die door het Land aangezuiverd worden. Aangezien het hier gaat om de besteding van publieke middelen, draagt de minister ook in deze een verantwoordelijkheid.

⁶⁸ Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Het borgen van publieke belangen', 26 april 2000, p. 10.

⁶⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 21.

⁷⁰ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

⁷¹ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

⁷² Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening houdende voorzieningen ten behoeve van de overdracht van de drie rioolwaterzuiveringsinstallaties van het Land te Bubali, Parkietenbos en Zeewijk, de rioolstelsels van het Land, de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos, alsmede alle daarmee samenhangende toebehoren, aan de naamloze vennootschap Aruba Wastewater Sustainable Solutions N.V. (Landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbrandingsinstallatie), d.d. 25 oktober 2023, kenmerk RvA 61-23.

7.8 Het invoeren van bestemmingsheffingen om de verzelfstandigde overheidstaak te financieren wordt als onwenselijk beschouwd. Naast het feit dat het invoeren van verschillende heffingen de eenvoud van het belastingstelsel niet ten goede komt, zijn de opbrengsten van dergelijke heffingen onvoorspelbaar. In het geval er tekorten ontstaan, zal de overheid alsnog moeten bijspringen om een behoorlijke taakuitvoering te kunnen waarborgen. Aan de andere kant zal bij overschotten de efficiëntie van de taakuitvoering verzekerd moeten blijven.

7.9 Verder lijkt subsidieverlening een automatisme te zijn geworden, die in onvoldoende mate plaatsvindt op basis van beleidsmatige overwegingen. Daarnaast heeft het niet voldoen aan de vereisten uit de Subsidieverordening 1990 en het Handboek geen gevolgen voor de toekenning en uitbetaling van subsidies. Er is bovendien te weinig aandacht voor doelmatigheid. De beleidsdoelen van de gesubsidieerde instellingen zijn niet altijd geëxpliciteerd en er vindt geen afweging plaats of de subsidieverlening doelmatig is, noch ex ante noch ex post. Hierdoor is sprake van onvoldoende borging van een rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies.

7.10 Ten slotte is het versterken van de waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen noodzakelijk. Een algemeen beleidskader voor overheids-NV's en andere rechtspersonen die met een publieke taak zijn belast, waarin gestandaardiseerde uitgangspunten zijn opgenomen met betrekking tot de interne structuren van *checks and balances* en de externe verantwoordingsplicht met als doelstelling het bevorderen van de integriteit, doelmatigheid, deugdelijkheid en kwaliteit van de organisatie, ontbreekt nog altijd.⁷³ Daarnaast is niet duidelijk hoe ver de ontwerp-landsverordening Corporate Governance en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter vaststelling van de Code Corporate Governance in het wetgevingsproces gevorderd zijn.

7.11 Na de totstandkoming van het algemeen beleidskader dient van alle bestaande overheids-NV's en rechtspersonen die een publiekrechtelijke taak uitoefenen de statuten op de uitgangspunten van het beleidskader te worden aangepast. Op deze wijze kan naar de mening van de Raad de overheid richting geven aan de overheids-NV's en rechtspersonen die een publiekrechtelijke taak uitoefenen en kan de ministeriële verantwoordelijkheid worden gedragen, zonder dat van (politieke) inmenging in de (dagelijkse) gang van zaken sprake is.

⁷³ In dit kader wijst de Raad op de nog af te ronden ontwerp-landsverordening Corporate Governance en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter vaststelling van de Code Corporate Governance. Het is de Raad niet duidelijk hoe ver deze wetgevingsproducten in het wetgevingsproces gevorderd zijn en wanneer deze de Raad ter advisering aangeboden zullen worden.

8. Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:

8.1 (Her)definieer overheidstaken en publieke belangen

In de uitvoeringsagenda van het Landspakket staat dat een integrale doorlichting zal plaatsvinden van de (semi-)overheidsbedrijven en overheidsentiteiten naar legitimiteit van publiek aandeelhouderschap (dienen ze publieke belangen/doelen?), effectiviteit (bereiken ze de doelstellingen?) en doelmatigheid. Op basis van deze doorlichting zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd om de kwaliteit, effectiviteit en uitvoeringskracht van de overheidsorganisatie te verbeteren.⁷⁴ Deze doorlichting zou dan moeten leiden tot voorstellen tot het opheffen, dan wel clustering van verschillende diensten en/of andere entiteiten.

De Raad adviseert de uitkomst van een herziening van het takenpakket van de overheid hierbij als uitgangspunt te nemen. Voor taken die niet langer als overheidstaak worden beschouwd ligt het niet in de rede dat de overheid enige verantwoordelijkheid neemt en is beëindiging van de taak (afstoting) aan de orde.⁷⁵

8.2 Richt, vooruitlopend op de in de eerste aanbeveling genoemde herziening van de overheidstaken, de ministeries in volgens het in de bijlage opgenomen voorstel

8.3 Bepaal hoe de overheidstaken het beste uitgevoerd kunnen worden

Van de als overheidstaak aangemerkte taken dient vervolgens (opnieuw) bepaald te worden op welke wijze deze taken het beste uitgevoerd kunnen worden. De vraag die daarbij aan de orde komt is of de overheid de uitvoering zelf ter hand dient te nemen of dat het overlaten aan andere (al dan niet publieke) entiteiten wenselijk is. De afweging van de uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat) dient te geschieden op basis van criteria van goed bestuur (algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid (bescherming van zwakkere groepen), doeltreffendheid, doelmatigheid en houdbaarheid).⁷⁶

Daarbij dient tevens aan de orde te komen welke verhouding tot de verantwoordelijke minister gewenst is: er moet worden bepaald of een grote invloed van de minister bij de uitvoering van de taken wenselijk wordt geacht en of alle handelingen gecontroleerd dienen te worden en of er een zekere mate van vrijheid nodig en mogelijk is.

⁷⁴ Zie onderdelen B.2 en B.4 van het Landspakket.

⁷⁵ Rapportage van de Commissie-Sint, Verantwoord Verzelfstandigen, 14 september 1994, p. 11.

⁷⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27771, nr. 1, p. 10.

De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken dienen in verhouding te staan tot de verantwoordelijkheid van een minister. Een ruime(re) ministeriële verantwoordelijkheid en daarbij behorende bevoegdheden passen niet bij een privaatrechtelijke rechtsvorm met een zelfstandig bestuur, zoals bijvoorbeeld een stichting.

8.4 Stel een stappenplan voor verzelfstandigingen op

De Raad adviseert een stappenplan voor verzelfstandigingen op te stellen. In het rapport van de Commissie-Sint staan hiervoor aanbevelingen.⁷⁷ Ook zou gebruik gemaakt kunnen worden van het Nederlandse beleidskader voor stichtingen.⁷⁸ Door het volgen van een dergelijk stappenplan wordt duidelijk of het noodzakelijk is tot verzelfstandigen over te gaan en in welke (rechts)vorm de verzelfstandiging moet worden gegoten.

8.5 Breng de regelgeving en het uit te voeren subsidiebeleid met elkaar in overeenstemming en stel een nieuwe subsidieverordening vast.

8.6 Ga de versnippering in het subsidielandschap tegen

Zoals het EBA aangaf is het van belang dat bestaande initiatieven in de sector van gesubsidieerde instellingen om te komen tot consolidatie, schaalvergroting en professionalisering door de overheid worden gestimuleerd en gefaciliteerd.⁷⁹ Hiermee wordt de bestaande versnippering in het subsidielandschap tegengegaan en draagt het bij aan een verhoging van de rechtmatigheid, de effectiviteit en de doelmatigheid van subsidies. De Raad hoopt dat uit de integrale doorlichting van de (semi-)overheidsbedrijven en overheidsentiteiten tevens daartoe strekkende aanbevelingen zullen volgen.

8.7 Breng een algemeen beleidskader tot stand voor overheids-NV's en rechtspersonen die een publiekrechtelijke taak uitoefenen

Overheidsentiteiten moeten basisinformatie kunnen verstrekken op onder meer financieel gebied en de kritieke prestatie indicatoren op het primaire proces kunnen aangeven. Relevant is verder dat *effective good governance* wordt geïmplementeerd, adequate interne organisaties worden opgezet en ingevoerd en dat wordt voorzien in deugdelijke interne en externe toezichtmechanismen.

De Raad heeft in eerdere adviezen ook al aandacht gevraagd voor het tot stand brengen van een algemeen beleidskader voor overheids-NV's en rechtspersonen die een

⁷⁷ Rapportage van de Commissie-Sint, Verantwoord Verzelfstandigen, 14 september 1994, p. 10 en 11.

⁷⁸ <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/hafir/bestuurlijke-regels/stichtingenkader.pdf>.

⁷⁹ Eindrapport Economisch Bureau Amsterdam 'Subsidiebeleid Aruba', juni 2022, p. 6.

publiekrechtelijke taak uitoefenen, waarin gestandaardiseerde uitgangspunten zijn opgenomen met betrekking tot de interne structuren van *checks and balances* en de externe verantwoordingsplicht met als doelstelling het bevorderen van de integriteit, doelmatigheid, deugdelijkheid en kwaliteit van de organisatie.⁸⁰

Ten slotte is professionalisering van de interne organisatie, de bestuurders en de raden in dit kader essentieel.

8.8 Breng een uniform beleidskader ZBO's tot stand

De Raad acht het wenselijk dat er een uniform beleidskader voor zbo's tot stand wordt gebracht. Dit kader zou kunnen dienen als toetsingskader voor de instelling, inrichting en aansturing van zbo's. Dit beleid dient eenduidig te zijn en zou vanuit één centraal punt geïmplementeerd dienen te worden; dit alles teneinde onnodige verschillen tussen zbo's te voorkomen. Voor het opstellen van een dergelijke regeling zou de Nederlandse Kaderwet voor ZBO's als leidraad kunnen dienen.

8.9 Stel een algemeen deelnemingenbeleid vast

Als voorbeeld voor een algemeen deelnemingenbeleid kan de Nederlandse Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 dienen.⁸¹ In dit algemene kader dient het Land als aandeelhouder in overheids-NV's een duidelijk beleid te formuleren ter zake zijn positie als aandeelhouder uitgaande van de volgende uitgangspunten: (1) de beperking van zijn inbreng met betrekking tot de bedrijfsvoering tot het uitzetten van de grote lijnen van het te voeren beleid door middel van een strategisch of beleidsplan; (2) leden van het bestuur en de toezichthoudende organen dienen te voldoen aan voorafgaand geformuleerde criteria ter zake deskundigheid en ervaring teneinde de kwaliteit te waarborgen (3) regelmatige toetsing door toezichthoudende organen van beleid aan strategie en beleidsplannen en informeren van aandeelhouders; en (4) de toezichthoudende organen dienen zorg te dragen voor continuïteit, doelmatigheid en effectiviteit van de bedrijfsvoering met inachtneming van het belang alle stakeholders.

⁸⁰ Zie onder meer het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04 en het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening privatisering landlaboratorium d.d. 22 april 2009, kenmerk RvA 232-08 en de Bijlage bij het advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2020, d.d. 21 februari 2020, kenmerk RvA 04-20.

⁸¹ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, vindplaats <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-257799.pdf>.

In overweging wordt gegeven om deze waarborgen wettelijk te verankeren. Hierbij kan gedacht worden aan de Landsverordening Corporate Governance waarin de algemene kaders voor deugdelijk bestuur worden geschetst. De verdere invulling kan plaatsvinden bij landsbesluit aan de hand van de richtlijnen van de OECD.

Het EBA stelde dat een succesvol subsidiestelsel niet alleen bestaat uit door de overheid opgelegde regels en procedures. De gesubsidieerde instellingen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot een goede besteding van publieke middelen, transparantie, verantwoording en goed bestuur.⁸² Het is daarom van belang om met nadere regels en normen te komen op het gebied van *good governance*. Het tot stand brengen van de Landsverordening Corporate Governance zou ook in deze daartoe een bijdrage kunnen leveren.

8.10 Formuleer een dividend- en reserveringsbeleid

Tussen de aandeelhouder en het bestuur van de overheidsentiteiten dienen duidelijke afspraken vastgelegd te worden over de financiële en bedrijfseconomische ratio's waarbinnen elke entiteit zich mag begeven. Voor zover dit niet reeds is geschied, dienen deze overheids-NV's een specifiek dividend- en reserveringsbeleid te formuleren.

8.11 Bewerkstellig dat jaarlijks naar voorbeeld van het Nederlandse Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen⁸³ een rapportage over de deelnemingen naar de Staten gestuurd wordt

8.12 Pak de versplintering in het belastingstelsel aan

Het invoeren van verschillende bestemmingsheffingen om de uitvoering van verzelfstandigde overheidstaken te financieren maakt het Arubaanse belastingstelsel er niet eenvoudiger op. Dit staat haaks op het in onderdeel C.1 van het Landspakket opgenomen voornemen het Arubaanse belastingstelsel robuuster te maken en te vereenvoudigen.

8.13 Overweeg samenwerking met een of meerdere Landen binnen het Koninkrijk

De Raad geeft ten slotte in overweging om te kijken of op bepaalde terreinen samenwerking met een of meer andere Landen binnen het Koninkrijk op grond van een onderlinge regeling op basis van artikel 38 van het Statuut overwogen mogelijk is. Als

⁸² Eindrapport Economisch Bureau Amsterdam 'Subsidiebeleid Aruba', juni 2022, p. 7.

⁸³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/documenten/kamerstukken/2019/06/25/bijlage-jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2018>.



voorbeeld zouden de meteorologische diensten van de Caribische Landen en het voorgenomen National System for Statistics genoemd kunnen worden.

De Secretaris,

mr. A. Braamskamp

De Voorzitter,

mr. D.G. Kock

Bijlage

Voorstel indeling ministeries

Aan een herinrichting van de overheid⁸⁴, die resulteert in een doelmatige en effectieve publieke sector (thema B Landspakket) zal een eenduidige visie ten grondslag moeten liggen. In zijn adviezen inzake de verschillende landsverordeningen instellingen ministeries is al vaker gewezen op het feit dat de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van een dergelijke visie op een meer integrale en effectieve manier gewaarborgd wordt indien de bij elkaar horende beleidsterreinen op objectieve wijze in één ministerie worden samengebracht.⁸⁵ De Raad geeft daartoe een aanzet in een voorstel voor een nieuwe Landsverordening Instelling Ministeries 2025. In dit voorstel is geen rekening gehouden met de uitkomst van de door de Raad noodzakelijke geachte herbezinning op het takenpakket van de overheid.

Gezien de noodzakelijke beheersing van de kosten van het overheidsapparaat acht de Raad het noodzakelijk het aantal ministeries te beperken tot zeven. Ook de Corona-crisis onderstreepte het belang van een kleine, slagvaardige overheidsorganisatie. Gebaseerd op de uitgebrachte adviezen in de afgelopen jaren, komt de Raad tot een volgende indeling.

1. Algemene Zaken

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Algemene Zaken behoren, betreffen:

- het algemene regeringsbeleid;
- het algemene voorlichtingsbeleid;
- het Koninkrijks-, samenwerkings- en buitenlandsbeleid;
- de algemene veiligheidsaangelegenheden;
- de staatsveiligheid;
- het voorkomen en bestrijden van rampen;
- de openbare orde en veiligheid;
- de brandweer;
- de wetgeving van alle ministeries;

⁸⁴ Zie Uitvoeringsagenda Landspakket, p. 2.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad, inzake de ontwerp-landsverordening, houdende nieuwe bepalingen ten aanzien van de instelling van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2014, d.d. 6 december 2013, kenmerk RvA 222-13, het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17 en het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

- de advisering inzake de bestuursrechtelijke en juridische aangelegenheden van alle ministeries;
- de vertegenwoordiging van het Land bij gerechtelijke procedures;
- het structureel bevorderen van de integriteit binnen de overheid en de aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven;
- het bevorderen en versterken van bestuurlijke en democratische *checks and balances*;
- de overheidsorganisatie;
- de algemene personeelsaangelegenheden van alle ministeries;
- de overheidsdocumentatie;
- de overheidsautomatisering;
- de bevolkingsadministratie
- de hulpbestuurskantoren en de multifunctionele accommodaties, en
- de overige administratieve aangelegenheden.

In eerdere adviezen heeft de Raad al aangegeven dat terughoudendheid moet worden betracht ten aanzien van het toebedelen van taken aan het ministerie van Algemene Zaken.⁸⁶ De minister van Algemene Zaken heeft immers de complexe en veelomvattende taak om het algemene regeringsbeleid aan te sturen en te coördineren. In verband hiermee moeten taken die (om beleidsmatige overwegingen) bij andere ministeries ondergebracht kunnen worden, aan de zorg van die ministeries toevertrouwd worden.

Een minister draagt bij de uitoefening van zijn taak als hoofd van een ministerie zorg voor de waarborging en bevordering van integriteit op dat ministerie.⁸⁷ Er bestaat 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.⁸⁸

Het waarborgen en bevorderen van de integriteit binnen de gehele overheid en de aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven is daarom nadrukkelijk een

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad, inzake de ontwerp-landsverordening, houdende nieuwe bepalingen ten aanzien van de instelling van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2014, d.d. 6 december 2013, kenmerk RvA 222-13, het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17 en het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

⁸⁷ Zie artikel II.5 van de Staatsregeling jo. artikel 9, tweede lid onderdeel i, van de Landsverordening instelling ministeries 2022.

⁸⁸ Zie het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

aangelegenheid van het Ministerie van Algemene Zaken.⁸⁹ Als zodanig werd onder verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken een integriteitsagenda opgestart. De continuïteit, effectiviteit en eenheid van het beleid is gediend bij de voortzetting van dit traject bij het Ministerie van Algemene Zaken.

Ten slotte is aan 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.⁹⁰

Op grond van het voorgaande wordt de portefeuille integriteit onder de verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken gebracht.

Thans valt de brandweer onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Het is echter de minister belast met Algemene Zaken die verantwoordelijk zou moeten zijn voor de brandweer, mede gezien de verantwoordelijkheid die deze minister draagt voor rampenbestrijding.⁹¹ Daarom is de brandweer opgenomen als aangelegenheid die tot de zorg van het ministerie van Algemene Zaken behoort.

2. Financiën

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Financiën behoren, betreffen:

- het algemeen beheer van en het toezicht op de inkomsten en uitgaven van het Land;
- het toezicht op de toepassing van de begrotingen en op de doelmatige besteding van de middelen van het Land;
- het bevorderen van duurzame overheidsfinanciën;
- de heffing en de inning van belastingen;

⁸⁹ Zie de toelichting bij de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013, no. 94), p. 3. De toelichting op de Landsverordening instelling ministeries 2022 stelt daarnaast 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 aldus de toelichting om een ruime opvatting van aan de overheid verbonden instellingen en bedrijven.

⁹⁰ Zie het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

⁹¹ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.

- het beheer in vermogensrechtelijke zin van de roerende en onroerende zaken van het Land;
- het deelnemingenbeleid ten aanzien van overheids-NV's;
- het geldwezen; en
- het bewaken en bevorderen van de integriteit van de financiële sector en van de relevante vrije beroepsbeoefenaren en ondernemingen uit de niet-financiële sector.

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de inkomsten en uitgaven van het Land en voor het algehele financieel-economische beleid.⁹² 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). Deze specifieke bevoegdheden verhouden zich niet met de verantwoordelijkheid van een minister van Financiën voor het behartigen van de aangelegenheden op een bepaald beleidsterrein. Aan dit ministerie dient daarom niet de zorg opgedragen te worden voor andere aangelegenheden.

Daarnaast vertegenwoordigt de minister van Financiën het Land in de hoedanigheid van aandeelhouder; het beleidsmatige aspect wordt door de minister belast met het betreffende aandachtsgebied aangestuurd.

De verantwoordelijkheid voor het beheer en het beleid van alle overheids-NV's wordt opgedragen aan de minister van Financiën, waarbij, in navolging van de Nederlandse situatie, het beleidsmatige beheer van specifieke overheids-NV's aan de andere desbetreffende minister wordt gemandateerd.

Ten slotte is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van een algemeen deelnemingenbeleid voor overheids-NV's.⁹³

⁹² Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad, inzake de ontwerp-landsverordening, houdende nieuwe bepalingen ten aanzien van de instelling van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2014, d.d. 6 december 2013, kenmerk RvA 222-13).

⁹³ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17, het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21, en de bijlage bij 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.

3. Ruimtelijke ontwikkeling, Volkshuisvesting & Milieu

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Ruimtelijke ontwikkeling, Volkshuisvesting & Milieu behoren, betreffen:

- de infrastructuur;
- het beheer van onroerende overheidseigendommen;
- de registratie van kadastrale gegevens;
- de veiligheids- en technische inspectie;
- de ruimtelijke ontwikkeling;
- de volkshuisvesting;
- de natuurbescherming;
- het milieu, en
- het toezicht op de verzameling, ophaal- en verwerking van huis- en bedrijfsafval.

Ruimtelijke ordening, infrastructuur, natuur en milieu kunnen worden beschouwd als deelgebieden van de fysieke leefomgeving en door het onderbrengen van deze beleidsterreinen bij één ministerie zal de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van een eenduidige visie op een meer integrale en effectieve manier kunnen worden gewaarborgd. Dit zal het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ten goede komen.⁹⁴

Dit ministerie draagt om dezelfde redenen ook de verantwoordelijkheid voor de natuurbescherming en het milieu.

4. Economische Zaken, Toerisme & Transport

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Economische Zaken, Toerisme & Transport behoren, betreffen:

- het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de economie;
- de vormgeving van het belastingbeleid
- het toerisme;
- het bevorderen van het beleid op het gebied van duurzame ontwikkeling;
- de ontwikkelingssamenwerking;
- het verzamelen, verwerken en publiceren van statistische gegevens;
- het beleid ten aanzien van intellectuele eigendomsrechten;
- het grondstoffenbeleid;
- de huur- en consumentenzaken;
- het telecommunicatiewezen;
- het postwezen;

⁹⁴ Zie het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.



- de luchtvaart;
- de scheepvaart;
- het openbaar vervoer;
- de landbouw, veeteelt & visserij, en
- het water-, energie- en oliebeleid.

Het belastingbeleid heeft grote impact op de economie, daarom wordt 'de vormgeving van het belastingbeleid' toegevoegd als aangelegenheid waar de minister van Economische Zaken zorg voor draagt. De minister van Financiën is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

Gezien de nauwe verwevenheid van de aangelegenheid 'toerisme' met de aangelegenheid 'het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de economie' en het belang van een duurzame ontwikkeling van deze belangrijkste economische pilaar maakt dat dit beleidsgebied onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken wordt gebracht.⁹⁵

Gelet op het belang van het water-, energie- en oliebeleid bij het stimuleren en bevorderen van duurzaamheid wordt ook deze aangelegenheid bij dit Ministerie ondergebracht.⁹⁶

5. Volksgezondheid, Sociale Zaken en Arbeid

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Arbeid behoren, betreffen:

- de volksgezondheid;
- de sociale- en volksverzekeringen;
- de sociale aangelegenheden;
- de arbeidsaangelegenheden;
- de geestelijke gezondheidszorg;
- de verslavingszorg;
- de orthopedagogische behandeling van personen die zich in een problematische leer- of opvoedingssituatie bevinden;
- de gezinsaangelegenheden;
- de buurtcentra;
- de ouderenaangelegenheden, waaronder de ouderenzorg, en
- de sport.

⁹⁵ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.

⁹⁶ Zie het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegen van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

Toebedeling van de ouderenaangelegenheden aan een ministerie dat belast is met Volksgezondheid én Sociale Zaken maakt dat de ouderenzorg niet uitsluitend wordt benaderd vanuit medisch perspectief, maar dat ook tegemoet wordt gekomen aan de belangen van de ouderen in de maatschappij en waarbij ook de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking betrokken dienen te worden.⁹⁷

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 moet dan ook in grotere samenhang met deze entiteiten worden gezien.

Door de complexe taken ouderenaangelegenheden, de gezinsaangelegenheden en de orthopedagogische behandeling van personen die zich in een problematische leer- of opvoedingssituatie in een en hetzelfde Ministerie onder te brengen kan worden bewerkstelligd dat aan deze taken een eenduidige visie ten grondslag ligt en zal worden voorkomen dat wegens de moeilijk vast te stellen grenzen tussen de taakgebieden bepaalde onderdelen tussen wal en schip raken en daardoor niet tot uitvoering worden gebracht.⁹⁸ Daarom dienen deze taken onder één ministerie te vallen.

6. Justitie

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Justitie behoren, betreffen:

- de rechtshandhaving;
- de grensbewaking;
- de kansspelen, en
- het vreemdelingen- en integratiebeleid.

Op dit moment kent Aruba een ministerie van Justitie en Sociale Zaken. Tot de zorg van dit ministerie horen onder meer justitiële aangelegenheden, sociale aangelegenheden en de geestelijke gezondheidszorg. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van de andere onder dit ministerie vallende beleidsterreinen, heeft Aruba op deze specifieke beleidsterreinen te kampen met grote uitdagingen van verschillende aard.⁹⁹ Door al deze beleidsterreinen in één ministerie bijeen te brengen is er een zeer

⁹⁷ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.

⁹⁸ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2014 (AB 2013 no. 94), d.d. 17 januari 2018, kenmerk RvA 216-17.

⁹⁹ Zie het advies van de Raad inzake de instelling en aangelegenheden van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2022), d.d. 24 november 2021, kenmerk RvA 115-21.

reëel risico dat zij niet de (individuele) aandacht krijgen die zij verdienen. In dit voorstel zijn daarom de beleidsterreinen sociale aangelegenheden en de geestelijke gezondheidszorg bij het ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken ondergebracht.

7. Onderwijs & Cultuur

De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie van Onderwijs & Cultuur behoren, betreffen:

- het onderwijs;
- het bevorderen van algemeen wetenschappelijk onderzoek;
- innovatie;
- de her-, om- en bijscholing;
- de kinder- en naschoolse opvang;
- het bibliotheekwezen;
- de cultuur, en
- het monumentenwezen.

Ten slotte geeft de Raad nogmaals in overweging om aan het hoofd van elk ministerie een secretaris-generaal te plaatsen, die belast is met de operationele bedrijfsvoering van het gehele ministerie en ambtelijk eindverantwoordelijk is voor de leiding van het ministerie. De secretaris-generaal zou moeten zorgen voor de coördinatie van de hoofdlijnen van de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering binnen het ministerie.¹⁰⁰ Hiermede zou de stabiliteit en continuïteit van de desbetreffende ministeries worden bevorderd en kunnen opstartproblemen (na verkiezingen) bij een ministerie tot een minimum worden beperkt. Na verkiezingen is het hier te lande immers 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.¹⁰¹

¹⁰⁰ Zie de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie van Curaçao (AB 2010, no. 87, bijlage k).

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad, inzake de ontwerp-landsverordening, houdende nieuwe bepalingen ten aanzien van de instelling van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2014, d.d. 6 december 2013, kenmerk RvA 222-13).