

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Thema: Interpretatie van het Statuut bij wetgevingsadvisering	3
2. Bedrijfsvoering	7
2.1 Samenstelling Raad	7
2.2 Werkzaamheden	7
2.3 Externe contacten	7
2.4 Secretariaat	8
2.5 Derde Tripartiet Overleg	8
3. Advisering	9
3.1 Instroom	9
3.2 Behandeling	9
3.3 Eindoordeel	10
3.4 Dicta in 2009	10
4. Ontwerpen van landsverordening	12
5. Ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen	40
6. Overige ontwerpen en adviezen	55
6.1 Voorstellen van rijkswet	55
6.2 Ontwerpen ex Comptabiliteitsverordening 1989	59
6.3 Initiatief-ontwerp-landsverordeningen	59
Bijlage: Toetsingskader Raad van Advies	61

Voorwoord

In het afgelopen verslagjaar zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de veranderende staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk door de Raad nauw gevolgd. Dit thema was ook een van de gespreksonderwerpen tijdens het derde tripartiete overleg tussen de drie Raden van het Koninkrijk, waarover u in dit jaarverslag kunt lezen (paragraaf 2.5). Een nieuwe vorm voor het Koninkrijk biedt nieuwe kansen en openingen. Juist in dat licht heeft de Raad regelmatig van zijn bezorgdheid laten blijken ten aanzien van de afzijdige houding van Aruba bij het staatkundig veranderingsproces (zie ook paragraaf 6.2). Immers, op het moment dat dit jaarverslag verschijnt, zijn in Aruba de voorbereidingen voor het 25-jarig bestaan van zijn aparte status binnen het Koninkrijk. Naar de mening van de Raad een bijzonder geschikt moment om na te gaan wat deze status per saldo heeft opgeleverd, vooral ook voor de eigen bevolking. Tijdens het eerste tripartiete overleg in 2005 in Den Haag heeft de voormalig voorzitter van de Raad, mr. A.L. Nicolaas, gewezen op de spanningen die er bestaan tussen de fase van 'nation building' waar het jonge Land zich nog in bevindt, het algemeen belang en het welzijn van de burgers. Het algemeen belang vereist dat verder wordt gekeken dan de grenzen van het eigen grondgebied. Achter die grenzen liggen het Koninkrijk en de samenwerkingsverbanden die in het kader van het Koninkrijk bestaan en verder kunnen worden ingevuld. Daarbij stelt de Raad zich overigens wel kritisch op, zoals uit het thema van dit jaarverslag zal blijken. Zoals het zich er naar laat uitzien, zullen alle landen binnen het Koninkrijk met 'nation building' te maken krijgen, waarbij de nieuwe landen Sint Maarten en Curaçao wellicht Aruba als voorbeeld kunnen nemen, maar waarbij de BES-eilanden en Nederland een geheel nieuw terrein zullen betreden. Het risico bestaat dat de blikken naar binnen gericht blijven, terwijl het juist in deze tijd en omstandigheden zo van belang is dat wordt gekeken naar het algemeen, gezamenlijk belang binnen het Koninkrijk en de meerwaarde die dit unieke samenwerkingsverband voor onze burgers kan hebben. Het is voor mij als nieuwe voorzitter van de Raad van Advies van Aruba dan ook een enorme uitdaging om in deze functie bij te dragen aan de invulling van het begrip 'Koninkrijk'.

Tot slot wil ik een woord van bijzondere dank en erkentelijkheid uitspreken aan mijn voorganger, mr. A.L. (Boy) Nicolaas, die ruim 7 jaar heeft gefunctioneerd als voorzitter van de Raad. Onder zijn bezielende leiding heeft de Raad zich ontwikkeld tot een objectief, neutraal en waar nodig zeer kritisch onderdeel van de democratische rechtstaat. Objectief en neutraal, omdat zijn toetsingscriteria en werkwijze niet alleen voortvloeien uit de Staatsregeling, maar zijn uitgewerkt en gepubliceerd (de toetsingscriteria zijn als bijlage opgenomen). Kritisch, omdat Boy Nicolaas op zijn eigen ingetogen maar haarscherpe wijze invulling heeft gegeven aan het begrip 'juridisch geweten' zoals bedoeld in de toelichting op de Landsverordening Raad van Advies. Daarmee heeft Boy Nicolaas de Raad van Advies als onafhankelijk Hoog College van Staat gepositioneerd.

Oranjestad, 19 april 2010
mr. A.J. Swaen

1. Thema:

Interpretatie van het Statuut bij wetgevingsadvisering

De Raden van Advies van Aruba en de Nederlandse Antillen en de Raad van State van het Koninkrijk onderhouden al geruime tijd collegiale contacten. Het tweejaarlijks tripartiete overleg is een van de instrumenten om aan deze contacten vorm te geven. Tijdens het tripartiete overleg worden aangelegenheden besproken die door de drie Raden worden ingebracht. Er worden geen concrete wetsontwerpen besproken, maar wel onderwerpen die de Raden gezamenlijk betreffen, of die juist een bijzonderheid vormen voor een van de partners. Terugkerende onderwerpen zijn de relaties in het Koninkrijk en de wijze waarop deze vanuit de Raden en hun taakstelling binnen het Koninkrijk kunnen worden bevorderd. Ook de context van het functioneren is een terugkerend onderwerp: welke positie kan een Hoog Adviescollege van Staat innemen? In een kleine samenleving, zoals Aruba en de Nederlandse Antillen is de context en daardoor de positionering anders dan in Nederland.

Tijdens het derde Tripartiete Overleg dat van 28-30 mei 2009 in Aruba werd gehouden, heeft de Raad door middel van de discussienota *De interpretatie van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden bij wetgevingsadvisering* aandacht gevraagd voor de verschillen in context van functioneren. De stelling daarin is dat het uitzetten van een zogenaamde advieslijn, zoals de Raad van State van het Koninkrijk die al enige jaren hanteert, in een kleine samenleving al snel kan worden opgevat als politiek bedrijven. Immers, indien een ontwerp aan de Raad zou worden voorgelegd, zou van te voren al bekend zijn in welke richting de Raad zijn advisering vorm zou geven. De vraag die daarnaast aan de orde komt is welke kracht de advisering van de Raden van Advies in Aruba en de Nederlandse Antillen hebben indien die, na afweging van de concrete belangen, wel eens een geheel andere richting heeft dan de advieslijn van de Raad van State. Ook het tijdstip van advisering bij rijkswetten (de Raden van Advies in Aruba en de Nederlandse Antillen tijdens het ambtelijke traject en de Raad van State van het Koninkrijk als hoogste en laatste adviesorgaan) draagt aan verschillen in context en positionering bij.

Naar aanleiding van de advisering inzake de rijkswetten die in het kader van de ontvlechting van de Nederlandse Antillen zijn opgesteld, zijn als gevolg van het bovenstaande verschillen te onderkennen bij de interpretatie van de artikelen 3, 38, 43 en 51 van het Statuut. In de opgemelde discussienota is aangegeven dat de Raad van State van het Koninkrijk (RvStK) zijn opvatting terzake al in 2004 ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut in een onverplicht advies heeft neergelegd.¹ De RvStK stelt in dat advies dat naar zijn mening het huidige Statuut voldoende ruimte biedt om diverse dringende vraagstukken doeltreffend aan te pakken en dat problemen die om een oplossing vragen, niet kunnen wachten op een wijziging van het Statuut. In het advies noemt de RvStK de volgende voorbeelden van werkbare artikelen:

¹ Voorlichting dd. 10 december 2004, ex artikel 16, tweede lid, Wet op de Raad van State (W04.04.0425/I/K).

- a. artikel 37: biedt mogelijkheden voor meer gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van: culturele en sociale betrekkingen, economische, financiële en monetaire betrekkingen, munt- en geldwezen, bank- en deviezenpolitiek, economische weerbaarheid, beroeps- en bedrijfsuitoefening van Nederlanders in de drie landen luchtvaart, telegrafie, telefonie en radioverkeer;
- b. artikel 3 en 36 t/m 40: verwerkelijking van sociale, economische en culturele rechten;
- c. artikel 43: waarborging van de fundamentele rechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur;
- d. artikel 44: rechtspleging is handhaving van de rechtszekerheid en van de fundamentele vrijheden. De RvStK stelt dat een rijksregeling de waarborgen hiervoor kan garanderen. De grondslag voor deze rijkswet kan in artikel 38 hetzij in artikel 43, lid 2, worden gevonden.
- e. N.a.v. waarborgingsfunctie Koninkrijk m.b.t. grondrechten, BUPO-Verdrag en ECOSOC-Verdrag stelt de RvStK dat rijkswetgeving ex artikel 38 hetzij artikel 43, lid 2, bijvoorbeeld minimumeisen voor het onderwijs kunnen worden gegeven;
- f. artikel 38: de enige beperking voor onderlinge samenwerking is het Statuut zelf;
- g. artikel 39: concordantie het Statuut biedt meer mogelijkheden voor parlementaire samenwerking dan thans wordt benut;
- h. artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel g, maakt de invoering van een gemeenschappelijk visumbeleid mogelijk;
- i. artikel 51: de mogelijkheid van hoger toezicht bij ontspoorde overheidsfinanciën. De vraag rijst wat de voor- en nadelen alsmede de gevolgen zijn van het vooraf vastleggen van een advieslijn.

In de discussienota is gesteld dat de RvStK deze advieslijn consequent heeft gevolgd² en dat dit heeft geleid tot een herinterpretatie van de toepassingsmogelijkheden van artikel 3, van het Statuut tijdens de RvStK. De herinterpretatie houdt in dat door aan bepaalde aangelegenheden een buitenland- dan wel defensiecomponent toe te kennen deze onder het regime van artikel 3 van het Statuut kunnen worden gebracht. Daarnaast is thans kennelijk het moment aangebroken, vide het advies van de RvStK, inzake het voorstel van Rijkswet inzake het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, dat artikel 43, tweede lid, van het Statuut pro-actief wordt toegepast om een dergelijke rijkswet tot stand te kunnen brengen. De Nederlandse regering die in 2004 nog enigszins terughoudend was m.b.t. deze interpretatie en opvattingen m.b.t. het toepassingsbereik van het Statuut, heeft inmiddels aangetoond deze geheel te onderschrijven.

De Raad van Advies Aruba is van oordeel dat het toepassingsbereik van artikel 3, van het Statuut niet door een herinterpretatie van zogenaamde landsaangelegenheden dient te worden gedefinieerd. De verdeling van bevoegdheden in het Statuut acht de Raad helder. Het Statuut voorziet in artikel 55 in een wijzigingsprocedure die zou kunnen worden gevolgd indien de landen tot overeenstemming komen terzake een eventuele uitbreiding van de koninkrijksaangelegenheden.

² Zie bijvoorbeeld het advies RvStK dd. 7 maart 2005 no. W07.05.0004/II/K inzake de juridische inbedding van de Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba, het advies RvStK dd. 11 maart 2009 no. W03.08.0547/II/K inzake het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van justitie en het advies RvStK dd. 27 januari 2007 (No. W03.06.0460I).

De hiervoor geschetste problematiek vindt haar oorsprong in de ontwikkelingsfase van de rechtsordes van de landen in het Koninkrijk. Nederland is gebonden aan twee rechtsordes te weten de Europese Unie (EU) en het koninkrijk der Nederlanden waarbij van belang is dat:

- De EU in toenemende mate aangelegenheden regelt ten aanzien waarvan de landen in het Koninkrijk autonoom zijn;
- Het EU Verdrag van hogere orde is dan het Statuut van het Koninkrijk;
- De autonome landen in het Caribisch gebied hierdoor ongevraagd te maken krijgen met het EU acquis.

De integratie van Nederland in de EU is een gegeven en zal naar verwachting nog de nodige verdieping ondergaan. De Caribische landen bevinden zich in de fase van *nation building*. De nadruk ligt sterk op de vormgeving en inhoud van de eigen rechtsorde (autonomie). Deze ontwikkelingsfase zal zich tevens manifesteren op het moment dat Curaçao en Sint Maarten de status van Land in het koninkrijk verkrijgen. Vanuit Nederland lijkt de integratie in de EU volkomen te derogeren aan het proces van *nation building* waarin de Caribische landen thans nog verkeren.³ Binnen dit systeem is het niet verwonderlijk dat de Caribische landen zich willen vasthouden aan de bevoegdhedenverdeling zoals die duidelijk in het Statuut staat omschreven en die als een waarborg voor de autonomie wordt gezien en waarvan uit de totstandkomingsgeschiedenis ook duidelijk de achtergronden en oogmerken blijkt.

Op basis van het bovenstaande zijn twee discussiepunten geformuleerd:

1. Ten principale rijst de vraag hoe het vooraf bekend stellen van een advieslijn door het hoogste adviescollege in een der landen inzake enig dossier zich verhoudt met een onafhankelijke advisering.

Toelichting

Terzake verhoudingen in het koninkrijk en de interpretatie van het Statuut heeft de RvStK een advieslijn bekend gesteld en zich intensief beziggehouden met deze problematiek voordat een concrete adviesaanvraag aangaande voorstellen van rijkswetgeving was ontvangen. Daarmede committeert de RvStK zich aan het proces van de staatkundige vernieuwing in het Koninkrijk. Deze betrokkenheid van de RvStK doet de vraag rijzen in hoeverre het in een dergelijk geval nog mogelijk is om tot een van de eigen advieslijn afwijkend oordeel te komen.

Voorts kan de vraag worden gesteld wat de gevolgen zouden zijn van de opstelling en publicatie van een advieslijn vooraf door de Caribische Raden gelet op de kleinschaligheid van en de korte lijnen binnen het overheidsapparaat alsmede de gepolitiseerde samenleving.

2. Wat zijn de gevolgen van de advieslijn van de RvStK inzake de interpretatie van het Statuut voor de advisering door de Caribische Raden?

³ Zie de rede van de Voorzitter van de Raad van Advies dd. 21 september 2005, ter gelegenheid van het eerste tripartiet-overleg van de Raden van Advies en de Raad van State.

Toelichting

De Caribische Raden voeren hun werk uit in een andere omgeving dan de RvStK. Deze omgeving kenmerkt zich door *nation building* en een focus op de eigen rechtsorde. De wens om vast te houden aan de waarborgen op het gebied van de autonomie zoals verankerd in het Statuut is pregnant aanwezig. Hoe dienen de Caribische Raden zich op te stellen op het gebied van de staatkundige vernieuwing in het Koninkrijk.

Gemeenschappelijk aan de positie van de drie Raden binnen het Koninkrijk is hun onafhankelijkheid, ook van elkaar. Bovenstaande discussie is op collegiale wijze gevoerd, waarbij begrip voor de verschillende contexten van functioneren tot nieuwe inzichten heeft geleid, overigens zonder afbreuk te doen aan de eigen verantwoordelijkheden en opvattingen.

Een van de conclusies van het tripartiete luidde dat ook andere organen binnen het Koninkrijk op deze wijze met elkaar van gedachten zouden moeten wisselen over de context en wijze van functioneren, omdat dit de verhoudingen binnen het Koninkrijk zeker ten goede zal komen.

2. Bedrijfsvoering

2.1 Samenstelling Raad

De samenstelling van de Raad heeft in 2009 diverse wijzigingen gekend. De voorzitter mr. A.L. (Boy) Nicolaas heeft op 2 augustus eervol ontslag gekregen bij het bereiken van de zeventigjarige leeftijd. Mr. Nicolaas werd op 1 november 2000 als raadslid benoemd en heeft als zodanig gefungeerd tot 12 maart 2002, op welke datum hij tevens benoemd werd als voorzitter van de Raad. De heer Nicolaas heeft in totaal 7 jaren als voorzitter gefungeerd. Na zijn eervol ontslag werd het voorzitterschap overgedragen aan mr. A.J. (Arie) Swaen, die sedert 21 maart 2007 als raadslid is benoemd. De ontstane vacature voor een raadslid werd gevuld door de heer mr. Clinton R. Foy, die op 18 augustus 2009 als nieuw lid door de Gouverneur beëdigd werd.

De samenstelling van de Raad was op 31 december 2009 als volgt:

mr. A.J. Swaen, voorzitter

mr. J.R. Tchong, lid

dhr. M.M. Loefstok, lid

mr. J.S. Kuiperdal, lid en

mr. C. R. Foy lid.

2.2 Werkzaamheden

In 2009 is de Raad 31 keer in reguliere vergadering bijeen geweest. Deze vergaderingen vinden meestal een keer per week plaats op woensdag.

2.3 Externe contacten

Consultaties Gouverneur van Aruba

De Raad heeft in het afgelopen verslagjaar diverse reguliere consultaties met de Gouverneur van Aruba gehouden. De consultaties met de Gouverneur hebben een vertrouwelijke karakter en leiden niet tot kennisneming door derden.

Consultaties Ministerraad

De Raad heeft verschillende consultaties met de Minister President/Minister van Algemene Zaken gehouden. Deze consultaties betroffen voornamelijk voorstellen tot wijziging van de huidige regelgeving om de onafhankelijke positie van de Raad van Advies zo veel mogelijk te garanderen en te versterken. Daarnaast werd de voorbereiding van de verkiezingen besproken.

2.4 Secretariaat

De bezetting van het Secretariaat heeft in 2009 de nodige aandacht gekregen. Eind december 2008 ontstond een vacature voor een administratieve medewerker/bode en in 2009 werden diverse handelingen verricht om deze vacature te vullen. Diverse sollicitatiegesprekken met kandidaten hebben plaatsgevonden die helaas niet geleid hebben tot de vulling van de vacature. Hierdoor heeft het Secretariaat in 2009 niet op volle sterkte kunnen functioneren. Eind december 2009 werd het Secretariaat bemand door 5 personen, te weten: Secretaris mr. H.A. van der Wal BA, Adjunct-secretaris mr. A. Braamskamp, senior beleidsmedewerker mr. V.M.G. van der Biezen BA, beleidsmedewerker drs. Ch. Van Zuiden, en bureaumanager mw. J. Laclé-Thiel.

2.5 Derde Tripartiet Overleg

Op 28, 29 en 30 mei 2009 vond het Derde Tripartiet Overleg plaats tussen de Raad van Advies van Aruba, de Raad van State van Nederland en de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen. In 2009 was de eer aan Aruba om als gastheer op te treden. De organisatie van het overleg lag in handen van het Secretariaat, dat zich gedurende de eerste vijf maanden van 2009 heeft ingespannen om alle inhoudelijke en logistieke aspecten van het overleg te plannen, regelen en aan te sturen. Er werd een intensief programma voor drie dagen samengesteld ten behoeve van de 21 deelnemers. Het overleg bestond uit diverse agendapunten die aangedragen waren door de drie delegaties. Naast het overleg vonden ook opwachtingen plaats door de voorzitter, de ondervoorzitter en de vice-president alsmede de secretarissen bij de Gouverneur van Aruba en de Minister-President van Aruba. Het formele gedeelte van het overleg werd afgesloten met een receptie aangeboden door de Raad. Het informele gedeelte van het overleg bestond uit een Sunset Cruise en een bezoek aan Parke Nacional Arikok.

3. Advisering

3.1 Instroom

In 2009 bestond de instroom van wetgeving uit 59 ontwerpen. Dit aantal is 17 ontwerpen minder vergeleken met de instroom van 2008, die uit 76 ontwerpen bestond. De geringe instroom van ontwerpen kan onder meer samenhangen met het feit dat in 2009 verkiezingen werden gehouden voor de Staten van Aruba, en dat hierdoor de wetgevingsproductie een lagere prioriteit heeft gekregen bij de bestuurders. Naast de 59 ontwerpen die aan de Raad waren aangeboden in 2009, dienden nog 5 ontwerpen van 2008 afgehandeld te worden. Van deze in totaal 64 ontwerpen heeft de Raad 62 afgehandeld. Van 2 ontwerpen werd de behandeling voortgezet in 2010. De instroom van ontwerpen wordt weergegeven in de volgende tabel.

Overzicht instroom ontwerpen 2008-2009

	2008	2009
Aangeboden	76	59
Pending van het vorig jaar	6	5
Totaal te behandelen	82	64
Hoeveelheid afgehandeld	77	62
Hoeveelheid in het volgend jaar voortgezet	5	2

3.2 Behandeling

Van de 59 aangeboden ontwerpen waren 33 ontwerpen van landsverordening; 18 ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen; 1 initiatief-ontwerp-landsverordening; 5 voorstellen van rijkswet; 1 ontwerp op grond van de Comptabiliteitsverordening 1989; en 1 verzoek op grond van artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies. Van de 5 ontwerpen van 2008 die nog afgehandeld moesten worden, waren 4 ontwerpen van landsverordening en 1 ontwerp van landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

Overzicht totaal aantal ontwerpen in 2009

Ontwerpen	2009	2008
Ontwerp-landsverordening	33	4
Ontwerp-landsbesluit, h.a.m.	18	1
Ontwerp initiatief-landsverordening	1	
Voorstel van rijkswet	5	
Ontwerp ex Comptabiliteitsverordening 1989	1	
Verzoek ex art. 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies	1	

3.3 Eindoordeel

Van het eindoordeel of 'dictum' van de Raad over de ontwerpen van landsverordening, de ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen en de ontwerpen op grond van de Comptabiliteitsverordening 1989 bestaan vijf varianten. Voor ontwerpen van landsverordening luiden die als volgt:

1. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het aan de Staten aan te bieden. Het betreft hier een zogenaamd 'blanco-advies': de Raad heeft geen bezwaren tegen het ontwerp (*dictum 1*).
2. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken. Het betreft hier een ontwerp dat geen belangrijke principiële of complexe problemen oplevert en waartegen de Raad geen bezwaren heeft (*dictum 2*).
3. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Het betreft hier een ontwerp dat enkele problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, maar die door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (*dictum 3*).
4. De Raad kan zich (niet/weliswaar) met de doelstelling (en/doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Het betreft hier een ontwerp dat belangrijke principiële of complexe problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, maar die door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (*dictum 4*).
5. De Raad kan zich op grond van het bovenstaande (niet/weliswaar) met de doelstelling (en niet /doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden. Het betreft hier een ontwerp dat belangrijke principiële of complexe problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, die niet door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (*dictum 5*).

Ontwerpen ten aanzien waarvan het vierde en vijfde dictum is gegeven, dienen opnieuw in de ministerraad aan de orde te worden gesteld. Vide artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van het reglement van orde van de ministerraad (AB 1999 no. GT 26).

In sommige gevallen onthoudt de Raad zich van het geven van een eindoordeel. Het betreft in deze gevallen onvolledige of onafgeproduceerde ontwerpen.

3.4 Dicta in 2009

In 2009 werd door de Raad bij 14 ontwerpen een blanco dictum gegeven (*dictum 1*), inhoudende dat de Raad geen bezwaren tegen de doelstelling en de inhoud van het ontwerp had. Bij 13 ontwerpen werd de regering gevraagd aandacht te schenken (*dictum 2*) aan 's Raads opmerkingen. Het betrof hier ontwerpen die geen belangrijke principiële of complexe problemen opleverde en waartegen de Raad geen bezwaren had. Voorts werd bij 20 ontwerpen de regering gevraagd rekening te houden (*dictum 3*) met 's Raads opmerkingen. Het betrof hier ontwerpen die enkele problemen opleverde

waartegen de Raad bezwaren had, maar die door opvolging van het advies van de Raad konden worden weggenomen.

De Raad heeft ten aanzien van 7 ontwerpen ernstige bezwaren aangetekend: 4 van deze ontwerpen konden naar de mening van de Raad niet naar de Staten, dan nadat aan ernstige bezwaren tegemoet zou zijn gekomen (dictum 4: niet dan nadat) en 3 van deze ontwerpen werden voorzien van het zwaarste dictum (dictum 5: niet aan de Staten aanbieden). Bij 2 ontwerpen heeft de Raad zich onthouden van een dictum te geven. Het betrof ontwerpen die onvolledig of onafgeproduceerd waren. Een totaal van 5 ontwerpen waren in 2009 geretourneerd. Gevallen van geretourneerde ontwerpen geschieden altijd op verzoek. De Raad heeft in 1 geval een advies anderzins gegeven.

Overzicht dicta behandelde ontwerpen in 2009

Dictum	Lv.	Lb. h.a.m.	Initiatief-Lv.	Rijkswet	CV. 1989	Art. 17, Lv. RvA
Blanco	4	3	1	5	1	
Aandacht	7	6				
Rekening	12+2	6				
Niet dan nadat	2+1	1				
Niet	-	2+1				
Onthouden	1+1	-				
Retour	5	-				
Anderzins						1

4. Ontwerpen van landsverordening

Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht van Aruba.

Ingekomen: 22-10-2008. Advies: 8 april 2009, kenmerk RvA 227-08

Uit het advies:

De introductie van een nieuw jeugdstrafrecht vormt wel de belangrijkste vernieuwing die met het onderhavige ontwerp wordt beoogd. De Raad onderschrijft de opvatting dat uit het oogpunt van een effectieve en verdragconforme jeugdstrafrechtspleging het vigerende jeugdstrafrecht niet voldoet.

Voor het onderhavige voorstel is nauwe aansluiting gezocht bij het Nederlandse jeugdstrafrecht. Daarmee wordt weliswaar tegemoetgekomen aan het concordantie-beginsel binnen het Koninkrijk, het is echter de vraag - gezien de enorme verschillen tussen de huidige en de beoogde voorzieningen en kwaliteit van de jeugdstrafrechtspleging en de daarbinnen functionerende instanties - of dit (op kortere termijn) voor Aruba realistisch is. De Raad heeft in dit verband geconstateerd dat de toelichting hieromtrent geen uitsluitsel geeft en dat deze ontoereikend is.⁴ Naast deze vraag van de uitvoerbaarheid van het Nederlandse stelsel hier te lande, is in januari 2009 zowel door de Committee on the Rights of the Child (CRC)⁵ en de Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens⁶ kritiek geuit op de Nederlandse jeugdstrafrechtspleging. De Raad acht het van belang dat met deze kritiek ten aanzien van het onderhavige voorstel rekening wordt gehouden. In dit verband wil de Raad tevens opmerken dat het hem bevreemdt dat in de toelichting geen aandacht is geschonken aan de (bindende) internationale doelstellingen van en normen voor de jeugdstrafrechtspleging (zie opmerking 2.4 voor een overzicht) en op welke wijze hieraan met het onderhavige ontwerp uitvoering wordt gegeven. In het navolgende zal de Raad op bovenstaande punten ingaan.

De Raad heeft geconstateerd dat in de toelichting een visie op het jeugdstrafrecht ontbreekt. Wat de 'modernisering' van het jeugdstrafrecht inhoudt, wordt niet toegelicht. Evenmin is aangegeven hoe aan het pedagogisch karakter – dé legitimatie voor een apart strafrecht voor jeugdigen – inhoud wordt gegeven. In de internationale verdragen en aanbevelingen wordt vooral de nadruk gelegd op de preventie van probleemgedrag van kinderen en jongeren: gerechtelijke sancties dienen een uiterste middel te zijn (ultimum remedium). De visie en het beleid ten aanzien van de jeugdstrafrechtspleging dienen derhalve onderdeel te zijn van een integraal jeugdbeleid gericht op preventie.⁷

⁴ Zie in dit verband tevens opmerking 1.4: ook ten aanzien van de realisatie van het nieuwe jeugdstrafrecht ontbreekt een financiële paragraaf.

⁵ Zie: CRC/C/NLD/CO/3 dd. 30 januari 2009.

⁶ Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to the Netherlands. For the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, dd. 1-3-2009. CommDH(2009)2

⁷ Zie: Committee for the Rights of the Child, General Comment no. 10 (2007) 'Children's rights in Juvenile Justice'; UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines); Richtlijnen voor de preventie van criminaliteit van de UN Economic and Social Council (2002).

Er wordt in de toelichting daarentegen vooral nadruk gelegd op het feit dat met de voorgestelde regeling de mogelijkheden om strafbare gedragingen gepleegd door jeugdigen aan te pakken en te bestraffen aanzienlijk wordt vergroot. In dit verband wil de Raad erop wijzen dat ook aan de aanpak en bestraffing van strafbare gedragingen door jongeren een verdragsconforme visie ten grondslag dient te liggen. Hieromtrent is in de Nederlandse literatuur gesteld:

‘Voor een sanctie op maat – dat wil zeggen een sanctie die enerzijds met eerbiediging van de algemene rechtswaarborgen gericht is op verbetering van de jeugdige dader, aangepast is aan diens beperkte gezichtskring en terugdringing van recidive beoogt en anderzijds recht doet aan vergelding van de normschending – is vooral nodig dat de bij de jeugdcriminaliteit betrokken instanties zoals lokale overheid, onderwijsinstellingen, (jeugd)politie, raad voor de kinderscherming, (jeugd)officier van justitie, (jeugd)advocatuur, (jeugd)rechter, jeugd-reclassering, gezinsvoogdij-instellingen en justitiële inrichtingen van jeugdbescherming – samen met de jeugdige, diens ouders en waar mogelijk het slachtoffer – komen tot een samenhangende op het jeugdige individu en diens omstandigheden afgestemde afhandeling van diens strafbaar gedrag. Gerechtelijke sancties dienen daarbij *ultimum remedium* te blijven. Op deze wijze kan worden bereikt dat, zoals artikel 17 van de Beijing Rules⁸ voorschrijft, de sanctie steeds in verhouding staat tot de ernst van het feit, de persoonlijke omstandigheden en behoeften van de jeugdige en de behoeften van de maatschappij.’⁹ Op deze wijze kunnen criminele jeugdigen weer tot kansrijke burgers van de samenleving worden gemaakt.’¹⁰

De Raad beveelt aan de toelichting vooral ook aan te vullen met de doelstelling en legitimatie van het vernieuwde jeugdstrafrecht.

In de toelichting wordt geen gewag van gemaakt van het internationale kader voor een behoorlijke jeugdstrafrechtspleging. Hoewel in de toelichting is gesteld dat ‘het Verdrag inzake de rechten van het kind (...) uiteraard (wordt) gerespecteerd’,¹¹ is niet aangegeven aan welke rechten met het onderhavige ontwerp wordt beoogd uitvoering te geven. Daarentegen wordt juist ten aanzien van de twee artikelen van het Verdrag die op de jeugdstrafrechtspleging betrekking hebben (artt. 37 en 40), in het onderhavige ontwerp gebruik gemaakt van het voorbehoud dat het Koninkrijk der Nederlanden terzake heeft gemaakt en wordt afgeweken van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK, 1989). Deze houden o.a. in dat jongeren van 16-17 jaar kunnen worden berecht volgens het volwassenenstrafrecht en dat jongeren niet altijd een raadsman toegewezen krijgen. De Raad acht – met de Europese Commissaris voor de Mensenrechten en het Committee on the Rights of the Child (zie hierna) - deze voorbehouden het Koninkrijk onwaardig en beveelt de regering aan om het nieuwe jeugdstrafrecht voor Aruba niet al bij voorbaat met een dergelijke hypotheek te belasten. De Raad beveelt aan van deze voorbehouden geen gebruik te maken.

Voorts is het onderhavige voorstel voor een nieuw jeugdstrafrecht bijna identiek aan het vigerende Nederlandse jeugdstrafrecht zoals dat in 1995 aldaar is ingevoerd. Niet is toegelicht waarom deze keuze is gemaakt, terwijl:

⁸ United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice – The Beijing Rules, General assembly, A/RES/40/33, 29 november 1985, 96th Plenary Meeting (richtlijnen voor de jeugdstrafrechtspleging)

⁹ Koens, dr. T. (2004). Sancties in het jeugdstrafrecht. In: *Meesterlijk groot voor de kleintjes. Liber Amicorum prof. dr. J.E. Doek*. Kluwer, Deventer.

¹⁰ Winter, M. de (2004). Remedies tegen pedagogische impotentie. FJR 2004, nr. 3, p. 56.

¹¹ MvT p. 96.

- Aruba niet beschikt over het benodigde stelsel van justitiële en civiele voorzieningen noch over een integraal jeugd(strafrechtsplegings)beleid welke in Nederland ter uitvoering van het jeugdstrafrecht bestaan. De toelichting geeft geen uitsluitsel hoe in het benodigde zal worden voorzien.;
- een evaluatie het van WODC¹² heeft uitgewezen dat het Nederlandse jeugdstrafrecht (ondanks de vele voorzieningen voor uitvoering) niet effectief genoeg is (kwaliteit personeel, capaciteitstekorten, te lange wacht- en doorlooptijden, te weinig differentiatie voor behandeling van individuele jongeren, te hoge recidive¹³). Deze tekortkomingen zijn ook heden ten dage nog niet (alle) verholpen. Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht loopt hierdoor gevaar. De toelichting geeft geen uitsluitsel hoe hier te lande dergelijke risico's kunnen worden voorkomen;
- door opvoedingsdeskundigen en inmiddels ook door de Europese Commissaris voor de Mensenrechten¹⁴ principiële kritiek is geuit op de te lage ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. In Europa ligt deze gemiddeld op 14-15 jaar. Kan worden aangegeven waarom voor deze lage ondergrens is gekozen, nu dit zeker niet uit het oogpunt van concordantie is vereist?
- de Committee on the Rights of the Child (CRC) op 30 januari 2009 in zijn '*Concluding Observations*' - net als bij de vorige rapportage – zijn zorgen heeft geuit over het toegenomen gebruik van preventieve hechtenis van minderjarigen in Nederland en de mogelijkheid om 16-17 jarigen te berechten volgens het volwassenenstrafrecht. Ook de Europese Commissaris voor de Mensenrechten heeft kritiek geuit op de toepassing van het volwassenenstrafrecht op jongeren van 16-17 jaar;
- Nederland niet voldoet aan het vereiste uit het Verdrag dat stelt dat de vrijheidsbeneming van minderjarige overtreeders alleen kan worden toegepast als uiterste middel en voor de kortst mogelijke passende duur. Nederland moet meer inzetten op preventie, het ontwikkelen van alternatieven voor vrijheidsbeneming en op een goede en effectieve behandeling van kinderen die vanwege een strafbaar feit in een justitiële jeugdinrichting zitten.

De Raad beveelt aan omtrent deze aangelegenheden in de toelichting uitsluitsel te geven.

De Raad beveelt om aan te geven waarom er geen kinderrechter wordt geïntroduceerd. Het belang van een kinderrechter vloeit voort uit het speciale karakter van het jeugdrecht. In Nederland is zware kritiek op het feit dat de centrale rol van de kinderrechter in 1995 is teruggedrongen.¹⁵ Ook vanuit verdragsrechtelijk oogmerk is dit niet te motiveren. Mede daarom begrijpt de Raad niet waarom voor de introductie enige evaluatie van het Wetboek van Strafvordering in Aruba afgewacht zou moeten worden.¹⁶

Ten aanzien van artikel 1.3.7, tweede lid, merkt de Raad op dat de keuze voor het niet overnemen van de dubbele rapportageverplichting zoals die in Nederland geldt niet is toegelicht. De Raad acht

¹² Kruissink, M. & Verwers, C. (2001). Het nieuwe jeugdstrafrecht: vijf jaar ervaring in de praktijk. Den Haag: WODC; Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, dd. 10 juli 2006, inzake de PIJ-maatregel (TK 2005-2006, 24587 en 28741, nr. 183)

¹³ Zie hiervoor ook de 'Monitor Veelplegers 2008' (WODC-recidivestudies Fact sheet 2008-1)

¹⁴ Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to the Netherlands. For the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, dd. 1-3-2009. CommDH(2009)2.; Zie ook: Weijers, I. & Imkamp, F.M.J.A., 'Knelpunten in ons huidige strafrecht', FJR 2009, 7.

¹⁵ Zie ook: Weijers, I. & Imkamp, F.M.J.A., 'Knelpunten in ons huidige strafrecht', FJR 2009, 7.

¹⁶ MvT p. 95

het wenselijk dat hierin wordt voorzien. Volgens artikel 1.11.31 dient onder een gedragsdeskundige te worden verstaan een persoon die bevoegd is de titel psycholoog te voeren dan wel een arts die bevoegd is de titel psychiater of zenuwarts te voeren. De Raad vraagt zich af met het oog op de door de rechter op te leggen last tot plaatsing in een psychiatrische inrichting¹⁷, in hoeverre de rechter voldoende deskundigheid bezit teneinde te kunnen beslissen of in voorkomend geval het in artikel 1.3.7, tweede lid, genoemde advies dient te worden opgesteld door een psycholoog of een psychiater. In dit kader zij gewezen op artikel 37, tweede lid van het Nederlandse WvSr waarin is voorgeschreven dat in ieder geval een psychiater het gedragskundig advies dient op te stellen. De Raad beveelt aan gezien de ingrijpendheid van de maatregel om in artikel 1.3.7, tweede lid, eenzelfde verplichting op te nemen. Indien naast het advies opgesteld door een psychiater nog behoefte zou bestaan aan additionele advisering vanuit de psychologische discipline dan biedt dit artikel daartoe de mogelijkheid.

De Raad beveelt m.b.t. artikel 1.10.2 aan op jongeren jonger dan 18 jaar nimmer het volwassenenstrafrecht toe te passen. Het komt de Raad bovendien voor dat de wetgever met de voorgestelde bepaling de rechter onnodig beperkt door de voorwaarden voor toepassing cumulatief te maken.

Ten aanzien van de transacties voorgesteld in artikel 1.10.5 en 1.10.6 wil de Raad opmerken dat het hiermee mogelijk wordt te voldoen aan het beginsel van minimaal strafrechtelijk ingrijpen. Wel wil de Raad aandacht vragen voor knelpunten bij de uitvoering:

- Is de rechtszekerheid t.a.v. deze voorzieningen waar geen rechter bij is betrokken voldoende gewaarborgd? Rechtspositie van de jongere komt in gevaar indien de zaak niet in de rechtszaal wordt afgedaan en de jongere geen advocaat krijgt toegewezen
- De te verwijten feiten dienen qua ernst in overeenstemming te zijn met het voorwaardelijk sepot;
- In de praktijk kunnen uitvoeringsproblemen ontstaan: a. te lange doorlooptijden, b. capaciteitsproblemen en c. indien er te vaak een nieuwe kans wordt gegeven bij mislukking staat de geloofwaardigheid van de maatregel op het spel.¹⁸
- Zijn het KPA en het OM hier genoegzaam logistiek en kwalitatief op voorbereid? Recent verschenen rapporten, zoals bijvoorbeeld de Criminaliteitsbeeldanalyse 2007 en het Nationaal Veiligheidsplan, geven geen positief beeld omtrent de huidige maatschappelijke reactie op probleemgedrag en criminaliteit. Thans worden jeugdzaken bij politie niet centraal geregistreerd, worden processen-verbaal slecht opgesteld waardoor veel zaken bij het OM struikelen. Dit is pedagogisch niet verantwoord. Wat is er beoogd voor kwaliteitsverbetering terzake?

De PIJ-maatregel richt zich op heropvoeding en behandeling van betrokkene. Problemen die ten aanzien van de uitvoering in Nederland zijn geconstateerd zijn:

- niet voldoende gedifferentieerd aanbod
- geen alternatieven voor jongeren die niet aan PIJ-criteria voldoen
- onvoldoende capaciteit en te lange wachttijden: behandeling is dan te kort of de maatregel wordt verlengd om te kunnen behandelen

¹⁷ Art. 1.3.7, eerste lid, van het ontwerp

¹⁸ Kruissink, M. & Ferwers, C. (2001). Het nieuwe jeugdstrafrecht: vijf jaar ervaring in de praktijk. Den Haag: WODC.

- PIJ krijgt voorrang, daarom ook kinderen die OTS zouden moeten krijgen, een PIJ krijgen opgelegd
- kinderen die veroordeeld zijn voor een pij-maatregel moeten erg lang wachten op behandeling. In de 2e helft van 2008 was de gemiddelde wachttijd 93 dagen
- er moet goed contact met de ouders mogelijk zijn en er moeten gelijke kansen op goed onderwijs worden geboden.

(Hoe) wordt in Aruba op mogelijke soortgelijke knelpunten geanticipeerd?

Met betrekking tot Titel XX, van het ontwerp wijst de Raad op conclusie 36 en de aanbevelingen 37 en 38 uit de Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child inzake het Koninkrijk der Nederlanden van 30 januari 2009 alwaar wordt geconstateerd dat lijfstraffen (corporal punishment) in Aruba niet zijn verboden. Aanbeveling 37 luidt: *'The Committee recommends that the State party prohibit corporal punishment by law and enforce the prohibition in all settings, including in the family, the schools and out of home placements. (...)'*. De Raad geeft in overweging in het onderhavige ontwerp een dergelijke verbodsbepaling op te nemen. Op deze wijze zou rechtsversnippering aangaande de regeling van het verbod op lijfstraffen, zoals dat in Nederland is geschied, kunnen worden vermeden.

Onder verwijzing naar het gestelde in punt 3.1 zij opgemerkt dat de op handen zijnde ontvlechting van de Nederlandse Antillen met zich mee zal brengen dat de in artikel 2.28.1, onderdeel a, genoemde Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba zal verdwijnen. Afhankelijk van de voortgang van het ontvlechttingsproces van de Nederlandse Antillen en de tijd die gemoeid zal zijn met de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp, zal derhalve dienen te worden bezien in hoeverre artikel 2.28.1, onderdeel a, aanpassing behoeft.

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

Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Volksgezondheid tot oprichting van een naamloze vennootschap, genaamd Landslaboratorium Aruba NV, alsmede houdende bepalingen in verband met de aanvang door deze naamloze vennootschap van haar werkzaamheden (Landsverordening privatisering landslaboratorium)

Ingekomen: 28-10-2008. Advies: 22 april 2009, kenmerk RvA 232-08

Uit het advies:

De Raad constateert dat het ontwerp met name strekt tot privatisering van het Landslaboratorium maar dat er geen regels worden gesteld dan wel wordt toegelicht hoe de daaraan noodzakelijkerwijs voorafgaande fase van verzelfstandiging zal worden ingericht. De Raad wijst er op dat er in een verzelfstandigingsproces in het algemeen twee fasen te onderscheiden zijn. De eerste fase is de zogenaamde interne verzelfstandiging (verzakelijking). Het doel van deze fase is om de te verzelfstandigen dienst een bedrijfsmatige manier van werken aan te leren binnen de structuur van de overkoepelende overheidsorganisatie. De nadruk van veranderingen ligt vooral op de sturing en

de budgettering van de werkprocessen.¹⁹ De tweede fase is de externe verzelfstandiging (versterking). In deze fase wordt een bepaalde (overheids)taak overgedragen aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie. Het doel in deze fase is om te komen tot zakelijke verhoudingen als ware de dienst een privaat bedrijf. De dienst leert te functioneren op de private markt en heeft hierop een sterke oriëntatie. Tevens vindt verdere versterking plaats van het bedrijfsmatig werken. De ervaring leert dat een verzelfstandigingsproces vaak vele jaren in beslag neemt. Vervolgens dient een beslissing te worden genomen over de rechtsvorm van de verzelfstandigde overheidsdienst. In het onderhavige ontwerp wordt echter de omgekeerde weg bewandeld. In de eerste plaats wordt de rechtsvorm van het Landslaboratorium bepaald waarna het echter onduidelijk blijft hoe de daadwerkelijke verzelfstandiging zal plaatsvinden. In dit kader maakt de Raad opmerkingen over de financiering, de concurrentiepositie, de organisatiestructuur en het personeel van de Landslaboratorium Aruba N.V.

Een belangrijk onderwerp ter bepaling van de gewenste mate van verzelfstandiging van een overheidsdienst is de financiële zelfredzaamheid van de te verzelfstandigen overheidsdienst. Het ontwerp noch de memorie van toelichting verschaft duidelijkheid over de financiële levensvatbaarheid van de Landslaboratorium Aruba N.V. Op grond van artikel 8, onderdeel B, van het ontwerp zal het Tarievenbesluit landslaboratorium (AB 1991 no. GT 64) komen te vervallen waardoor de aldaar geregelde vaste tariefsstructuur wordt losgelaten. Uit het feit dat de betreffende tarieven sinds 1991 niet meer zijn verhoogd, leidt de Raad af dat er tariefsverhogingen zullen plaatsvinden ten aanzien van de door de Landslaboratorium Aruba N.V. te leveren diensten. Hieruit zouden de kosten van het verzelfstandigde Landslaboratorium Aruba kunnen worden gedekt. In het licht van het voorgaande acht de Raad het tevens noodzakelijk dat duidelijkheid wordt verschaft over de relatie die de Landslaboratorium Aruba N.V. zal hebben met het Uitvoeringsorgaan AZV. Dit orgaan is immers de grootste (markt)partij in Aruba op het gebied van ziektekostenverzekering. Naar de mening van de Raad nopen de hiervoor geschetste onduidelijkheden tot uitbreiding van de memorie van toelichting.

Volgens de memorie van toelichting wordt met de voorgestelde privatisering mede beoogd de Landslaboratorium Aruba N.V. een volwaardige concurrentiepartner te laten zijn op de private markt.²⁰ Met het oog op de publieke taak van het Landslaboratorium vraagt de Raad zich af waarom de positie van een volwaardige concurrentiepartner dient te worden nagestreefd. Tevens wordt hierbij niet aangegeven in welke marktomgeving dient te worden geopereerd, wat de kenmerken ervan zijn en welke eisen de markt stelt. De Raad beveelt derhalve aan in de memorie van toelichting een marktanalyse op te nemen.

Zoals reeds gesteld in punt 1.1 beschikt de Raad niet over een sociaal plan, regelende de wijze van overgang van het personeel en daarmee samenhangende aangelegenheden. Daarmee ontbreekt een formatieplan waarin de organisatie- structuur wordt beschreven met daaraan gekoppeld het aantal formatieplaatsen. Op basis van een formatieplan zou de behoeftestelling kunnen worden afgeleid met betrekking tot het aantal personeelsleden dat het verzelfstandigde Landslaboratorium nodig heeft voor het effectief en efficiënt uitvoeren van haar taken. Daarmee zou mede duidelijkheid kunnen worden verkregen omtrent het aantal ambtenaren dat opteert voor het in dienst blijven van de overheid en de daaraan gerelateerde kosten voor het Land. De memorie van

¹⁹ Maarten Veraart, Privatisering van overheidsdiensten Haastige spoed is zelden goed (internet artikel), samenvatting van hoofdstuk 11 uit Publieke dienstverlening in de markt Pieterjan van Delden, Maarten Veraart, 2001 Business Contact

²⁰ MvT, p. 2

toelichting geeft hieromtrent geen enkele indicatie. Mede ten behoeve van het verschaffen van inzicht in de kosten voor het Land van de in het ontwerp geregelde overbruggingstoelage acht de Raad het wenselijk dat in de memorie van toelichting een prognose wordt opgenomen van het aantal ambtenaren dat de overstap naar het verzelfstandigde Landslaboratorium wenst te maken.

Op grond van het bovenstaande concludeert de Raad dat ter realisering van kostendekkendheid, een nieuwe organisatiestructuur en een markt- en klantgerichte houding van het personeel thans geen regeling bij landsverordening is vereist. In dit licht is de Raad van oordeel dat in de eerste plaats de interne verzelfstandiging van het Landlaboratorium dient te worden geëntameerd, afgerond en geëvalueerd. Er dient derhalve een algehele reorganisatie bij het Landlaboratorium plaats te vinden ter oplossing van de hiervoor geschetste problemen. Eerst daarna kan een beslissing worden genomen terzake de rechtsvorm die voor het verzelfstandigde Landslaboratorium het meest geschikt is. Hierbij dient de analyse inzake de publieke taak van het landslaboratorium te worden betrokken. De Raad beveelt aan deze volgorde bij de te nemen beslissingen inzake de verzelfstandiging van het Landslaboratorium aan te houden.

Gezien de hierboven gemaakte opmerkingen inzake de financiering van de op te richten N.V. en de personeelskosten na de overgang van de ambtenaren van het Landslaboratorium naar de Landslaboratorium Aruba N.V. concludeert de Raad dat het onderhavige ontwerp niet voldoet aan artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no.72). Het ontwerp ontbeert een volledige financiële paragraaf waarin de financiële gevolgen voor het lopende begrotingsjaar en latere jaren worden vermeld.

Tenslotte concludeert de Raad dat de memorie van toelichting een analyse van de gevolgen van de voorgenomen verzelfstandiging voor de burger ontbeert. Dit klemmt temeer vanwege de in punt 1.4 beschreven tariefsverhogingen voor de door het Landslaboratorium te verlenen diensten. De Raad beveelt aan hierin te voorzien.

Naar aanleiding van artikel 2 van het ontwerp wijst de Raad op zijn advies d.d. 4 maart 2002, kenmerk 10-02 (bijgevoegd) aan de Minister-president betreffende 'controle en onderzoek ARA en CAD bij overheids-nv's'. In het ampele advies heeft de Raad met name gewezen op de hiernavolgende aandachtspunten:

- a. het ontwikkelen van een algemeen beleidskader dat voor alle overheids-nv's moet gelden. Dit beleidskader zou gestandaardiseerde uitgangspunten dienen te bevatten, die betrekking hebben op 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.
- b. het beleidskader zou ook moeten voorkomen dat de verhoudingen (bijvoorbeeld salarieel) tussen de overheidsdiensten en de overheids-nv's zoek raken.
- c. in dit algemene beleidskader wordt dan tevens opgenomen welke onderdelen verplicht in de statuten dienen te worden geregeld, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheden van de ARA en de CAD.
- d. andere onderdelen zijn o.m.: de vereisten voor benoeming tot lid van de Raad van Commissarissen en de wijze waarop de Raad van Commissarissen wordt benoemd, de verplichting om beleidsplannen en begrotingen van tevoren goed te laten keuren door de Raad van Commissarissen, de benoeming van regeringscommissarissen met zeer duidelijk geformuleerde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De Raad verwijst kortheidshalve naar genoemd advies voor wat betreft de inhoud van de statuten van de Landslaboratorium N.V. zoals geregeld in artikel 2, van het ontwerp.

Voorgesteld artikel 7, tweede lid, betreft slechts de verklaring van een registeraccountant inzake de externe verslaglegging aan de aandeelhouder. De vraag rijst echter hoe de interne controle van het verzelfstandigde Landslaboratorium zal worden gerealiseerd. Voor wat betreft de mogelijke betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer en de Centrale Accountantsdienst in dit kader wordt verwezen naar 's Raads advies zoals genoemd in punt 2.1.

Met het vervallen van artikel 9 van de Gezondheidsverordening (AB 1989 no. GT 28) zoals neergelegd in artikel 8, onderdeel B, van het ontwerp komt de wettelijke grondslag aan het Tarievenbesluit Landslaboratorium te ontvallen. De Raad merkt op dat artikel 9 van de Gezondheidsverordening betrekking heeft op alle laboratoria. De vraag rijst derhalve of is beoogd de mogelijkheid voor de overheid om in te grijpen in de tarifiering van de verschillende in Aruba aanwezige laboratoria te elimineren. Het komt de Raad, mede in het kader van de voorgenomen verzelfstandiging van het Landslaboratorium, voor dat aan een sturingsmechanisme zoals hiervoor geschetst wellicht behoefte kan blijven bestaan indien de marktwerking inzake de aanbidding van laboratoriumdiensten tot ongewenste effecten zou leiden. De Raad vraagt zich derhalve af welke (wettelijke) alternatieven voorhanden zijn teneinde in de door laboratoria gehanteerde tarieven in te grijpen. De Raad beveelt derhalve aan artikel 9 van de Gezondheidsverordening te handhaven en het Tarievenbesluit Landslaboratorium in te trekken.

Gezien het gestelde in punt 1.8, acht de Raad de inwerkingtreding van voorgesteld artikel 2 zoals voorzien in artikel 9, eerste lid, prematuur. Tot oprichting van enige rechtspersoon waarin de activiteiten van het Landslaboratorium worden ondergebracht dan wel handhaving van de status van overheidsdienst dient te worden besloten nadat het interne verzelfstandigingstraject is afgerond en geëvalueerd.

Conclusie en eindadvies

De Raad acht de keuze voor de rechtsvorm van het te verzelfstandigen Landslaboratorium thans niet opportuun en het ontwerp derhalve prematuur in de wetgevingsprocedure gebracht. Voor de realisering van de interne verzelfstandiging van het Landslaboratorium is geen wettelijke regeling noodzakelijk.

De Raad beveelt aan om eerst de interne verzelfstandiging (reorganisatie) te bewerkstelligen waarna een beslissing kan worden genomen over de gewenste rechtsvorm van het te verzelfstandigen Landslaboratorium. De uitkomst van deze beslissing kan vervolgens aanleiding geven tot de opstelling van wetgeving terzake.

Ontwerp-landsverordening houdende regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens (Landsverordening persoonsregistraties)

Ingekomen: 31-10-2008. Advies: 8 april 2009, kenmerk RvA 234-08

Uit het advies:

De Raad heeft getoetst of met de onderhavige ontwerp-landsverordening een effectieve bescherming van de privacy wordt gerealiseerd. Daartoe acht de Raad drie factoren van eminent belang, namelijk rechtsbescherming voor geregistreerden, materiële normen voor houders van persoonsregistraties en transparantie van registraties. Tevens is de Raad nagegaan welke gevolgen

het achterwege laten van zowel een toezichthoudend orgaan als schadevergoedings- en strafbepalingen hebben op een effectieve bescherming van de privacy.

In de WPR was voorzien in een toezichthoudend orgaan, de Registratiekamer (de Kamer). Deze had tot doel de realisering van de naleving van wettelijke voorschriften en de bevordering van de rechtsontwikkeling op privacygebied te bewerkstelligen. Persoonsregistratiehouders waren onder het regime van de WPR verplicht privacy-protocollen over de door hen verzamelde persoonsinformatie aan de Kamer voor te leggen. Deze meldingen waren openbaar. De Kamer kon deze protocollen controleren en door overleg met de houders het niveau van privacy van burgers bewaken. Tevens konden burgers bij de Kamer inzicht en achtergrondinformatie verkrijgen over bestaande persoonsregistraties. De Kamer kon tussen partijen bemiddelen en sturen en de rechter adviseren. Ook was zij bevoegd strafbare feiten in het kader van de WPR op te sporen. Achterliggend idee voor de oprichting van een toezichthouder was, dat het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften niet uitsluitend afhankelijk kon worden gesteld van het initiatief van de burger, omdat de toenemende informatietechnologische mogelijkheden tot manipulatie van persoonsgegevens de positie van de burger steeds kwetsbaarder maken.²¹

De Raad deelt de mening van de Regering, dat geen organen gecreëerd moeten worden, waar niet op voorhand van vaststaat dat deze in de Arubaanse situatie noodzakelijk zijn en ook daadwerkelijk in de praktijk zullen functioneren.²² Uit wetenschappelijke evaluaties in Nederland is bovendien gebleken, dat meldings- en protocolplicht aan de Kamer verstarrend werkten. Het zondermeer achterwege laten van een toezichthoudend orgaan heeft echter als consequentie, dat in het ontwerp *alle* toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften neerkomt op de burger.

In het ontwerp heeft de regering er tevens voor gekozen om de acties welke nodig zijn ter verwezenlijking van het recht op kennisneming en wijziging van persoonsregistraties te concentreren bij de burger (de geregistreerde).²³ Van de burger wordt aldus verwacht dat deze (veel) tijd, geld en moeite wil/kan getroosten om bescherming van zijn privacy af te dwingen. Deze zal zich op de hoogte dienen te stellen van de voorschriften en vervolgens om informatie dienen te verzoeken bij de houder. Voor het beantwoorden van verzoeken zijn in het ontwerp termijnen gesteld, die variëren van 1 tot 2 maanden. Wanneer een (gunstig) antwoord uitblijft, kan de burger zich wenden tot de rechter. Als de houder, op bevel van de rechter, uiteindelijk inzage verleent in het geregistreerde en de burger van mening is dat hij recht heeft op wijziging of verwijdering, dan dient de burger opnieuw deze procedure te volgen. En indien de geregistreerde door de rechter in het gelijk wordt gesteld, dan dient de houder voor deze geregistreerde slechts de gewenste wijziging of verwijdering door te voeren, zonder verdere nadelige gevolgen voor de houder. De Raad vraagt zich af, in hoeverre burgers bereid zullen zijn deze lange en moeizame weg te bewandelen en hoezeer bedrijven en bestuursorganen geprikkeld zullen worden tot verschaffing van informatie aan de burger, alsmede zorg te dragen voor verbetering of verwijdering van onrechtmatig opgenomen persoonsgegevens, zonder de aanwezigheid in het ontwerp van een adequaat sanctiearsenaal. De

²¹ Mvt, Wet Bescherming Persoonsgegevens, p. 26

²² Mvt, p. 2

²³ Mvt, p. 3

Raad constateert, dat de rechtsbescherming die door het ontwerp wordt geboden aan de burger daardoor onevenwichtig en procedureel bezwaarlijk is.

De Raad is van mening, dat opneming van schadevergoedings- en strafbepalingen in de landsverordening de preventieve werking alleen maar zal versterken. Daarnaast zou het ontwerp daarmee reële mogelijkheden bieden voor geregistreerden om kennisneming en wijziging van over hen vastgelegde persoonsgegevens af te dwingen. Mede gezien de ervaringen die in Nederland zijn opgedaan met de WPR, beveelt de Raad aan schadevergoedings- en strafbepalingen in het ontwerp op te nemen.

De Raad acht de transparantie voor geregistreerden in het onderhavige ontwerp onvoldoende en adviseert de verplichting in de landsverordening op te nemen tot het opstellen van privacy-protocollen, waarin ondermeer het doel van de registratie wordt beschreven, welke gegevens men registreert, van wie de gegevens zijn betrokken en aan wie de gegevens ter beschikking worden gesteld. Met andere woorden: de materiële normen die in het ontwerp zijn opgenomen dienen naar de mening van de Raad in de privacy-protocollen nader te worden gepreciseerd door de houders. Daarnaast adviseert de Raad de kenbaarheid van deze privacy-protocollen te verhogen, door aan houders een openbaarmakingsverplichting op te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van opname in de algemene voorwaarden van bedrijven, bekendmaking via een folder die actief wordt aangeboden bij contact met de cliënt, plaatsing in de Landscourant, of opname op de website. Door een verplichting tot openbaarmaking zal de transparantie aanmerkelijk verhoogd worden. Bovendien zal hierdoor de onevenwichtigheid die in het ontwerp zit worden verminderd, doordat ook de registratiehouders verplichtingen krijgen opgelegd.

In de Staatsregeling is vastgelegd dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsregisters geregeld dient te worden in een landsverordening. Het ontwerp strekt hiertoe. Daarbij is echter niet bekend, hoeveel behoefte in de samenleving aan een zodanige wet bestaat. Mede daarom kan niet overzien worden, of en in hoeverre onderhavig ontwerp voorziet in een behoefte en daar ook aan voldoet. Om deze reden beveelt de Raad aan de opneming van een evaluatiebepaling in de landsverordening, waardoor de regering zich vastlegt om na 5 jaar de werking van de landsverordening te evalueren en daaromtrent de Staten te berichten. Hiertoe is het noodzakelijk dat aan houders van persoonregistratie de verplichting tot registratie van de aan hen gerichte verzoeken op basis van deze landsverordening wordt opgelegd.

De Raad merkt op, dat in artikel 16 van het ontwerp geen voorziening is getroffen, waardoor een rechterlijke uitspraak algemene geldigheid heeft. Dat betekent, dat wanneer een geregistreerde middels een rechterlijke uitspraak een wijziging c.q. verwijdering heeft bewerkstelligd, deze uitspraak geen werking heeft ten aanzien van vergelijkbare persoonsgegevens van andere geregistreerden dan wel andere registratiesystemen, waarin vergelijkbare gegevens zijn opgenomen. De Raad geeft in overweging hiervoor een regeling te treffen.

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

Ontwerp-landsverordening toezicht kansspelen**Ingekomen: 5-12-2008. Advies: 8 april 2009, kenmerk RvA 268-08****Uit het advies:**

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd regels te stellen met betrekking tot het toezicht op de naleving van de voorschriften welke gelden voor instellingen, ondernemingen en personen die krachtens wettelijke titel gelegenheid geven tot deelname aan een of meerdere kansspelen. Dit met het oog op de bevordering van de kwaliteit en integriteit van deze instellingen, ondernemingen en personen. Tevens wordt voorgesteld ter realisering van deze doelstelling een stichting op te richten die met het toezicht op de naleving van de in het ontwerp neergelegde voorschriften zal zijn belast. De Raad maakt opmerkingen over de reikwijdte van het ontwerp, de redenen voor oprichting van een onafhankelijke toezichthouder, de taakstelling van de op te richten toezichthouder en de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Raad heeft geconstateerd dat de reikwijdte van het ontwerp breder is nu tevens:

- een omvangrijk vergunningstelsel wordt geïntroduceerd;
- materiële normen voor de aanbieders van kansspelen worden geformuleerd;
- een regeling is opgenomen voor de verschuldigdheid van een periodieke vergoeding door uitbaters van een vergunning, alsmede:
- een regeling is opgenomen ten behoeve van gegevensuitwisseling met derden.

Er wordt derhalve een integrale regeling voorgesteld ten aanzien van de aanbidding en uitoefening van kansspelen in Aruba.

De Raad beveelt aan de hiervoor geschetste bredere reikwijdte van het ontwerp in de considerans tot uitdrukking te brengen alsmede de citeertitel te wijzigen.

Aanleiding voor het onderhavige ontwerp zijn de verplichting tot bestrijding van het witwassen van uit criminaliteit verkregen gelden alsmede de bestrijding van terrorismefinanciering, beide voortvloeiende uit de aanbevelingen van de Financial Action Task Force, die door de regering zijn overgenomen. Aanbeveling 24, onderdeel a, van de 40 FATF-aanbevelingen bepaalt dat op casino's een uitgebreid regime van regelgeving en toezicht van toepassing dient te zijn waarmee gewaarborgd wordt dat zij daadwerkelijk de nodige maatregelen tegen witwassen en het financieren van terrorisme hebben geïmplementeerd. Vervolgens worden hiertoe de minimumvereisten aangegeven te weten:

- casino's dienen een vergunning te hebben;
- de bevoegde autoriteiten dienen de nodige wettelijke of regulerende maatregelen te treffen teneinde criminelen of hun handlangers ervan te weerhouden eigenaar of uiteindelijk belanghebbende te zijn van een significant belang of een controlerend belang in of een managementfunctie te bekleden bij of exploitant te zijn van een casino;
- de bevoegde autoriteiten dienen te waarborgen dat op casino's daadwerkelijk toezicht wordt uitgeoefend teneinde te waarborgen dat zij voldoen aan de vereisten om witwassen en de financiering van terrorisme te bestrijden.

De Raad constateert op grond van het gestelde in Aanbeveling 24 dat de instelling van een onafhankelijk en zelfstandig toezichtsorgaan inzake casino's niet dwingend is voorgeschreven.

Desalniettemin wekken zowel het gestelde in de eerste overweging van de considerans als de memorie van toelichting²⁴ de indruk dat ook de in het ontwerp voorgestelde instelling van een onafhankelijk zelfstandig toezichtsorgaan voortvloeit uit de aanbevelingen van de FATF.

De Raad acht deze voorstelling van zaken niet juist en geeft in overweging de considerans en de toelichting op dit onderdeel te wijzigen en in overeenstemming te brengen met de aanbevelingen van de FATF.

De keuze voor een onafhankelijk zelfstandig toezicht orgaan is derhalve een beleidskeuze van de opstellers van het ontwerp. De Raad heeft dienaangaande vastgesteld dat in de memorie van toelichting niet is gemotiveerd dan wel is aangetoond waarom de instelling van een dergelijk toezichtsorgaan dienstig kan zijn aan de realisering van het gestelde in Aanbeveling 24 van de 40 FATF-aanbevelingen.

De Raad is van oordeel dat er voor de instelling van een onafhankelijke toezichthouder aanleiding kan bestaan, indien de overheid partij is bij het onderwerp dat regulering behoeft, waarbij het van belang is dat (de schijn van) belangenverstrengeling wordt vermeden. Ook de regering lijkt dezelfde mening te zijn toegedaan getuige de aanbieding van twee ontwerpen in het recente verleden waarin onafhankelijke toezichthouders werden ingesteld.

In de eerste plaats wordt gewezen op de ontwerp-landsverordening instelling Toezichtautoriteit telecommunicatie²⁵ waarin de instelling van een onafhankelijke toezichthouder kan worden verklaard uit het aandeelhouderschap van de overheid in Setar N.V. en het daarmee samenhangende directe belang in de telecommunicatiemarkt. In de tweede plaats wijst de Raad op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de luchtvaartverordening²⁶ waarin een onafhankelijk luchtvaartonderzoeksraad werd ingesteld. De instelling van deze toezichthouder/onderzoeksinstantie kan worden verklaard uit de omstandigheid dat in het geval zich een luchtvaartcalamiteit voordoet ook de overheid voorwerp van onderzoek kan zijn. Voor wat betreft de kansspelsector zij verwezen naar het Nederlandse College van toezicht op de kansspelen waarvan de instelling verklaarbaar is vanuit het aandeel van de Nederlandse overheid in de Nederlandse Staatsloterij en de zogenaamde Holland Casino's.

De Raad stelt vast dat een betrokkenheid van de overheid zoals hiervoor geschetst zich voor wat betreft de kansspelsector hier te lande niet voordoet. De Raad vermag derhalve niet in te zien waarom voor de kansspelsector dient te worden voorzien in de instelling van een onafhankelijke zelfstandige toezichthouder.

De taakstelling van de toezichthouder is opgenomen in artikel 29, van het ontwerp. Anders dan de naam van de toezichthouder (Aruba Gaming Control Board) doet vermoeden, is deze belast met de advisering en ondersteuning van de Minister bij de afgifte en intrekking van de vergunningen en ontheffingen, het toezicht op de naleving van de krachtens de toepasselijke wettelijke regelingen gegeven voorschriften, de controle op alle spelvoorzieningen, speelautomaten en andere apparaten en voorwerpen die daarbij gebruikt worden, de ondersteuning van de Minister bij de ontwikkeling en uitvoering van diens beleid inzake de aanbieding en uitoefening van kansspelen in of vanuit Aruba en de handhaving van de wettelijke regelingen op het gebied van kansspelen. Samenvattend stelt de Raad vast dat de Aruba Gaming Control Board is belast met de beleidsontwikkeling, -uitvoering en -handhaving van de wettelijke regelingen op het gebied van de aanbieding van kansspelen. De Raad

²⁴ MvT, p. 2 en 4

²⁵ De Raad adviseerde over dit ontwerp in zijn advies dd. 21 mei 2008, kenmerk RvA 17-08

²⁶ De Raad adviseerde over dit ontwerp in zijn advies dd. 7 december 2007, kenmerk RvA 197-07

concludeert dat de taakstelling van de Aruba Gaming Control Board in algemene zin niet afwijkt van die van reguliere overheidsdiensten welke zijn belast met beleidsvoorbereiding, –uitvoering en handhaving. De voorgestelde taken zouden derhalve door de Departamento pa Asuntonan di Casino (DAC) dienen te worden uitgevoerd, welke overheidsdienst met het oog op dergelijke taken is ingesteld. De Raad ziet derhalve ook in de voorgestelde taakstelling van de Aruba Gaming Control Board geen reden om deze op te dragen aan een onafhankelijk zelfstandig orgaan.

De Raad stelt vast dat het ontwerp noch de aan hem overgelegde concept-statuten van de stichting Aruba Gaming Control Board voorziet in een reële invloed voor de Minister op de verlening, weigering en intrekking van casinovergunningen, het toezicht en de handhaving van de in het ontwerp opgenomen voorschriften alsmede de in het ontwerp opgenomen bepalingen inzake gegevensuitwisseling met buitenlandse instanties. Dit is blijkens de memorie van toelichting ook beoogd.²⁷ De memorie van toelichting stelt voorts dat de minister door het aan hem te verschaffen jaarverslag van de Aruba Gaming Control Board, politieke verantwoording kan afleggen aan de Staten omtrent de wijze waarop de Aruba Gaming Control Board zich in het boekjaar van haar wettelijke taken heeft gekweten.²⁸

De Raad deelt deze mening niet en is van oordeel dat de voorgestelde instelling en inrichting van de Aruba Gaming Control Board een ernstige uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid tot gevolg heeft. Het door de Aruba Gaming Control Board op te stellen en aan de minister toe te zenden jaarverslag zal immers betrekking hebben op de activiteiten die in het voorgaande boekjaar zijn ontplooit. Op deze activiteiten heeft de minister, zoals hierboven aangegeven, geen reële invloed gehad.

De Raad acht het voorts ongewenst dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke regelingen inzake de aanbidding en uitvoering van kansspelen ten opzichte van de Staten zou kunnen ontwijken met een beroep op het feit dat het ontwerp hem geen sturingsmechanisme biedt. In dit kader wijst de Raad er op dat voornoemde ministeriële verantwoordelijkheid niet slechts bestaat ten opzichte van de Staten. Onder het regime van de 40 FATF-aanbevelingen zullen regeringen die deze hebben bekrachtigd ook in internationaal perspectief primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Het toedelen van beleidsvoorbereidende, -uitvoerende en handhavingsbevoegdheden aan een onafhankelijk en zelfstandig orgaan, ontslaat de regering niet van deze verantwoordelijkheid.

Gezien het voorgaande beveelt de Raad met klem aan af te zien van de instelling van enigerlei onafhankelijk en zelfstandig orgaan dat belast is met de uitvoering van de 40 FATF-aanbevelingen en de in het ontwerp opgenomen beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken te laten uitvoeren door een overheidsdienst (DAC). De in het ontwerp opgenomen bevoegdheden dienen te worden geattribueerd aan de minister belast met kansspelaangelegenheden.

De Raad heeft vanwege voornoemd oordeel gemeend de bepalingen in het ontwerp die direct betrekking hebben op de instelling en inrichting van de Aruba Gaming Control Board niet inhoudelijk te behandelen en de overige bepalingen waarin de Aruba Gaming Control Board bevoegdheden krijgt toegedeeld te behandelen als ware deze geattribueerd aan de minister belast met kansspelaangelegenheden. Niettemin geeft de bedenkelijke kwaliteit van de overgelegde concept-

²⁷ MvT, p. 8 en voorts p. 26 alwaar wordt gesteld dat intrekking van een vergunning door de Minister pas mogelijk is op advies van de Stichting.

²⁸ MvT, p. 8 en 39

statuten van de Aruba Gaming Control Board de Raad aanleiding aan te dringen op een integrale herziening ervan.

De definitie van het begrip 'casino' zoals neergelegd in artikel 1, van het ontwerp is dermate ruim gesteld dat daaronder tevens de verkooppunten van catochi- en/of lottobiljetten zouden kunnen worden begrepen. Bij dergelijke verkooppunten is immers ook sprake van een voor het publiek opgestelde en bedrijfsmatig gedreven afzonderlijke ruimte waar gelegenheid wordt geven tot de deelname aan één of meer kansspelen. Gezien voorgesteld artikel 1, tweede lid, lijkt dit niet de bedoeling te zijn. De Raad beveelt aan in de definitie van het begrip 'casino' de kansspelen die niet in casino's worden gespeeld uit te zonderen dan wel enig ander van voornoemde verkooppunten onderscheidend criterium op te nemen.

Met betrekking tot artikel 8, derde lid, van het ontwerp en het gestelde op pagina 21, van de memorie van toelichting, vraagt de Raad zich af of de beperking van de toegang van ingezetenen tot casino's onderdeel uitmaakt van een integraal beleid ter bestrijding van gokverslaving in Aruba. Indien hiervan sprake mocht zijn dan beveelt de Raad aan de hoofdpunten van dit beleid op te nemen in de memorie van toelichting en daarbij aan te geven op welke wijze de beperking van de toegang voor ingezetenen tot casino's daarin past.

Voorgesteld artikel 38 voorziet in een wijziging van de Landsverordening speelvergunningsrecht hazardspelen (AB 1990 no. GT 45). De Raad merkt op dat in het te wijzigen artikel 1 van deze landsverordening abusievelijk wordt verwezen naar de niet bestaande Landsverordening speelvergunningsrecht. De tekst van het te wijzigen artikel 1, van de Landsverordening speelvergunningsrecht hazardspelen dient derhalve te worden gewijzigd. In dit kader wijst de Raad nog op de omstandigheid dat er aanwijzingen bestaan voor illegale aanbidding van kansspelen in Aruba. Ter bestrijding hiervan beveelt de Raad aan om iedere aanbidding van kansspelen in Aruba onderhevig te laten zijn aan enigerlei heffing van speelvergunningsrecht.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande ten principale niet met de inhoud noch met de doelstelling van het ontwerp verenigen voorzover dit betrekking heeft op de instelling en inrichting van de Aruba Gaming Control Board.

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Algemene Politieverordening (AB 1995 no. GT 8) (aanscherpen milieubepalingen en invoering mogelijkheid tot aanwijzing van ambtenaren als toezichthouders en opsporingsambtenaren daarop)

Ingekomen: 6-1-2009. Advies: 28-1-2009, kenmerk: 02-09

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd de milieubepalingen in de Algemene politieverordening (AB 1995 no. GT 8) die betrekking hebben op het storten van afval en overig vuil aan te scherpen. Dit teneinde de meest zichtbare en storende vervuiling van en langs de openbare weg alsmede op openbaar toegankelijke plaatsen tegen te kunnen gaan en zodoende de schadelijke effecten van deze handelwijze van de burger voor het milieu, de volksgezondheid en het welzijn van flora en fauna te voorkomen. Met het oog hierop maakt de Raad opmerkingen over de reikwijdte

van de voorgestelde aanscherping en de effectiviteit van handhaving van de desbetreffende bepalingen.

Hoewel de Raad de doelstelling van het ontwerp kan onderschrijven, is hij van oordeel dat de reikwijdte van de voorgestelde aanscherping niet voldoende zal zijn om deze volledig te kunnen realiseren. Het ontwerp voorziet namelijk niet in een regeling ten behoeve van de verwijdering van autowrakken. Het moge bekend worden verondersteld dat hier te lande autowrakken veelvuldig langs de openbare weg dan wel op particuliere terreinen worden gestald en vervolgens aan de elementen worden overgelaten. Ook dit levert een zichtbare en storende vervuiling op die een schadelijk effect heeft op het milieu, de volksgezondheid²⁹ en het welzijn van flora en fauna.³⁰ De Raad beveelt derhalve aan in het ontwerp een regeling ten behoeve van de verwijdering van autowrakken op te nemen.

De Raad deelt de mening van de regering dat de voorgestelde uitbreiding van het aantal toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren met de milieucontroleurs werkzaam bij de Inspectie Volksgezondheid en Milieu (IVM) de effectiviteit van de handhaving van de betreffende milieubepalingen zal verhogen. De vraag rijst echter waarom in artikel I, onderdelen C en D, de beperking is opgenomen dat deze milieucontroleurs de status van ambtenaar dienen te bezitten. De Raad is met het oog op de effectiviteit van de handhaving van mening dat een persoon die een ander rechtspositioneel verband met het Land heeft niet a priori zou dienen te worden uitgesloten van de mogelijkheid te worden benoemd tot toezichthouder en/of buitengewoon opsporingsambtenaar. In dit kader wijst de Raad op het gestelde in artikel 1, van het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1998 no. 70) alwaar het begrip toezichthouder wordt gedefinieerd als een bij of krachtens landsverordening met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens die landsverordening gegeven voorschriften belast ambtenaar of persoon.

De uitbreiding van het aantal toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren wordt voorts noodzakelijk geacht vanwege de capaciteitsproblemen bij het Korps Politie Aruba.³¹ De Raad acht de omstandigheid niet denkbeeldig dat ook het Openbaar Ministerie met dit probleem te kampen zal blijken te hebben waardoor de strafrechtelijke handhaving van de milieubepalingen in de APV onder druk kunnen komen. De Raad is van oordeel dat deze problematiek zou kunnen worden ondervangen door naast de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheid in de APV een bestuurlijk handavingsinstrumentarium in de APV op te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de introductie van bestuursdwang, de last onder dwangsom alsmede de bestuurlijke boete zoals in toenemende mate in regelgeving hier ten lande wordt opgenomen.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van de nota van wijziging en geeft U mitsdien in overweging het aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening inkomstenbelasting (AB 1991 no. GT 51) en de Landsverordening loonbelasting (AB 1991 no. GT 63) (invoering tarief-schijventabel)

Ingekomen: 14-1-2009. Advies: 4-2-2009, kenmerk: 10-09

²⁹ Zoals recentelijk nog is gesteld in de publiciteitscampagnes ter voorkoming van dengue.

³⁰ MvT, p. 1

³¹ MvT, p. 3

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit ontwerp aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Boeken 5 en 7 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (Landsverordening aanpassing appartementsrecht en een regeling gebruik in deeltijd van onroerende zaken en andere registergoederen)

Ingekomen: 19-2-2009. Advies: 10-6-2009, kenmerk: 35-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het ontwerp en geeft U mitsdien in overweging het aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1989 no. GT 100), de Landsverordening beëindiging arbeidsovereenkomsten (AB 1989 no. GT 14) en de Cessantiaverordening (AB 1998 no. GT 18) (aanpassing arbeidsrecht aan moderne ontwikkelingen)

Ingekomen: 24-3-2009. RETOUR

Ontwerp-landsverordening bepalingen tot bevordering van de arbeidsvrede (Arbeidsgeschillenverordening 2009)

Ingekomen: 24-3-2009. RETOUR

Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van nieuwe regels inzake het verrichten van arbeid (Arbeidsverordening 2009)

Ingekomen: 24-3-2009. RETOUR

Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van bestuursrechtelijke bevoegdheden ten behoeve van het handhaven van en het toezicht op de arbeidswetgeving (Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving)

Ingekomen: 24-3-2009. RETOUR

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Monumentenverordening (AB 1991 no. GT 46) (aanpassen wijze van bekendmaking aanwijzingsbeschikking, alsmede verduidelijken subsidiegrondslag)

Ingekomen: 25-3-2009. Advies: 8-4-2009, kenmerk: 55-09

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

Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Schuldsaneringen Investeringsfonds voor de maanden oktober t/m december van het dienstjaar 2008 en voor het dienstjaar 2009 en tot machtiging van de minister van Financiën en Economische Zaken tot het verstrekken van twee leningen ten laste van het Schuldsanering- en Investeringsfonds

Ingekomen: 27-3-2009. Advies: 1-4-2009, kenmerk: 62-09

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

Ontwerp-landsverordening tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de sanering van schulden en investeringen (Landsverordening Schuldsanering- en Investeringsfonds)

Ingekomen: 27-3-2009. Advies: 1-4-2009, kenmerk: 63-09

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening in-, uit- en doorvoer (AB 2000 no. GT 10) en de Zegelverordening (AB 1998 no. GT 1) (opschoning tekst algemene bepalingen, aanvulling vrijstellingsbepalingen en herstel wijzigingen)

Ingekomen: 23-4-2009. Advies: 27-5-2009, kenmerk: 78-09

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening voortgezet onderwijs (AB 1989 no. GT 103) (invoering bovenbouw vwo, havo, mavo)

Ingekomen: 28-4-2009. Advies: 27-5-2009, kenmerk: 79-09

Uit het advies:

De Raad heeft geconstateerd dat wordt beoogd aan het ontwerp terugwerkende kracht te verlenen, nu 'reeds in 2004 is aangevangen met de feitelijke vernieuwingen in de bovenbouw, terwijl de Cyclo Avansa per 1 augustus 2006 officieel van start is gegaan'.³²

Het bevreemdt de Raad dat het onderhavige ontwerp niet tijdig, voorafgaand aan de invoering van de onderwijsvernieuwing kon worden voorgelegd. Ook het ontwerp strekkende tot invoering van de onderwijsvernieuwing in de basiscyclus was na de feitelijke invoering aan de Raad voorgelegd, weshalve de Raad heeft gesteld dat zijn doelmatigheids- en rechtsmatigheidstoetsing geen zin meer had (vide het advies dd. 18 november 2006, RvA 242-04). De Raad heeft zich destijds onthouden van advisering ex artikel IV.1 van de Staatsregeling en heeft gesteld er van uit te gaan dat de regering een zelfde handelwijze in de toekomst zou weten te voorkomen.

De Regering geeft thans met de onderhavige aanbieding blijk zich niets aan genoemd advies en aan de advisering door de Raad ten aanzien van de onderwijsvernieuwingen, gelegen te laten.

Daarenboven – en dit acht de Raad zeer ernstig – zijn de diploma's, die in het kader van dit ontwerp zijn uitgegeven, ongeldig.³³

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Kiesverordening (AB 1987 no. 110)

Ingekomen: 12-6-2009. Advies: 15-6-2009, kenmerk: 116-09

³² MvT, pagina 12

³³ Dit wordt door de regering ook erkend, vide de MvT, pagina 12.

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft u mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

Ontwerp-landsverordening tot machtiging van de minister van Financiën en Economische Zaken tot het verrichten van een schenking van een bedrag van Afl. 1.000.000,- aan Tele Aruba NV

Ingekomen: 30-6-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 125-09

Uit het advies:

De Raad heeft geconstateerd dat de beoogde schenking door de regering wordt gebaseerd op de bereidverklaring die zijdens het Land op 14 september 2004 is ondertekend, inhoudende dat het Land een aanvullende eenmalige subsidie zal verstrekken aan TeleAruba N.V. in de vorm van een financiële bijdrage van één miljoen florin. ter gedeeltelijke dekking van de kosten verbonden aan de afvloeiingsregeling van het personeel. In de bereidverklaring staat vervolgens dat uiterlijk op 15 oktober 2004 dit bedrag zal worden verrekend met de door TeleAruba N.V. aan het land af te dragen loonbelasting in verband met voornoemde afvloeiing. Uit het feit dat thans het onderhavige ontwerp wordt aangeboden, leidt de Raad af dat deze verrekening niet heeft plaatsgevonden.

Uit de genoemde bereidverklaring blijkt voorts dat TeleAruba N.V. per 31 december 2003 aan het Land een bedrag ter grootte van Afl. 4.825.956,-- verschuldigd is. Overeengekomen is dat TeleAruba N.V. tot 1 januari 2014 geen verplichting tot terugbetaling van dit bedrag heeft en dat tot die datum evenmin rente verschuldigd zal zijn. Het onderhavige ontwerp heeft op dit onderdeel echter geen betrekking. Het ontgaat de Raad derhalve waarom in de toelichting zo omslachtig wordt ingegaan op het feit dat de nieuwe eigenaar van TeleAruba N.V. de schuld aan het Land voortijdig wil aflossen.

De Raad vraagt zich in verband met het bovenstaande het volgende af:

- a. Waarom is er een tijdspanne van bijna vijf jaren verlopen alvorens partijen enige actie ondernemen terzake van de achterstallige loonbelasting?
- b. De eigendom van TeleAruba N.V. is inmiddels overgegaan naar Setar N.V., een winstmakend commercieel bedrijf. Zijn daarmee de beoogde schenking, de zeer coulante benadering van de schuld aan het Land van bijna 5 miljoen en de rentederving nog legitiem?
- c. Kan er, gelet op de bijzondere relatie tussen het Land en Setar N.V., geen eenvoudiger oplossing worden gevonden voor de voldoening aan de betalingsverplichtingen?

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft u mitsdien in overweging dit niet aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening openbare registers (opnemen bepalingen inzake de kadastrale registraties en de registraties voor schepen en voor luchtvaarttuigen)**Ingekomen: 2-7-2009. Advies: 2-9-2009, kenmerk: 127-09****Uit het advies:**

De Raad constateert dat in Artikel I, onderdeel H, van het ontwerp de tarieven voor het verrichten van werkzaamheden door de Dienst bij regeling van de Minister worden vastgesteld. De Raad vraagt zich hierbij af wat de redenen zijn geweest om af te wijken van het systeem dat hier te lande geldt, zoals voorgeschreven in artikel 3, van de Retributieverordening (AB 1988 no. GT 4). Dit artikel schrijft voor dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt bepaald welke retributies zullen worden geheven, het tarief daarvan, alsmede de wijze van inning.³⁴ De Raad beveelt aan uit het oogpunt van transparantie en de geldende wetssystematiek inzake de heffing van retributies om de vaststelling van de betreffende retributies bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te laten geschieden. Mocht niettemin vaststelling van voornoemde retributies bij ministeriële regeling wenselijk worden geacht dan dienen de redenen voor de afwijking van artikel 3 van de Retributieverordening in de toelichting te worden opgenomen.

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

Ontwerp-landsverordening tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de uitvoering van het Nationaal Onderwijs Plan**Ingekomen: 20-7-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 135-09**

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

Ontwerp-landsverordening tot bekrachtiging van het landsbesluit, houdende algemene maatregelen van 3 maart 2008 (AB 2008 no. 18) ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening besmettelijke ziekten (AB 1992 no. GT 11) en van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 18 juni 2009 (AB 2009 no. 52) tot wijziging van het Landsbesluit van 3 maart 2008 (AB 2008 no. 18) ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening besmettelijke ziekten (AB 1992 no. GT 11) en ter uitvoering van artikel 7, tweede lid, van de Quarantainevoorschriften (AB 1992 no. GT 7)**Ingekomen: 27-7-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 139-09**

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het ontwerp en geeft U mitsdien in overweging het aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

³⁴ Artikel 3 van de Retributieverordening (AB 1988 no. GT 4)

Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening bevoegdheid apothekers en apothekersassistenten (AB 1991 no. GT 7) (erkenning Surinaams en Nederlands-Antilliaans apothekersassistentdiploma)

Ingekomen: 5-8-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 145-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het ontwerp en geeft U mitsdien in overweging het aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 4 februari 2009 (AB 2009 no. 12) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Financiën en Economische Zaken voor het dienstjaar 2009

Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 178-09

Uit het advies:

Met onderhavige ontwerp wordt beoogd voorzieningen te treffen ter compensatie van een hoger financieringstekort in 2009 dan was geraamd. Het tekort is volgens de overwegingen in het ontwerp ontstaan door de wereldwijde recessie, die in Aruba zou hebben geleid tot lagere belastingontvangsten en hogere uitgaven aan het APFA. Dit zou hebben geleid tot een verslechtering van het financieringssaldo en de staatsschuld, waardoor een hoger financieringstekort is ontstaan dan is geraamd in de Landsbegroting 2009. In de toelichting op het ontwerp worden overigens nog kosten vermeld die niet aan de recessie zijn gerelateerd, zoals het in gebruik nemen van de afvalverwerkingsfabriek te Parkietenbos, overwerk bij het KPA en andere justitiële diensten en de bestrijding van het Influenza A-virus H1N1-pandemie.³⁵

Om dit hogere financieringstekort te kunnen dekken wordt thans voorgesteld de Minister van Financiën en Economische Zaken te machtigen tot het doen van hogere uitgaven dan was voorzien in de Landsverordening van 4 februari 2009 tot vaststelling van de begroting van het Ministerie van Financiën en Economische Zaken voor het dienstjaar 2009 (AB 2009 no. 12). Artikel II van het onderhavige ontwerp beoogt om de in artikel 2 van de genoemde Landsverordening van 4 februari 2009 opgenomen machtiging tot het aangaan van geldleningen ter dekking van het financieringstekort van het Land tot een maximum van Afl. 157.521.400,= met 97.5 miljoen florin te verhogen.

De Raad constateert dat met het onderhavige voorstel het financieringstekort voor het dienstjaar bijna tweederde hoger uitkomt dan oorspronkelijk was geraamd. Dit roept ernstige vragen op met betrekking tot het realiteitsgehalte van de begroting voor het dienstjaar 2009.

Voorts worden met het onderhavige ontwerp wijzigingen voorgesteld in de Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Ministerie van Financiën en Economische Zaken voor het dienstjaar 2009 en worden bij aparte ontwerpen van landsverordening, die eveneens aan de Raad zijn voorgelegd, wijzigingen voorgesteld in de Landsverordeningen tot vaststelling van de begroting voor het dienstjaar 2009 van resp. het Ministerie van Algemene Zaken, het Ministerie van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve- en Vreemdelingenzaken, het Ministerie van Arbeid, Cultuur en Sport, het Ministerie van Toerisme en Transport, het Ministerie van Justitie en van het Ministerie van Onderwijs, Sociale Zaken en Infrastructuur.

³⁵ MvT, pagina 2.

Uit de overzichtsstaat die in de toelichting is opgenomen,³⁶ blijkt dat de wijzigingen in de kostensfeer alleen voor het Ministerie van Financiën en Economische Zaken en voor het Ministerie van Toerisme en Transport tot lagere kosten hebben geleid en dat er bij de andere ministeries sprake is van (soms zeer forse) toenames in de kosten.

Hoewel het de Raad niet duidelijk is geworden of en in welke mate deze kosten reeds zijn gemaakt, dan wel dat terzake bindende verplichtingen zijn aangegaan, nopen het bovenstaande en het tijdstip van aanhangig maken van het onderhavige ontwerp (en de aanverwante, onder 5 genoemde ontwerpen) tot de navolgende observaties.

Een bij landsverordening vastgestelde begroting is een legitimatie door de wetgever tot het doen van uitgaven voor het totaal waarvan de Minister van Financiën en Economische Zaken als eerste aanspreekbaar is. Ingevolge artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989 dient deze machtiging vooraf te worden gegeven. Weliswaar kan 's Lands begroting gedurende het lopende jaar bij landsverordening, zoals thans ook wordt voorgesteld, worden gewijzigd, zeker indien onvoorziene omstandigheden daartoe nopen. Echter, de Raad heeft zich immer op het standpunt gesteld, dat begrotingen niet met terugwerkende kracht kunnen worden gewijzigd. Uit de procedure en termijnen genoemd in artikel 2 t/m 4 van de Comptabiliteitsverordening 1989 volgt dat de bepaling van artikel 4, tweede lid (alsmede artikel 11) alleen betrekking kan hebben op de vaststelling van een begroting voor een komend dienstjaar: de mogelijkheid van terugwerkende kracht is alleen geschapen indien onverhoopt de plaatsing van de landsverordening tot vaststelling van de begroting voor het dienstjaar na 31 december van het voorgaande jaar plaatsvindt. Hieromtrent is bij herhaling uitvoerig door de Raad geadviseerd.³⁷ Het onderhavige ontwerp is weliswaar gedurende het boekingsjaar ingediend. Van belang is echter dat de wet als zodanig wordt goedgekeurd door de Staten van Aruba en tijdig tot stand wordt gebracht, om te voorkomen dat de situatie ontstaat dat door de desbetreffende ministers voor 97.5 miljoen florin aan uitgaven is verricht, zonder dat daarvoor de ingevolge artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989 de benodigde machtiging vooraf is verkregen. Door het (late) tijdstip waarop de desbetreffende ontwerpen thans zijn ingediend, worden de Staten voor grotendeels voldongen feiten geplaatst.

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

³⁶ MvT, p. 3.

³⁷ Vide o.a. het schrijven van de Raad van Advies aan de Gouverneur van Aruba en de Minister President dd. 4 juli 2007, RvA 122-07, alsmede het advies van 27 december 2001 (RvA 236-01) inzake een voorstel tot wijziging met terugwerkende kracht van de Landsbegroting van 2001. Ten overvloede merkt de Raad op dat in 2008 ten aanzien van de wijzigingen die werden voorgesteld in verband met de aanpassing van de rechtspositie van de ambtenaren wel is ingestemd met het verlenen van terugwerkende kracht. Dit had te maken met het feit dat de wijzigingen budget neutraal werden doorgevoerd, de verplichtingen nog niet waren aangegaan en de verbeterde rechtspositie met ingang van 1 januari 2008 dienden in te gaan. Ook waren deze wijzigingen tijdig (medio juli) aanhangig gemaakt (vide RvA 147-08 dd. 9 juli 2008).

Ontwerp-landsverordening houdende regels inzake het houden van honden (Hondenverordening)**Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 21-10-2009, kenmerk: 179-09****Uit het advies:**

De handhaving van de in het ontwerp vervatte voorschriften is opgedragen aan de ambtenaren van politie alsmede de buitengewone agenten van politie (vide artikel 1). De Raad betwijfelt of voornoemde voorschriften zullen kunnen worden gehandhaafd gezien de grote druk op de handhavingscapaciteit van het Korps Politie Aruba (KPA). Deze omstandigheid wordt naar 's Raads mening nog versterkt doordat in het ontwerp is geopteerd voor strafrechtelijke handhaving (vide artikel 8). De Raad acht echter verschillende voorschriften geschikt voor bestuurlijke handhaving. De voorgestelde artikelen 2 tot en met 4 alsmede de naleving van de vergunningsvoorschriften zoals opgenomen in artikel 6, zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen. Handhaving zou vervolgens plaats kunnen vinden door bestuurlijke toezichthouders en –handhavers. Hierdoor zou het KPA kunnen worden ontlast. De Raad beveelt derhalve aan om naast het strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium tevens te opteren voor bestuurlijke handhaving van de in het ontwerp opgenomen voorschriften (zie ook onderdeel 8 van dit advies).

Een essentieel onderdeel van het toezicht- en handhavingsmechanisme acht de Raad een centraal meldpunt, waar klachten over overlast en gevaarstelling door honden en overige overtredingen van de onderhavige landsverordening kunnen worden gemeld en in het verlengde daarvan, een efficiënt en adequaat reageren door de desbetreffende autoriteiten. Dit is vooral van belang omdat met de onderhavige voorstellen (zeer terecht) ingrijpende wijzigingen in de huidige gebruiken met betrekking tot het houden van honden worden beoogd, die niet zonder een meldmogelijkheid en adequaat optreden terzake van toezicht en handhaving zullen inslijten.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 29 april 2009 (AB 2009 no. 34) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken voor het dienstjaar 2009**Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 180-09**

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 11 mei 2009 (AB 2009 no. 39) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve- en Vreemdelingenzaken voor het dienstjaar 2009**Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 181-09**

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 11 juni 2009 (AB 2009 no. 53) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Arbeid, Cultuur en Sport voor het dienstjaar 2009

Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 182-09

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 24 maart 2009 (AB 2009 no. 28) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Toerisme en Transport voor het dienstjaar 2009

Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 183-09

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 13 mei 2009 (AB 2009 no. 40) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 2009

Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 184-09

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 16 juni 2009 (AB 2009 no. 67) tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Sociale Zaken en Infrastructuur voor het dienstjaar 2009

Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 14-10-2009, kenmerk: 185-09

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

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening beroep in belastingzaken (AB 2001 no. GT 12) (invoering hoger beroep bij boetebeschikking)

Ingekomen: 16-10-2009. Advies: 11-11-2009, kenmerk: 193-09

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening belasting op bedrijfsomzetten (AB 2006 no. 83)**Ingekomen: 23-11-2009. Advies: 9-12-2009, kenmerk: 212-09****Uit het advies:**

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd het percentage van de belasting op de bedrijfsomzetten te halveren ter bevordering van de koopkracht van de burgers, ter verlaging van de operationele kosten van bedrijven en als stimulans voor de Arubaanse economie. De Raad maakt opmerkingen over de analyse van het koopkrachtverlies, de effecten op de inkomsten van het Land en de toetsingsmogelijkheid van het ontwerp door de Raad.

In de twee pagina's die de memorie van toelichting rijk is wordt voor wat betreft de berekening van het koopkrachtverlies voor de burger verwezen naar de *Income and Expenditure Survey 2006* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en een publicatie van de *Fundacion Social Cristian Aruba* (FESCA) van 3 oktober 2008 inzake inflatie en het BBO-pakket. De Raad is van oordeel dat een memorie van toelichting bij enig ontwerp van wetgeving zelfdragend dient te zijn. De enkele verwijzing naar uitgebrachte rapporten volstaat hiertoe niet. De memorie van toelichting dient derhalve een grondige analyse te bevatten van het gestelde koopkrachtverlies en het gedeelte hierin dat is toe te schrijven aan de effecten van de belasting op de bedrijfsomzetten (BBO). Nu een dergelijke analyse ontbreekt acht de Raad de memorie van toelichting niet draagkrachtig.

Ten aanzien van de twee hiervoor genoemde rapporten merkt de Raad nog op dat de *Income and Expenditure Survey 2006* van het (CBS) het jaar 2006 betreft. In dat jaar was de landsverordening belasting op bedrijfsomzetten nog niet van kracht en het betreffende rapport kan dan ook bezwaarlijk als onderbouwing van de voorgestelde tariefsverlaging worden gebruikt. Dit geldt tevens voor het rapport van de FESCA uit 2008. Op pagina 1 van het rapport *Inflatie en BBO-pakket* wordt gesteld dat een directe meting van het effect van het BBO-pakket op de prijzen op basis van het statistisch materiaal van het CBS niet mogelijk is. De Raad constateert voorts dat, evenals bij de voorbereiding van de introductie van de BBO eind 2006, de Sociaal Economische Raad (SER) niet om advies is verzocht. Destijds bracht de SER eigener beweging advies uit inzake de introductie van de BBO en de sociaal-economische consequenties ervan.³⁸ De Raad beveelt aan de SER om advies te verzoeken ter zake de sociaal-economische consequenties van de voorgestelde belastingverlaging alsmede het CBS een berekening te doen opstellen aangaande de omvang van de BBO-component in het totale koopkrachtverlies van de burger.

De Raad merkt op dat de introductie van de BBO gepaard is gegaan met een pakket van koopkrachtcompenserende maatregelen inhoudende een verlaging van de tarieven van loon- en inkomstenbelasting, winstbelasting, invoerrechten en een toeslag op de uitkering AOV. Gezien het feit dat het onderhavige ontwerp strekt tot bevordering van de koopkracht van de burgers concludeert de Raad dat voornoemde koopkrachtcompenserende maatregelen het doel niet hebben bereikt dat beoogd werd. De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting een beschouwing ter zake dient te bevatten waarbij tevens wordt gemotiveerd waarom is geopteerd voor tariefsverlaging van de BBO met anderhalf procent en niet voor aanpassing van reeds bestaande koopkrachtcompenserende maatregelen zoals geregeld in Landsverordening van 18 december 2007 tot wijziging van diverse belastingverordeningen en tot het treffen van voorzieningen in verband met

³⁸ SER-rapport 'De sociaal-economische effecten van de BBO' van 21 november 2006

de invoering van een belasting op bedrijfsomzetten, alsmede tot aanpassing van verschillende belastingverordening en andere landsverordeningen met het oog op correcties en herstel van omissies (AB 2007 no. 112). Immers, de inkomsten van het Land die door de BBO zijn gegenereerd vanaf 2007 zijn thans bekend en aanmerkelijk hoger dan in 2006 ten tijde van de voorbereiding van de introductie van de BBO waren voorspeld. Daaruit zou het compensatiedeficit kunnen worden berekend.

De Raad stelt vast dat geen duidelijkheid wordt verschaft inzake de daadwerkelijke realisering van de bevordering van de koopkracht door de voorgestelde halvering van het tarief. Deze dient immers zijn beslag te krijgen door (cumulatieve) prijsverlagingen door ondernemers in de gehele bedrijfskolom. In het algemeen zal een ondernemer geneigd zijn een tariefsverhoging tot uitdrukking te laten komen in de prijs van een product. De Raad is van oordeel dat deze geneigdheid minder zal zijn indien het een tariefsverlaging betreft. De kans is derhalve reëel dat prijsverlagingen zich niet zullen manifesteren en dat de voorgestelde tariefsverlaging in de bedrijfskolom zal worden geabsorbeerd. De Raad vraagt zich derhalve af hoe wordt gewaarborgd dat ondernemers prijsverlagingen zullen doorvoeren en hoe daarop van overheidswege toezicht en controle zal worden uitgeoefend.

De voorgestelde tariefsverlaging zal leiden tot een geschatte inkomensderving voor het Land van Afl. 76.000.000,-.³⁹ De memorie van toelichting geeft echter niet aan hoe deze inkomensderving voor het Land zal worden gedekt. De enkele verwijzing naar bezuinigingen die in de begrotingen van de verschillende ministeries voor het dienstjaar 2010 zullen worden aangebracht, volstaat hiertoe niet. Het is de Raad uit de behandeling van 's Lands begroting in de afgelopen jaren bekend dat deze waarschijnlijk onvoldoende ruimte tot een bezuiniging van deze omvang zal kunnen bevatten. Dit klemmt temeer vanwege het feit dat de gevolgen van de wereldwijde economische recessie ook in Aruba voelbaar zijn en dat de belastinginkomsten van het Land een verontrustende afname laten zien. Daarnaast wijst de Raad op de wijziging van begroting 2009 van de verschillende ministeries die thans bij de Staten aanhangig is en die een machtiging tot het aangaan van een lening bevat ten bedrage van Afl. 97,5 miljoen ter dekking van het begrotingstekort over het dienstjaar 2009. Het baart de Raad derhalve zorgen dat in het ontwerp geen concrete inkomensverhogende- dan wel bezuinigingsmaatregelen worden benoemd ter dekking van de verminderde opbrengsten uit de BBO. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien.

Gezien het voorgaande kwalificeert de Raad het ontwerp als haastwerk en acht dit wetgevingsproduct onvoldragen. Door de hiervoor geschetste onduidelijkheden inzake de berekening van het aan de BBO toe te schrijven koopkrachtverlies en het ontbreken van de aanduiding van concrete maatregelen ter dekking van de inkomstenderving van het Land wordt de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets door de Raad bemoeilijkt. De Raad is derhalve niet in staat gesteld deze toetsing in volle omvang te verrichten en is van mening dat het onderhavige ontwerp zich nog niet in de eindfase bevindt, nu enkele van de principiële uitgangspunten en berekeningswijzen kennelijk nog ter discussie staan.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet met de doelstelling en de inhoud verenigen en geeft u in overweging het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met voorgaande rekening zal zijn gehouden.

³⁹ MvT, p. 2

Ontwerp-landsverordening tot machtiging van de minister van Financien en Economische Zaken tot het aangaan van geldleningen ter aanzuivering van liquiditeitstekorten 2009 alsmede tot machtiging van de minister van Arbeid, Cultuur en Sport tot het doen van een vermogensoverdracht aan Post Aruba NV en tot het verstrekken van een bijzondere subsidie aan de Arubaanse Sport Unie

Ingekomen: 23-11-2009. RETOUR

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2001 (AB 2002 no. 33) (Instelling ministeries 2010)

Ingekomen: 25-11-2009. Advies: 9-12-2009, kenmerk: 215-09

Uit het advies:

De Raad moge eerstens aandacht vragen voor de onnodig gecompliceerde wijze waarop na elk regeerakkoord de portefeuilleverdeling dient te worden vastgelegd en geeft in aanbeveling om in de nabije toekomst deze systematiek in dier voege te wijzigen, opdat deze bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan worden gerealiseerd.

In verband met het bovenstaande wil de Raad voorts in aanbeveling geven de ministeries een meer organieke en inhoudelijke vorm te geven. Nu bestaat elk ministerie uit een niet altijd logische verzameling van diensten en directies die na elke verkiezing, op basis van een regeerakkoord, aan individuele ministers worden toebedeeld. Dit komt naar de mening van de Raad de eenheid, het beleid en de continuïteit binnen het overheidsapparaat niet ten goede. De Raad geeft in overweging om - in navolging van hetgeen bij de Koninkrijkspartners usance dan wel in voorbereiding is - aan het hoofd van elk ministerie een directeur-generaal of secretaris-generaal, voorzien van een functioneel inhoudelijk secretariaat te plaatsen. Hiermede kan tevens worden voorkomen dat ten behoeve van de advisering van de ministers diverse ambtenaren ter beschikking dienen te worden gesteld. Dit gebruik trekt niet alleen een zware wissel op diensten die hierdoor met capaciteitsgebrek te kampen krijgen, de ervaring heeft inmiddels ook geleerd dat dit de hiërarchische structuren binnen de diensten kan ondermijnen.

Met betrekking tot de thans voorgestelde inrichting van de ministeries en de toedeling van diensten en directies die in concept aan de Raad is voorgelegd, wil de Raad opmerken dat deze hem eerstens, gezien de omvang en de staat van de diverse ministeries, niet altijd logisch voorkomt. Hiermee wordt niet alleen het risico gelopen dat de desbetreffende bewindsman/vrouw te zwaar wordt belast, ook kan het tot gevolg hebben dat aandachtsgebieden noodgedwongen achterblijven. Mede in verband met het bovenstaande wil de Raad in overweging geven deze mogelijk op den duur te heroverwegen.

Tot slot wil de Raad erop wijzen dat in diverse regelingen andere ministers als het bevoegd gezag worden aangewezen dan thans uit de onderhavige voorstellen zou dienen te volgen. Nu *lex specialis* derogeert aan *lex generalis*, wil de Raad in aanbeveling geven nader te onderzoeken in welke gevallen hiervan sprake zou kunnen zijn. In het onderstaande heeft de Raad al enkele aanwijzingen ter zake opgenomen.

De Raad geeft uit oogpunt van toegankelijkheid en overzichtelijkheid in overweging van de Landsverordening instelling ministeries 2010 een geheel nieuwe tekst uit te geven. Indien deze aanbeveling wordt overgenomen, dienen zowel de intitulé, de considerans en het ontwerp te

worden aangevuld, alsmede dient in een afzonderlijk artikel de vigerende LIM (AB 2002 no. 2003, zoals gewijzigd bij AB 2006 no. 16) te worden ingetrokken.

De Raad geeft in aanbeveling in de intitulé de citeertitel te doen luiden: 'Landsverordening instelling ministeries 2010' en deze daarmee in overeenstemming te brengen met voorgesteld artikel 16.

De Raad beveelt tevens aan in de considerans tot uitdrukking te brengen dat er sprake is van twee overwegingen.

Met betrekking tot voorgesteld artikel 5 wil de Raad erop wijzen dat de openbare orde en veiligheid tot het taakgebied van de minister van Algemene Zaken behoort en deze toebedeling in overeenstemming is met de andere landen binnen het Koninkrijk. Het is de Raad niet duidelijk wat in aansluiting daarop dan wel in afwijking daarvan in het onderhavige artikel wordt bedoeld met 'rust en veiligheid'. De Raad stelt voor dit onderdeel te elimineren dan wel anders te benoemen.

Omdat niet elke overheidsactiviteit in de naam van een ministerie kan worden opgenomen en omdat ook de onderhavige landsverordening niet het geëigende instrument is om te voorzien in regeling van de formele organisaties van de ministeries, bepaalt artikel 2 van de Landsverordening instelling ministeries (AB 2002 no. 33) dat bij landsbesluit wordt bepaald uit welke diensten een ministerie bestaat. In voorgesteld artikel 6 dient daarom in plaats van de vermelding 'meldpunt ongebruikelijke transacties' de desbetreffende kerntaak van het Ministerie te worden vermeld.

Teneinde verwarring te voorkomen met de communicatietaak die de minister van Algemene Zaken bezit op het gebied van de overheidsvoorlichting en in het kader van rampenbestrijding beveelt de Raad aan om in de aanhef van artikel 6 van het ontwerp het woord 'Communicatie' te vervangen door: Telecommunicatie.

In voorgesteld artikel 6 wordt bepaald dat de zorg voor de overheids-n.v.'s tot de taak van de minister belast met het ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie, behoort. De Raad merkt op dat de instelling, taken en bevoegdheden van alle overheids-n.v.'s geregeld zijn in aparte landsverordeningen. De Raad vraagt zich in dit kader af of de minister van Financiën in deze landsverordeningen genoemd wordt als de bevoegde minister. Met het oog hierop wijst de Raad op het feit dat ingevolge de Petroleumverordening zeegebied Aruba (AB 1987 no. 89), en de Landsverordening Vrije Zones 2000 (AB 2000 no. 28), de minister van Economische Zaken tot bevoegd minister is aangewezen.

De Raad wil ten aanzien van voorgesteld artikel 8 er op wijzen dat de advisering ter zake van naturalisatieverzoeken ingevolge artikel 7, tweede lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Stb. 2003, 113; AB 2003, 25) is voorbehouden aan de Minister van Justitie van Aruba.

De Raad wijst ten aanzien van voorgesteld artikel 9 er op dat de aanwijzing tot beschermd monument tot de zorg van de minister belast met Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur, behoort op grond van artikel 1 j^o artikel 4, eerste lid, van de Monumentenverordening (AB 1991 no. GT 46). De Raad beveelt aan om deze kerntaak op te nemen bij deze minister, teneinde mogelijke verwarring te voorkomen met de kerntaken 'het beheer van de onroerende overheidseigendommen, en de ruimtelijke ontwikkeling',⁴⁰ zoals die toebedeeld zijn aan de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu.

⁴⁰ Zie voorgesteld artikel 8

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tegemoetkoming ziektekosten landsdienaren (AB 1990 no. GT 39) en van de Landverordening tegemoetkoming ziektekosten overheidsgepensioneerden (AB 1991 no. GT 48)

Ingekomen: 8-12-2009. Advies: 16-12-2009, kenmerk: 222-09

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft u mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

5. Ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot intrekking van het Landsbesluit verboden onderwaterjachtmiddelen (AB 2001 no. 115)

Ingekomen: 28-10-2008. Advies: 25-2-2009, kenmerk: 231-08

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt tot intrekking van het verbod op de invoer, het onder zich hebben en het gebruik van bepaalde daarbij aangewezen middelen voor het vangen of doden van in het water levende dieren, niet zijnde middelen die worden gebruikt in het kader van diergeneeskundige behandeling. Het gaat hier specifiek om de onderwaterjachtmiddelen harpoenen en speervisgeweren.⁴¹

De Raad constateert dat het op grond van artikel 2 jo artikel 9, tweede volzin, van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no. 2), voorgeschreven advies van de Commissie bescherming flora en fauna bij het ontwerp ontbreekt. In de nota van toelichting van het ontwerp wordt vermeld dat een advies van voornoemde Commissie is ingewonnen en dat dit op 30 augustus 2007 is uitgebracht.⁴² De Raad wijst er op dat wettelijk voorgeschreven adviezen bij het ontwerp dienen te worden gevoegd. Gelet op het belang van het advies van de Commissie voor de behandeling van het ontwerp heeft de Raad voornoemd advies bij het Hoofd van de Inspectie Volksgezondheid en Milieu opgevraagd en op 2 december 2008 bekomen.

Aruba is lid van een aantal internationale verdragen die bedreigde dier- en plantensoorten en hun habitats beschermen. Van bijzonder belang is het op 18 januari 1990 te Jamaica tot stand gekomen Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten (Trb. 1990, 115), het zogenaamde SPAW-protocol. Dit Protocol geeft uitvoering aan artikel 17 van het op 24 maart 1983 te Cartagena tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied (Trb. 1983, 152). Dit verdrag en het SPAW-protocol hebben gelding voor Aruba. Derhalve is Aruba, zijnde partij bij het protocol, verplicht, indien daartoe de noodzaak bestaat, beschermde gebieden in te stellen, in het bijzonder om het overleven van representatieve kustgebieden en mariene ecosystemen te verzekeren. Daartoe dienen de nodige maatregelen te worden genomen, zoals vis- en jachtverboden.⁴³ De nationale wetgeving van Aruba ter bescherming van de bedreigde dier- en plantensoorten, zoals de Natuurbeschermingsverordening, de Marien-milieuverordening (AB 1980, no. 18) en de landsbesluiten ter uitvoering van bepalingen in deze landsverordeningen, zoals het Landsbesluit verbod jacht op koraalvissen (AB 1992, no. 70) en het Landsbesluit houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, derde lid van de Marien-milieuverordening (bescherming koralen)(AB 1988, no. 52), strekt tot uitvoering van verdragsrechtelijke verplichtingen ter bescherming van het marien milieu. Het onderhavige ontwerp

⁴¹ NvT, pagina 1, eerste alinea.

⁴² NvT, pagina 1, tweede alinea.

⁴³ MvT, Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no. 2)

strekt echter tot het tegenovergestelde, namelijk om het verbod op onderwaterjachtmiddelen op te heffen.

In de toelichting wordt de indruk gewekt dat bij onderhavige ontwerp een belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen het belang van bescherming van het marien milieu en het belang van de lokale speer vissers, waarbij het belang van de lokale speer vissers de doorslag heeft gegeven. Aangezien uit het advies d.d. 30 augustus 2007 van de Commissie bescherming flora en fauna (de Commissie) afgeleid kan worden dat bovengenoemde overwegingen nog steeds geldig zijn, kan de Raad deze uitkomst niet plaatsen. De Commissie adviseerde negatief ten aanzien van het intrekken van het Landsbesluit verboden onderwaterjachtmiddelen en merkte o.m. op: 'In het marine milieu heeft het beschermen van de koraalriffen de hoogste prioriteit,' en dat '...het vissen met speerguns in de koraalriffen als consequentie heeft dat het koraal beschadigd wordt en andere marine organismen (kleine langzame koraalvissen) ook worden gedood.'⁴⁴

De stelling dat de speer vissers door het Landsbesluit verboden onderwaterjachtmiddelen onevenredig in hun belangen worden geschaad en hierdoor inkomstenderving leiden, is niet onderbouwd. Zo ontbreken:

- een aanduiding van het totaal aantal speer vissers in Aruba;
- het aantal speer vissers dat volledig afhankelijk is voor hun levensbehoefte van het speer vissen;
- de mate van inkomstenderving die de speer vissers door het Landsbesluit verboden onderwaterjachtmiddelen sinds 2001 hebben geleden; en
- de mate waarin alternatieve toegestane vismethoden kunnen worden gebruikt door de betrokken vissers.

De Raad acht de reden waarom het belang van de speer vissers in casu dient te prevaleren, boven het voldoen aan verdragsverplichtingen en de hiervoor geschetste belang van bescherming van het marien milieu, onvoldoende gemotiveerd. De Raad is van oordeel dat dit ontwerp onderdeel dient te zijn van een integraal beleid ten aanzien van de bescherming van het marien milieu en dat dit in een totaal pakket van wetgeving dient te worden geregeld. De Raad onderschrijft het voornemen van de regering om gebieden aan te wijzen waar het marien milieu beschermd wordt. De vraag rijst echter waarom tot op heden geen integraal beleid is vastgesteld en wat de overweging is om thans slechts het verbod op onderwaterjachtmiddelen op te heffen, zonder dat gelijktijdig op grond van artikel 10, eerste lid van de Natuurbeschermingsverordening, in de wateren rondom Aruba zones ten behoeve van natuurreservaten worden aangewezen. Hoewel de Raad van mening is dat het onderhavige landsbesluit niet tot stand dient te worden gebracht, wordt ten overvloede opgemerkt dat de volzin op pagina 2, laatste alinea van de nota van toelichting, die als volgt luidt: 'Daardoor zal een ieder middels onderwaterjachtmiddelen op zeedieren kunnen jagen in daartoe aangewezen gebieden,' niet correct is. Immers, met 'daartoe aangewezen gebieden' wordt bedoeld de marien natuurreservaten, waar juist het verbod van gebruik van onderwaterjachtmiddelen van kracht is.

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

⁴⁴ Advies d.d. 30 augustus 2007 van de Commissie bescherming flora en fauna.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit aanwijzing financiële diensten (AB 2000 no. 23), het Landsbesluit nadere identificatievereisten (AB 1996 no. 46) en het Landsbesluit registerreglement meldpunt ongebruikelijke transacties (AB 1999 no. 50)

Ingekomen: 4-2-2009. Advies: 10-2-2009, kenmerk: 30-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit kleding, bewapening en overige uitrusting politiepersoneel (AB 1998 no. 63)

Ingekomen: 19-2-2009. Advies: 27-3-2009, kenmerk: 34-09

Uit het advies:

Met het voorliggende ontwerp wordt beoogd een jaarlijkse toelage toe te kennen aan politieambtenaren die belast zijn met de beveiliging van personen en aan politieambtenaren die functies vervullen welke met zich meebrengen dat eigen burgerkleding wordt gedragen. De jaarlijkse toelage is een tegemoetkoming voor zowel de aanschaf van voorgeschreven kleding en voor mogelijke onkosten die met het dragen van eigen burgerkleding zijn gemoeid.

Om dit te kunnen realiseren wordt thans een wijziging van het Landsbesluit kleding, bewapening en overige uitrusting politiepersoneel (AB 1998 no. 63) voorgesteld, welk landsbesluit strekt ter uitvoering van artikel 10, onderdeel e, van de Landsverordening politie (AB 1988 no. 18). De Raad wil er echter op wijzen dat met bedoeld artikel 10, onderdeel e, niet is beoogd financiële aanspraken te vestigen; evenmin komen in de landsbesluiten, h.a.m., die ter uitvoering van de overige onderdelen van artikel 10, van de Landsverordening politie zijn vastgesteld, financiële aanspraken voor. Om deze reden en omwille van de wetssystematiek, beveelt de Raad aan de voorgestelde toelagen in te voeren door wijziging van het Bezoldigingsbesluit politie (AB 1999 GT 1).⁴⁵

Uit de considerans en de nota van toelichting blijkt dat de toelage zoals genoemd in artikel I, onderdeel A, 2^o, is bedoeld voor politieambtenaren die deel uitmaken van het zogeheten VIP-team en die derhalve zijn belast met de beveiliging van personen. Het desbetreffende artikel is echter dermate ruim geformuleerd dat ook andere politieambtenaren aanspraak op deze toelage zouden kunnen maken. Als gevolg hiervan zou een politieambtenaar aanspraak kunnen maken zowel op de toelage genoemd in artikel I, onderdeel A, 2^o, als op de toelage zoals neergelegd in artikel I, onderdeel B. De Raad beveelt derhalve aan om de redactie van artikel I, onderdeel A, 2^o, te herzien. In artikel I, onderdeel A, ten 2^o, is sprake van subdelegatie met betrekking tot de hoogte van de betreffende toelage, in dier voege dat deze wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Dit in tegenstelling tot de toelage vermeld in Artikel I, onder B, die bestemd is voor een politieambtenaar die een functie vervult waarbij eigen burgerkleding wordt gedragen die redelijkerwijs risico op beschadiging loopt en die in het voorgestelde artikel 6a reeds vastgesteld is op Afl. 400,-. De Raad constateert dat de hoogte van de eerstgenoemde toelage per ministeriële regeling wordt

⁴⁵ In dit landsbesluit, h.a.m., zijn immers reeds twee toelagen geregeld, te weten een toelage voor diensten verricht anders dan bij wijze van overwerk en een tijdelijke toelage voor de instructeurs bij de Politieopleidingsschool.

vastgesteld, terwijl de hoogte van de tweede toelage bij landsbesluit, h.a.m., wordt vastgesteld. De Raad acht het noodzakelijk dat dit onderscheid wordt toegelicht dan wel wordt geëlimineerd.

De Raad constateert dat het gestelde in de nota van toelichting terzake de aanspraak op een toelage op grond van voorgesteld artikel 6a, niet overeenkomt met de tekst van dit artikel en de tweede overweging in de considerans. In tegenstelling tot hetgeen in de nota van toelichting wordt gesteld, blijkt uit de formulering van artikel 6a dat de toelage niet ziet op de aanschaf van eigen burgerkleding. Het blijft derhalve onduidelijk of is beoogd een toelage toe te kennen voor de aanschaf van de eigen burgerkleding. In de nota van toelichting dient dit te worden verduidelijkt.

Voorgesteld artikel 6a, eerste lid, bepaalt voorts dat de toelage een tegemoetkoming is voor het dragen van de eigen burgerkleding, die redelijkerwijs risico op beschadiging loopt. Eerst indien dit risico bestaat, heeft de betrokken politieambtenaar recht op de kledingtoelage. Enige criteria ter bepaling van die omstandigheden ontbreken, hetgeen ruimte biedt voor willekeur. De Raad beveelt aan deze criteria op enigerlei wijze in de regeling dan wel de toelichting op te nemen.

Uit het tweede lid van artikel 6a volgt de verplichting van de minister van Justitie om jaarlijks de functies vast te stellen waaraan de toelage is verbonden. De Raad vraagt zich af waarom dit jaarlijks dient te geschieden en of de flexibiliteit bij de toekenning van de kledingtoelage niet onnodig wordt beperkt. Het is immers voorstelbaar dat de formatie van het Korps Politie Aruba gedurende het jaar aan wijzigingen onderhevig is.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, niet dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit aanwijzing activiteiten imputatie-vennootschap 2005 (AB 2005 no. 90)

Ingekomen: 10-3-2-2009. Advies: 25-3-2009, kenmerk: 47-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot uitkering van gelijke toeslagen aan alle ambtenaren (Landsbesluit gelijke toeslagen)

Ingekomen: 10-3-2009. Advies: 8-4-2009, kenmerk: 48-09

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd om, ter uitvoering van artikel 28, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) (LMA), met terugwerkende kracht in een wettelijke basis te voorzien voor ondermeer de uitkering van de zogenaamde najaarstoelage aan ambtenaren. Het betreft de uitbetaling gedurende de dienstjaren 1999 tot en met 2008 waartoe geen wettelijke rechtsplicht bestond. Met het ontwerp wordt derhalve feitelijk beoogd de uit het ontbreken van een wettelijke rechtsplicht voortvloeiende bevoegdheidsgebreken met terugwerkende kracht te repareren door het achteraf verschaffen van een wettelijke basis, 10 jaar nadat de eerste uitkering van de najaarstoelage heeft plaatsgevonden. De Raad maakt terzake opmerkingen over het ontbreken van het wettelijk voorgeschreven advies van de Centrale

commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken (CCGOA), voornoemde bevoegdheidsgebreken en de bekrachtiging daarvan.

1. Het ontbreken van het advies van het CCGOA

De Raad leidt uit de nota van toelichting af dat van regeringswege meerdere pogingen zijn ondernomen een advies te bekomen van het CCGOA inzake de voorgestelde toeslagen, echter zonder positief resultaat. Voor de goede orde wordt het beleid van de Raad inzake wettelijk voorgeschreven adviezen herhaald:⁴⁶

1. Indien de Raad een wetsvoorstel krijgt voorgelegd waarbij het wettelijk voorgeschreven advies van de CCGOA ontbreekt, zal de regering schriftelijk worden bericht dat de Raad zijn advisering aanhoudt tot na ontvangst van het advies van de CCGOA.
2. Indien echter de regering aantoont dat een dergelijk advies is gevraagd, doch om nader te verklaren redenen niet is uitgebracht en ook op korte termijn niet verwacht wordt uitgebracht te worden, zal de Raad advies uitbrengen.

Ten aanzien van het voorliggende ontwerp heeft de CCGOA sinds een eerste verzoek daartoe in 2005 kennelijk geen advies kunnen uitbrengen, reden voor de Raad om tot advisering over te gaan. Het wekt echter bevreemding dat eerst op 9 december 2008 de CCGOA voor de tweede maal is verzocht te adviseren inzake de in het ontwerp opgenomen toeslagen. Dit vanwege het feit dat reeds op 25 april 2008 terzake deze toeslagen een protocol is gesloten tussen het Land en de vakbonden die de ambtenaren vertegenwoordigen. De Raad is van mening mede gezien ontwerp-regelgeving betreffende ambtenaren die aan de Raad in 2008 ter advisering is voorgelegd⁴⁷ dat de non-advisering door de CCGOA een structureel probleem betreft dat mede door de regering dient te worden geadresseerd. Daartoe heeft zij in de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) bevoegdheden toegedeeld gekregen. Zo is zij betrokken bij de voordracht van de voorzitter van het CCGOA, de benoeming van een secretaris en adjunct-secretarissen, de aanwijzing van vertegenwoordigingsbevoegde ambtenaren en niet in de laatste plaats, de bepaling van het aantal leden en plaatsvervangende leden bij landsbesluit, h.a.m. Ten aanzien van de laatstgenoemde bevoegdheid merkt de Raad nog op dat het ter uitvoering van artikel 102, tweede lid, van de LMA vastgestelde Landsbesluit zetelverdeling commissie GOA 1992 (AB 1992 no. 103) sinds 1992 geen wijzigingen heeft ondergaan. Dit, terwijl er sinds 1992 veranderingen hebben plaatsgevonden in het aantal organisaties die ambtenaren op rechtspositioneel gebied vertegenwoordigen. Gezien het voorgaande dringt de Raad aan op spoedige maatregelen zijdens de regering teneinde de CCGOA te laten functioneren.

2. Bevoegdheidsgebreken

Kenmerk van een democratische rechtsstaat is dat de handelingen van het bestuur op de wet berusten en daaraan hun rechtmatigheid ontleenen. De wet zelf dient in een rechtsstaat te voldoen

⁴⁶ Zie voor de bekendmaking van dit beleid het schrijven van de Raad aan de minister-president dd. 28 januari 2004, kenmerk 26-04.

⁴⁷ Het ontwerp-landsbesluit, h.a.m. t.u.v. artikel 81, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) (Landsbesluit controle op psychoactieve stoffen) en de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) (wijziging ontslagvoorschriften en daarmee samenhangende bepalingen)

aan de beginselen van behoorlijke regelgeving⁴⁸. Bij het tot stand doen brengen en uitvoeren van wetgeving, dient het bestuur zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het belang van deze vereisten is toegenomen sinds naast de klassieke doelstelling van wetgeving (rechtsvaststelling) de wet steeds meer als instrument van overheidsbeleid wordt gebruikt: niet ter verdediging van het belang van de burgers, maar ter realisering van een overheidsdoel. De beginselen van behoorlijke regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur behoren tot de vaste toetsingscriteria van de Raad. Ten aanzien van het onderhavige ontwerp moet thans worden geconstateerd dat de daarin neergelegde toelagen, die feitelijk reeds zijn gerealiseerd, geheel zijn onttrokken aan het systeem van advisering, toetsing en controle voortvloeiende uit de beginselen van behoorlijke regelgeving. De Raad is niet in staat gesteld een advies c.q. een oordeel uit te kunnen spreken over de maatregelen die feitelijk reeds zijn gerealiseerd en hun verhouding met en implicaties voor o.a. de rechtspositie van de ambtenaren en de financiële situatie van het Land. Zo is ook niet nagegaan of indexering niet te verkiezen was geweest boven de uitkering van een gelijk nominaal bedrag. De functie van de Raad wordt door handelwijzen als de onderhavige ernstig uitgehold.

Het meest fundamentele juridische vereiste voor overheidshandelen is dat bevoegd wordt gehandeld op het moment dat de rechtshandeling wordt verricht. De Raad van State heeft in zijn advies van 23 februari 2001, nummer w09.01.0039 expliciet uitgesproken dat *'...de redenering inzake het achteraf helen van onbevoegdheid ondeugdelijk is. Het bezwaar van het onbevoegd verrichten van bestuurlijke handelingen kan nimmer verholpen worden door de ontbrekende wettelijke basis later alsnog met terugwerkende kracht te leveren. Bestuurlijke bevoegdheden behoeven immers de wettelijke grondslag op het moment dat ze worden uitgeoefend.'*

Een bestuursorgaan dat onbevoegd handelt, treedt op zonder titel en kan geen aanspraak maken op erkenning van gezag van dat handelen. Omdat de bevoegdheidsvraag de juridische grondslag voor bestuurshandelen betreft, leidt een gebrek op dat punt bijna altijd tot aantastbaarheid van de bestuurlijke handeling; de jurisprudentie verbindt er soms zelfs de consequentie aan dat de onbevoegd verrichte handeling als van rechtswege nietig wordt beschouwd.⁴⁹ Hier te lande volgt de nietigheid in bepaalde gevallen sinds 1999 uitdrukkelijk uit artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989.

Indien een onbevoegd handelend overheidsorgaan met terugwerkende kracht 'bevoegd zou worden verklaard', komt de legitimiteit van met publiek gezag beklede organen onder druk te staan en daarmee de basis van hun verhouding met de burger. Dientengevolge komen hun bestaansrecht en de geloofwaardigheid van de uitoefening van hun bevoegdheden in het verleden en daarmee ook de daarvoor gedane overheidsuitgaven op losse schroeven te staan. Bij de burger zal hierdoor gereede twijfel kunnen ontstaan aan de betekenis van de bij landsverordening vastgelegde procedurele waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming. Daarenboven is de Raad van oordeel dat artikel 28, van de LMA, ter uitvoering waarvan het ontwerp is opgesteld, niet dient te worden gebruikt als wettelijke grondslag ter reparatie van bevoegdheidsgebreken. Het ontwerp is immers door de rechtsvorm ervan onttrokken aan het oordeel van de Staten. Gezien het bovenstaande moge

⁴⁸ Deze beginselen omvatten het vereiste van een duidelijke doelstelling, bevoegdheid van het betrokken orgaan, het noodzakelijkheidsbeginsel, alsmede de beginselen van de uitvoerbaarheid en consensus.

⁴⁹ Zie ook van Wijk/Konijnenbelt en Van Male, Hoofdstukken van Bestuursrecht, twaalfde druk, Den Haag 2002 p. 107 en 108.

geconcludeerd worden dat er fundamentele rechtsstatelijke problemen kleven aan het met terugwerkende kracht verschaffen van een wettelijke basis in het geval van onbevoegd bestuurlijk handelen.

3. Bekrachtiging

De situatie kan zich voordoen dat het wenselijk of onvermijdelijk is dat de rechtsgevolgen van onbevoegd bestuurlijk handelen worden erkend of in stand blijven.⁵⁰ Naar dezerzijdse mening is daarvan in dit geval sprake en bestaat thans de mogelijkheid dat het onbevoegd genomen besluit dan wel de onbevoegd gedane rechtshandeling wordt bekrachtigd. De Raad is van oordeel dat een dergelijke bekrachtiging bij landsverordening dient plaats te vinden. Dit vanwege het feit dat bij onbevoegd en onverplicht uitgekeerde bedragen verantwoording dient te worden afgelegd bij het hoogste orgaan dat belast is met de machtiging van de regering tot het doen van uitgaven, zijnde de Staten. Aan de volksvertegenwoordiging dient derhalve over onverplicht uitgekeerde bedragen verantwoording te worden afgelegd.

Het moge op grond van het bovenstaande duidelijk zijn dat de Raad van mening is dat onderhavig ontwerp voor wat betreft het verlenen van terugwerkende kracht tot 1 januari 1999 aan de uitkering van zogenaamde najaarstoelag niet met deze inhoud tot stand gebracht kan worden. Ten aanzien van voornoemd onderdeel van het ontwerp dient een nieuw ontwerp-landsverordening, strekkende tot bekrachtiging van de bedoelde onwetmatige rechtshandelingen, te worden opgesteld.

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

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit schadelloosstelling leden Raad van Advies (AB 2002 no. 100)

Ingekomen: 12-3-2009. Advies: 25-3-2009, kenmerk: 49-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 6, eerste lid, van de Landsverordening tarief van invoerrechten (AB 2002 no. 120) (aanpassing tarief en herstel omissie)

Ingekomen: 5-5-2009. Advies: 27-5-2009, kenmerk: 84-09

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

⁵⁰ Vóór de introductie van een beperkte derdenwerking in de CV 1989 kon worden betoogd dat geen derdenwerking moest worden aangenomen voor het bepaalde in de CV 1989. Van overheidswege kon derhalve tegenover een derde geen beroep worden gedaan op de eigen onbevoegdheid. Een derde mocht echter het gerechtvaardigd vertrouwen koesteren dat de overheid bevoegdelijk handelde.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 3 van de Retributieverordening (AB 1988 no. GT 4) regelende de heffing en inning van leges door de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (Legesbesluit Directie Economische Zaken, Handel en Industrie 2009)

Ingekomen: 2-6-2009. Advies: 10-6-2009, kenmerk: 106-09

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat een toelichting op enig retributie/legesbesluit een nauwkeurige berekening dient te bevatten van de kosten die gemoeid zijn met de aan de burger te leveren dienst. Tevens dient te worden aangegeven in welke mate kostendekkendheid wordt bereikt met een introductie dan wel een verhoging van een retributie of leges. De nota van toelichting op het onderhavige ontwerp voldoet hier niet aan. Gezien het feit dat in het ontwerp nieuwe retributies worden geïntroduceerd, is de Raad van mening dat tenminste een financieel onderbouwde schatting dient te worden opgenomen aangaande de hiervoor genoemde punten.

De beschrijving van de financiële consequenties van het ontwerp zoals opgenomen op pagina 5 van de nota van toelichting voldoet naar de mening van de Raad niet aan het voorschrift neergelegd in artikel 6, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) inhoudende dat indien een landsverordening kan leiden tot hogere of lagere kosten, investeringen of middelen voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, de memorie van toelichting op het ontwerp voor de desbetreffende landsverordening expliciet de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel dient te vermelden, waarbij tevens worden aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting, en uit welke middelen deze uitgaven gedekt zullen worden. Het doel van artikel 6, van de Comptabiliteitsverordening 1989 is derhalve dat reëel en concreet inzicht wordt verschaft in de financiële gevolgen van ontwerp-wetgeving. In dit licht acht de Raad de opmerking in de nota van toelichting dat naar verwachting met de heffing van de leges de jaarlijkse inkomsten van het Land ook niet aanzienlijk zullen toenemen, onvoldoende bepaald waardoor geen inzicht in de financiële consequenties van het ontwerp wordt verschaft. De Raad beveelt derhalve aan om in de nota van toelichting een reële en concrete beschouwing inzake de financiële consequenties van het ontwerp op te nemen.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening minimumlonen (AB 1989 no. GT 26) (tussentijdse aanpassing minimumlonen 2009) NR

Ingekomen: 2-6-2009. Advies: 10-6-2009, kenmerk: 107-09

Uit het advies:

De Landsverordening minimumlonen (AB 1989 no. GT 26) geeft in artikel 13, eerste lid, mogelijkheden om bij ministeriële regeling, de Sociaal Economische Raad (SER) gehoord, de minimumlonen te verhogen, hetgeen in werking treedt met ingang van 1 januari van het daaropvolgende jaar. Dit kan plaatsvinden indien de uit door het Centraal Bureau voor de Statistiek

(CBS) maandelijks vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt, dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar is gestegen in vergelijking met het cijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar. Daarnaast kan de regering, op grond van artikel 13, derde lid, in bijzondere omstandigheden wijziging brengen in de hoogte van de minimumlonen.

Het onderhavige ontwerp strekt tot tussentijdse aanpassing van de minimumlonen per 1 juli 2009 vanwege bijzondere omstandigheden, gebaseerd op artikel 13, derde lid. Dit, terwijl het bijgevoegde advies van de SER advies geeft over de verhoging van de minimumlonen per 1 januari, gebaseerd op artikel 13, eerste lid. De Raad wijst er op, dat het bijgevoegde SER advies dan ook niet als uitgangspunt kan worden gezien voor het onderhavige ontwerp-landsbesluit. Dit houdt in, dat aan de in artikel 13, derde lid, voorgeschreven hoorplicht van de SER niet is voldaan.

In de nota van toelichting geeft de regering aan, dat de Directie Arbeid en Onderzoek (DAO) adviseert tot een juridisch onmogelijke verhoging op basis van artikel 13, eerste lid, omdat DAO een *gemiddelde* stijging van het prijsindexcijfer over de periode van augustus 2007 tot augustus 2008 hanteert. De Raad vraagt zich af, waarom de regering, evenmin als de SER, niet vervolgens heeft teruggerepen op de juridisch correcte stijging van het prijsindexcijfer voor de maand augustus van het lopende jaar (2008) in vergelijking met het prijsindexcijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar, zoals de landsverordening minimumlonen voorschrijft.⁵¹ De SER constateert in zijn advies, dat geen economisch draagvlak bestaat voor het regulier indexeren van de minimumlonen op basis van artikel 13, eerste lid. Overigens wordt dit standpunt niet nader onderbouwd.

Uit de nota van toelichting blijkt dat de regering heeft nagelaten de minimumlonen, door toepassing van de voorgeschreven procedure in artikel 13, eerste lid, per 1 januari 2009 regulier aan te passen aan de gestegen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie 'vanwege de korte tijdspanne'.⁵² De Raad is van oordeel dat het nalaten van de minister om de minimumlonen tijdig via de reguliere procedure van artikel 13, eerste lid, aan te passen geen bijzondere omstandigheden oplevert in de zin van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening minimumlonen.⁵³

De regering refereert aan de SER, die in zijn advies van december 2008 onderkent dat de huidige recessie gevolgen heeft en zal hebben op de Arubaanse economie en van mening is dat de laagstbetaalden zoveel mogelijk moeten worden ontzien bij de gevolgen van deze recessie. Daarbij verwacht de SER een koopkrachtverlies over anderhalf jaar van 5%. Waarop deze schatting is gebaseerd en waarom men een periode van anderhalf jaar hanteert, is de Raad overigens niet duidelijk. Daarbij geeft de SER aan, dat de schatting na verloop van drie maanden nader zal dienen te worden geëvalueerd.

Alhoewel een meerderheid van de SER adviseert om een verhoging van de minimumlonen aan te houden, verkiest de regering het advies van een minderheid van de SER te volgen om de minimumlonen te verhogen met de helft van een schatting die niet bijgesteld en geëvalueerd is, welke dan ook nog de bedoeling had om per 1 januari 2009 in te gaan. De Raad acht het noodzakelijk

⁵¹ Navraag bij het Centraal Bureau voor de Statistiek leert, dat de stijging van het indexcijfer voor deze periode 12.65% bedroeg.

⁵² NvT, p.2

⁵³ Ook in zijn advies d.d. 13 juni 2008, kenmerk RvA 115-08 a, heeft de Raad al gewezen op het oneigenlijk gebruik van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening minimumlonen

om de SER te verzoeken een nadere analyse te maken van de economische recessie, de gevolgen daarvan voor de Arubaanse economie⁵⁴ en het economisch draagvlak en een vervolgadvisie op te stellen om te evalueren of de 'bijzondere omstandigheden' genoegzaam worden gelegitimeerd. Naar aanleiding van het huidige advies van de SER is daarvan geen sprake.

De Raad merkt op, dat het blijkbaar usance is geworden om de minimumlonen buiten de reguliere mogelijkheden, zoals voorzien in artikel 13, eerste lid, te verhogen, louter op basis van een te laat in gang zetten van de procedure. Het enkele feit dat de minister een procedure te laat in gang zet, levert geen basis voor een beroep op buitengewone omstandigheden. De Raad meent dat hiermede een oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de in artikel 13, derde lid, van de Landsverordening minimumlonen neergelegde procedure. Ter voorkoming van het duperen van de laagstbetaalden in de maatschappij wil de Raad hierbij, evenals in het afgelopen jaar, het belang van het tijdig in gang zetten van geëigende procedures ter aanpassing van het minimumloon dringend onder de aandacht brengen. Wanneer de regering de landsverordening minimumlonen te beknellend ervaart, dan wijst de Raad op de geëigende procedure hiervoor, namelijk het wijzigen van de landsverordening.

De Raad herhaalt dat de SER niet over het ontwerp is gehoord in de zin van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening minimumlonen. De SER is slechts gehoord over een reguliere indexering op grond van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen. Het advies van de SER van december 2008 inzake de aanpassingen van de minimumlonen per 1 januari 2009 kan derhalve niet dienen ter onderbouwing van het ontwerp.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp verenigen en adviseert U derhalve niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 5, tweede lid, 29, eerste en vierde lid, 30 en 37, tweede lid, van de Landsverordening Universiteit van Aruba (AB 1988 no. 100) (Landsbesluit instelling faculteit Arts and Science Universiteit van Aruba)

Ingekomen: 2-6-2009. Advies: 10-6-2009, kenmerk: 108-09

Uit het advies:

De Raad stelt vast dat het ontwerp op 2 juni 2009 ter advisering aan de Raad is voorgelegd. Uit de nota van toelichting begrijpt de Raad echter, dat de in het ontwerp voorziene oprichting van de faculteit Arts and Science (hierna: de FAS) de facto heeft plaatsgevonden met de invoering van de masteropleiding Sociaal Werk en Ontwikkeling en dat er aan deze faculteit reeds onderwijs wordt gegeven. Het ontwerp voorziet dan ook in een inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot 4 mei 2006. De Raad betreurt deze handelwijze, die van structurele aard blijkt te zijn.⁵⁵ De Raad vraagt zich

54 Navraag bij het Centraal Bureau voor de Statistiek leert bijvoorbeeld, dat de stijging van het prijsindexcijfer voor de periode januari t/m april 2009 1.3% bedroeg.

55 Reeds tweemaal eerder heeft de Raad hierop gewezen: in zijn advies van 18 november 2004, kenmerk RvA 242-04 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening voortgezet onderwijs (AB 1989 no. GT 103)(invoering basiscyclus v.w.o., h.a.v.o., en m.a.v.o.) en in zijn advies van 15 februari 2006, kenmerk RvA 315-05 inzake het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., t.u.v. artikelen 5, tweede lid, 29, eerste en vierde lid, 30, 37, tweede lid, en 42 van de Landsverordening Universiteit van Aruba (AB 1988 no. 100) (Landsbesluit oprichting faculteit Hospitality en Tourism Management Studies Universiteit van Aruba)

af wat in dit stadium het effect nog kan zijn van een doelmatigheids- en rechtmatigheidstoets door de Raad. Het op de hiervoor geschetste wijze stellen van de Raad voor een ‘fait accompli’ maakt een ernstige inbreuk op de Staatsregeling.

In dit licht vraagt de Raad zich tevens af welke dringende redenen ertoe geleid hebben dat het onderhavige ontwerp niet tijdig kon worden aangeboden. Het verschijnsel dat grote belangstelling voor een aan te bieden studie bestaat⁵⁶ ziet de Raad niet als een noodzaak om voortijdig met een studie aan te vangen; wel zou het een stimulans moeten zijn om de nodige voorbereidingen snel en efficiënt af te handelen.

Het niet tijdig aanbieden van het onderhavige ontwerp klemmt temeer nu de voorbereiding van de oprichting van de FAS reeds vele jaren in beslag heeft genomen⁵⁷ en het in casu een ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, betreft, waarvoor een snellere wetgevingsprocedure geldt dan voor een ontwerp-landsverordening.

Dictum: De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit van 3 maart 2008 (AB 2008 no. 18) ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening besmettelijke ziekten (AB 1992 no. GT 11) en tot uitvoering van artikel 7, tweede lid, van de Quarantaineverordening (AB 1992 no. GT 7)

Ingekomen: 18-6-2009. Advies: 18-6-2009, kenmerk: 120-09

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Kiesbesluit (AB 1987 no. 115) (wijziging indeling stembedistricten 2009)

Ingekomen: 18-6-2009. Advies: 24-6-2009, kenmerk: 121-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 3 van de Retributieverordening (AB 1988 no. GT 4) regelende de heffing en inning van leges door het Monumentenbureau (Legesbesluit Monumentenbureau)

Ingekomen: 2-7-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 126-09

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat een toelichting op enig retributie- of legesbesluit een nauwkeurige berekening dient te bevatten van de kosten die gemoeid zijn met de aan de burger te leveren dienst. In de toelichting op het ontwerp-landsbesluit, h.a.m. wordt slechts opgemerkt, dat “is rekening gehouden met de salariskosten van de medewerkers die aan de vergunningsaanvragen werken en

⁵⁶ Zie NvT pag. 2

⁵⁷ Zie NvT pag. 1

de overheadkosten”⁵⁸, hetgeen geen enkel inzicht geeft in de werkelijke kosten die gepaard gaan met de te leveren dienst. Daarenboven is het gebruik van de term “overheadkosten” zonder nadere toelichting een vaag begrip.

Tevens is de Raad van oordeel dat dient te worden aangegeven in welke mate kostendekkendheid wordt bereikt met de introductie van deze nieuwe heffing, vooral gelet op het feit dat een tarief van Afl. 200,- voor het afgeven van een vergunning niet gering is. De Raad acht het wenselijk dat de nota van toelichting met betrekking tot deze twee aspecten inzichtelijk wordt gemaakt.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit doorberekening toezichtskosten geldtransactiebedrijven en Landsbesluit doorberekening toezichtskosten verzekeringsbedrijf

Ingekomen: 27-7-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 138-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot uitvoering van artikel 6a van de Landsverordening tegemoetkoming ziektekosten landsdienaren (AB 1990 no. GT 39) en artikel 12 van de Landsverordening tegemoetkoming ziektekosten overheidsgepensioneerden (AB 1991 no. GT 48)

Ingekomen: 18-8-2009. Advies: 25-8-2009, kenmerk: 152-09

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 3 van de Retributieverordening (AB 1988 no. GT 4) regelende de heffing en inning van leges door Aruba Financial Center (Legesbesluit Aruba Financial Center)

Ingekomen: 16-09-2009. Advies: 26-09-2009, kenmerk: 165-09

Uit het advies:

Vóór de instelling van het Aruba Financial Center werden de aan de AFC toebedeelde bevoegdheden uitgeoefend door de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI). Ingevolge het recentelijk tot stand gekomen Legesbesluit voor de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie 2009 (AB 2009 no. 74) heft deze Directie eveneens leges voor het afgeven van een vergunning ingevolge de Vestigingsverordening bedrijven (AB 1990 no. GT 55). De Raad heeft zijn advies ter zake (dd. 10 juni 2009, kenmerk RvA 106-09) bij het onderhavige advies betrokken, hetgeen heeft geleid tot de navolgende constatering.

⁵⁸ Toelichting p. 1.

De huidige situatie is thans zodanig dat de bevoegdheden met betrekking tot de afgifte, intrekking en weigering van een vestigingsvergunning krachtens de Vestigingsverordening bedrijven (AB 1990 no. GT 55) zijn verdeeld tussen de DEZHI en het AFC, al naargelang de juridische hoedanigheid van de vennootschap die om toekenning van een vestigingsvergunning verzoekt.

De Raad is in zijn algemeenheid van oordeel dat uitvoering door twee verschillende instanties van bevoegdheden die dezelfde wettelijke grondslag hebben, het gevaar in zich bergt dat er verschillen in beleidsuitvoering zullen optreden. De Raad constateert dat het ontwerp hier een voorbeeld van is. Immers, het tarief van de leges dat voor de vennootschappen genoemd in artikel 1 van het onderhavige ontwerp wordt voorgesteld, is significant lager dan de tarieven voor de overige vennootschappen, zoals die zijn opgenomen in het Legesbesluit Directie Economische Zaken, Handel en Industrie 2009 (AB 2009 no. 74).

Als motivering voor de keuze om “de tarieven terug te brengen tot het niveau van 1990 voor deze categorieën van ondernemingen” wordt door de regering de bevordering van de aantrekkelijkheid van Aruba als vestigingsland aangevoerd.⁵⁹

De Raad constateert derhalve dat voor gekwalificeerde vennootschappen zoals opgenomen in voorgesteld artikel 1, die veelal niet aan het economisch verkeer in Aruba deelnemen, een lager legestartief geldt dan voor vennootschappen (genoemd in het Legesbesluit DEZHI) die wél in Aruba economische activiteiten ontplooien.

De Raad acht dit onderscheid, zonder dat hiervoor een deugdelijke motivering wordt gegeven, ongewenst. Indien de aantrekkelijkheid van Aruba als vestigingsland het criterium is voor de bepaling van de hoogte van legestartieven dan zouden ook voor vennootschappen opgenomen in het Legesbesluit Directie Economische Zaken, Handel en Industrie 2009 (AB 2009 no. 74) een lager legestartief dienen te gelden.

Niet alleen de hiervoor geconstateerde ongewenste verschillen inzake afgifte, intrekking en wijziging van een vestigingsvergunning tussen de DEZHI en het AFC doet de Raad in overweging geven de bevoegdheidsverdeling tussen deze twee instanties te heroverwegen. Ten principale rijst de vraag of de AFC een aparte dienst dient te zijn, nu de door hem ontplooiende activiteiten tot de taken van de DEZHI behoren. Dat ten behoeve van een speciale taak een aparte afdeling binnen de DEZHI wordt ingericht, kan omwille van efficiency worden onderschreven. Door het inrichten van een aparte dienst, alsmede een apart legesbesluit, ontstaat het risico zoals geschetst onder 4.

De Raad is van oordeel dat een toelichting op enig retributie/legesbesluit een nauwkeurige berekening dient te bevatten van de kosten die gemoeid zijn met de aan de burger te leveren dienst. Tevens dient te worden aangegeven in welke mate kostendekkendheid wordt bereikt met een introductie van een retributie of leges. Dit klemmt des te meer aangezien in dit ontwerp is gekozen om de tarieven te verlagen.⁶⁰

De Raad constateert dat de nota van toelichting niet in een toereikende financiële beschrijving voorziet. Gezien het feit dat in het ontwerp nieuwe leges worden geïntroduceerd, is de Raad van mening dat tenminste een financieel onderbouwde schatting dient te worden opgenomen aangaande de hiervoor genoemde punten.

⁵⁹ NvT, p. 2

⁶⁰ NvT, p. 2

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit eindexamens vwo, havo, mavo (AB 1991 no. GT 35)

Ingekomen: 6-10-2009. Advies: 21-10-2009, kenmerk: 177-09

Uit het advies:

De Raad merkt op dat alle aan hem voorgelegde ontwerp-wetgeving verband houdende met de vernieuwing van het middelbaar onderwijs niet tijdig, dat wil zeggen voorafgaand aan de invoering van de onderwijsvernieuwing, ter advisering is aangeboden. Hierdoor had het voor de Raad geen zin meer de betreffende ontwerpen te toetsen op doel- en rechtmatigheid.⁶¹ De Raad heeft zich destijds onthouden van advisering ex artikel IV.1 van de Staatsregeling en heeft gesteld er van uit te gaan dat de regering een zelfde handelwijze in de toekomst zou weten te voorkomen. Naar aanleiding van voorgesteld artikel II, waarin de mogelijkheid tot inwerkingtreding van het ontwerp met terugwerkende kracht is geregeld, vermoedt de Raad dat wederom (een deel van) het ontwerp feitelijk is ingevoerd. De memorie van toelichting zwijgt echter over voornoemd artikel II waardoor schimmig blijft welke onderdelen van het ontwerp feitelijk zijn ingevoerd. Deze omstandigheid kwalificeert de Raad als betreurenswaardig. Uit het oogpunt van transparantie acht de Raad het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting hieromtrent duidelijkheid wordt verschaft. Voorts vraagt de Raad zich af wat het effect is van feitelijke invoering van (delen van) het ontwerp op de geldigheid van de diploma's van het v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o. sinds 2004. Hoewel de Raad op grond van het bovenstaande niet kan inschatten of enige opmerking terzake het ontwerp nog effect zal sorteren, maakt de Raad wellicht ten overvloede in het navolgende enkele opmerkingen.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit inschrijving-, college- en examengeld Universiteit van Aruba (AB 1988 no. 102)

Ingekomen: 16-10-2009. Advies: 4-11-2009, kenmerk: 192-09

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt tot vastleggen van de verschuldigde examengelden bij de faculteit Hospitality and Tourism Management Studies en bij de faculteit Arts en Sciences, alsmede tot het verhogen van het collegegeld voor studenten en tot verhoging van het inschrijf- en collegegeld voor de toehoorder.

De Raad wil er op wijzen dat – nu de faculteit Hospitality en Tourism Management Studies reeds per 1 augustus 2005 is ingesteld en de faculteit Arts en Sciences per 4 mei 2006 - examengelden die te

⁶¹ Vide de adviezen van de Raad dd. 18 november 2004, kenmerk RvA 242-04, inzake de invoering basiscyclus v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o., dd. 7 december 2005, kenmerk RvA 293-05 inzake de invoering basiscyclus v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o. en dd. 27 mei 2009, kenmerk 79-09, inzake de invoering bovenbouw v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o.

dier zake aan studenten in rekening zijn gebracht, geen wettelijke basis hebben. Ook de verhogingen van college- en inschrijfgelden die kennelijk sedert 1 augustus 2007 door de Universiteit in rekening worden gebracht, ontberen een wettelijke basis.

De Raad wijst er op dat – tot op het moment dat enige dienaangaande wettelijke wijziging van het Landsbesluit inschrijvings-, college- en examengeld Universiteit van Aruba tot stand is gebracht en in werking is getreden – de universiteit de desbetreffende gelden in rekening dient te brengen zoals deze in de vigerende wetgeving zijn aangegeven. Bedragen die boven de wettelijk vastgestelde bedragen worden ontvangen, dienen derhalve te worden aangemerkt als onverschuldigde betaling, hetgeen inhoudt dat aan studenten, die vanaf 1 augustus 2005 en 4 mei 2006 examengelden hebben betaald en studenten die vanaf 1 augustus 2007 collegegelden hebben betaald, het teveel in rekening gebrachte en daarmee hetgeen onverschuldigd is betaald dient te worden gerestitueerd.

Het thans met terugwerkende kracht rechtmatig trachten te verklaren van deze handelingen is in strijd met alle normen van bestuursrecht. Deze situatie komt de Raad onbegrijpelijk voor, zeker van een instituut dat een voorbeeldfunctie dient te hebben en nota bene een rechtenfaculteit kent. Dit klemmt temeer omdat dit een voor de desbetreffende studenten belastende maatregel is. In dit kader wijst de Raad op aanwijzing 71 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek⁶² waarin is neergelegd dat aan regelingen geen terugwerkende kracht dient te worden toegekend en dat bij belastende regelingen in dit opzicht een nog grotere terughoudendheid is geboden dan bij begunstigende. Naar 's Raads oordeel levert het vanwege administratieve nalatigheid niet tijdig tot stand brengen van een wettelijke regeling geen uitzonderingsgrond zoals genoemd in de betreffende aanwijzing op.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, niet dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit bijstandsverlening (AB 1988 no. 88) (aanpassing normbedrag en bijslag en vastlegging kindertoeslag)

Ingekomen: 11-12-2009. Advies: 16-12-2009, kenmerk: 225-09

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

⁶² Besluit van de minister van Justitie van 21 maart 1989

6. Overige ontwerpen en adviezen

6.1 Voorstellen van rijkswet

Voorstel van rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving

Ingekomen: 4-2-2009. Advies: 11-2-2009, kenmerk: 25-09

Zie de opmerkingen ten aanzien van voorstel van rijkswet kenmerk 27-09.

Voorstel van rijkswet politie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Ingekomen: 4-2-2009. Advies: 11-2-2009, kenmerk: 26-09

Zie de opmerkingen ten aanzien van voorstel van rijkswet kenmerk 27-09.

Voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen)

Ingekomen: 4-2-2009. Advies: 11-2-2009, kenmerk: 27-09

Uit het advies:

Naar aanleiding van uw verzoek advies te willen uitbrengen inzake het voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen), bericht de Raad u als volgt.

De onderhavige wijziging van het Statuut voorziet in de veranderingen die noodzakelijk zijn om de vijf eilanden van de Nederlandse Antillen een nieuwe constitutionele positie binnen het Koninkrijk te geven:

- De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden, als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet, onderdeel van het Nederlandse Staatsbestel. Hieromtrent is op 11 oktober 2006 een akkoord bereikt.⁶³
- De nieuwe status van Curaçao en Sint Maarten wordt die van autonoom land binnen het Koninkrijk. Deze eilanden hebben op 2 november 2006 overeenstemming bereikt met Nederland over de criteria waaraan de Staatsregelingen, overige regelgeving en het overheidsapparaat moeten voldoen. Tevens zijn afspraken gemaakt op het gebied van de rechtspleging, rechtshandhaving en overheidsfinanciën.⁶⁴ De eilanden hebben zich voorts akkoord verklaard met 'Criteria ter toetsing van de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de

⁶³ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, St. Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag: Kamerstukken II, 2006/07, 30 800, IV, nr. 5.

⁶⁴ Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006: Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 9.

nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk' waaromtrent eerder geen overeenstemming was bereikt.⁶⁵

Daarnaast is tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten in de Slotverklaring overeengekomen dat bij rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, regelingen worden getroffen o.a. ten behoeve van:

- a. het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Hoofdstuk I, onderdeel A);
- b. het openbaar ministerie (Hoofdstuk I, onderdeel B; zie ook punt 10 en onderdeel G);
- c. de politie (Hoofdstuk I, onderdeel C; zie ook onderdeel B, punt 12)
- d. de Raad voor de Rechtshandhaving (Hoofdstuk I, onderdeel F)
- e. de openbare financiën (Hoofdstuk II)

Overeengekomen is dat deze vijf rijkswetten op hetzelfde moment in werking zullen treden als de artikelen I en II van het onderhavige voorstel. De desbetreffende voorstellen - met uitzondering van het laatstgenoemde - zijn eveneens aan de Raad ter advisering voorgelegd.⁶⁶

Het onderhavige voorstel vloeit voort uit bovenvermelde akkoorden tussen de landen, welke hun basis hebben in het Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005.⁶⁷ Het voorziet in de veranderingen die noodzakelijk zijn om de nieuwe constitutionele positie van de vijf eilanden te realiseren, zoals die destijds ook noodzakelijk waren voor de verkrijging van hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba in 1986.⁶⁸ Hoewel niet is gekozen voor een algehele herziening van het Statuut, omvat het onderhavige voorstel enkele wijzigingen die buiten het bestek van (uitsluitend) de nieuwe constitutionele positie van de vijf eilanden vallen:

- de invoering van een nieuw artikel 12a: de mogelijkheid bij rijkswet een regeling voor behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen;
- de invoering van een nieuw artikel 38a: de mogelijkheid dat de landen de behandeling van onderlinge geschillen regelen
- een wijziging en aanvulling van artikel 27:
- het vervallen van artikel 36a: hierdoor komt het zgn. Solidariteitsfonds te vervallen;⁶⁹

De Raad is verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of de voorgestelde wijziging van artikel 27 van het Statuut in strijd komt met de autonomie van de landen. Uit verschillende documenten is de Raad inderdaad gebleken dat deze aangelegenheid met name vanuit het oogpunt van autonomie is benaderd. Zo wordt in de brief van 7 maart 2006 van de Algemeen Secretaris van de RTC gesteld dat geen overeenstemming is bereikt inzake het door Nederland wenselijk geachte 'constitutioneel vangnet voor het Koninkrijk om voorzieningen te kunnen treffen ingeval

⁶⁵ Vide de zevende overweging van de Slotverklaring. Deze zijn neergelegd in de brief van 7 maart 2006 van de Algemeen Secretaris van de Ronde Tafel Conferenties aan de Voorzitter RTC: Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 34.

⁶⁶ Het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie; het voorstel van Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba; het voorstel van Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het voorstel van rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving.

⁶⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 18. Dit akkoord kon worden gesloten nadat tussen 2000 en 2005 in de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen in het kader van het zelfbeschikkingsrecht referenda zijn gehouden, waarbij de meerderheid van de bevolking aangaf niet langer voorstander te zijn van het voortzetten van de Nederlandse Antillen als staatkundige eenheid.

⁶⁸ Met dit verschil dat de huidige wijziging van het Statuut, in tegenstelling tot de hetgeen bij de aparte status van Aruba het geval was, niet afhankelijk is gesteld van de instemming van de eilandsraden. MvT, pagina 2.

⁶⁹ MvT, pp. 9-10.

implementatie door de landen van internationale verplichtingen te kort schiet, ongeacht de vorm waarin deze verplichtingen gegoten zijn. Curaçao, Sint Maarten en Aruba vinden dat het Statuut hierin voldoende voorziet en zijn tegen het uitbreiden hiervan.' In Onderdeel H2 van de Slotverklaring is derhalve overeengekomen dat in onderling overleg deskundigenadvies zal worden ingewonnen. Uit het feit dat dit thans onderdeel uitmaakt van het onderhavige ontwerp, maakt de Raad op dat terzake overeenstemming is bereikt. De in de toelichting en in het genoemde advies beschreven problematiek van de implementatie van verdragen is voor Aruba zeer herkenbaar en komt op het volgende neer:

- de Caribische landen worden (te) laat en onvoldoende geïnformeerd dan wel ingeschakeld bij onderhandelingen over verdragen die hen mede raken en bij de voorbereiding van de goedkeuring en bekrachtiging in geval van medegelding;
- de Caribische landen lopen achter met de implementatie van verdragen. De Raad heeft inmiddels een overzicht ontvangen waaruit blijkt dat dit voor Aruba ten aanzien van zo'n 100 (honderd) verdragen het geval is;
- dat er geen tot onvoldoende samenwerking plaatsvindt tussen de landen bij de implementatie, hetgeen niet efficiënt is;
- dat er geen mogelijkheid is om (technische) ondersteuning af te dwingen bij de implementatie van verdragen, terwijl het Koninkrijk internationaalrechtelijk aansprakelijk is. Uit ambtsberichten is de Raad bekend geworden dat zijdens Aruba vaak tevergeefs is verzocht om dergelijke bijstand;
- artikel 51 kan pas worden toegepast in een te laat stadium, namelijk indien er strijd is met een verdragsverplichting en draagt als ultimum remedium niet bij aan de internationale positie van het Koninkrijk, de onderlinge verhoudingen en aan een effectieve implementatie van verdragen.

De Raad beschouwt derhalve de wijziging van artikel 27 een goede mogelijkheid om in het belang van zowel het Koninkrijk als de individuele landen (en bevolkingen) een tijdige en effectieve betrokkenheid van en verdragsimplementatie in de Caribische landen te garanderen.

Indien het onderhavige voorstel - waaraan tevens is gekoppeld de gelijktijdige inwerkingtreding van de in dit advies op pagina 2 vermelde rijkswetten⁷⁰ - in werking treedt voor Curaçao en Sint Maarten als nieuwe autonome landen in het Koninkrijk en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet, houdt dit in dat Aruba een uitzonderingspositie gaat bekleden. Immers, de (bevolking van de) andere vijf (ei)landen weten zich door de aangegane samenwerking en regelingen onder meer verzekerd van garanties met betrekking tot kwaliteit en effectiviteit van de rechtshandavingsketen, alsmede van tijdige implementatie en uitvoering van internationale verdragen. De Raad betwijfelt of een dergelijke situatie realiseerbaar dan wel wenselijk is, gezien:

- de gezamenlijke toekomst binnen het Koninkrijk der Nederlanden, zoals ook Aruba die voorstaat;⁷¹
- de samenwerking die er reeds op de terreinen van de rechtshandhaving is en die steeds verder wordt geïntensiveerd, waardoor het onwenselijk is dat er verschillen zullen zijn in kwaliteit en effectiviteit van de betrokken organen en instanties;⁷²

⁷⁰ Zie Artikel IV, tweede lid, van het onderhavige voorstel.

⁷¹ Verklaringen gedaan tijdens de start-RTC van 26 november 2005. Zie ook de eerste overweging van de Conclusies van de Toetsings-RTC, dd. 15 december 2008

- de instemming van Aruba met het behoud van de samenwerking inzake het Gemeenschappelijk Hof, zowel voor de zittende en de staande magistratuur;⁷³
- de ontwikkelingen binnen het Koninkrijk.⁷⁴

Daarnaast acht de Raad de benadering van de onderhavige vraagstukken uitsluitend uit het oogmerk van autonomie in tegenspraak met hetgeen tijdens de start-Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005 door de Minister President van Aruba omtrent de doelstelling van het Statuut is verklaard:⁷⁵

‘Wij dragen samen de verantwoordelijkheid voor het welzijn en de voorspoed van onze volkeren in koninkrijksverband en het is om die reden mijn standpunt dat wij ter bewerkstelling hiervan meer en beter gebruik moeten maken van de bepalingen in paragraaf 3 van het Statuut, die betrekking hebben op onderlinge bijstand, overleg en samenwerking, in het bijzonder de artikelen 36 en 38. (...) Daar waar wrijving ontstaat door verschillen van mening over bijvoorbeeld rechtshandhaving, rechtspleging, financiële huishouding en deficits verwachten wij een meer actieve en zelfs proactieve rol van het Koninkrijk, niet in de vorm van artikel 3 van het Statuut, maar door op een creatieve manier met andere bepalingen van het Statuut om te gaan. Er zijn legio mogelijkheden om elkaar bij te staan en hulp te bieden bij het nakomen van onze verplichtingen. Saamhorigheid moet worden bevorderd door een uitdieping van de mogelijkheden die de bovengenoemde artikelen van het Statuut ons bieden. (...)

Het Statuut regelt de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk en heeft tot doel het streven naar welzijn en voorspoed van de landen en de eilanden te realiseren. Het streven naar welzijn en voorspoed voor de volkeren heeft tot nu toe het onderspit moeten delven ten opzichte van de aandacht voor de staatkundige verhoudingen in koninkrijksverband. (...) Aruba verklaart bij de opening van deze conferentie al het nodige te doen om ook het doel van het Statuut tot een issue te maken. Het sociale deficit dat nu tussen de volkeren van het Koninkrijk bestaat, moet worden opgeheven. Ook hierin heeft het Koninkrijk een waarborgfunctie ingevolge artikel 43 van het Statuut. (...) De tijd is nu aangebroken om in Koninkrijksverband niet alleen de staatkundige ontwikkelingen in ogenschouw te nemen, maar vooral in dat verband ook aandacht te besteden aan elkaars noden en armoede, omwille van de welvaart en voorspoed van ons allen. Wanneer wij tijdens deze conferentie bij elke beslissing steeds het welzijn van onze volkeren voor ogen hebben, verzeker ik u dat het slagen van deze conferentie gegarandeerd is.’

Een geïsoleerde positie van Aruba zal het tegendeel opbrengen van hetgeen de Minister President van het Statuut verwacht.

⁷² Zie bijvoorbeeld het verslag van het tripartite-overleg van de Ministers van Justitie van 23 juni 2008.

⁷³ Zie de voorgaande noot.

⁷⁴ Naar aanleiding van gebrek aan overeenstemming over de zetel van het Gemeenschappelijk Hof heeft de Rijksministerraad op 5 december 2008 besloten dat de statutaire grondslag van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof voor Aruba artikel 43, tweede lid, te laten zijn. Dit geeft de indruk dat indien Aruba niet goedschiks meewerkt, op grond van de waarborgfunctie van het Koninkrijk desnoods de beoogde samenwerking c.q. regeling krijgt opgelegd.

⁷⁵ Stenografisch verslag Start-Ronde Tafel Conferentie, Willemstad, 26 november 2005.

De Arubaanse regering heeft de voortzetting van het statutaire verband uitdrukkelijk gewenst⁷⁶ en heeft zich met het onderhavige voorstel in de volgorde van het Statuut de positie aangemeten van het tweede oudste land in het Koninkrijk. Het ligt dan ook in de rede dat het Land in deze zijn verantwoordelijkheid draagt, door hieraan gestalte te geven.

Voorstel van rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Ingekomen: 4-2-2009. Advies: 11-2-2009, kenmerk: 28-09

Zie de opmerkingen ten aanzien van voorstel van rijkswet kenmerk 27-09.

Voorstel van rijkswet Openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Ingekomen: 4-2-2009. Advies: 11-2-2009, kenmerk: 29-09

Zie de opmerkingen ten aanzien van voorstel van rijkswet kenmerk 27-09.

6.2 Ontwerpen ex Comptabiliteitsverordening 1989

Ontwerp-landsbesluit machtiging dekking tekort Algemeen Fonds Ziektekosten 2008

Ingekomen: 28-6-2009. Advies: 19-8-2009, kenmerk: 123-09

Uit het advies:

Uit het oogpunt van comptabele verantwoording en transparantie vraagt de Raad zich af welke beletselen er bestaan voor het opnemen in 's Lands begroting van het te verwachten tekort van het Algemeen Fonds Ziektekosten ter dekking waarvan op grond van artikel 38s van de Landsverordening AZV (AB 1992 no. 18) een machtiging tot het aangaan van een lening zal worden gevraagd.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U ingevolge artikel 38s, tweede lid, van de Landsverordening AZV (AB 1992 no. 18) dit ontwerp over te leggen aan de Staten van Aruba, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

6.3 Initiatief-ontwerp-landsverordeningen

Initiatief-ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling van Aruba (Landsverordening uitbreiding actief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van Staten van Aruba

Ingekomen: 6-3-2009. Advies: 8-4-2009, kenmerk: 67-09

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt tot uitbreiding van het kiesrecht, waardoor Nederlanders die geen ingezetenen van Aruba zijn maar die gedurende tenminste tien jaren ingezetenen van Aruba zijn geweest, kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Staten van Aruba. De Raad heeft

⁷⁶ Vide noot 9.

geconstateerd dat ter aanduiding van deze categorie personen in de considerans van het ontwerp het begrip 'Arubanen' wordt gebezigd. In de memorie van toelichting van dit ontwerp komt dit begrip ook meermalen voor, zonder dat er een nadere omschrijving van wordt gegeven. De Raad wijst erop het begrip 'Arubanen' geen juridisch begrip is en in dit verband geen onderscheidend vermogen heeft. Uit het ontwerp kan geconcludeerd worden dat met dit begrip in ieder geval wordt bedoeld 'de Nederlanders die ten minste tien jaren ingezetenen van Aruba zijn geweest en de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt'. De Raad beveelt aan in plaats van het begrip 'Arubanen', zowel in het ontwerp als in de memorie van toelichting deze omschrijving te hanteren ter voorkoming van onduidelijkheden.

Voor de uitvoering is voorts vereist dat de Nederlanders – waar ook ter wereld - die onder dit regime zouden mogen stemmen, tijdig van deze nieuwe mogelijkheid op de hoogte worden gesteld, dat voorzieningen en regels moeten worden getroffen voor de verificatie van de identiteit van de nieuwe stemgerechtigden alsmede van het voldoen aan de overige voorwaarden: hoe dient bijvoorbeeld te worden vastgesteld of een persoon gedurende tien jaren ingezetene van Aruba was? Ook dient de procedure voor het feitelijk uitbrengen van de stem te worden geregeld. Dit alles vergt een zorgvuldige voorbereiding en – naar verwachting – een aanzienlijke investering. De Raad heeft uit de toelichting niet kunnen opmaken of hierin is voorzien, welke kosten hieraan zijn verbonden dan wel voor welk jaar deze kosten zijn geraamd. Evenmin is een kosten-batenanalyse gemaakt, mede in die zin of de te maken kosten in verhouding staan met de 'opbrengsten' en of het maken van dergelijke kosten binnen het overheidsbeleid thans opportuun zijn.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het ontwerp.

Bijlage: Toetsingskader Raad van Advies⁷⁷

I. Beleidsanalytische toets

De beleidsanalytische toets door de Raad heeft betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid, de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsmede op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.⁷⁸

1. Probleembeschrijving

a. probleemidentificatie en probleemdefinitie:

Hoe luidt het probleem dat het ontwerp beoogt aan te pakken/hoe is het omschreven?

Wie heeft het probleem?

Welke personen/groepen betreft het?

Om welke aantallen gaat het?

Welke (onderzoek) kennis bestaat over het probleem? Aspecten:

- Nadere beschrijving van de probleemsituatie (veronderstellingen ten aanzien van) factoren die het probleem veroorzaken
- Welke ontwikkelingen/prognose zijn te verwachten?
- Is het probleem structureel of incidenteel?
- Welke opvattingen leven er over het probleem in samenleving en bij relevante categorieën, organisaties of overheden?

b. context (het bredere kader waarin het ontwerp moet worden gezien):

Wat is de maatschappelijke context?

Wat is de context van het regeringsbeleid?

c. noodzaak/redengeving

Op welke motivering berust het aanmerken van het probleem als taak voor de overheid?

Op welke motivering berust het aanmerken van het probleem als een taak voor de wetgever?

Bestaat er (deel) verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties?

Kan de aanpak van het probleem ook worden bereikt door het gebruik of door aanpassing van al bestaande instrumenten?

d. ervaringen:

Was dit of een soortgelijk probleem eerder wettelijk geregeld? Zo ja, welke ervaringen?

Heeft de Raad eerder over dit onderwerp/aanverwant onderwerp geadviseerd? Zo ja, wat heeft de Raad toen geadviseerd? Zijn er ervaringen terzake in andere landen?

⁷⁷ Vastgesteld door de Raad van Advies in zijn vergadering van 9 november 2005

⁷⁸ Deze kwaliteitseisen zijn geformuleerd in de nota 'Zicht op Wetgeving', Ministerie van Justitie, 1991

2. Probleemaanpak

a. doel en middelen

Wat is het door de wetgever met het ontwerp beoogde doel, te bezien in relatie tot het beschreven probleem? Zijn er meerdere doelen? Hoe verhouden deze doelen zich dan tot elkaar (bijvoorbeeld: nevensgeschikt of ondergeschikt)? Hoe verhoudt het beleidsdoel van het ontwerp zich tot bestaande andere beleidsdoelen?

Wat zijn de voorgestelde juridische en financiële middelen? Zijn de financiële middelen toereikend?

Wat is de doelgroep?

Wie moet de regeling uitvoeren? Vragen daarbij:

- Wat is de motivering van de keuze voor de met de uitvoering te belasten overheidsorganisatie
- Hoe is deze organisatie voor haar nieuwe taak toegerust?
- Hoe is het toezicht geregeld?
- Is er (mede-) verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties? Zo ja, hoe is de verhouding tot hen geregeld?

b. lasten/neveneffecten:

Welke lasten vloeien voort uit de regeling voor burgers/maatschappelijke organisaties?

Wat zijn de uitvoeringslasten voor de desbetreffende overheidsorganisatie/bestuurslaag?

Zijn de lasten evenredig?

Zijn er neveneffecten?

- Zijn deze beoogd of niet?
- Hoe kunnen ze worden gewaardeerd?

c. beleidstheorie (veronderstellingen waarop het ontwerp berust)

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de oorzaken van het probleem?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de effectiviteit van de gekozen middelen voor het bereiken van het beoogde doel?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de regeling op het gedrag van degenen (personen/organisaties) tot wie het ontwerp zich richt?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de geschiktheid van de met uitvoering te belasten organisatie?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de al dan niet beoogde neveneffecten van de regeling?

3. Uitvoering

a. naleefbaarheid (i.v.m. beoogd normconform gedrag)

Is de regeling naleefbaar voor/door hen tot wie zij is gericht? Welke nalevingproblemen worden verwacht?

b. uitvoerbaarheid

Is de regeling uitvoerbaar voor de organisaties/instanties aan wie de uitvoering wordt opgedragen?
Welke uitvoeringsproblemen en –lasten worden verwacht?

c. handhaafbaarheid

Is de regeling handhaafbaar? Welke handhavingsproblemen en –lasten worden verwacht?

Voor deze toetsing is het nodig dat:

- *de visie van de verantwoordelijke beleidsminister(s) bekend is/zijn (en is bijgesloten)*
- *de wettelijk voorgeschreven adviezen zijn ingewonnen (en zijn bijgesloten)*
- *adviezen zijn ingewonnen bij betrokken c.q. uitvoerende instanties: zowel overheid als particulier (en zijn bijgesloten)*
- *de memorie van toelichting inzake de beleidsaspecten volledig is en een financiële paragraaf bevat (verplichting volgt uit artikel 6 Comptabiliteitsverordening)*

II. Juridische toets

De juridische toetsing van de Raad heeft met name betrekking op de rechtmatigheid van de ontwerp-regeling en op de onderlinge samenhang.⁷⁹

1. Toetsing aan hoger recht

Geschreven recht:**a. Verdragen**

- **Mensenrechtenverdragen:** bijvoorbeeld het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder artikel 6, en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in het bijzonder de artikelen 14 en 26), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
- **Internationale verdragen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit**
- **ILO-Verdragen**
- **Etc.**

b. Het Statuut (incl. die onderdelen van de Grondwet die ingevolge het Statuut ook voor Aruba gelden)

c. De Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba

d. De Grondwet/Staatsregeling

e. Overgangsrecht

⁷⁹ Deze kwaliteitseisen zijn geformuleerd in de nota Zicht op Wetgeving, Ministerie van Justitie, 1991.

Ongeschreven recht:

- Algemene eisen van rechtsstaat en democratie
- Beginselen van constitutioneel recht (bijvoorbeeld primaat van de wetgever, delegatie van regelgevende bevoegdheid)
- Algemene rechtsbeginselen zoals de beginselen van rechtszekerheid (duidelijkheid van normstelling, terugwerkende kracht) en van evenredigheid

2. Inpassing in het bestaande recht

Is de wet nodig in het licht van de bestaande wetgeving. Plaats van het voorstel ten opzichte van reeds bestaande wettelijke regels? Is het voorstel in harmonie met soortgelijke regelingen?

Voor deze toetsing is het nodig dat:

- *technische bijstand is verleend door de Directie Algemene Juridische Zaken en Wetgeving*
- *de memorie van toelichting terzake volledig is*
- *in de toelichting wordt ingegaan op mogelijke internationaalrechtelijke c.q. verdragsrechtelijke aspecten*

III. Wetstechnische toets

De wetstechnische toetsing door de Raad betreft de technische kwaliteit en de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de ontwerp initiatief-landsverordening.⁸⁰

De toetsing omvat:

- de structuur: is de opbouw logisch en systematisch en is er sprake van innerlijke consistentie
- de formulering
- de presentatie van het ontwerp en de toelichting

Getoetst wordt o.a. aan de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

Voor deze toetsing is het nodig dat:

- *technische bijstand is verleend door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken*

⁸⁰ Deze kwaliteitseisen zijn geformuleerd in de nota Zicht op Wetgeving, Ministerie van Justitie, 1991.