



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

Uw brief: 9 december 2020
Uw kenmerk: LV-20/0029
Datum: 3 maart 2021
Kenmerk: 166-20

Onderwerp: Voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Aanleiding voor het opstellen van het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO)

1.1 In de Rijksministerraad van 13 november 2020 stemde de Arubaanse regering met twee voorstellen van rijkswet in, te weten het onderhavige ontwerp en de Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft). Directe aanleiding voor deze Rijkswetten was de wereldwijde COVID-19 pandemie die op 13 maart 2020 op Aruba zijn intrede deed. Als gevolg van de pandemie viel de belangrijkste - en op dit moment de facto- enige inkomstenbron van Aruba grotendeels weg en ontstond een financiële en economische crisis die Aruba niet zelfstandig het hoofd kon bieden. In april en mei 2020 werd door Nederland met zogenaamde 'zachte' leningen (leningen tegen 0% rente en met een looptijd van 2 jaar zonder aflossingen) tijdelijk uitkomst geboden. Met deze leningen werd voorzien in de liquiditeitsbehoefte van de Arubaanse regering en werd de noodzakelijke financiële steun aan het bedrijfsleven en huishoudens verleend. Aan de verstrekking van verdere liquiditeitssteun werden echter voorwaarden verbonden, gericht op structurele economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen met als doel de economie en de samenleving weerbaar en veerkrachtig te maken.¹ Voor verdere financiële ondersteuning diende de Arubaanse regering in te stemmen met de twee voornoemde voorstellen van rijkswetten. Deze hervormingen en concrete maatregelen ter ondersteuning van die hervormingen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt in

¹ MvT, p. 2.



een landspakket², dat is vastgelegd in een op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk³ (hierna: Statuut) gesloten onderlinge regeling.

1.2 Zowel de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO), waartoe het onderhavige ontwerp strekt, als de instelling van financieel toezicht van Rijksweg op Aruba dienden hun weerslag te vinden in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut, een zogenaamde consensus rijkswet. In hoeverre er onder de gegeven omstandigheden, waarbij Aruba (en ook Curaçao en Sint Maarten) vrijwel volledig afhankelijk waren en zijn van de liquiditeitssteun, gesproken kon worden van een reële consensus was en is het onderwerp van vele discussies en heeft de relaties in het Koninkrijk danig onder spanning gezet. De Raad betreurt dit, nu met name in een tijd van een mondiale crisis van ongekende omvang waarvan de gevolgen nog nauwelijks te overzien zijn, de saamhorigheid en samenwerking in het Koninkrijk centraal dienen te staan.

1.3 Wil men van een reële consensus kunnen spreken dan is het van belang dat gedurende het gehele wetgevingstraject overeenstemming bestaat tussen de betrokken landen over het nut, de noodzaak en de inhoud van het voorstel. Het ontbreken of niet langer aanwezig zijn van de onderlinge overeenstemming ('consensus') betekent dat de procedure niet kan worden voortgezet en dat de rijkswet niet tot stand kan worden gebracht.⁴ De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland stelt dat de, door hemzelf als onorthodox bestempelde, aanpak, niet wil zeggen dat staatsrechtelijke grenzen overschreden worden. De staatssecretaris zet in zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer uiteen dat in deze situatie de inzet in de ontwerpfase niet is geweest om tot een gezamenlijk gedragen voorstel te komen, maar een juridische constructie op te tuigen, waarmee op doeltreffende en verantwoorde wijze de benodigde hervormingen gerealiseerd kunnen worden.⁵ Aan Aruba is gevraagd met dit voorstel in te stemmen. Echter, indien de Arubaanse regering zich niet kan vinden in het voorstel, zal Aruba niet in aanmerking komen voor een volgende tranche liquiditeitssteun. Hoewel dit formeel gezien binnen de staatsrechtelijke grenzen zal vallen, kan wel betwijfeld worden of deze aanpak, die tevens tot veel discussie en tijdverlies heeft geleid, in lijn is met de in het Statuut

² MvT, p. 7.

³ Staatsblad 503, Pb nr. 121.

⁴ Zie onder meer A. Van Rijn (2019), *Handboek Caribisch Staatsrecht*, p. 192, C. Borman (2012), *Het Statuut voor het Koninkrijk*, p. 186 en Commissie Democratisch Deficit (2009), *Kiezen voor het Koninkrijk*, p. 38.

⁵ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 8 september 2020, kenmerk 2020-0000531652.



neergelegde basisbeginselen⁶ en of in een dergelijke situatie wel sprake kan zijn van reële consensus.

1.4 Nu de rechtsbasis van het aan de Raad aangeboden wetsvoorstel gelegen is in artikel 38, tweede lid, van het Statuut en er aldus sprake is van een zogenaamde consensus rijkswet, is de Raad bij zijn advisering van het gegeven uitgegaan dat deze consensus daadwerkelijk is bereikt. Wel moet worden vastgesteld dat het feitelijk een afgedwongen consensus is. Dit vindt zijn weerslag in de aard en structuur van het onderhavig ontwerp dat gekenmerkt wordt door een opeenstapeling van toezichtsbevoegdheden met geringe mogelijkheden voor input en sturing door het lokale bestuur. Deze aanpak bergt verschillende risicofactoren in zich die in het navolgende zullen worden benoemd. In dat kader worden enige aanbevelingen gedaan waarmee het ontwerp meer in lijn kan worden gebracht met de aard en geest van het Statuut dat uitgaat van de gelijkwaardigheid van de landen die elkaar hulp en bijstand verlenen. Een samenwerkingsvorm middels een gemeenschappelijk orgaan zoals beoogd in artikel 37, eerste lid, van het Statuut was hier naar de mening van de Raad meer mee in overeenstemming geweest.

1.5 Geconstateerd wordt dat in het voorstel geen concrete criteria opgenomen zijn ten aanzien van de te behalen doelen. Ook bevat de toelichting geen prognose van de te verwachten c.q. beoogde economische ontwikkelingen. Alhoewel de Raad erkent dat dergelijke economische ontwikkelingen moeilijk exact te voorspellen zijn, acht hij het toch noodzakelijk om een prognose voor de looptijd van het COHO op te nemen. Geadviseerd wordt om het Centraal Plan Bureau van Nederland samen met de lokale Arubaanse counterpart(s) een prognose te laten opstellen en deze op te nemen in de toelichting.

1.6 De Raad is in het onderhavig advies bewust afgeweken van de standaardindeling die hij bij zijn advisering hanteert en heeft gekozen voor een opzet waarbij een aantal vraagstukken gezien worden vanuit het Arubaanse perspectief. De meerwaarde van een dergelijke toetsingswijze, naast het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, is met name hierin gelegen. De Raad betreurt het dat aan dit perspectief geen aandacht is besteed in de memorie van toelichting. Het betreft een voorstel van rijkswet waarvan de memorie van toelichting is toegesneden op Curaçao en Aruba, via een bijlage wordt ingevoegd. Niet alleen wetstechnisch is dit een tekortkoming in het wetsvoorstel, maar het geeft bovendien geen blijk van voldoende inzicht in het verschil in problematiek, ontwikkeling en oplossingsrichting tussen de landen. Indien en voor zover er verschillen tussen de landen bestaan, dienen die tot uitdrukking te worden gebracht in de toelichting.

⁶ Zie de Preambule van het Statuut, waarin staat dat de Landen op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen.



1.7 Het voorgaande laat overigens onverlet dat de Raad het in zijn algemeenheid een positieve ontwikkeling vindt dat de vier landen thans - meer dan dit in het verleden het geval is geweest - hebben besloten om op de voet en in de geest van artikel 37 van het Statuut, de beleidsaangelegenheden waarop duurzame samenwerking mogelijk en gewenst is, te verkennen en uit te breiden.

1.8 Op verzoek van de regering bracht de Raad op 24 oktober 2020 reeds advies uit over een ambtelijke concept-Rijkswet, houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en herstel in Aruba (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en herstel).⁷ De Raad maakte in dit advies onder meer opmerkingen over de noodzaak tot het bereiken en behouden van consensus, niet alleen met betrekking tot hetgeen in het voorstel van rijkswet is bepaald, maar ook met betrekking tot het landspakket, de rol van de Staten van Aruba (hierna: de Staten), de verhouding tussen het destijds beoogde zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), toentertijd genaamd Caribische Hervormingsentiteit (CHE), en het College Aruba financieel toezicht (CAft) en de haalbaarheid van de doelstellingen van het voorstel van rijkswet. Deze opmerkingen blijven ook in dit advies van kracht en zullen waar nodig herhaald en nader uitgewerkt worden. Achtereenvolgens zal ingegaan worden op

- het juridisch raamwerk;
- de rol van de Staten;
- de instelling en taken van het COHO;
- de middelen en bevoegdheden van het COHO;
- de lokale betrokkenheid, draagvlak en uitvoerbaarheid;
- het verscherpt financieel toezicht (relatie COHO en RAFT).

Afgesloten wordt met enige conclusies en aanbevelingen. De specifieke vragen die door de regering zijn gesteld (bijlage 4 van het voorstel) zullen bij de bespreking van de hogergenoemde onderdelen worden meegenomen.

1.9 Op het moment van schrijven bevindt Aruba zich in een transitiefase waarin voor veel actoren en stakeholders, zowel binnen de publieke sector als in de private sector, onduidelijkheid bestaat over de inhoud van de gemaakte afspraken alsook onzekerheid over de vervolgstappen. Hoewel onduidelijkheid en onzekerheid tot op zekere hoogte te verwachten zijn in een transitiefase, is het onwenselijk dat deze situatie te lang voortduurt. Teneinde de (beperkt) beschikbare capaciteit en middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te kunnen zetten, is het van belang dat inhoud en reikwijdte van de afspraken voor alle betrokkenen duidelijk zijn en dat een reëel perspectief wordt geboden op de aanpak van de gevolgen van de crisis. De navolgende opmerkingen van de Raad dienen mede in die context te worden gezien.

⁷ Zie advies van de Raad d.d. 24 oktober 2020, kenmerk 108-20.



2. Juridisch raamwerk

2.1 De vraag die in dit onderdeel centraal staat is of de doelstelling en taakuitoefening van het COHO in een staatsrechtelijk aanvaardbare verhouding staan tot de staatkundige positie van Aruba (en diens landsorganen) binnen het Koninkrijk zoals gesteld wordt in de toelichting.⁸ Het COHO is gegrond op artikel 38, tweede lid, van het Statuut en zal tijdelijk bevoegdheden toebedeeld krijgen, die zich uitstrekken over een groot aantal terreinen, die behoren tot de eigen aangelegenheden van Aruba. Vooropgesteld zij dat artikel 38 van het Statuut in het leven is geroepen om in het kader van vrijwillige samenwerking tussen de landen onderlinge regelingen te treffen op gebieden die tot de autonomie van de landen behoren. Het 'uit handen geven' van bevoegdheden, of zo men wil het 'uitbesteden' van bepaalde werkzaamheden, op deze terreinen houdt een - door het Statuut vrijwillig bedoelde - beperking van de autonomie in. Een zodanige vrijwillige overdracht van autonome bevoegdheden komt in de verhouding tussen staten/landen wel vaker voor en hoeft niet bezwaarlijk te zijn; zo hebben bijvoorbeeld de lidstaten van de Europese Unie (EU) autonome bevoegdheden geheel of ten dele aan de EU overgedragen. Als in dit geval op basis van een onderlinge regeling wordt overeengekomen een bestuursorgaan met zelfstandige taken op te richten en daar bepaalde bevoegdheden aan toe te kennen, hoeft, ook gezien het feit dat het een tijdelijke regeling betreft, geen sprake te zijn van een onrechtmatige beperking van de autonomie. Wel dient dan daadwerkelijk sprake te zijn van consensus tussen Aruba en Nederland over het nut, de noodzaak en de inhoud van de onderlinge regeling. Aan het vrijwillige karakter van de regeling kan niet worden getornd.

2.2 In het landspakket staan enerzijds structurele hervormingen centraal en zijn anderzijds concrete maatregelen opgenomen die de benodigde hervormingen ondersteunen.⁹ Dit landspakket is gegoten in de vorm van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut. Naast het feit dat er consensus dient te bestaan over het voorliggende voorstel en de contouren van het landspakket, is ook blijvende overeenstemming over de concrete invulling van het landspakket noodzakelijk om verwezenlijking van de doelstellingen van het voorstel mogelijk te maken. Het ontbreken, dan wel niet langer aanwezig zijn, van consensus bij de invulling en uitvoering van het landspakket zou het realiseren van de in het voorstel gestelde doelen frustreren.

⁸ De volgende punten hebben mede betrekking op onderdelen van de eerste vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

⁹ MvT, p. 7.



3. De rol van de Staten

3.1 Ten aanzien van de rol van de Staten in de procedure voor de totstandkoming van een consensus-rijkswet wordt het volgende opgemerkt.¹⁰

Ten eerste is voor de Staten een adviserende rol weggelegd.¹¹ Krachtens artikel 15 van het Statuut krijgen de Staten het ontwerp van rijkswet toegezonden waarna zij op basis van artikel 16 van het Statuut bevoegd zijn het ontwerp vóór de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal (van Nederland) te onderzoeken en zo nodig daaromtrent schriftelijk verslag uit te brengen. Mocht het verslag van de Staten aanleiding zijn tot nadere beantwoording door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: MinBZK), dan gebeurt dit samen met de beantwoording van het verslag van de Tweede Kamer. Indien de Staten invloed wensen uit te oefenen op het besluitvormingsproces dan is het zaak dat zij tijdig een verslag uitbrengen. Teneinde de punten uit het onderhavige advies hierbij te kunnen betrekken, wordt geadviseerd dit advies zo spoedig mogelijk met de Staten te delen.

De Staten kunnen daarnaast voor de behandeling van een bepaald onderwerp in de Staten-Generaal één of meer bijzondere gedelegeerden afvaardigen, die de mondelinge behandeling kunnen bijwonen en daarbij voorlichting kunnen geven.¹² Een negatief oordeel van de Staten betekent echter niet automatisch dat consensus is komen te vervallen. Daarvan is wel sprake als de regering het standpunt van de Staten overneemt.¹³

3.2 Verder kunnen de bijzondere gedelegeerden zich vóór de eindstemming over een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal tegen het voorstel verklaren en verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden.¹⁴ Het schorsen van de behandeling geeft de Staten dan nog de mogelijkheid de regering met behulp van alle

¹⁰ De volgende punten hebben mede betrekking op enkele onderdelen van de eerste vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

¹¹ S. Hillebrink (2016), *De vormvrije onderlinge regeling - een alternatief voor rijksregelgeving?* Paper voor de Staatsrechtconferentie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen op 18 december 2015. Een bewerkte versie van dit paper is gepubliceerd in P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars en J.J.J. Sillen (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden: een perspectief op de toekomst (Staatsrechtconferentie 2015)* en N. Quabbane (2010) *Over de totstandkoming van consensusrijkswetten; overeenstemming tussen wie en waarover?* in het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, vol 1, iss. 2, 2010, pagina 146-164.

¹² Zie artikel 17, tweede lid, Statuut.

¹³ C. Borman (2012), *Het Statuut voor het Koninkrijk*, p. 188.

¹⁴ Zie artikel 18 van het Statuut.



aan de Staten ter beschikking staande instrumenten ertoe te bewegen de consensus te doorbreken.¹⁵

3.3 Gesteld wordt dat voor een consensus rijkswet gekozen is (in plaats van een vormvrije onderlinge regeling of een algemene maatregel van rijksbestuur) gezien de aard van de taken en bevoegdheden van het COHO. Het openbaar gezag waarmee het COHO is bekleed strekt zich niet alleen uit tot de overheid van Aruba, maar kan ook worden aangewend om de rechtspositie van burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen vast te stellen, bijvoorbeeld via subsidieverlening, aldus de toelichting.¹⁶ Juist om die reden is het naar de mening van de Raad nodig om de volksvertegenwoordiging van Aruba bij het besluitvormingsproces te betrekken. Echter, de invloed van de Staten in het proces om te komen tot een consensus rijkswet is beperkt en indirect.

3.4 Daarnaast wordt in de toelichting op het ontwerp niet duidelijk welke rol de Staten hebben gespeeld bij de invulling van het landspakket. De inhoud van het landspakket is nader uitgewerkt in een onderlinge regeling, op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut. Bij het tot stand komen van een dergelijke vormvrije regeling lijken de Staten geen directe rol te hebben hetgeen een risicofactor kan vormen voor de uitvoering van het landspakket (zie ook paragraaf 7.4). Of in het kader van democratische legitimatie op andere wijze een rol voor de Staten is weggelegd, is niet duidelijk.

3.5 Wel zullen de Staten (uiteraard) hun rol blijven vervullen bij het tot stand brengen van nationale wetgeving, die noodzakelijk zal zijn ter uitvoering van het landspakket. In dit kader wil de Raad voor een eerste maal wijzen op het belang van draagvlak. Voorkomen dient te worden dat de regering en de Staten lijnrecht tegenover elkaar komen te staan, waardoor het tot stand brengen van (nadere noodzakelijke) wet- en regelgeving wordt vertraagd, dan wel geheel niet mogelijk blijkt.¹⁷

3.6. Daarnaast hebben de in het voorstel opgenomen bepalingen mogelijk consequenties voor het budgetrecht van de Staten.¹⁸ Het COHO kan namens Nederland liquiditeitssteun verstrekken ter dekking van de in de landsbegroting opgenomen noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst.¹⁹ Uit het ontwerp blijkt echter niet wat de

¹⁵ Commissie Democratisch Deficit (2009), *Kiezen voor het Koninkrijk*, p. 36.

¹⁶ MVT, p.6.

¹⁷ Een dergelijke situatie deed zich in 2019 voor bij de wijziging van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015, no. 39) (LATft).

¹⁸ Dit punt heeft betrekking op de vijfde vraag (bijlage 4 van het voorstel) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

¹⁹ MVT p. 31.



aard van de liquiditeitssteun is. Enerzijds staat in de toelichting dat het leningen zullen betreffen en anderzijds dat er periodiek overeenkomsten gesloten zullen worden over de hoogte en de aard van de financiële middelen, waarbij onder meer kan worden afgesproken of bepaalde financiële middelen worden verstrekt in de vorm van een lening dan wel in de vorm van een gift.²⁰

Aan de liquiditeitssteun worden voorwaarden gesteld, die op hoofdlijnen zijn uitgewerkt in het landspakket. Het COHO zal op de uitvoering en ontwikkeling hiervan toezien en ondersteuning bieden. Maar het COHO krijgt ook de mogelijkheid om zelfstandig (nieuwe) economische projecten te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan op aanvraag subsidies verstrekken aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen.²¹ Het is niet duidelijk wat de aard is van deze overig aan te wenden middelen, en of deze opgenomen dienen te worden in de Landsbegroting, waaraan dan door de Staten goedkeuring wordt verleend, of dat daartoe andere fondsen aangewend zullen worden, die niet via de Landsbegroting lopen. Het ligt evenwel voor de hand dat het COHO de Staten in een zuiver private verhouding (COHO/burger/rechtspersoon) niet kunnen binden.

3.7 Het COHO kan verder ook verscherpt financieel toezicht op alle uitgaven van Aruba instellen.²² Dit kan ertoe leiden dat uitgaven slechts gedaan kunnen worden indien door het CAft goedkeuring is verleend. Het zou dan tevens in de Landsbegroting opgenomen uitgaven kunnen betreffen, die niet gefinancierd worden met de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun. De Raad acht het noodzakelijk dat deze gevolgen en de gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid nader toegelicht worden.

4. Instelling en taken van het COHO

4.1 Het doel dat met de instelling van het COHO wordt nagestreefd, namelijk het bieden van ondersteuning bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie (artikel 3) worden in principe door de Raad onderschreven. De Raad heeft echter bedenkingen over (1) het ontbreken van duidelijk hanteerbare termen en criteria ten aanzien van de te behalen doelen en (2) de realiseerbaarheid van de hervormingen binnen een tijdsbestek van zes jaar. Het eerste is met name van belang om de voortgang in het hervormingsproces te kunnen meten. Zo dient duidelijk vastgesteld te worden wat onder 'duurzame en houdbare overheidsfinanciën' moet worden verstaan, hoe dit gemeten zal worden en welke

²⁰ MvT p. 32.

²¹ MvT, p. 3.

²² Zie artikel 33 van het voorstel tot rijkswet.



criteria hierbij gehanteerd zullen worden. Hetzelfde geldt voor het begrip 'weerbaarheid van de economie'; hoe relatief dit begrip is heeft de COVID-19 crisis aangetoond.

4.2 Voorts ontbreekt naar de mening van de Raad een duidelijk integraal kader waarin verbanden worden gelegd tussen de hogergenoemde doelstelling(en) en de onderwerpen die in het eerste lid van artikel 5 (landspakket) worden opgesomd. Waarom voor deze specifieke thema's gekozen is en hoe zij structureel bijdragen aan de globale doelstelling(en) wordt onvoldoende onderbouwd in de toelichting. De toelichting is (vooralsnog) niet toegesneden op de Arubaanse situatie en geeft onvoldoende informatie over hoe de bestaande crisis concreet binnen een tijdsbestek van zes jaar wordt bestreden. Daarnaast heeft het voorstel verstrekkende gevolgen voor de beleidsvrijheid van het landsbestuur, mede gezien het feit dat de toelichting stelt dat de landspakketten en uitvoeringsagenda ook voor de opvolgende regeringen leidend dienen te zijn voor het algehele overheidsbeleid.²³ De verhouding tussen de doelstelling(en) van het voorstel en het landspakket met uitvoeringsagenda's verdient dan ook verduidelijking.

4.3 Bij de voorgestelde structuur en de taken van het COHO plaatst de Raad de volgende kanttekeningen. Deels betreft dit punten die de Raad reeds in zijn eerdere advies²⁴ naar voren bracht.²⁵

4.4 In artikel 2 wordt het COHO ingesteld als een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden en met rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht. En hoewel het COHO geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Nederlandse Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen²⁶ (Kaderwet ZBO's) vormt, worden wel in artikel 2, vierde lid van het voorstel verschillende artikelen uit deze wet van overeenkomstige toepassing verklaard op het COHO.²⁷ Het van overeenkomstige toepassing verklaren van (artikelen uit) lagere wetgeving is in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving.²⁸ Het zou

²³ MvT, p. 8.

²⁴ Zie advies van de Raad d.d. 26 augustus 2020, kenmerk RvA 108-20.

²⁵ De volgende punten hebben mede betrekking op de tweede en derde vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

²⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2020-01-01>.

²⁷ MvT, p.4.

²⁸ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving 3.27, onderdeel 3, waarin staat dat in een regeling niet wordt verwezen naar een met name genoemde lagere regelgeving, vindplaats <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>. In het ontwerp wordt overigens op meerdere plaatsen deze Aanwijzing niet in acht genomen. Zo wordt onder meer in artikel 29, derde lid, titel 4.2 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard, in artikel 32 artikel 3 van de Nederlandse Algemene termijnenwet en artikel 3 van de Curaçaose Algemene termijnenverordening en in artikel 33 de hoofdstukken III, IV en V van de Curaçaose Landsverordening administratieve rechtspraak. Ook wordt in artikel 1 bij de omschrijving van een overheidsbedrijf verwezen naar artikel 25g, tweede lid, van de Nederlandse Mededingingswet.



ertoe kunnen leiden dat door het wijzigen van die lagere regelgeving tevens de hogere regelgeving gewijzigd wordt, hetgeen juridisch onjuist is. De Raad adviseert derhalve alle bepalingen met betrekking tot de instelling en inrichting van het COHO in het onderliggende voorstel te regelen.

De keuze voor een zelfstandig optredend bestuursorgaan dat tegelijkertijd in formele zin niet kan worden beschouwd als een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet ZBO's, wordt in de toelichting aan de hand van een aantal argumenten onderbouwd.²⁹ De Raad acht deze onderbouwing niet overtuigend. Gesteld wordt dat het zelfstandige karakter van de taken en bevoegdheden die het voorstel aan het COHO toebedeelt allereerst kan worden verklaard door de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. De Raad deelt deze redenatie niet. Het COHO krijgt taken toebedeeld op een groot aantal specifieke terreinen, waardoor de taakstelling dermate divers is, dat geen sprake meer kan zijn van een specifieke deskundigheid.

4.5 Voorts wordt gesteld dat de zelfstandigheid van zijn taken en bevoegdheden met zich meebrengt dat het COHO in hiërarchisch opzicht niet ondergeschikt is aan de voor het stelsel van de wet verantwoordelijke bewindspersoon, de MinBZK of de Nederlandse regering.³⁰ Het wordt wenselijk geacht om 'in institutionele zin afstand in te bouwen tussen het Nederlandse bestuur en het COHO' terwijl het tegelijkertijd niet wenselijk is dat het COHO in volledige onafhankelijkheid van het Nederlandse bestuur kan opereren. In het voorstel zijn echter verschillende sturingsmogelijkheden voor de MinBZK opgenomen (artikel 18, tweede en vijfde lid) en is bovendien de bevoegdheid voor de MinBZK gecreëerd om in bijzondere gevallen aanwijzingen te geven aan het COHO (artikel 23 en artikel 28) of om bij ministeriële regeling regels te stellen (artikel 29). Ook deze motivering voor de vormgeving van het COHO als zelfstandige entiteit overtuigt niet.

4.6 Met betrekking tot het hierboven gestelde merkt de Raad verder nog op dat de bevoegdheid van de MinBZK om het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen (artikel 23) niet in overeenstemming is met het zelfstandige karakter van het COHO. In de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving is daartoe expliciet opgenomen, dat aan een minister geen bevoegdheid wordt toegekend bijzondere aanwijzingen te geven.³¹ De toelichting op deze aanwijzing geeft aan dat indien de minister bevoegd is bijzondere aanwijzingen ofwel aanwijzingen voor een concreet geval te geven niet meer van 'zelfstandigheid' kan worden gesproken

²⁹ MvT, p.4.

³⁰ MvT, p.4.

³¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk5>.



en dat er in dat geval materieel niets anders resteert dan een aan de minister ondergeschikt orgaan met een bij de wet geattribueerde bevoegdheid.

4.7 Daarnaast vraagt de Raad zich - mede met het oog op de tweede volzin van artikel 37 lid 1 van het Statuut - af waarom uitsluitend de MinBZK (en de Nederlandse ministers die het aangaat) over de aansturingsmogelijkheden van de artikelen 23 en 28 zou dienen te beschikken en waarom deze bevoegdheid niet door de landen (eventueel gezamenlijk) en/of door de Rijksministerraad zou kunnen worden uitgeoefend.³² Het gaat hier immers om een orgaan met een breed takenpakket en vergaande bevoegdheden dat zich op terreinen begeeft waar de landen autonoom zijn. In dit verband wordt tevens gewezen op de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken van Aruba in deze. Indien het creëren van het benodigde draagvlak onder zowel de bevolking als het landsbestuur erg belangrijk is, zoals de toelichting stelt³³ dan zou men mogen verwachten dat de MinBZK tenminste de instemming van de landen en desnoods van de Rijksministerraad behoeft in het kader van de aansturingsbevoegdheid.

Erkend wordt dat het COHO gaat opereren in een bijzondere en politiek gevoelige context en dat het terecht komt op terreinen waar tussen Nederlandse departementen en de overheid van Aruba al tal van samenwerkingsrelaties en trajecten zijn gestart. Enige vorm van sturing, coördinatie en zeggenschap is dus essentieel, aldus de toelichting.³⁴ De Raad is van mening dat deze praktische verbinding niet alleen met het Nederlandse bestuur dient te bestaan maar ook met het Arubaanse bestuur en dat het ontwerp op dit punt aangepast zou dienen te worden.

4.8 Met betrekking tot de democratische controle wordt gesteld dat er behoefte is aan democratische controle door de Staten-Generaal op het gevoerde bestuur en dat deze mogelijkheid tot controle des te meer belangrijk is nu niet alleen de organisatie van het COHO volledig wordt bekostigd met Nederlands belastinggeld, maar ook financiële en andere middelen die het COHO bij de uitoefening van zijn taken zal betrekken, in ieder geval in eerste instantie geheel zullen worden opgebracht door de Nederlandse burger. Het Nederlandse parlement moet daarom het bij het stelsel van de rijkswet betrokken bewindspersonen ter verantwoording kunnen roepen.³⁵ Ten aanzien van de stelling dat alles door de Nederlandse belastingbetaler betaald zou worden (en dat daarom alleen aan het Nederlandse bestuur en parlement verantwoording afgelegd zou dienen te worden) maakt de Raad de volgende opmerkingen.

³² Dit onderdeel heeft mede betrekking op de zesde vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde in verband met dit voorstel.

³³ MvT, p. 5.

³⁴ MvT, p. 4.

³⁵ MvT, p. 4.



Ten eerste zou het blijken het ontwerp de bedoeling zijn dat de liquiditeitssteun via de Landsbegroting loopt. Hierin zijn ook middelen opgenomen die door de Arubaanse belastingbetaler worden bekostigd en waarover de regering verantwoording dient af te leggen aan het Arubaanse parlement. Daarnaast kan het niet zo zijn dat dit argument het enige argument voor de voorgestelde invloed, sturing en verantwoording vormt. In artikel 4 in samenhang gelezen met artikel 5 van het ontwerp worden aan het COHO (bestuurs)taken opgedragen op deelgebieden waar de landen autonoom zijn. Artikel 4, eerste lid, onderdeel b, geeft een opsomming van bestuurstaken die in de praktijk vergaande implicaties kunnen hebben voor overheidsorganen en overheidsbedrijven. Enige inspraak van de landen en verantwoording aan de landen lijkt dan ook op zijn plaats. Des te meer daar het tweede lid van artikel 4 bepaalt dat het COHO bij de uitoefening van haar taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van de Caribische landen aan een overheidsorgaan toekomen. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 6 dat een samenspraak tussen het COHO en de Minister van Algemene Zaken van Aruba veronderstelt.

4.9 In het verlengde hiervan vraagt de Raad zich ten aanzien van het tweede lid van artikel 4, af hoe in de uitvoeringspraktijk gewaarborgd wordt dat het bestuur en het ambtelijk apparaat voldoende kennis en inzicht hebben van de Arubaanse rechtsorde waarin men zal gaan opereren.

4.10 Voorts vraagt de Raad zich ten aanzien van de voorgestelde democratische controle op het functioneren van het COHO af hoe effectief deze controle in de praktijk zal zijn. Er is weliswaar een ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jegens het Nederlandse parlement, maar betwijfeld kan worden dat bij het Nederlands parlement voldoende zicht op of inzicht in de Arubaanse problematiek en bestuurlijke realiteit aanwezig is.

4.11 Op de taak omschreven in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, (verscherpt toezicht) zal nader ingegaan worden in paragraaf 7 die de relatie tussen het COHO en de RAft bespreekt.

4.12 Ten aanzien van het eerste lid van artikel 7 dat het COHO de bevoegdheid geeft samenwerkingsverbanden aan te gaan met diverse instellingen en organen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties,³⁶ stelt de toelichting dat het aanbeveling verdient dat het COHO vooraf overleg voert met de regering van het betrokken land.³⁷ Bezien in het licht van artikel 26 van het Statuut, acht de Raad het voorafgaand overleg met de regering van het land een *conditio sine qua non* en dient dit als zodanig ook zijn weerslag te vinden in het ontwerp en de toelichting.

³⁶ Dit punt heeft betrekking op de vierde vraag (bijlage 4) die regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

³⁷ MvT, p.27.



4.13 Tenslotte merkt de Raad ten aanzien van de omvang, samenstelling en wijze van benoeming van het bestuur van het COHO zoals voorgesteld in artikel 8, het volgende op. Hoewel dit geenszins duidelijk uit het ontwerp of de toelichting blijkt, wordt aangenomen dat het de bedoeling is dat er één orgaan voor de drie landen gezamenlijk in het leven geroepen wordt. Indien dit inderdaad het geval is, rijst de vraag of, gezien de omvang en complexiteit van de taken en de diversiteit van de deelgebieden waarop het COHO werkzaam zal zijn, volstaan kan worden met drie leden. De Raad adviseert de omvang en samenstelling van het bestuur meer in overeenstemming te brengen met de bestuurlijke complexiteit waarin het COHO zich zal bewegen en het, naar analogie van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (CFT) en het College Aruba financieel toezicht (CAft) uit te breiden met één of meer leden die aangewezen worden door de regeringen van de Caribische landen.³⁸ Naar de mening van de Raad kan niet volstaan worden met de bepaling dat ten minste een van de drie leden aantoonbare affiniteit heeft met het Caribisch gebied. Een uitbreiding met deskundige leden, die aangewezen worden door de regeringen van de betrokken landen, heeft niet alleen als toegevoegde waarde een uitbreiding van de deskundigheid en een betere waarborging van de affiniteit met het Caribisch gebied, maar voorziet de te nemen stappen ook van een steviger draagvlak. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke dienst.

5. De bevoegdheden van het COHO

5.1 Het voorstel bevat een zestal artikelen waarin procedures en mechanismen zijn neergelegd met behulp waarvan het COHO toezicht kan uitoefenen op de naleving van de verplichtingen die aan Aruba en zijn organen zijn opgelegd, alsook de consequenties die verbonden kunnen worden bij het in gebreke blijven hiervan. Drie van deze bevoegdheden zullen in het hiernavolgende nader besproken worden (artikel 18, vierde en vijfde lid, artikel 24, eerste lid en artikel 25). Op de andere drie bevoegdheden (artikel 35, eerste en tweede lid, artikel 40, eerste lid en artikel 43, eerste en tweede lid), zal nader ingegaan worden in paragraaf 6 dat het verscherpt financieel toezicht en de relatie met het RAft bespreekt.³⁹

5.2 Alvorens tot de bespreking van de genoemde artikelen over te gaan, merkt de Raad op dat hij (ernstige) bedenkingen heeft over de noodzaak van de voorgestelde opeenstapeling van bevoegdheden en of bepaalde toezichtsbevoegdheden wel nodig zijn. Nalatigheid aan de zijde van een overheidsorgaan of overheidsbedrijf kan, mits dat

³⁸ Zie in dit verband artikel 2, derde lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Stb 2010, 334) en artikel 3, tweede lid van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015, no. 39).

³⁹ De volgende punten hebben mede betrekking op zesde vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.



proportioneel is, voor het COHO reeds aanleiding zijn om de gehele steunverlening aan een land op te schorten (artikel 24), hetgeen al een zeer verstrekkende consequentie is. Waarom daarenboven ook verscherpt financieel toezicht (artikel 35) noodzakelijk wordt geacht, is voor de Raad niet duidelijk. In dit verband wordt verwezen naar de opmerking in paragraaf 1.4 over het in lijn brengen van het ontwerp met de aard en geest van het Statuut dat van gelijkwaardigheid en samenwerking uitgaat. Een van de fundamentele uitgangspunten van het onderhavige voorstel is dat Nederland Aruba financieel bijstaat in ruil voor de toezegging dat een reeks van hervormingen en maatregelen zullen worden doorgevoerd om de samenleving en economie sterker te maken. De bevoegdheden die aan het COHO worden toebedeeld dienen hierop toegespitst te zijn, het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk dient naar de mening van de Raad geconcentreerd te blijven bij het CAft. Zie verder in dit verband ook paragraaf 6.7 van het onderhavige advies.

5.3 Ten aanzien van de bevoegdheid van de MinBZK om in overeenstemming met de ministerraad van Nederland het ter beschikking stellen van financiële middelen aan het COHO met betrekking tot een van de Caribische landen geheel of gedeeltelijk op te schorten of stop te zetten zoals neergelegd in artikel 18 vierde en vijfde lid, verwijst de Raad ten eerste naar hetgeen in paragraaf 4.6 is opgemerkt ten aanzien van de zelfstandigheid van het COHO. Wederom rijst de vraag hoe dergelijke bepalingen zich verhouden met die zelfstandigheid.

5.4 Ten tweede rijst de vraag waarom alleen overleg gevoerd zou moeten worden met de Nederlandse bewindspersonen. De toelichting stelt dat het voor de hand ligt dat, vooral voor wat betreft de liquiditeitssteun, het een en ander geschiedt in samenspraak met of althans op basis van de input en behoeftes van de Minister van Algemene Zaken van Aruba.⁴⁰ De Raad is van mening dat niet volstaan kan worden met deze opmerking in de toelichting en adviseert in de wetstekst expliciet deze samenspraak op te nemen. Tevens wordt in het verlengde hiervan geadviseerd om in het derde lid van artikel 18, dat bepaalt dat de MinBZK periodiek met de Minister van Algemene Zaken van Aruba een overeenkomst sluit over de hoogte en de aard van de financiële middelen, na 'de hoogte en aard' de woorden 'de bestemming' toe te voegen. In dit verband wordt gewezen op de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken van Aruba die over deze beslissingen verantwoording dient af te leggen aan de Arubaanse Staten.

5.5 Met betrekking tot het vijfde lid van artikel 18, dat bepaalt dat de MinBZK in overeenstemming met de ministerraad van Nederland, zonder een daartoe strekkend advies van het COHO kan beslissen om het ter beschikking stellen van financiële middelen aan het COHO geheel of gedeeltelijk op te schorten of stop te zetten, indien

⁴⁰ MvT, p. 32.



een zwaarwegend belang dit vergt, stelt de toelichting ten aanzien van het zwaarwegend belang dat dit niet alleen gevormd kan worden door een puur Nederlands belang maar tevens ingegeven zal moeten zijn door de omstandigheden binnen Aruba of binnen het Koninkrijk in bredere zin.⁴¹ Gelet op het voorgaande komt het de Raad voor dat deze beslissing niet door de Nederlandse ministerraad genomen zou dienen te worden, maar door de Rijksministerraad. Geadviseerd wordt het voorstel op dit punt aan te passen.

5.6 Ten aanzien van de bevoegdheid van het COHO om de steunverlening, verleend in het kader van artikel 21 van het voorstel, geheel of gedeeltelijk op te schorten als een overheidsorgaan in gebreke blijft met betrekking tot de verplichtingen die op het land rusten in het kader van artikel 4, eerste lid onder a, zoals neergelegd in artikel 24, eerste lid van het voorstel, merkt de Raad het volgende op. De toelichting stelt dat het COHO enkel de steun mag opschorten die bedoeld is voor de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen van overheidsorganen en overheidsbedrijven bedoeld in artikel 4, eerste lid onder a, en dat het dus geen investeringen kan betreffen die gedaan zijn op grond van artikel 4, eerste lid onder b, of subsidies die verleend zijn op grond van artikel 4, eerste lid onder c.⁴² Met het oog op de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het voorstel en ter voorkoming van interpretatiekwesties, wordt geadviseerd de wetstekst zodanig aan te passen dat deze beperking expliciet wordt opgenomen.

5.7 Voorts wordt ten aanzien van het vierde lid van artikel 24 (alsook het derde lid van artikel 22), gezien de coördinerende en sturende rol van de Minister van Algemene Zaken van Aruba, alsook de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten, geadviseerd deze minister expliciet te noemen.

5.8 De Raad constateert dat het niet duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om in verweer te komen tegen een beslissing van het COHO tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van steunverlening. Enige vorm van geschilbeslechting, met uitzondering van het verscherpt toezicht (art. 35 van het wetsvoorstel), ontbreekt in deze alsook ten aanzien van de overige toezichtbevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn neergelegd.⁴³ In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 7.9.

5.9 Ten aanzien van de bevoegdheid van het COHO om de Rijksministerraad te adviseren een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut indien het besluit tot geheel of gedeeltelijk opschorten van steunverlening niet tot het gewenste resultaat

⁴¹ MvT, p. 21.

⁴² MvT, p. 34.

⁴³ Dit punt heeft mede betrekking op de zevende vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.



heeft geleid, zoals neergelegd in artikel 25 van het voorstel, merkt de Raad het volgende op.⁴⁴ In de toelichting wordt in dit verband verwezen naar de artikelen 50 (vernietigingsbevoegdheid) en 51 (taakverwaarlozingsprocedure) van het Statuut. Ook wordt gedacht aan de aanwijzingsbevoegdheid van de regering van het Koninkrijk in artikel 15 van het Reglement van de Gouverneur. Gesteld wordt dat het de voorkeur geniet dat de motivering voor toepassing van een van deze instrumenten in verband wordt gebracht met artikel 43 van het Statuut maar dat dit niet noodzakelijk zou zijn, aangezien de betreffende instrumenten een ruimere strekking hebben dan alleen artikel 43 van het Statuut en ook inzetbaar zijn bij schending van een rijkswet.⁴⁵ De Raad kan zich niet vinden in deze redenering en is van mening dat deze instrumenten wel degelijk bedoeld zijn in het kader van de waarborgfunctie van het Koninkrijk zoals neergelegd in artikel 43, tweede lid van het Statuut. Met voorgesteld artikel 25 worden de betreffende voorzieningen van het Statuut voor een ander doel aangewend dan waarvoor zij zijn bedoeld. Het inzetten van een dergelijke bevoegdheid wanneer zich een omstandigheid voordoet zoals omschreven in artikel 24, eerste lid, is bovendien niet proportioneel, zeker daar reeds een geheel of gedeeltelijk opschorting van of stopzetting van de steunverlening heeft plaatsgevonden. In de omstandigheid dat toch besloten zou worden tot de inzet van deze bevoegdheid is het naar de mening van de Raad wel degelijk noodzakelijk dat gemotiveerd wordt hoe dit verband houdt met artikel 43, tweede lid, van Statuut.

5.10 Tenslotte is niet duidelijk hoe artikel 25 zich verhoudt met de artikelen 20 en 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba. Zo is onduidelijk wat de meerwaarde van het COHO in dit verband zou zijn. De Raad stelt echter op voorhand vast dat deze overlap in bevoegdheden tot spanningen tussen de twee organen zou kunnen leiden en zou kunnen resulteren in een niet eenduidig signaal richting de regering van Aruba met betrekking tot het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut. Deugdelijke afstemming tussen de Rijksministerraad en de Gouverneur van Aruba in deze acht de Raad van belang. Tevens is hij van mening dat deze problematiek in de toelichting dient te worden geadresseerd.

6. Verscherpt financieel toezicht en de verhouding met het voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht)

6.1 In artikel 4, eerste lid, onderdeel d, is bepaald dat een van de taken van het COHO het instellen van verscherpt toezicht omvat. Indien het COHO van oordeel is, dat Aruba zich onvoldoende inspant om de verplichtingen na te komen die bij of krachtens deze wet, dan wel de Rijkswet Aruba financieel toezicht, op Aruba rusten, kan het

⁴⁴ De volgende punten hebben mede betrekking op de achtste vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

⁴⁵ MvT. P. 35.



COHO, in overeenstemming met de Rijksministerraad en het CAft gehoord, verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van Aruba (zie artikel 35, eerste lid, van het voorstel tot rijkswet). Dit verscherpte financiële toezicht wordt uitgeoefend door het CAft, dat eveneens belast zal worden met de uitvoering van het in de RAft geregelde financieel toezicht.

6.2 Het verscherpt financieel toezicht heeft tot gevolg dat een uitgave slechts kan worden gedaan als het CAft van oordeel is dat deze niet in strijd is met het recht of met het algemene financiële belang. Als Aruba dan toch een financiële uitgave doet voordat deze door het CAft is goedgekeurd, kan het COHO de steun, verleend in het kader van de in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, genoemde taak van het COHO⁴⁶, geheel of gedeeltelijk opschorten. De Raad is echter van mening dat deze bevoegdheid om verscherpt financieel toezicht in te stellen op gespannen voet staat met de doelstelling van dit voorstel. Volgens de considerans wordt namelijk beoogd in samenwerking met en met ondersteuning van het COHO, hervormingen van bestuurlijke aard door te voeren, duurzame en houdbare overheidsfinanciën te realiseren en de weerbaarheid van de economie te versterken.

Het toezicht op de met het oog op die doelstelling uit te voeren projecten, programma's en maatregelen, en daaraan gekoppeld een bevoegdheid financiering van die projecten en programma's geheel of gedeeltelijk op te schorten, ligt in het verlengde van die (financiële) ondersteuning, maar een toezichthoudende bevoegdheid die niet enkel ziet op het deel van de uitgaven, die in dat kader gedaan worden, maar op *alle* uitgaven van Aruba, schiet de doelstelling van het COHO voorbij.

6.3 In de Rijkswet COHO wordt daarnaast geregeld dat, het COHO ook verscherpt toezicht kan instellen, indien niet voldaan wordt aan de op Aruba rustende verplichtingen op grond van de RAft. Het financieel toezicht op grond van de RAft is eveneens opgedragen aan het CAft, een daartoe ingesteld college, dat bestaat uit personen die beschikken over de daarvoor benodigde kennis en kunde, en dat ervaring heeft met het uitoefenen van financieel toezicht. Het is de Raad derhalve onduidelijk waarom ook het COHO belast zou moeten worden met het toezicht op de nakoming van de verplichtingen die bij of krachtens de RAft op Aruba rusten.

6.4 Verder is in de RAft reeds de mogelijkheid opgenomen te bepalen dat geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat het CAft daarmee heeft ingestemd (artikel 21 RAft) en heeft het COHO reeds op basis van artikel 24 de bevoegdheid haar steunverlening geheel of gedeeltelijk op te schorten. De in dit artikel

⁴⁶ Deze taak behelst de ondersteuning van en het toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Aruba met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen.



opgenomen opschortingsbevoegdheid kan uitgeoefend worden zonder dat eerst verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld.

6.5 Ten slotte staat op grond van de RAft Kroonberoep open tegen ieder, naar aanleiding van een advies van het CAft, genomen besluit van de Rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing. In dit voorstel is alleen een mogelijkheid voor Kroonberoep opgenomen tegen het besluit tot het *instellen* van verscherpt toezicht. Tegen bijvoorbeeld een besluit van het COHO om de steunverlening geheel of gedeeltelijk op te schorten op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel staat geen Kroonberoep noch enig ander redres open.⁴⁷

6.6 Op grond van artikel 43 van het voorstel heeft het COHO de bevoegdheid om het aantrekken van geldleningen te blokkeren, als dit naar het oordeel van COHO niet past binnen het bepaalde in deze wet en bij of krachtens het landspakket. Ten aanzien van deze bevoegdheid merkt de Raad op, dat op grond van de RAft het CAft tevens beoordeelt of het geldleningbeleid en -beheer voldoet aan bepaalde in de RAft vastgelegde normen. In artikel 16 van de RAft zijn bepalingen met betrekking tot de wijze van het aantrekken van geldleningen opgenomen en is bepaald wanneer een geldlening via de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat kan worden aangetrokken.⁴⁸ In het voorstel is bepaald dat de in dit kader door het CAft uitgebrachte adviezen terstond aan het COHO worden gezonden. Het niet opvolgen van deze door het CAft gegeven adviezen kan enerzijds leiden tot een aanwijzing van de Rijksministerraad, waartegen Kroonberoep open staat, en anderzijds tot een besluit van het COHO om het aantrekken van geldleningen te blokkeren. Tegen een dergelijk besluit van het COHO staat evenmin Kroonberoep open.

6.7 Op grond van het bovenstaande is de Raad van mening, dat de in artikel 24 aan het COHO toegekende bevoegdheid tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steun, die wordt verleend met het oog op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Aruba met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen, voldoende effectief moet worden geacht om ervoor te zorgen dat Aruba de in dit voorstel en de op grond daarvan gemaakte afspraken nakomt. De Raad acht het doelmatiger en mede uit wetssystematisch oogpunt zuiverder dat de taken met betrekking tot het financieel toezicht volledig binnen de RAft worden vormgegeven en uitgevoerd na besluitvorming in de Rijksministerraad. Het COHO kan zich dan volledig richten op haar hervormingstaak als adviseur en als projectorganisatie om de hervormingen ook daadwerkelijk te faciliteren. De Raad adviseert daarom de bepalingen met betrekking

⁴⁷ Dit punt heeft mede betrekking op de zevende vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

⁴⁸ Zie artikel 16 en MvT RAft, p. 28.



tot het verscherpte financiële toezicht en het aantrekken van geldleningen uit het voorstel te schrappen en de regeling van het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk en de daarbij behorende rechtsbeschermingsmogelijkheden te beperken tot de RAft en de uitvoering daarvan in handen te laten van het CAft.

7. Lokale betrokkenheid, draagvlak en uitvoerbaarheid

7.1 De rol van de regering en de Staten bij de totstandkoming van het onderhavige ontwerp zijn bij de aanvang van dit advies reeds besproken. In het hiernavolgende zullen met name de lokale betrokkenheid, het draagvlak en de uitvoerbaarheid van het voorstel in breder perspectief gezien worden. Hierbij zal speciale aandacht geschonken worden aan de artikelen 5 (het landspakket) en 6 (de uitvoeringsagenda).

7.2 Lokale betrokkenheid en inspraak en het investeren in het creëren en onderhouden van draagvlak (bij zoveel mogelijk stakeholders) zijn voorwaarden die niet alleen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn maar ook met de uitvoerbaarheid van het ontwerp. Thans is niet geheel duidelijk hoe groot de reële betrokkenheid en inspraak van de regering en de Staten is bij de nadere invulling en uitvoering van het landspakket en de specifieke programma's en projecten die ter uitvoering hiervan zijn neergelegd in de uitvoeringsagenda. Naast het feit dat ten aanzien van het landspakket niet wordt aangegeven in hoeverre tussen beide landen overeenstemming bestaat over de uitvoering ervan, wordt evenmin duidelijk of (1) er binnen Aruba maatschappelijk draagvlak bestaat voor de projecten, programma's en maatregelen en of (2) de doelstellingen en oplossingsrichtingen voor hervorming en herstel van de regering van Aruba zoals neergelegd in het masterplan 'Reposicionando e Rumbo di Nos Pais (Repositioning Our Sails)'⁴⁹ eveneens hierin opgenomen (zullen) worden.

7.3 De Raad benadrukt in deze dat (a) het in het kader van een succesvolle implementatie van het landspakket en uitvoering van het onderhavige voorstel, van belang is dat er lokaal draagvlak bestaat en dat (b) reeds veel onderzoek is gedaan door lokale stakeholders en entiteiten naar de onderliggende problematiek hetgeen geleid heeft tot verschillende aanbevelingen. Het is mede daarom van belang dat ook deze inventarisatie en de daarbij behorende suggesties c.q. oplossingsrichtingen worden meegenomen bij het uitwerken van de uitvoeringsagenda en dat de desbetreffende

⁴⁹ Ten einde zo snel mogelijk de economische bedrijvigheid op gang te brengen en daarmee de sociaalmaatschappelijke schade te beperken, stelde de regering bij ministeriële beschikking van de Minister van Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie van 28 april 2020 (kenmerk: MAZ-262/20) de Herstel en Innovatiecommissie in die onder meer belast werd met het doen van aanbevelingen voor een nationaal economisch herstel en innovatie plan voor Aruba. In een participatief proces met meer dan 500 deelnemers waaronder 125 professionals vanuit een breed maatschappelijk spectrum, werd dit masterplan tot stand gebracht en op 16 november 2020 gepubliceerd: <http://www.repositioningoursails.com/>.



entiteiten en stakeholders (zoveel mogelijk) worden betrokken bij de uitvoering daarvan. Dit is van belang voor het creëren van draagvlak en voor de onderlinge coördinatie van beleidsplannen.

7.4 Voorts wijst de Raad in dit verband wederom op de rol van de Staten als medewetgever bij het tot stand brengen van wetgeving die noodzakelijk is ter uitvoering van het landspakket (zie ook paragraaf 3.4). De medewerking van de Staten vormt een belangrijke risicofactor bij de uitvoerbaarheid van het landspakket. Geadviseerd wordt een vast periodiek overleg met de Staten over de uitvoering van het landspakket in te stellen waar ook een vertegenwoordiger van het COHO aan deelneemt. Gestreefd moet worden door openheid en transparantie, de inspraak, betrokkenheid en medewerking van de Staten zoveel mogelijk te waarborgen.

7.5 Ter uitvoering van het landspakket wordt door BZK en de betrokken Nederlandse departementen samen met Aruba een integrale uitvoeringsagenda opgezet die onder de regie van het COHO en de departementen in uitvoering wordt genomen. Deze uitvoeringsagenda zal richtinggevend zijn voor de te maken resultaatafspraken bij volgende tranches liquiditeitssteun.⁵⁰ Het is niet duidelijk hoeveel reële input Arubaanse departementen in dit proces hebben. Nu de uitvoering met name daar zal liggen is dit een essentiële voorwaarde om de uitvoerbaarheid van de plannen te verzekeren.

7.6 In het verlengde van het voorgaande vraagt de Raad zich af hoe gewaarborgd wordt dat het ambtelijk apparaat dat het COHO-bestuur ondersteunt voldoende affiniteit heeft met het Caribisch gebied en kennis heeft van de staatsrechtelijke structuur en de rechtsorde waarbinnen men zal werken. In de praktijk zullen juist de medewerkers van dat apparaat zich dienen te verstaan met de lokale ambtenaren en deskundigen.

7.7 De Raad acht het zeer waarschijnlijk dat in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheden zullen opduiken. Uit het wetsvoorstel is namelijk moeilijk op te maken voor welke uitvoeringsacties de landsorganen en overheidsbedrijven verzocht dan wel gehouden kunnen worden hun bevoegdheden in te zetten. Zo bepaalt artikel 20 dat ieder overheidsorgaan en overheidsbedrijf op verzoek van het COHO de gegevens en inlichtingen die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, b en d verstrekt en iedere medewerking verleent waar het COHO redelijkerwijs in verband hiermee verzoekt. Voor lokale bestuurders, ambtenaren en medewerkers van overheidsbedrijven dient voldoende duidelijkheid gecreëerd te worden over welke informatie zij en aan wie dienen te overleggen. Tevens dient zo duidelijk mogelijk te worden aangegeven waartoe overheidsentiteiten zijn gehouden bij het daadwerkelijk uitvoeren van hun bevoegdheden. Daarbij dient eventuele strijd met verplichtingen en eisen die voortvloeien uit de landswetgeving te worden betrokken.

⁵⁰ Landspakket Aruba, p.1.



Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het “opdringen” van een plan van aanpak door het COHO aan een overheids-N.V. voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel ex artikel 22 eerste lid, van het ontwerp. Zodanig handelen kan onder omstandigheden op gespannen voet staan met de wet, de statuten en de governance van de betrokken overheids-N.V. Immers de organen van een overheids-N.V. (en andere rechtspersonen) kennen eigen bevoegdheden en de bij de wet en statuten getrokken grenzen aan deze bevoegdheden mogen niet worden overschreden. Zo zal het bestuur van een overheids-N.V. zijn besturende taak autonoom moeten kunnen vervullen hetgeen vereist dat de overige organen van de N.V., waaronder de algemene vergadering van aandeelhouders (in casu Aruba) de bestuurs-autonomie moet respecteren.⁵¹ De toelichting zou over deze verhoudingen en de wenselijkheid van de eventuele beperking van de bevoegdheden van bepaalde organen meer inzicht dienen te geven ter vermijding van uitvoeringsproblemen. Een belangrijk onderwerp bij het doorlichten van de overheids-N.V.’s zal zijn de mate waarin doelmatig wordt gewerkt hetgeen tot uitdrukking komt in enerzijds prijsstelling en anderzijds de mate van subsidiering. In dat kader heeft Aruba al de nodige instrumenten om informatie te ontvangen c.q. heeft deze al beschikbaar middels de Prijzenverordening en subsidieregelingen. Daarbij komt nog de reeds door de Staten aangenomen, maar nog niet in werking getreden, Mededingingsverordening. De in het kader van de Mededingingsverordening in het leven te roepen Autoriteit heeft de nodige bevoegdheden om relevante informatie op te vragen. Het lijkt raadzaam voor het COHO om daarbij aan te sluiten c.q. gezamenlijk op te trekken.

7.8 De Raad vraagt zich af of is nagedacht over alternatieve oplossingen waarbij directe Arubaanse betrokkenheid c.q. participatie - qua aansturing van, input leveren voor en uitvoering geven aan de beoogde hervormingen en het herstel - is gewaarborgd. Uit de voorgestelde COHO-structuur wordt thans niet duidelijk in hoeverre de lokale professionals en bestuurders een (directe) rol krijgen binnen het COHO. Naast het feit dat met directe lokale betrokkenheid (a) draagvlak wordt gecreëerd, (b) expertise verder wordt opgebouwd en (c) een bepaalde mate van duurzaamheid van de hervormingen wordt gewaarborgd, zal er ook sprake zijn van meer kennis van en inzicht in de lokale context. Dit laatste is van essentieel belang voor het aanpakken van de sociaaleconomische problematiek en het succesvol hervormen van Aruba voor de lange termijn (nadat de rijkswet COHO is uitgewerkt).

⁵¹ Zie het standaardarrest HR 21 januari 1955, NJ 1959, 43 (Forumbank). Voorts wordt verwezen naar HR 9 juli 2010, NJ 2010/544, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (ASM Internationaal), waaruit blijkt dat het feit dat het bestuur verantwoording dient af te leggen aan de aandeelhouder(s) terzake van het gevoerde beleid niet betekent dat, behoudens wettelijke en statutaire bepalingen, het bestuur verplicht is de aandeelhouder(s) in haar besluitvorming te betrekken ten aanzien van bevoegdheden die toekomen aan het bestuur.



In het verlengde hiervan wordt in overweging gegeven een lokale entiteit aan te wijzen, die de uitvoering van het landspakket zal coördineren in samenwerking met het COHO. Vanuit een doelgerichte benadering zou dit orgaan belast kunnen worden met het opstellen en uitvoeren van de meerjarige strategisch hervormingsplannen voor Aruba. De toegevoegde waarde van een dergelijk orgaan is gelegen in het feit dat het de lokale context en uitvoeringsproblemen kent, dat hiermee lokale expertise en capaciteit wordt opgebouwd en dat de continuïteit van een lange termijn planmatige aanpak voor het sociaaleconomische beleid van Aruba wordt gewaarborgd.

7.9 Waar mogelijk moet voorkomen worden dat de uitvoering van projecten en programma's vertraagd wordt en dat meningsverschillen escaleren tot aan het niveau van de Rijksministerraad. Een dergelijke escalatie is niet bevorderlijk voor het creëren van een sfeer van samenwerking en goodwill over en weer en draagt niet bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering van de afspraken.

In dit kader zij erop gewezen dat de voorgestelde regeling van het kroonberoep slechts gerelateerd is aan het besluit tot de instelling van verscherpt financieel toezicht (art 42, eerste lid van het wetsvoorstel). De Raad voorziet echter dat er juist geschillen kunnen rijzen in de implementatie- en uitvoeringsfase. Op deze fase is in eerste instantie een ander toezichtregeling van toepassing (zie de artikelen 23 en 24 van het wetsvoorstel).

Bovengenoemde artikelen dienen naar de mening van de Raad een ultimatum remedium te zijn. Derhalve wordt geadviseerd om een instantie en/of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen indien zich verschillen van inzicht voordoen over de interpretatie en uitvoering van hetgeen in het landspakket en de uitvoeringsagenda's is afgesproken. Een dergelijke instantie zou vlot moeten faciliteren bij het zoeken naar een voor alle partijen aanvaardbaar compromis.

7.10 Mocht het desondanks niet mogelijk zijn om tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te komen en wordt een besluit genomen als bedoeld in artikel 18, vierde en vijfde lid, 24 of 43, dan dient een voorziening getroffen te worden voor onafhankelijke toetsing van deze beslissing. In het voorstel ontbreekt een dergelijke voorziening. Het is noodzakelijk dat het voorstel hier alsnog in voorziet.⁵²

⁵² Dit punt heeft mede betrekking op de zevende vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.



Conclusies en eindadvies

8.1 Hoewel de Raad het doel dat met de instelling van het COHO wordt nagestreefd onderschrijft, heeft hij (ernstige) bedenkingen ten aanzien van de manier waarop het wetsvoorstel hier vorm aan geeft. Deze bedenkingen zijn in grote lijnen te herleiden tot drie principiële bezwaren nl. (1) het ontbreken van concrete criteria ten aanzien van de te behalen doelen; (2) de geringe mogelijkheden voor input en sturing door het lokale bestuur en (3) het ontbreken van redres bij een aantal beslissingen die zwaarwegende consequenties voor het land kunnen hebben.

8.2 Ten eerste acht de Raad het een tekortkoming in het ontwerp dat het geen concrete criteria bevat ten aanzien van de te behalen doelen en dat een analyse van de te verwachten c.q. beoogde economische ontwikkelingen die daarvoor de basis zouden moeten vormen, ontbreekt. Hoewel erkend wordt dat dergelijke economische ontwikkelingen moeilijk exact te voorspellen zijn, acht de Raad het toch noodzakelijk om een prognose voor de looptijd van het COHO op te nemen. Geadviseerd wordt om het Centraal Plan Bureau van Nederland samen met de lokale Arubaanse counterpart(s) een prognose te laten opstellen en deze op te nemen in de toelichting.

8.3 Ten tweede hebben de bezwaren van de Raad te maken met de geringe mogelijkheden voor input en sturing door het lokale bestuur en de opeenstapeling van toezichtsbevoegdheden, hetgeen naar de mening van de Raad niet alleen getuigt van weinig vertrouwen in het proces en de verschillende actoren daarin, maar ook risicofactoren in zich draagt. In het voorgaande zijn deze risicofactoren benoemd en zijn op een aantal punten aanbevelingen gedaan waarmee het ontwerp meer in lijn kan worden gebracht met de aard en geest van het Statuut. Het betreft:

- Het aanpassen van het voorstel op een zodanige wijze dat meer inspraak en sturing van het lokale bestuur gewaarborgd wordt en een breder draagvlak voor de uitvoering van het landspakket gecreëerd wordt (zie onder meer de paragrafen 4.7, 4.8, 4.12, 4.13);
- Het beperken van de bevoegdheden van het COHO tot die bevoegdheden die direct betrekking hebben op de doelstelling van het ontwerp en het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk exclusief te regelen in de RAft en geconcentreerd te houden bij het CAft (zie ondermeer paragraaf 6.7). Een van de fundamentele uitgangspunten van het onderhavige voorstel is dat Nederland Aruba financieel bijstaat in ruil voor de toezegging dat een reeks van hervormingen en maatregelen zullen worden doorgevoerd om de samenleving en economie sterker te maken. De bevoegdheden die aan het COHO worden toebedeeld, zouden hiertoe beperkt kunnen blijven.



- Het in het leven roepen van organen ter bevordering van de samenwerking en waarborging van de continuïteit (zie paragraaf 7.8) en ter bemiddeling en/of beslechting van geschillen (zie ondermeer de paragrafen 5.8, 6.7 en 7.9).

8.4 Tenslotte acht de Raad het van belang dat in het voorstel alsnog een voorziening wordt getroffen voor een onafhankelijke toetsing van beslissingen als bedoeld in artikel 18, vierde en vijfde lid, artikel 24 en artikel 43 (zie de paragrafen 6.5, 6.6 en 7.10).

De Raad adviseert dit advies, eventueel voorzien van een reactie daarop van regeringswege, bekend te stellen aan de Rijksministerraad, de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Staten zodat in het vervolg van het wetgevingsproces (in de fase van de opstelling van het Nader Rapport n.a.v. het advies over het wetsvoorstel van de Raad van State van het Koninkrijk en de opstelling van het verslag door de Staten) met zijn opmerkingen rekening kan worden gehouden.

De Secretaris,

mr. A. Braamskamp

De Voorzitter,

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