

33 000 IV                    Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2012

Nr. 4                         Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2011

Bijgaand zend ik u het WODC-rapport “De staat van bestuur van Aruba, een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en rechtshandhaving”.\*) In voorliggende brief is een samenvatting op hoofdlijnen van het rapport opgenomen, alsmede een eerste gezamenlijke reactie van de Arubaanse en de Nederlandse regering. Een gelijklopende brief wordt gelijktijdig door de Arubaanse premier aan het Arubaanse parlement verzonden.

### **Achtergrond onderzoek**

Het onderzoek naar de Staat van Bestuur op Aruba vloeit voort uit een gezamenlijke onderzoeksopdracht die de minister-president van Aruba en de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 25 november 2009 te Den Haag overeen zijn gekomen.

Aanleiding voor het onderzoek was een aantal signalen tijdens de vorige regeerperiode dat er op Aruba ‘op het terrein van deugdelijk bestuur (waaronder begrepen integriteit/rechtshandhaving) nog veel te verbeteren is’<sup>1</sup>. Zoals de toenmalige staatssecretaris van BZK in een brief van 25 mei 2009 aan uw Kamer<sup>2</sup> schreef, bleven verschillende kwesties aandacht vragen, waarbij niet altijd duidelijk was wat feit was en wat fictie. Daartoe behoorden kwesties op het terrein van de rechtshandavingketen, democratie, het Protocol Aruba-Nederland 1993 en berichten over belangenverstrengeling. Met uw Kamer waren minister-president Eman en de toenmalige staatssecretaris van BZK van mening dat de opsomming aanleiding gaf te spreken van ‘een combinatie van signalen (die) zodanig zorgwekkend is dat er reden is een onderzoek te doen instellen om een vollediger beeld van de staat van bestuur van Aruba te krijgen.’

Het onderzoek diende duidelijkheid te verschaffen over de opvolging van de bevindingen en aanbevelingen van eerder onderzoek en diende handvatten te bieden aan verbeteringen die eventueel geboden zijn, welke primair gericht zouden zijn aan de Arubaanse regering.

### **Constateringen WODC**

Op basis van een analyse van verschillende rapporten, bestudering van bestuurlijk handelen in ruim 20 kleinere en grotere kwesties op verschillende beleidsterreinen en 86 gesprekken met sleutelinformanten, hebben de onderzoekers van het WODC antwoord trachten te geven op de volgende twee onderzoeksvragen:

Welke inspanningen op het gebied van goed bestuur (in het bijzonder wat betreft rechtshandhaving en rechtshandhavende instanties) heeft de Arubaanse regering zich getroost sinds de totstandkoming van het uit 1993 daterende Protocol Aruba-Nederland? In hoeverre hebben deze inspanningen resultaten opgeleverd?

Welke zijn de actuele sterke en zwakke punten op het terrein van bestuur en rechtshandhaving, in het bijzonder op het snijvlak van beide, waarbij goed bestuur

noodzakelijk is voor een adequate rechtshandhaving?

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag geven de onderzoekers aan dat de door Aruba sinds 1993 verrichte inspanningen op het terrein van goed bestuur en rechtshandhaving (in beperkte mate) resultaat hebben gehad. De afgelopen jaren heeft de huidige regering nieuwe initiatieven ontplooid om te komen tot een versterking van het democratisch proces en de waarborginstitutes, transparantieverbetering en maatregelen ter professionalisering en depolitisering van het overheidsapparaat.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag concludeert het WODC:

dat sprake is van structurele kwetsbaarheden in het bestuur en de rechtshandhaving op Aruba. Deze zijn gelegen in een combinatie van interventiemacht en oneigenlijk gebruik van beoordelingsruimte van de kant van bestuurders, terwijl de Staten en andere waarborginstitutes onvoldoende tegenkracht hebben geboden.

dat de context van kleinschaligheid, en de daarmee gepaard gaande smalle capaciteitsbasis en een hoge 'contactdichtheid', en de politieke polarisatie op Aruba bepalend zijn voor de deugdelijkheid van bestuur.

Het WODC is tot deze conclusie gekomen door drie categorieën van interventiemacht van het openbaar bestuur van Aruba aan nader onderzoek te onderwerpen: aanbestedingen, vergunningverlening en het personeelsbeleid van de overheid. Binnen deze drie categorieën stuitte het WODC op schendingen van de wet- en regelgeving, of handelingen die daarmee op gespannen voet stonden. Alhoewel het WODC geen oordeel heeft gegeven over het waarheidsgehalte van de verschillende kwesties, blijkt dat het soort problemen door de jaren heen vrij constant is en dat dit samenhangt met het voortduren van de gelegenheid voor het verlenen van bepaalde voorkeursbehandelingen. Volgens de onderzoekers wordt dit voor een deel verklaard door oneigenlijk gebruik van beoordelingsruimte in wet- en regelgeving. Dit blijkt het geval te zijn waar: (a) criteria voor afwijken van de aanbestedingsregels niet nader zijn ingevuld en geen procedure voor onderhands aanbesteden bestaat; (b) hardheidsclausules bij de vergunningverlening niet of onvoldoende precies zijn en wachtlijsten van jaren vele 'schrijnende gevallen' creëren die afwijken lijken te rechtvaardigen en (c) functievermenging optreedt.

Daarnaast hebben de onderzoekers gekeken of de waarborginstitutes voldoende onafhankelijk van de uitvoerende macht functioneren en of ze zijn toegerust om controle uit te oefenen op de overheidsmacht. Het WODC concludeert dat de waarborginstitutes op Aruba op hoofdlijnen beschikken over toereikende formele bevoegdheden. In de praktijk worden bepaalde basisvoorwaarden voor een onafhankelijke 'tegenwichtfunctie' echter niet altijd vervuld. Zo blijken waarborginstitutes te kampen met personeelstekorten die ze formeel niet zelfstandig kunnen oplossen. Dit heeft hun effectiviteit in de weg gestaan.

Waarborginstitutes zoals de Arubaanse Rekenkamer en de Raad van Advies hebben bovendien aan politieke kritiek bloot gestaan en blijken niet gevrijwaard van de effecten van polarisatie. De onderzoekers constateren problemen ten aanzien van de bereidheid van de kant van politici om gehoor te geven aan de signalen van de waarborginstitutes. Ondanks de genoemde problemen produceerden de Arubaanse waarborginstitutes een aanzienlijk aantal rapporten die voor dit onderzoek van belang zijn gebleken. Bovendien nemen de onderzoekers een

verandering waar in die zin dat nu ook door leden van de regeringsfractie vaker kritische vragen aan bewindspersonen worden gesteld en dat de relaties met de waarborginstitutes inmiddels zijn verbeterd. Op basis daarvan concludeert het WODC dat er in Aruba zonder meer *controle* bestaat.

Het beperken van de in dit onderzoek geïdentificeerde kwetsbaarheden vergt, volgens het WODC, het overbruggen van polarisatie en het bevorderen van transparantie en onpartijdigheid. De onderzoekers zien mogelijke oplossingen onder andere in het sluiten van lacunes in wet- en regelgeving, het uitbreiden van de wettelijke bevoegdheden van waarborginstitutes, het inzetten van internet om transparantie te vergroten en het samenwerken met andere landen binnen en buiten het Koninkrijk. Het WODC denkt aan oplossingen in de sfeer van intervisie en controle, in Koninkrijks- of internationaal verband. Het door de huidige regering voorgestelde strategische partnerschap binnen het Koninkrijk (en de EU) ligt, aldus de onderzoekers, in lijn met het zoeken naar samenwerking om tot duurzame veranderingen te komen.

### **Reactie**

In deze gezamenlijke reactie op het voorliggende onderzoeksrapport wordt uitgegaan van de principes die ook naar voren komen in de Nederlandse notities 'De Toekomst van het Koninkrijk' en 'Het waarborgen van rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur in het Koninkrijk der Nederlanden' en de Arubaanse nota 'Visie van de Arubaanse regering op het Koninkrijk'. Bijvoorbeeld het principe dat de zorg voor de deugdelijkheid van bestuur en de rechtszekerheid, op grond van het eerste lid van artikel 43 van het Statuut, primair een eigen verantwoordelijkheid is van de betrokken landen. Het is de wens van beide regeringen om de onderlinge relaties tussen de landen te intensiveren.

Zowel de Nederlandse als de Arubaanse regering gaan in deze reactie uit van de aanname dat een goed functionerend bestuurlijk kader van essentieel belang is voor een evenwichtige ontwikkeling van het land als open democratische samenleving.

Het WODC toont Aruba als een jonge democratie die op veel punten in ontwikkeling is. De constatering van het WODC dat er gedurende de huidige regeerperiode reeds op verschillende terreinen verbeteringen zijn doorgevoerd op Aruba wijst op een stijgende lijn van aandacht en bewustzijn van de regering voor het belang van deugdelijk bestuur en rechtshandhaving.

Ondanks deze (recente) positieve ontwikkeling schetst het rapport in grote mate een kritisch beeld van de staat van bestuur over de jaren heen en maakt het duidelijk dat de polarisatie overbrugd moet worden en dat de transparantie en onpartijdigheid bevorderd moeten worden. Mede gelet daarop is de invoering van een duurzame bestuurlijke vernieuwingsagenda op Aruba van groot belang. Breed maatschappelijk draagvlak hiervoor is daarbij gewenst. In dat kader is de oprichting van een platform als de Sociale Dialoog bemoedigend.

### *Maatregelen Arubaanse regering*

Gezien de verantwoordelijkheid van het land Aruba voor de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving, is het primair aan de Arubaanse regering om invulling te geven aan de aanbevelingen die voortvloeien uit het rapport.

De Arubaanse regering is al eerder begonnen om een aantal zwakke punten te verbeteren. De regering heeft voortbouwend op het rapport Calidad inmiddels een formele beleidsnota Bestuurlijke Vernieuwing opgesteld, zoals vastgelegd in het regeerprogramma, en is ze reeds gestart met de implementatie van de in betreffend document voorgestelde wijzigingen en

aanvullingen van bestaande wetgeving en andere maatregelen. Zo is er reeds een Taskforce Integriteit Openbare Sector (TIOS) in het leven geroepen. Ook staan zaken als de inrichting van de Arubaanse Raad voor het Regeringsbeleid en wetgeving omtrent onder andere de financiering van politieke partijen op stapel. Daarnaast worden op dit ogenblik reorganisaties doorgevoerd in een aantal belangrijke departementen en diensten, die beogen de bestuurlijke organisatie te verbeteren.

De Arubaanse regering herkent de aandachtspunten zoals genoemd in het WODC-rapport. Zij heeft de wil en bereidheid om deze ter hand te nemen, daaraan gevolg te geven in concrete maatregelen én om de voortgang en verbetering ook toetsbaar en zo mogelijk meetbaar te maken. Op die wijze kan de voortgang regelmatig geëvalueerd worden en kan periodiek bezien worden of nadere maatregelen nodig zijn. Het is aan de Arubaanse instituties – en vooral de Arubaanse Staten – om hierop toe te zien. De Nederlandse regering heeft de bereidheid uitgesproken om, waar gevraagd, aanvullende ondersteuning te bieden aan de bestuurlijke ontwikkelingsagenda van de Arubaanse regering, bijvoorbeeld in de vorm van expertise en intervisie.

Op deze wijze bestaat het vertrouwen dat door Aruba de nodige concrete maatregelen worden genomen ter versterking van de staat van het bestuur. Het betreft hier evenwel een proces dat geruime tijd vergt en potentieel meerdere regeerperioden omvat. De Nederlandse regering zal als medeopdrachtgever van het onderzoek de voortgang van de bestuurlijke vernieuwing op Aruba blijven volgen en waar mogelijk ondersteunen.

#### *Samenwerking Nederland - Aruba*

Het WODC-rapport maakt onderdeel uit van de continue discussie over de kwaliteit van bestuur en rechtshandhaving. Het WODC bepleit in zijn aanbevelingen bovendien samenwerking met andere landen. In dat verband past het streven van Aruba naar een bredere inbedding van de samenwerking met de EU alsmede een meer intensieve oriëntatie op EU-benchmarks, om daarmee bestuur en rechtshandhaving te versterken. Dit wordt door beide landen onderschreven.

Zoals opgenomen in de notitie ‘De Toekomst van het Koninkrijk’, is de inzet van het Nederlandse Kabinet om te komen tot een vruchtbare ontwikkeling van de onderlinge samenwerking met die landen die daartoe de wil en bereidheid aangeven.

In 2010 is Nederland met Aruba reeds een gezamenlijke doorlopende agenda overeengekomen. Deze agenda geeft een opsomming van de gezamenlijke inspanningen op onder meer gebieden als infrastructuur, leefklimaat van de binnenstad en wetgeving. Nederland werkt bovendien intensief samen met Aruba op het terrein van de rechtshandhaving. Zo wordt bijvoorbeeld ingezet op duurzame ondersteuning van de structurele samenwerkingsverbanden op het terrein van de Kustwacht en het recherchesamenwerkingsteam (RST). Daarnaast stelt Nederland op verzoek rechters en Officieren van Justitie ter beschikking. Deze treden in lokale dienst, waarbij de uitzendkosten vergoed worden ten laste van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beide regeringen juichen bovendien toe dat de parlementen van beide landen voornemens zijn meer te gaan samenwerken.

In overeenstemming met het voorgaande, en in lijn met de eerder genoemde visies op het Koninkrijk, hebben de Arubaans en Nederlandse regering de intentie uitgesproken om te komen tot een brede samenwerkingsovereenkomst tussen Aruba en Nederland om vorm te geven aan een strategisch partnerschap tussen beide landen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J.P.H. Donner

\*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer