

# Project 2 - Een coherent vergunningstelsel, achter één loket

## *Projectbeschrijving en implementatieplan*

### **Inhoud projectbeschrijving**

1. Synopsis: één doel, vier deelprojecten
2. Projectbeschrijvingen
  - 2.1 deelproject Vestigingsvergunning
  - 2.2 deelproject Horecavergunning
  - 2.3 deelproject Verblijfs- en Werkvergunning
  - 2.4 deelproject Bouwvergunning en Gronduitgifte
3. Projectplanning en -begroting
4. Ter bespreking

### *Opmerking vooraf*

We maken in het Programma 'Verbetering Ondernemings- en investeringsklimaat Aruba' onderscheid tussen enerzijds het logistieke proces van rationalisatie en integratie van de uitvoering van de vergunningverlening (Project 2); en anderzijds de beleidsmatige en juridische grondslagen voor het versnellen en verbeteren van de vergunningsbesluiten zelf, inclusief de aanpassingen van de achterliggende landsverordeningen (Project 1).

Naast de fysieke en virtuele integratie van vergunningsdomeinen, rekenen we tot project 2 ook het bijstellen van de desbetreffende uitvoeringsrichtlijnen die hierbij worden gehanteerd. Project 1 dient (grotendeels) te zijn afgerond, alvorens gestart kan worden met project 2.

## **1 Synopsis**

Er bestaat op Aruba veel ongenoegen onder ondernemers over de regels en procedures rond vergunningen: over gebrekkige automatisering en digitalisering; over het aantal fysiek verspreide lokketten; over overvloedige en soms dubbele informatie die aangeleverd moet worden; over onzekere en soms onbegrijpelijk lange termijnen voor besluitvorming en het gebrek aan uitleg daarbij; en over het gebrek aan communicatie en duidelijkheid over doelstellingen, beoordelingen en criteria. De kritiek richt zich op de vestigingsvergunning, de verblijfsvergunning, de horecavergunning en de vergunningen rondom onroerend goed (bouw, grond). Soms ontbreekt de mogelijkheid om een vergunning online aan te vragen, online betalen is veelal niet mogelijk, en er is soms sprake van wachttijden en -rijen. Ook wordt er geklaagd over het gebrek aan verantwoording door de verantwoordelijke diensten over de uitblijvende beschikkingen. Er is soms geen goede helpdesk-functie, er zijn geen dwingende, of afdwingbare termijnen voor primaire besluiten, en er vindt gebrekkige communicatie plaats bij overschrijdingen ('u moet geduld hebben'). Ook bestaat het beeld dat als je goede connecties hebt, en je de wegen en manieren kent, zaken sneller en gunstiger geregeld kunnen worden. Zij die dat niet hebben, durven vaak geen stappen te ondernemen richting de ambtelijke diensten uit angst voor repercussies. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat ondernemers zelf soms rechtstreeks de verantwoordelijke ministers benaderen, zonder de officiële routes te bewandelen. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid, worden procedures omzeild, en kunnen uitvoeringsorganisaties gefrustreerd raken.

Project 2 ('Een coherent vergunningstelsel, achter één loket') is feitelijk één project, maar het is voor het overzicht, de behapbaarheid en de uitvoerbaarheid beschreven als vier onderling

verbonden, parallel lopende deelprojecten, die uiteindelijk samenkomen in een laatste stap: het digitale ondernemersloket<sup>1</sup>.

De gemene deler van deze vier deelprojecten is derhalve het einddoel om op termijn alle genoemde vergunningsaanvragen achter één digitaal loket te plaatsen, met één goed functionerend aanspreekpunt voor vragen of klachten, efficiënte uitvraag van informatie zonder doublures, met helder gemotiveerde beoordelingscriteria en besluiten en maximale zekerheid rond de termijnen en rechtsgevolgen bij uitblijvende primaire (vergunning)besluiten. Deze verbetering van het vergunningstelsel wordt in stappen uitgewerkt en gerealiseerd. Elke stap vergt een separaat projectplan, met een daarop toegespitste projectgroep samenstelling en organisatorische randvoorwaarden.

De eerste fase van Project 2 kent vier, hoofdzakelijk logistieke, deelprojecten. Hierin wordt gewerkt aan de uitvoering van het vergunningstelsel in het kader van de Vestigingswet (1) en aan het rationaliseren van het proces rond het afgeven van horecaverunningen en de coördinatie hiervan onderbrengen bij de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEHZI) (2). Parallel hieraan worden ook de vergunningprocedures bij de Dienst Infrastructuur en Planning (DIP) en de Dienst Openbare Werken (DOW) gecoördineerd, aangesloten en waar mogelijk geïntegreerd (3); hetzelfde geldt voor de vergunningprocedures bij het *Departemento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero* (DIMAS) en het *Departemento di Progreso Laboral* (DPL) (4). Deze eerste fase wordt in onderstaande deelprojecten beschreven.

Fase 2 van project 2 betreft het digitaal achter hetzelfde loket onderbrengen (virtuele integratie) van alle voor ondernemers relevante vergunningsaanvragen. Het ligt in de rede dat dit bij DEHZI – als de voor ondernemerschap verantwoordelijke directie - of een nader te identificeren *host*-organisatie namens DEHZI onder te brengen. Het gaat dan om de vestigingsvergunning, de gecoördineerde horecaverunningprocedures, de gecoördineerde/geïntegreerde DIP/DOW-vergunningprocedures en de gecoördineerde/geïntegreerde DIMAS/DPL-vergunningprocedures. Deze tweede fase betreft voor het belangrijkste deel een logistieke it-operatie; een technische, virtuele en gedigitaliseerde concentratie van de drie loketten achter hetzelfde virtuele loket c.q. op hetzelfde platform bij DEHZI of een andere *host*, namens DEHZI.

Deze afrondende tweede fase is in deze projectbeschrijving niet nader uitgewerkt. Deze fase dient opgestart en uitgevoerd te worden zodra de onderstaande deelprojecten (uit fase 1) zijn afgerond en zodra duidelijk is wie de centrale loketfunctie gaat vervullen en beheren. En belangrijk ook: hoe ver de integratie politiek gesproken gaat. Betreft het louter een virtuele integratie van de separate uitvoeringstrajecten, waarvan de *backoffice* ook separaat uitgevoerd blijft worden (vestigingsvergunning, horecaverunning, DIMAS vergunning, DPL-advies, DOW en DIP vergunningen), wordt het aanvullende ook een fysieke integratie van alle *backoffice* activiteiten van de genoemde uitvoeringsorganisaties, of gaat het zover dat ook de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor (delen van) de genoemde gebieden worden ondergebracht onder één politiek verantwoordelijke minister?

Voorts is essentieel dat deze afrondende tweede fase ondersteund wordt door c.q. consistent wordt uitgevoerd met het e-government project en thema B.11 van het landspakket. Het heeft geen meerwaarde om nu al het afsluitende project van het integreren van alle loketten en de planning/budgettering daarvoor op schrift te stellen. Zodra de bovenstaande deelprojecten uit fase 1 gerealiseerd zijn, dient de opdracht gegeven te worden tot het digitaal samenbrengen van de genoemde vergunningen achter één overkoepelend ondernemersvergunningloket. Tegen die tijd dienen ook de genoemde politieke knopen te zijn doorgehakt.

---

<sup>1</sup> Het (separate) project Digitalisering/ E-Government doorsnijdt alle vier hieronder te behandelen projecten.

Een één-loket oplossing vergt wezenlijke veranderingen op bestuurlijk en organisatorisch terrein, met name voor de uitvoerende organisaties en de betrokken ministeries, directies en diensten. De effecten voor het ondernemingsklimaat zijn echter navenant groot. Een één-loket oplossing voorkomt onnodige stappen en kosten en verwarring bij de startende ondernemer. Het voorkomt dubbelingen in informatie en documenten, en het voorkomt wachtrijen. Het dwingt de overheid om achter het loket (de backoffice) tot duidelijke en transparante regels en procedures te komen over welke informatie noodzakelijk is om een aanvraag te kunnen beoordelen, welke termijnen daarvoor redelijkerwijs maximaal mogen gelden, en wie 'eigenaar' is van het probleem als termijnen niet in acht worden genomen<sup>2</sup>. Nu is dat in alle gevallen de startende ondernemer, terwijl dit – als alle vereiste informatie op tijd is aangeleverd – de overheid als verlener van de vergunningen zou moeten zijn.

Annex aan dit proces van integratie en centralisatie dienen ook de uitvoeringsrichtlijnen aan de resultaten van de werkzaamheden in project 1 (juridische versnelling, beleidsmatige heroverweging) en van de virtuele integratie van vergunningverleningsprocedures te worden aangepast.

Voor alle deelprojecten uit fase 1 van project 2 geldt dat uniforme afspraken gemaakt dienen te worden rond mandatering van directeuren en dienen er wettelijke criteria opgesteld te worden voor eventuele ministeriële interventie rond individuele zaken. Dit om de uitvoering van de vergunningverlening door de uitvoerende instanties te kunnen stroomlijnen en standaardiseren. Bovendien voorkomt het cliëntalisme.

## 2 Projectbeschrijvingen

### 2.1 Deelproject Vestigingsvergunning

De Vestigingsverordening (AB 1990 No. GT 55) dient voorzien te worden van een coherent, toetsbaar en meetbaar geformuleerde set van beleidsdoelstellingen die consistent zijn met de huidige (post-Covid) economische plannen van Aruba en met de uitgangspunten van het voorgenomen mededingingsbeleid. Dit onderdeel, het opnieuw doordenken van de beleidsdoelstellingen van vergunningsverordeningen en de resultaten daarvan formaliseren in de desbetreffende vergunningsverordening – in dit geval de Vestigingsverordening – maakt onderdeel uit van het in hoofdzaak juridische Project 1 'Versnellen en verbeteren van vergunningen'.

Onderdeel van de in Project 1 uit te voeren aanpassingen van de Vestigingsverordening is een analyse van de economische en maatschappelijke rationale ervan. Dit betreft onder meer de vraag: passen de doelstellingen nog bij de huidige economische aspiraties van Aruba en bij de economische spelregels uit het in te voeren concurrentiebeleid? Bij het herformuleren van de beleidsdoelstellingen dient ook de vraag aan de orde te komen of, en in welke mate, die beleidsdoelstellingen effectiever met andere beleidsinstrumenten (kunnen) worden gerealiseerd.

In de bovenstaande 'bestaansgrond-analyse' van de Vestigingswet dient ook de mogelijkheid overwogen te worden om de Vestigingsverordening – al dan niet op termijn – in zijn geheel te laten vervallen. Deze laatste optie kan op mogelijke onvoorziene effecten onderzocht worden door de Vestigingsverordening – alvorens de verordening in te trekken – deze voor een termijn van een beperkt aantal jaren buiten werking te stellen, met daaraan gekoppeld de verplichting om elke nieuwe vestiging verplicht vooraf te registreren bij DEHZI. Tussentijdse evaluaties hiervan kunnen inzicht geven in de effecten van het opschorten van de vergunningsplicht.

---

<sup>2</sup> Zie beschrijving van Project 1 'Versnellen en versnellen vergunningsbesluiten'.

De uitvoeringsrichtlijn (laatst aangepast op 1 mei 2019) dient op de nieuwe beleidsdoelstellingen van de Vestigingsverordening te worden aangepast. Bij het herzien van de uitvoeringsrichtlijn dient de vraag aan de orde te komen of onderdelen van de in Project 1 herziene beleidsdoelstellingen bereikt kunnen worden met minder administratieve belasting voor het bedrijfsleven. Enkele suggesties hiertoe zijn:

- De verplichte toets/adviesinwinning van de Kamer van Koophandel (KvK is in het verleden tot 'belanghebbende' verklaard), zoals is geregeld in de huidige vestigingsverordening, is nu al reeds een formaliteit. Overwogen moet worden om deze toets in de nieuwe uitvoeringsrichtlijn te laten vervallen.
- Quasi-doelstellingen als het voorkomen van oneigenlijke en ongewenste immigratie, dienen voor de coherentie van het toelatingsbeleid niet primair via de vestigingsvergunning en door DEZHI maar – indien noodzakelijk geacht – door de daartoe aangewezen en geëquipeerde instanties te worden uitgevoerd (DIMAS, DPL).
- In de uitvoeringsrichtlijn worden categorieën van vestigingsvergunningen voor eenmanszaken, vennootschappen onder firma, nv's, vba's, onderscheiden naar de classificatie van daarbij betrokken personen (eigenaren, directeuren) in de categorie A (betrokken bij Aruba) of B. Deze classificatie in de uitvoeringsrichtlijn dient op administratieve belasting onderzocht te worden. De indruk bestaat dat bij sommige categorieën (1 t/m 5, 7), die vrijwel altijd een vergunning krijgen, een registratieverplichting volstaat (en géén vergunningsverplichting). Eventueel kan bij de registratiebevestiging vermeld worden dat indien de eigendomsverhoudingen significant wijzigen en de onderneming dientengevolge niet meer voldoet aan de criteria ex 1 t/m 5 of 7, alsnog een vestigingsvergunning moet worden aangevraagd.
- Ook bij categorie 6, de kern van het vestigingsbeleid, dient overwogen te worden of voor elk van de 12 onderscheiden subcategorieën het doel nog wel de middelen heiligt. Als dat het geval is vraagt dit om heldere en harde termijnen voor de vergunningsbeschikkingen in Project 1.

#### *Toelichting*

- We maken in dit programma onderscheid tussen het logistieke proces van rationalisatie en integratie van vergunningverlening en de daarop toegesneden bijstelling van de uitvoeringsrichtlijnen (Project 2) en het beleidsmatige en juridische proces van versnellen en verbeteren (expliciete doelstellingen) van de vergunningsbesluiten zelf en de achterliggende landsverordeningen (Project 1). Ook dit laatste kan vanzelfsprekend gevolgen hebben voor de uitvoeringsrichtlijnen.
- De automatisering rond het huidige vestigingsbeleid bij DEZHI is in volle gang. Het lijkt erop dat met de automatisering van de vestigingsvergunningsaanvraag, de eerste belangrijke stappen voor een mogelijke integratie van vergunningen achter een loket zijn gezet.
- Het belangrijkste in dit stadium is dat de uitvoeringsrichtlijnen van dit onderhavige Project 2 onderzocht dient te worden op de vraag of de gestelde (herziene) beleidsdoelstellingen bereikt kunnen worden met administratief lichtere middelen, zoals registratie in plaats van vergunningsplicht, of zelfs door afschaffing van onderdelen van de besproken categorieën 1 t/m 7. Ook onderdelen uit de richtlijn die beter uitgevoerd kunnen worden in gespecialiseerde uitvoeringsinstanties dienen verplaatst te worden.
- De toets van de KvK op (de lijst van) ongewenste sectorale initiatieven op Aruba, dan wel op 'marktverzading', dient te komen vervallen. De eerste toets kan, voor zover nodig, volledig door DEZHI worden uitgevoerd binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen;

de marktverzadigingstoets dient in het geheel komen te vervallen<sup>3</sup>. Deze toets staat haaks op de grondbeginselen van het voorgenomen mededingingsbeleid en kent naar het zich laat aanzien geen economische rationale. Indien deze toets wordt gebruikt voor doelstellingen van ruimtelijke ordening, dan kan hierin worden voorzien met effectief ruimtelijk ordeningsbeleid.

- Wat de heroverweging van de Landsverordening zelf betreft (Project 1): het materiële toetsingscriterium in de huidige Vestigingsverordening is het 'algemeen belang' als toekennings-/weigeringsgrond (naast openbare orde en publieke rust ter beoordeling door de Minister van Algemene Zaken). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse Vestigingswet die in 2007 werd afgeschaft en die een vakbekwaamheidsdoelstelling had ter bescherming van de consument. De huidige Vestigingsverordening van Aruba bevat geen expliciete economische of maatschappelijke beleidsdoelstellingen. Het bevat slechts een verwijzing naar het algemeen belang<sup>4</sup>. Dit ongespecificeerde toetsingscriterium verschaft de minister en de vergunningverlener, *in casu* DEZHI, een grote formele discretionaire beslissingsruimte en de vergunningaanvrager een omgekeerd evenredige, zwakke rechtspositionele basis om een voor hem/haar ongunstig besluit inhoudelijk aan te vechten bij de bestuursrechter. Weliswaar is de discretionaire ruimte (sterk) ingeperkt door de beleidsrichtlijnen (2019); iedere minister kan deze richtlijnen naar eigen inzicht aanpassen – en daarmee de discretionaire bevoegdheden weer verruimen – wat voorts onzekerheid met zich meebrengt voor ondernemers. Bovendien kunnen de effectiviteit en de doelmatigheid van de Vestigingsverordening en van de uitvoering, zoals deze nu geformuleerd is, niet getoetst worden. Dit is een onwenselijke situatie. We adviseren daarom om in Project 1 de beleidsdoelstelling opnieuw tegen het licht te houden van de huidige economische (lange termijn) doelstellingen en te concretiseren in meetbare en toetsbare beoordelingen. De Vestigingsverordening – wanneer deze aangepast wordt voortgezet – dient daarbij voorzien te worden van duidelijke wettelijke termijnen voor de primaire besluiten. Ook dit maakt onderdeel uit van Project 1.

## 2.2 Deelproject Horecavergunning

De directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) coördineert nu de toetsen die de directie Volksgezondheid, de politie en de brandweer uitvoeren ten behoeve van de verlening van Horecavergunningen. DWJZ heeft geen bevoegdheid voor, noch belang bij het coördineren en het efficiënt (doen) uitvoeren van deze taken. Bovendien is dit een 'Fremdkörper' in het takenpakket van DWJZ; deze coördinerende taak past beter bij DEZHI – zeker als besloten wordt tot centralisatie van het vergunningstelsel voor ondernemers bij DEZHI.

Daarvoor dient DEZHI de (wettelijke) instrumenten te krijgen om de genoemde uitvoerende diensten aan te spreken op doorlooptijden. Het wettelijk kader moet daarop in Project 1 te worden aangepast<sup>5</sup>. Harde wettelijke termijnen zijn in verband met de aard van de werkzaamheden naar verwachting problematisch. Wel moet gezocht worden naar een versterking van de positie van de vergunning aanvragende partij en een verantwoordingsplicht van DEZHI en van de partijen die de nieuwe horecaonderneming toetsen op effecten voor de volksgezondheid en (brand)veiligheid.

---

<sup>3</sup> Naar verluid heeft deze toets van de KvK nu al reeds nauwelijks materiele betekenis meer. DEZHI dient 'te horen', maar is niet wettelijk verplicht te luisteren.

<sup>4</sup> Overigens was het effect van de Nederlandse vestigingswet vergelijkbaar met die van de Arubaanse nu, namelijk beperking van de concurrentie en bescherming van zittende ondernemers tegen nieuwe ondernemers.

<sup>5</sup> Het is overigens de vraag of de toetsing door het korps brandweer en het korps politie op Aruba überhaupt wel een wettelijke basis heeft. Indien dat niet het geval blijkt, dan dient in ommissie te worden voorzien.

Ook wordt ten aanzien van de uitvoering van de Horecaverunning aanbevolen om de Horecaverunning direct na de aanvraag – waarbij de aanvrager verklaart aan een aantal nader te specificeren voorwaarden te voldoen - voorwaardelijk toe te kennen. De beoordeling door de drie betrokken diensten vindt dan plaats, nadat de voorlopige vergunning is afgegeven en wanneer de horecaonderneming reeds in bedrijf is. Toezicht en handhaving vinden dan plaats op basis van een risico-gestuurd handavingsplan. Dat ontlast de betrokken diensten en de horecaondernemers, en het zorgt voor een meer gericht en efficiënt uitgevoerd toezichts- en handavingsregime. Bovendien bevordert het ondernemerschap en investeringen in de horeca op Aruba. En daarmee mag verwacht worden dat het een positieve impuls geeft aan horeca en economie op Aruba.

#### *Toelichting*

- DWJZ is niet de natuurlijke eigenaar van de coördinerende taak rond de Horecaverunning. DEHZI is dat wel, zeker als besloten wordt – zoals hier voorgesteld – om toe te werken naar een één-loket oplossing voor alle voor ondernemers relevante vergunningen.
- Daarnaast bestaat de indruk dat de coördinerende taak – zoals nu uitgevoerd door DWJZ niet veel meer inhoudt dan een administratieve. DWJZ is geen aanjager en kan de drie betrokken instanties (DVG, Korps Politie en Brandweer) nauwelijks aanspreken op in acht te nemen termijnen. Daarvoor ontbreken, naast capaciteit, ook de instrumenten. Als DEHZI deze taak effectief wil overnemen, dan heeft dat alleen maar zin als het daarvoor niet alleen de wettelijke taak en instrumenten krijgt, maar ook de mensen om hier actief invulling aan kunnen geven.
- Anderzijds, de drie genoemde instanties kunnen de situatie slechts beoordelen als de investering al is gedaan en de horecagelegenheid is ingericht en in principe gereed is om te starten. Dit legt bij vertragingen een grote financiële druk op investeerders en ondernemers, impliceert een groot risico en belemmert toetreding en concurrentie. De drie genoemde toetsende instanties kennen bovendien geen wettelijke termijnen en zijn vaak te druk bezet om prioriteit te geven aan deze bijkomende wettelijke taak.
- Een alternatief is dat de reële optie onderzocht wordt om niet vooraf, maar achteraf, als de onderneming al operationeel is, selectief en 'risico-gestuurd' te toetsen op compliance. Dat gebeurt op grote schaal elders ook; zelfs ook op gevoelige terreinen als de gezondheidszorg of het milieu. Zo houdt de Inspectie Gezondheidszorg (en Jeugdzorg tegenwoordig) in Nederland al sinds jaar en dag toezicht op alle aanbieders van zorg (ziekenhuizen, artsen, verpleging en verzorging) door middel van risico-gestuurd onderzoek. Dat wil zeggen dat de Inspectie gericht informatie verzamelt over de genoemde zorgverleners, die ze vervolgens analyseert op risico's en op basis daarvan besluit welke zorgverleners bezocht moeten worden voor een inspectie.
- Voor het eventueel invoeren van risico-gestuurd toezicht, of een combinatie van *ex-ante* en *ex-post* toezicht, dienen de wettelijke bepalingen (inspectie, sancties) rond de toetsing te worden aangepast en dient met de informatievoorziening richting de genoemde instanties risicoanalyse mogelijk en verplicht gemaakt te worden. Hier ligt weer de interactie met project 1.
- Om strategisch *non-compliance* gedrag van ondernemers te vermijden, zou overwogen kunnen worden om bij risico-gestuurd *ex-post* toezicht, de toezichthoudende instantie de mogelijkheid te geven de horecaondernemer te beboeten, of in voorkomende gevallen kan de horeca-vergunning, bij ernstige *non-compliance* van de betreffende ondernemer met hem/haar bekend geachte veiligheids- en gezondheidsvoorschriften, al dan niet tijdelijk ingetrokken worden.

### 2.3 Deelproject Verblijfsvergunning

De procedures rondom aanvraag en verlening van verblijfsvergunningen (door DIMAS en na advisering door DPL) dienen in aanloop naar de virtuele centralisatie achter één-loket voor alle vergunningen voor ondernemers, gecoördineerd en waar mogelijk geïntegreerd te worden (bij DIMAS). Daarvoor moeten sluitende afspraken gemaakt worden tussen de diensten die belast zijn met uitvoering van de desbetreffende wetgeving, om te beginnen tussen de ministers die verantwoordelijk zijn voor de betreffende terreinen van beleid. Mogelijk moet ook de wetgeving hierop ook worden aangepast (Project 1).

Ook hier dienen uniforme afspraken gemaakt te worden rond mandatering van directeuren en dienen wettelijke criteria opgesteld te worden voor eventuele ministeriële interventie rond individuele zaken. Dit geldt voor alle deelprojecten. De ministeriële eindverantwoordelijkheid bij dit alles blijft vanzelfsprekend onverkort bestaan.

Zoals gezegd (project 1) dienen de onderliggende wetgeving en uitvoeringsrichtlijnen voorzien te worden van expliciete en meet- en toetsbare doelstellingen van beleid. Oneigenlijke elementen dienen geëlimineerd te worden uit de regelgeving. Markten en ondernemingen op Aruba dienen alleen beschermd te worden tegen oneigenlijke vormen van concurrentie; niet tegen concurrentie door efficiënte ondernemingen, of door mensen die beter gekwalificeerd zijn en die zich op Aruba willen vestigen. Vanzelfsprekend staat het Aruba vrij zich te beschermen tegen immigratie of werkvergunningaanvragen van personen die niet welkom geacht worden.

De gehele beoordelingsprocedure dient voorzien te worden van duidelijke beoordelingscriteria die in bezwaar en in beroep bij de bestuursrechter materieel getoetst kunnen worden. Bovendien dient het afgeven van primaire besluiten voorzien te worden van expliciete, redelijke termijnen met duidelijk juridische consequenties bij tijdsoverschrijdingen ten aanzien van primaire besluiten<sup>6</sup>, zowel voor de aanvrager als de beoordelende instantie. Overschrijdingen van termijnen voor primaire DIMAS besluiten hebben nu als gevolg dat er een fictieve afwijzing heeft plaatsgevonden. Overwogen kan worden hiervoor (op termijn) een fictief positieve werking te stellen, in lijn met de ontwerp Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht (LABB) die nu bij de Raad van Advies voorligt.

#### Toelichting

- DIMAS werkt formeel met redelijk korte en strakke beslissingstermijnen. In de praktijk worden termijnen echter lang niet altijd gehaald. Ook bestaat er geen mogelijkheid van digitale aanvraag indiening. Het overschrijden van termijnen voor het afgeven van primaire besluiten heeft voor DIMAS echter geen juridische consequenties; wel voor de aanvrager (fictief negatieve werking). Vrijblijvende streefgetallen voor de verwerkingstermijnen, en asymmetrie ten aanzien van de juridische gevolgen als termijnen overschreden worden, werken in onvoldoende mate disciplinerend voor de uitvoeringsinstantie. En laten de rechtsongelijkheid in stand tussen vergunningaanvrager en -verlener. Overwogen moet worden om bij overschrijdingen de vergunningaanvrager automatisch een vergunning te verlenen ('vergunning van rechtswege' of *lex silencio positivo*) en om daarbij aansluiting te vinden bij de ontwerp Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht (LABB).
- DPL kent naar verluid in het geheel geen wettelijke termijnen voor advisering. DIMAS kan daarom geen harde wettelijke termijnen toepassen, voor zover ze afhankelijk is van de doorlooptijden bij DPL.

---

<sup>6</sup> Zie ook Project 1.

- DIMAS toetst het advies van DPL niet en neemt het advies automatisch over. Overwogen moet worden of de werkzaamheden die DPL uitvoert voor haar advies rechtstreeks door DIMAS kunnen worden uitgevoerd. Dat levert echter alleen tijdswinst op, indien de database van beschikbare en werkzoekende mensen en van aangeboden werkplekken actueel en online benaderbaar wordt gemaakt voor DIMAS, werkgevers en (kandidaat)werknemers. Dat vergt de nodige investeringen aan de zijde van het Job Center van DPL. Hier ligt ook een relatie met het arbeidsmarkt-dossier.

#### 2.4 Deelproject Bouwvergunningen en gronduitgifte

De vergunningsprocedures van DIP (o.a. landtoewijzing) en DOW (o.a. bouwvergunning) dienen, in aanloop naar de virtuele centralisatie achter één loket, voor alle vergunningen voor ondernemers bij DEHZI gecoördineerd en waar mogelijk geïntegreerd te worden in één loket bij DOW. Daarvoor moeten sluitende afspraken worden gemaakt tussen de diensten die belast zijn met uitvoering van de desbetreffende wetgeving, om te beginnen tussen de ministers die verantwoordelijk zijn voor de betreffende terreinen van beleid. Mogelijk moet ook de wetgeving hierop worden aangepast.

Ook dienen uniforme afspraken te worden gemaakt rond mandatering van de directeuren en dienen wettelijke criteria opgesteld te worden voor eventuele ministeriële interventie rond individuele zaken.

De gehele beoordelingsprocedure vindt plaats op basis van heldere, voor iedereen begrijpelijke beoordelingscriteria die in bezwaar en in beroep bij de bestuursrechter materieel getoetst kunnen worden. Bovendien dient het afgeven van primaire besluiten plaats te vinden binnen expliciet wettelijk vastgelegde, redelijke termijnen met duidelijk juridische consequenties, zowel voor de aanvrager als de beoordelende instantie, bij tijdsoverschrijdingen ten aanzien van primaire besluiten.<sup>7</sup>

Het ontwerp van een op bovenstaande toegesneden uitvoeringsrichtlijn voor beide samenwerkende organisaties behoort eveneens tot de opdracht.

#### *Toelichting*

- Een praktisch probleem voor de hiervoor geadviseerde virtuele integratie van DOW en DIP is dat de laatstgenoemde organisatie (DIP) naar het oordeel van betrokkenen, en in het bijzonder de directeur zelf, vrijwel non-functioneel is als gevolg van jarenlang opgelopen achterstallig onderhoud aan de organisatie en zijn mensen (met vele duizenden dossiers achterstand) en van majeure doorsmeulende competentie- en integriteitsproblemen. Dit belemmert zonder meer het werken aan een fasegewijze integratie van processen en het plaatsen van DIP-vergunning achter één virtueel loket. Eerst moet de DIP-organisatie op orde worden gebracht, c.q. opnieuw worden opgebouwd.
- Aan de positieve kant: Aruba kent sinds kort een nieuw wettelijk kader, het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan met Voorschriften (ROPV). In beginsel is dit een grote stap voorwaarts voor een ordentelijk proces van locatietoewijzing.
- De ROPV is (nog) niet voorzien van wettelijke termijnen voor primaire besluiten, noch van helder omschreven procedures, waardoor de rechtspositie van de vergunning vragende persoon of onderneming nog steeds niet voldoende geborgd is. Dat dient in Project 1 bezien te worden.
- De ROPV voorziet ook in een overlegplatform, een 'tafel' onder leiding van de DIP, waar acht partijen die mogelijk betrokken zijn bij een vergunning-afgifte afspraken kunnen maken rond een casus. Er zijn geen termijnen verbonden aan de 'tafel' beraadslagingen, nog

---

<sup>7</sup> Zie Project 4.



zijn er verantwoordelijkheden, rechten en plichten vastgelegd. Ook dit laat de aanvrager in het ongewisse over zijn of haar rechtspositie.

- Een van de beoogde bijeffecten van de ROPV is het tegengaan van corruptie rond vergunning afgifte en het verschaffen van duidelijkheid aan burgers en bedrijven. Recente corruptiezaken lijken eveneens een verlamdend effect te hebben op de DIP organisatie(s). Het effect van een verminderde kans op corruptie en cliëntelisme, zal niet of onvoldoende bereikt worden als DIP zelf niet op orde en sterkte gebracht wordt, maar ook indien de rechten en plichten, termijnen, bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor de aanvragende partij niet helder zijn belegd conform de nieuwe LABB. Een uitvoeringsrichtlijn, die tevens betrekking heeft op de 'toeleverende' diensten aan tafel, zou dit effect gunstig beïnvloeden.
- Gezien de voornoemde problemen bij DIP is het aanbevelenswaardig om de procedures bij DIP vooralsnog buiten de voorgenomen integratie onder Project 2 te houden. De fundamentele problemen waar de organisatie mee te maken heeft zullen eerst aangepakt moeten worden.

### 3 Planning en Begroting

#### Projectplanning

De projectplanning heeft betrekking op alle onderscheiden deelprojecten, die zoals gezegd tezamen als één project moeten worden ingepland. Het start met het instellen van een overkoepelend projectteam en van werkgroepen die de onderscheiden onderdelen vormgeven. Fase 2, de feitelijke logistieke en ICT-matige integratie achter één virtueel loket hebben we, zoals gemeld, nog niet gepland. Die fase is met nog te veel politieke en bestuurlijke onzekerheden omgeven die eerst opgelost moeten worden.

	2021				2022				2023				2024			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Vaststellen projectplan fase 1																
Instellen projectteam en werkgroepen																
Uitvoering werkzaamheden fase 1 (deelprojecten vergunningen)																
Ontwerp en vaststellen projectplan fase 2																
Start fase 2																

#### Projectbegroting

Deze begroting heeft betrekking op de voorziene kosten voor de inhuur van externe expertise; de kosten van interne capaciteitsinzet wordt niet begroot. Het onderstaande overzicht splits de kosten uit per deelproject van de voorgaande planning.

Coördinatie en afstemming van de activiteiten binnen de deelprojecten is essentieel en zal een forse inspanning vergen op net niveau van de projectleider van Project 2. Hiervoor is geen capaciteit bij de directeur DEZHI, noch bij managers van de afdeling. Er zal derhalve een (externe) projectmanager beschikbaar moeten worden gesteld voor de gehele duur van fase 1 die de deelprojecten aanstuurt en de samenhang (op inhoud en voortgang) coördineert.

	Begrote kosten	Toelichting
Externe projectmanager voor fase 1 ter ondersteuning van de projectleider	AWG 200.000	

#### 4 Ter bespreking

- Een separaat project e-government loopt dwars door bovenstaande projecten heen. Deze projecten vergen dus een goede afstemming en mogelijk een identieke of op z'n minst overlappende stuurgroep samenstelling.
- We maken in dit programma onderscheid tussen het logistieke proces van rationalisatie en integratie van vergunningverlening - het onderhavige Project 2 - en het beleidsmatige en juridische proces van versnellen en verbeteren van de vergunningsbesluiten zelf en de achterliggende landsverordeningen (Project 1).
- Alle projectonderdelen uit Project 2 hebben een relatie met Project 1. Sommige onderdelen zijn ook afhankelijk van de invulling van overeenkomstige onderdelen uit het andere project. Zo is de herstructurering van uitvoeringsrichtlijnen in Project 2 een functie van de beleidsmatige en juridische herzieningen die worden doorgevoerd in de vergunningsverordeningen in Project 1. En omgekeerd, om verbeteringen in de uitvoering door te voeren onder project 2, is het soms nodig het wettelijk kader daarvoor aan te passen in project 1. Het ligt dan ook in de rede om niet alleen op stuurgroep niveau, maar ook op projectgroep niveau te zorgen voor goede en continue afstemming - bijvoorbeeld door overlappend lidmaatschap.
- Alle deelprojecten uit het project 'Een coherent vergunningstelsel, achter één loket', zijn taaie, lang durende administratieve projecten waarin met beleid aan meervoudige ambtelijke en zakelijke weerstanden het hoofd geboden zal moeten worden. Dit project is bepaald geen sprint. Het vergt stevige politieke en uitvoerende *commitment* en vasthoudendheid. Bovendien vergt het een goed en compleet uitgeschreven, afgehechte projectopdracht, inclusief bemensing en *deliverables*, die besproken en vastgesteld moet worden op het hoogste politieke niveau, alvorens de gemandateerde opdrachtgever/Minister aan de slag kan gaan. Desalniettemin is er een wezenlijk risico dat dit project verzandt in oeverloze discussies op uitvoeringsniveau, en in territoriale gevechten en ambtelijke en politieke inertie.
- De governance-structuur zoals wordt voorgesteld in het rapport 'Ondernemings- en investeringsklimaat Aruba: verbeteringen, prioriteiten en implementatie', met duidelijke eisen aan politieke en ambtelijke *commitment* op heldere projectopdrachten, transparante hiërarchische lijnen, periodieke gestandaardiseerde rapportages, doorlopende monitoring en escalatieprocedures, beoogt bij te dragen aan het voorkomen van voornoemde risico's.
- Bij de samenstelling van de stuurgroep moet er rekening mee worden gehouden dat resterende of nieuwe weerstanden die bij voorkeur ook op stuurgroep-niveau ingebracht en opgelost moeten kunnen worden (met escalatiemogelijkheid naar de door het kabinet gemandateerde opdracht gevende Minister en/of COHO-directeur). Leden van de stuurgroep moeten derhalve bij voorkeur beslissingsbevoegd zijn en dus zelf kunnen sturen.
- In elk van de deelprojecten en daartoe samengestelde projectgroepen, dient bij voorkeur het lokale bedrijfsleven met praktische kennis betrokken te worden.
- Zoals bij alle projecten, maar zeker ook bij dit project, dient er gewerkt te worden aan een communicatie- en voorlichtingsplan, aansluitend aan de afronding van bovenstaande deelprojecten/parallel aan fase 2. Dit project leidt tot een majeure verandering in het vergunningen en dient als zodanig 'verkocht' en uitgelegd te worden.
- Cruciaal voor dit complexe en taaie project wordt de monitoring functie van het COHO, de coördinatierol van het ministerie van Algemene Zaken op Aruba rond de uitvoering van de afgesproken landspakketten, en de opdracht gevende rol van de door het kabinet gemandateerde minister van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling. Indien het COHO en het kabinet van de Minister-President niet volledig aangesloten

zijn op de uitvoering van deze projecten en niet adequaat, tijdig en gecoördineerd reageren op mogelijke overschrijdingen van termijnen en het niet naleven van afspraken, dan is dit belangrijke onderdeel van het programma 'Verbetering Ondernemings- en Investeringsklimaat op Aruba' gedoemd te mislukken.