

# **De Staten van Aruba op weg naar volwassenheid**

**Een studie naar knelpunten in het functioneren  
van de parlementaire democratie**

# **De Staten van Aruba op weg naar volwassenheid**

Een studie naar knelpunten in het functioneren van de parlementaire democratie

## **Auteurs:**

Drs. A.J. Alberts  
Mr. C.L. Milliard

## **Redactie:**

Drs. A.J. Alberts

## **Uitgave:**

FESCA  
Fundacion Estudionan Social Cristian Aruba  
[www.fesca.org](http://www.fesca.org)

Aruba, September 2003

*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole, where not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.*

- EDMUND BURKE, 1774<sup>1</sup>

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Inleiding; “Botting and beyond” .....   | 5  |
| Hoofdstuk 1. Partijcultuur en parlementaire democratie .....                                  | 7  |
| 1.1 De politieke partij als drager van ideologie of programma.....                            | 7  |
| 1.2 De politieke partij als vertegenwoordiger van groepsbelang en<br>particulier belang ..... | 9  |
| 1.3 De relatie tussen partij, kandidaat en kiezer in een kleinschalige<br>maatschappij .....  | 10 |
| 1.4 Interne partijcultuur; selectie van volksvertegenwoordigers en<br>bestuurders .....       | 12 |
| 1.5 Polarisatie tussen politieke partijen.....  | 13 |
| 1.6 Het parlementaire proces; wetgeving en controle op de uitvoerende<br>macht .....          | 15 |
| Hoofdstuk 2. Institutionele problemen rond het Arubaanse parlement.....                       | 19 |
| 2.1 De plaats van de Staten in het Arubaanse staatsbestel.....                                | 20 |
| 2.2 Organisatie .....   | 21 |
| 2.3 Parlementaire rechten .....   | 28 |
| Gebruikte literatuur.....   | 32 |

## **Inleiding; “Botting and beyond”**

Het onderwerp “parlementaire democratie en rechtsstaat” is een van de zes thema’s die de FESCA op zijn programma heeft staan in de periode 2003-2004.

In het kader van dit thema organiseerde de FESCA op 25 april 2003 reeds een zeer succesvol forum met als titel ‘Aruba, een jong-volwassen democratie’.

De FESCA werkt samen met het Wetenschappelijk Instituut van het CDA in het realiseren van een reeks studies en andere activiteiten rond deze thema’s.

Andere onderwerpen uit deze serie, waar de FESCA momenteel aan werkt, zijn; de Europese Unie en de Koninkrijksrelaties, Immigratie en Integratie, en Duurzame economische ontwikkeling.

De FESCA heeft bij de totstandkoming van deze studie dankbaar gebruik gemaakt van de bevindingen van het rapport “Botting” uit 1992. Reeds in dit jaar werd in opdracht van de Staten zelf een lijvig rapport opgesteld door een extern deskundige, de heer J.A. Botting, met als titel “Verzelfstandiging van de Staten ten opzichte van de uitvoerende macht”. Enkele van de hierin vervatte aanbevelingen zijn reeds geheel of gedeeltelijk ten uitvoer gebracht. Zo heeft de Staten inmiddels een eigen begroting, ressorterend onder de minister van Algemene Zaken. Er zijn fractiemedewerkers in de begroting opgenomen, ook al is men tot daadwerkelijke aanstelling nog niet overgegaan.

De meeste voortgang die er geboekt is, is te danken aan de “Commissie verzelfstandiging Staten” die in de jaren 1998-2001 de draad van het rapport Botting weer oppakte, en de concrete aanpassingen van reglementen, wetten en andere regelingen in gang zette.

Een andere ontwikkeling die heeft bijgedragen aan het denken over de positie van de Staten is het rapport Calidad uit 1997, dat handelde over de deugdelijkheid van bestuur. Zo heeft het rapport van deze werkgroep geleid tot invoering van de landsverordening politieke partijen, die van groot belang is voor een juiste gang van zaken bij onder meer de verkiezingen, en bij het

zitting nemen in het parlement. Ook de landsverordening financiering politieke partijen is terug te voeren op dit rapport. Doel van deze wet is de partijen minder afhankelijk te maken van donaties om zo de zuiverheid en de kwaliteit van het politieke proces te bevorderen. Laatstgenoemde landsverordening wacht nog op indiening door de regering.

Hoewel dit rapport een groot aantal concrete en uitgesproken aanbevelingen bevat, pretendeert de FESCA geenszins hiermee het laatste woord te hebben gezegd over het functioneren van de politieke partijen of de Staten van Aruba. Doel van dit rapport is weliswaar om te komen met praktische en realiseerbare adviezen, maar een nog veel belangrijker doel is, de discussie in de gehele maatschappij over de kwaliteit van het politieke proces aan te moedigen, te verbreden en wellicht zelfs op een hoger niveau te brengen.

De resultaten van deze discussie willen wij voor verdere studie op dit gebied gebruiken.

De FESCA nodigt een ieder uit, zijn of haar reacties op het rapport als geheel, of op elk onderwerp hieruit, aan de FESCA te doen toekomen, en ons zo te helpen dit doel te bereiken.

## Hoofdstuk 1. Partijcultuur en parlementaire democratie

### 1.1 De politieke partij als drager van ideologie of programma

De politieke partijen spelen een centrale rol in onze parlementaire democratie. Zij zijn de verenigingen van burgers in het proces van volksvertegenwoordiging. De politieke partijen zijn de indieners van de kieslijsten bij de Statenverkiezingen. Onlangs is het begrip “politieke partij” ook wettelijk ingevuld, door middel van de Landsverordening politieke partijen (AB 2001-96). Deze landsverordening spreekt tevens van het bevorderen van *politieke belangstelling en wilsvorming van de burgers*.<sup>2</sup> De politieke partij is vervolgens bepalend voor de fractievorming in de Staten.

Is een kandidaat echter eenmaal gekozen, dan is het lidmaatschap van de Staten gebonden aan de persoon en niet aan de partij, dit recht is verankerd in de Staatsregeling. Hiermee wordt de individuele verantwoordelijkheid en het individuele recht van de volksvertegenwoordiger gewaarborgd.<sup>3</sup>

Er blijft dus een zekere spanning bestaan tussen volksvertegenwoordiging door partijen en door personen. We zien dat enerzijds de politieke partij in ons systeem is verankerd als organisatie die het spel van de parlementaire democratie speelt. Aan de andere kant zijn de rechten van individuele kandidaten gewaarborgd. Ook in de politieke praktijk zien we deze tweespalt terug. Zowel de partijen als de individuele politici zijn belangrijke spelers in het veld.

De vraag is, wat de politieke partij haar identiteit verschaft, en wat de partij méér maakt dan de optelsom van haar individuele kandidaten.

Verschillende factoren kunnen het ‘bindend element’ zijn van een politieke partij. In het politieke systeem van bijvoorbeeld de Verenigde Staten ligt het accent op het programma, en veel minder op een tijdloze ideologie. Ook is in de Verenigde Staten de partij zeer sterk een platform dat min of meer gelijkgezinde kandidaten voor bestuurlijke en politieke functies verenigt. Het is in de Noord Amerikaanse situatie zo, dat de kandidaat zijn eigen programma meebrengt, en daarmee, geholpen door het partijapparaat, stemmen werft. Een politieke partij biedt heel veel ruimte voor de inbreng van individuele programma’s door kandidaten voor allerhande publieke functies.

In de Europese democratische traditie geldt veel meer dat de politieke partij zich verenigd voelt door een ideologie. Een samenhangend stelstel van waarden en normen vormt het –min of meer tijdloze- fundament van de partij. Vanuit deze ideologie wordt een partijprogramma opgebouwd met een wat kortere levensduur, en vanuit het partijapparaat komen kandidaten naar voren voor de politieke en bestuurlijke functies.

Uiteraard is de hier geschetste tweedeling tussen het Noord Amerikaanse en het Europese systeem sterk vereenvoudigd. Vermeldenswaard is bijvoorbeeld dat juist in Europa het ‘zijwaarts’ instromen van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies steeds meer ingang vindt. Ministers en zelfs partijleiders

zijn niet altijd meer in de partij zelf gekweekt, maar afkomstig uit andere maatschappelijke geledingen. Zo probeert men het probleem van verstarring in de politieke partijen tegen te gaan. Toch zullen ook deze kandidaten zich verenigen met de ideologie van de partij, en brengen zij zelden persoonlijke programma's mee.

In Aruba bekennen politieke partijen zich meestal formeel tot een bepaalde ideologie. Partijen noemen zich bijvoorbeeld liberaal, christen-democratisch of sociaal-democratisch. Toch is er niet altijd een duidelijke koppeling te zien tussen de aangehangen ideologie en bijvoorbeeld het verkiezingsprogramma. Ook wanneer die koppeling er wel is, is dat niet het uiteindelijke bewijs dat een partij werkelijk door een ideologie wordt verenigd. De werkelijke test vindt plaats in het parlement, in de keuze van onderwerpen en het verdedigen van standpunten; of in de regering, wanneer het beleid voor het landsbestuur wordt vormgegeven. De meeste politieke partijen doorstaan deze test maar matig. Eenmaal in parlement of regering zijn ideologie of zelfs programma niet altijd terug te vinden in het gedrag van de partij. Andere belangen blijken de partijen te sturen.

Opvallend is dat de keuze voor een bepaalde ideologie of 'kleur' van een partij een sterke samenhang vertoont met de trends die ten tijde van de oprichting in de wereldpolitiek waren waar te nemen. Ten tijde van het ontstaan van de AVP was de politiek nog sterk naar geloofsrichting (confessioneel) ingevuld, ten tijde van de oprichting van de MEP roerde links zich sterk in het westen en in Latijns Amerika, terwijl de OLA de niche van het centrum-liberalisme voor zich opeiste naar het voorbeeld van succesvolle Europese middenpartijen als het Nederlandse D66, de Duitse FDP en de Britse liberal democrats<sup>4</sup>.

Aruba kent net als andere landen in de wereld een bepaalde trend in de richting van ont-ideologisering van de politieke stromingen. Waar de oude ideologieën worden gezien als achterhaald, en als oorzaak van verstarring in het politieke krachtenveld, treden partijen naar voren die zich primair op een bepaald programma verenigen. Soms is bestuurlijke vernieuwing het centrale thema. In Nederland is D66 hiervan natuurlijk het grote voorbeeld. Typerend voor dit soort partijen is echter de moeite die men heeft met continuïteit. Het ontbreken van ideologie als verbindend element maakt het extra moeilijk om in verschillende omstandigheden, en over een periode van decennia met een sterk programma naar voren te komen. De ervaring van programma-partijen is er één van sterke ups en downs in de verkiezingen.

De Aliansa Democratico is een Arubaans voorbeeld van een programmapartij rond het thema van bestuurlijke vernieuwing. Deze partij is er ondanks een inhoudelijk sterk programma niet in geslaagd een zetel in de Staten te veroveren bij de verkiezingen van 2001.

De recent opgerichte RED democratico kan ook als programmapartij worden aangemerkt. Ook hier lijken bestuurlijke vernieuwing en 'good governance' centrale thema's te zijn. Deze groepering kent daarnaast echter ook veel kenmerken van een 'one issue' partij, waarbij 'bestuurlijke vernieuwing' wordt gelijkgesteld met het gehoor geven aan de conclusies van de *Comision di Berdad*

uit 2002. Hier lijkt bevordering van de kwaliteit van het bestuur echter verward te worden met revanchisme ten opzichte van de vorige regeringspartijen.

- Wij streven een politieke cultuur na waarin partijen herkenbaar zijn aan een samenhangend en bestendig programma. Een programma moet samenhangend, consequent en uitvoerbaar zijn. Als dit programma is gebaseerd op een bepaalde ideologie, dient dit voor de kiezer duidelijk te zijn.
- Ideologie en programma's moeten ook buiten verkiezingstijd een rol spelen. De kiezer moet achtergrond en standpunten van een partij zowel in de regeringsrol als in de oppositie kunnen herkennen.

## 1.2 De politieke partij als vertegenwoordiger van groepsbelang en particulier belang

In de praktijk worden partijen dus slechts ten dele gestuurd door ideologie en programma. Welke factoren spelen dan wel een sturende rol in de verschillende partijen?

Vele onderzoeken en publicaties wijzen op de rol van patronage in de Arubaanse politiek. Vaak wordt een bepaalde symbiotische relatie beschreven tussen de individuele politicus en bepaalde personen en groepen in de maatschappij. Deze relatie is symbiotisch, omdat er sprake is van een onderlinge afhankelijkheid en een wederzijds voordeel.

De politicus heeft natuurlijk personen en groepen in de maatschappij nodig om op hem of haar te stemmen, en tevens als praktische steun in campagnetijd, of als financier. De kiezers die zich zo aan de politicus hebben gebonden, verwachten naderhand een concrete en persoonlijke beloning voor hun inspanningen in de vorm van voordelen (favoritisme). Deze voordelen houden veelal een voorkeursbehandeling ten opzichte van andere burgers in.

Deze cultuur van patronage is uitgebreid beschreven en gedocumenteerd en moet helaas als kenmerk van de Arubaanse politieke cultuur onder ogen worden gezien<sup>5</sup>. Uniek is deze patronage allerm minst; in onze nabije omgeving van Latijns Amerika en het Caribisch gebied is patronage of 'cliëntelisme' een gegeven, en ook elders in de wereld is deze binding van groepen, families of personen aan de politiek door middel van particuliere voordelen, wijdverbreid. Velen noemen de verantwoordelijkheid van beide kanten -politicus en cliënt- voor het voortbestaan van de cultuur van patronage. In een zeer krachtig geschrift, uitgedeeld tijdens het koninkrijkssymposium in 1995 stellen de Sindikatonan den Union; .... *si te ainda patronabe ta manda, esei no ta solamente e falta di e gobernante, pero tambe di e propio ciudadano, cu despues di campaña ta bai busca su recompensa.*<sup>6</sup>

Naast binding van personen en families aan politici door regelrechte patronage speelt ook de binding van de politicus aan groepen, districten of barrio's een grote rol in de Arubaanse politiek. Als we de politicus zien als

vertegenwoordiger van het algemeen belang, is dit op zich geen onwenselijke situatie. Er is een groot verschil tussen het bevoordelen van enkele personen of families, en het vertegenwoordigen van de belangen van een geheel district of bario. Het belang van een district of wijk is zelf een optelsom, en een balans van vele particuliere belangen, en een gebied kan ten opzichte van de landelijke politiek zeer legitieme wensen en eisen hebben, die vertegenwoordiging behoeven.

Ook hier geldt echter, dat er een scherpe grens moet worden getrokken tussen het vertegenwoordigen van legitieme belangen, zoals het inhalen van achterstanden, en het verwerven van politieke steun door het doen van toezeggingen (favoritisme op bario-niveau).

Er is een groot verschil tussen het pleiten voor een nieuwe weg in een bario, die –ook afgewogen tegen andere prioriteiten in het Land - werkelijk noodzakelijk is, en het toezeggen van nieuw asfalt om stemmen te winnen.

Dezelfde redenering geldt voor het vertegenwoordigen van belangen van het bedrijfsleven. Op ideologische of programmatische gronden kan een partij de belangen van het bedrijfsleven of een bedrijfstak op de voorgrond stellen, maar wanneer één bedrijf of bedrijfstak wordt bevoordeeld op grond van bindingen met de partij of de politicus, is er sprake van favoritisme.

Tabel 2.1 Verklarende factoren voor standpunten en beleid van een politieke partij

|           |           |                |                      |
|-----------|-----------|----------------|----------------------|
| Ideologie | Programma | Groepsbelangen | Individuele belangen |
|-----------|-----------|----------------|----------------------|

- Een politieke partij dient het algemeen belang te vertegenwoordigen op basis van ideologie en programma.
- Behartiging van belangen van specifieke groepen of individuen vindt plaats als hun rechten worden geschonden of wanneer er sprake is van achterstandssituaties.
- De cultuur van patronage of cliëntelisme, waarbij individuele en groepsbelangen worden vertegenwoordigd in ruil voor politieke steun, verdient geen plaats in de Arubaanse politiek.

### 1.3 De relatie tussen partij, kandidaat en kiezer in een kleinschalige maatschappij

Sommige deskundigen leggen een verband tussen de kleine schaal van de Arubaanse en ander eiland-samenlevingen en de cultuur van politieke patronage oftewel cliëntelisme. Cliëntelisme, aldus professor Römer, *is een ruilrelatie, waarbij de ene partij, in ruil voor bepaalde diensten, aan de andere partij als beloning zekere gunsten verleent. In concreto komt deze relatie hierop neer, dat de politicus*

*aan de loyale kiezer gunsten belooft en toekent als beloning voor het uitbrengen van hun stem op zijn persoon of op zijn partij.<sup>7</sup>...Het spiegelbeeld. ... is de politieke represaille, ... variërend van het uitstellen van een bevordering ... (tot) het weigeren van een vergunning.<sup>8</sup>*

Zowel Römer als (A.G.) Croes<sup>9</sup> voeren de politieke cultuur van patronage terug op de kleinschalige samenleving. Het is zeker dat de kleinschaligheid een vruchtbare voedingsbodem biedt voor cliëntelisme, de vraag is echter of er ook een causaal verband bestaat tussen die twee.

De meest uitgebreide en specifieke studie naar kleinschaligheid, kwaliteit van het bestuur en controlemechanismen vinden we in het proefschrift van Harold Munneke uit 1994 getiteld *Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba*<sup>10</sup>. In het koninkrijkssymposium van 1995 zegt hij het volgende over de kleinschaligheid en de noodzaak tot controlemechanismen: *Het grabbeltonscenario is alom bekend... Eerst ben ik met mijn vrienden aan de beurt terwijl ik mijn vijanden achteraan de rij laat staan. Om dit soort algemeen menselijke mechanismen tegen te gaan formuleert de wet spelregels waar burgers bestuurders aan kunnen houden en andersom. Kleinschaligheid maakt die regels extra noodzakelijk.<sup>11</sup>*

Hoewel de kleine schaal van grote invloed is op vele aspecten van de politieke cultuur, zien wij de schaal niet als onafhankelijke oorzaak. Zoals velen al hebben aangevoerd, is er geen directe relatie aan te wijzen tussen schaal van de maatschappij en het ontstaan of voorkomen van patronage. Terecht wijst men er op dat in een enorme maatschappij als India patronage aan de orde van de dag is, terwijl in een klein land als Luxemburg hier weinig van te merken is.<sup>12</sup> Onder geen voorwaarde mag kleinschaligheid als excuus worden gebruikt voor het als 'onvermijdelijk' beschouwen van politieke patronage.<sup>13</sup>

Professor Römer merkt op, dat cliëntelisme niet alleen in de –kleinschalige-Caribische samenlevingen wordt aangetroffen, maar in geheel Latijns Amerika. In ons continent zijn historische, sociaal-economische en culturele wortels voor dit verschijnsel aan te wijzen, die geen van alle uniek zijn voor de kleinschalige Caribische samenlevingen.

De kleine maatschappij kent uiteraard wel tot veel face-to-face contact tussen politicus en kiezer.<sup>14</sup> Dit kan in het nadeel, maar ook in het voordeel werken van de kwaliteit van de politiek. Het evidente nadeel is de directe druk waar de politicus onder staat, om de individuele stemmer te binden met individuele voordelen. Het voordeel zou echter moeten zijn, dat in een relatief kleine samenleving, het makkelijker zou moeten zijn uit de directe ervaringen van de mensen te putten, en zo de vinger aan de pols van de samenleving te houden. In de praktijk van de Arubaanse politiek zien we een sterke binding van individuen, families en groepen aan individuele kandidaten van politieke partijen, en veel minder aan de partijen als geheel. Een partij bestaat dan ook vaak uit een coalitie van individuele politici, ieder met hun eigen achterban. Dit wordt een probleem, als de samenhang binnen de partij, gevormd door ideologie en programma, zwakker is dan de binding tussen aanhangers en politici, gevormd door persoonlijke bindingen, waaronder in het slechtste geval patronage.

De politieke geschiedenis van Aruba kent vele voorbeelden waarin de persoonlijke binding sterker was dan de partijbinding. Het is geen uitzondering dat politici -met medeneming van hun achterban- soms meerdere malen in hun carrière van politieke partij wisselen, of een nieuwe partij oprichten. We zien dit verschijnsel terug in de verkiezingscampagnes van politieke partijen, die meer een optelsom van individuele campagnes zijn, dan campagnes van partijen als geheel. Individuele populariteit van de kandidaat speelt een grotere rol dan ideologie en programma van de partij. Karakteristiek is ook, dat de partijen weinig structuur hebben in de periode tussen de verkiezingen. Dit wordt wel aangeduid als ‘mobilisatie’ of ‘recruterings’ functie van de partijen. In plaats van een sterk gestructureerde partij-organisatie, gericht op de lange termijn, ontwaken partijen pas voor de verkiezingen om, door mobilisatie van de kringen rond de individuele kandidaten, de campagne in te zetten.<sup>15</sup>

- Het streven van partijen zou moeten zijn, dat de kandidatenlijst een samenhangend geheel vormt in dienst van partij, programma en ideologie. Dit bevordert de stabiliteit van partijen, en daarmee het vertrouwen van de kiezer in de lijst waarop hij stemt.
- Ook in perioden tussen verkiezingen moet een politieke partij streven naar een sterke partijorganisatie en een hechte band met de achterban, zowel in een situatie van oppositie als in een situatie van regeringsverantwoordelijkheid.
- Sterke binding tussen individuele kandidaten en achterban is van grote waarde voor de partij en voor de participatie van de bevolking. Deze binding mag niet sterker zijn dan interne samenhang van een politieke partij.
- De binding tussen kandidaat en kiezer moet ook buiten de verkiezingstijd worden onderhouden, en mag niet verworden tot patronage.

#### **1.4 Interne partijcultuur; selectie van volksvertegenwoordigers en bestuurders**

Gevolg van de sterk individuele manier van politiek bedrijven, is dat de kandidaat voor de Statenzetel zichzelf vanzelfsprekend ook als kandidaat-bestuurder profileert. Was de politieke cultuur meer gericht op partijen, gebonden door ideologie en programma, dan zouden de kandidaten ook veel meer als team campagne voeren. Binnen dit team kan dan de juiste balans worden gevonden tussen sterke politici in de zin van volksvertegenwoordigers, en sterke politici in de zin van kandidaat-bestuurders.

In de huidige situatie is er een grote spanning, die voortkomt uit het feit dat iedere kandidaat sterk individueel campagne voert, en dus een ‘vote-getter’ moet zijn. Dit leidt tot een lijstsamenstelling die sterk gestuurd wordt door het

talent om campagne te voeren, en niet door het talent om volksvertegenwoordiger of bestuurder te zijn.

Ook hier geldt dat een partij geen optelsom van individuele politici is. Een balans tussen vote-getters en inhoudelijk talent is gewenst.

Verder is het in onze politieke cultuur een automatisme dat kandidaat-volksvertegenwoordigers doorschuiven naar ministersposten. Dit heeft twee grote nadelen. Zoals de beste campagne-voerder niet altijd het beste Statenlid is, is het beste Statenlid niet altijd de beste minister. Slechts een enkele maal is het in de afgelopen decennia voorgekomen dat partijen kandidaten van buiten de lijst, voordragen voor het ministerschap.

Door het doorschuiven van Statenleden naar ministersposten schuiven vervolgens personen lager op de lijst, door naar de Staten. Deze kandidaten zijn op hun beurt minder goed voorbereid op hun taak als volksvertegenwoordiger, waardoor geen optimale taakverdeling ontstaat.

- Een kandidatenlijst voor de verkiezingen moet een evenwicht laten zien tussen populariteit in de zin van verwacht stemmenaantal (vote-getters) enerzijds, en kwaliteiten die van belang zijn voor een volksvertegenwoordiger (statenlid) anderzijds.
- Kandidaten voor ministersposten moeten niet exclusief uit de kring van Statenleden van de regeringspartijen worden gekozen.
- Kandidaten voor het Statenlidmaatschap dienen voor de verkiezingen duidelijkheid te verschaffen over hun ambities voor een ministerschap.

## 1.5 Polarisatie tussen politieke partijen

In elke parlementaire democratie kent de relatie tussen politieke partijen twee polen. Aan de ene kant is men elkaars concurrent in de strijd om de kiezersgunst. Elke partij is er op gericht groter te worden door het overtuigen van zoveel mogelijk aanhangers. Om bestaande en nieuwe aanhangers te overtuigen zal men het ongelijk van politieke tegenstanders proberen aan te tonen. Aan de andere kant betekent functioneren in een democratie ook, dat men de spelregels van het politieke proces respecteert, en inziet, dat de andere partij een medespeler is in dit proces, die eveneens het nationaal of maatschappelijk belang voor ogen heeft.

In een land waarin men van coalities afhankelijk is om het regeringspluche te bereiken, zal men neigen naar de kant van wederzijds respect, en elkaar slechts in het heetst van de verkiezingsstrijd regelrecht bestrijden.

Aruba is helaas een uitzondering op deze regel. In de periode van de Status Aparte was –tot 2001- iedere partij afhankelijk van coalitiepartners om te kunnen regeren, maar toch is er sprake van een sterk gepolariseerde politieke cultuur. Niet het inhoudelijke debat, gebaseerd op de kracht van argumenten, voert de boventoon.

Partijen bestrijden elkaar op elk mogelijk punt. De recente geschiedenis laat zien dat standpunten vrijwel uitsluitend worden ingenomen op grond van

partijbinding, en vrijwel nooit op grond van argumenten.<sup>16</sup> In ieder geval laat men zich zelden tot nooit overtuigen door argumenten van de tegenpartij, zelfs niet wanneer het zaken betreft die het landsbelang aangaan en die boven het partijpolitieke niveau zouden moeten uitstijgen. Dit verschijnsel draagt bij aan de slechte naam van de politiek, en vervreemdt het publiek, dat zich in de volksvertegenwoordigers zou moeten herkennen, van parlement en regering.<sup>17</sup> Ex-gouverneur Jaime Saleh van de Nederlandse Antillen formuleerde het onlangs zo; *Onnodige polarisatie en confrontatie .. werken .. contra-productief en zijn op termijn zelfs desastreus. Zij brengen de burgers in verwarring, frusteren de nodige besluitvorming en verlammen in feite de samenleving.*

Een verklaring voor deze gepolariseerde cultuur is niet eenvoudig te vinden, maar het zou zeker te maken kunnen hebben met de manier waarop de partijen en hun kandidaten de kiezers aan zich binden. Hoe minder een partij of kandidaat zijn standpunten baseert op een ideologie of samenhangend programma, hoe moeilijker het is, zich op basis van argumenten staande te houden in een inhoudelijk debat. Het politieke proces wordt dan een permanente strijd om de kiezersgunst, in plaats van het nastreven van hetzelfde algemene belang op grond van verschillende uitgangspunten.

Ook wordt de politieke strijd dan sneller een persoonlijke strijd, waarin vooral wordt geprobeerd de ander in discrediet te brengen op basis van persoonlijke aanvallen op punten die niets met het politieke agendapunt te maken hebben. Een gerelateerde oorzaak kan zijn, dat wanneer partijen en kandidaten zich niet op samenhangende programma's baseren, maar op persoonlijke bindingen met hun achterban, zij moeite zullen hebben een samenhangend beleid te voeren wanneer zij eenmaal aan de macht zijn. Vervolgens is de verleiding groot zich te concentreren op het verleden en het bestrijden van de andere partij. Polarisation leidt de aandacht af van de eigen onmacht.

Gevolg van de polarisatie is dat de partijdiscipline voorrang heeft boven de scheiding der machten. Het parlement zou de regering moeten controleren, maar dat geldt niet voor de regeringsfracties; over het algemeen steunt men klakkeloos de regering van de eigen partij.

Een oplossing van de politieke cultuur van polarisatie kan alleen vanuit de maatschappij, van onderaf, ontstaan.<sup>18</sup> De polarisatie in de politiek zal veranderen wanneer de burgers deze niet meer accepteren, zodat deze tactiek dus voor de politici geen voordeel meer oplevert. Hier ligt een verantwoordelijkheid van de burger zelf, en ook een taak voor de politieke partijen om de bewustwording en democratische scholing van het publiek te bevorderen. Om met Jaime Saleh (Saleh 2003, p. 25) te spreken: *...wat wij nodig hebben is een wakker en mondig burgerschap.*

- Polarisatie is een verlamme eigenschap van het politieke systeem en belemmert de werking van het parlement. Het streven moet zijn naar een politieke cultuur waarin inhoudelijke discussie en debat plaatsvindt wanneer dit nodig is, en samenwerking plaatsvindt wanneer dit mogelijk is.
- De politieke cultuur kan alleen veranderen wanneer deze verandering door de maatschappij wordt gedragen. Scholing en bewustwording over de waarden van de democratie, in het onderwijs en in de maatschappij als geheel, zijn essentiële taken van partijen en overheid.

## 1.6 Het parlementaire proces; wetgeving en controle op de uitvoerende macht

### 1.6.1 De verhouding regering-parlement; monisme of dualisme

Aan de wortel van iedere westerse parlementaire democratie ligt de idee van de *Trias politica*, de idee van strikte scheiding tussen de uitvoerende en wetgevende macht en de rechtspraak. Wat de rechtspraak betreft, zit de realiteit over het algemeen dicht in de buurt van het klassieke ideaal. Wat betreft de scheiding tussen uitvoerende en wetgevende macht zien we in de praktijk overal stelsels van gedeelde verantwoordelijkheid en *checks and balances*.

Over het algemeen ziet men in dat de uitvoerende macht een zekere handelingsvrijheid moet hebben om effectief overheidsbeleid te kunnen voeren. Anderzijds moet het gekozen parlement de nodige controle-instrumenten hebben, om te grote afwijkingen in het bestuur te kunnen corrigeren.

De uitvoerende macht heeft voor wat betreft wetgeving in het algemeen recht van initiatief; de regering dient wetsontwerpen in, terwijl het zelf niet de wetgevende macht is. De *check* ligt er voor wat betreft de wetgeving in, dat het parlement het wetsontwerp moet goedkeuren, en zelf uiteraard ook initiatiefrecht heeft. Zo hebben regering en parlement een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de wetgeving.

Verder kent iedere parlementaire democratie een scala aan rechten en controlemechanismen van de wetgevende macht (parlement) ten opzichte van de uitvoerende macht (regering), en andersom. De sterkste vormen daarvan zijn het recht van een regering het parlement te ontbinden tegenover het recht van het parlement om de regering naar huis te sturen.

Iets jonger dan de *Trias politica* is de tweedeling tussen monistische en dualistische denkbeelden in de politiek. Deze discussie past niet in het klassieke beeld van de *Trias politica*, maar is later vanuit de praktijk ontstaan.

Met dualisme bedoelt men in het algemeen, dat parlement en regering als twee gescheiden machten tegenover elkaar staan, vooral waar het wetgeving aangaat,

in de woorden van Thorbecke als ... *een verband van elkander wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid samen te werken.*<sup>19</sup>

Anderzijds is monisme de term voor een situatie waarin één van beide spelers, volksvertegenwoordiging of regering, de boventoon voert. Oorspronkelijk bedoelde men hiermee een overheersende rol van het *parlement* in de wetgeving, zoals in het begin van de twintigste eeuw in Nederland. Wanneer het parlement echter van dag tot dag te veel bemoeienis heeft met het bestuur, bedreigt dit de slagvaardigheid van de regering. De logische reactie hierop is een terugkeer naar een dualistische opvatting.<sup>20</sup>

Het type monisme dat we in Aruba aantreffen, is meer een overheersende rol van de *regering*, waarbij het parlement een ondergeschikte rol speelt. Vaak hoort men hier de term *stempelparlement* gebruiken. Dit heeft echter meer te maken met het gedrag van politieke partijen dan met opvattingen over de taakverdeling tussen parlement en regering.

Monisme en dualisme zijn termen voor opvattingen over hoe de verhouding tussen parlement en regering zou moeten zijn, niet voor een feitelijke situatie.

#### 1.6.2 De verhouding regeringsfractie-regering

Er is een aantal factoren dat deze verhouding compliceert. In eerste instantie de rol van politieke partijen. Een kabinet dient te steunen op een meerderheid in het parlement. De parlementaire meerderheid ziet het als haar taak het kabinet in het zadel te houden. Dit verzwakt de controlerende taak van de regeringsfracties. In Aruba bestaat er naast de fractiediscipline ook een sterke partijdiscipline. Het beleid komt tot stand in het politiek vooroverlegcircuit (lees: in het partijhuis). Slechts de formele besluitvorming vindt plaats in de Staten. Eerdergenoemd pamflet van de Sindicatonan den Union uit 1995 verwoordt de afhankelijke positie van de regeringsfracties zeer treffend: *Nos sistema constitutional ta sigui e principio di Trias Politica... sinembargo, aki na Aruba mas bien ta Gobierno ta controla Staten..... e echo (ta) cu mayoria di miembro di Staten, specialmente di coalicion, ta drenta Parlamento di cabe di boto.*<sup>21</sup>

In dezelfde alinea wordt gepleit voor follow-up aan het *rapport Botting* over verzelfstandiging van de Staten<sup>22</sup> waarover hieronder meer.

Gelijkgestemd is de bijdrage van Ralph van Breet aan de artikelenbundel ter gelegenheid van tien jaar Status Aparte. Hij spreekt zelfs van een *partidocracia* om aan te geven dat het Land niet wordt geleid door een uitvoerende regering en een controlerend parlement, maar door partijen die uit één blok bestaan. .... *generalmente ta e lidernan aki ta bira Minister y e di dos team e ora ei ta bira miembro di Staten. Bo ta kere cu e B-team aki por controla e A-team?*<sup>23</sup>

Een en ander leidt tot gebrek aan scheiding der machten, we bereiken een situatie die wordt beschreven als een *stempelparlement*. De politieke kleur bepaalt het standpunt, niet inhoudelijke argumenten. *De controlerende taak haperde, omdat ook parlementariërs afhankelijk waren van partijloyaliteit en patronage bij het verwerven en behouden van een statenzetel* schrijven Alofs en Merkies<sup>24</sup> in een rake typering van

de politieke cultuur rond de afkondiging van de Status Aparte, een analyse die sindsdien maar al te relevant is gebleven.

Op zichzelf leidt gebrek aan machtenscheiding niet direct naar een gebrekkige parlementaire democratie. Het Britse systeem is weliswaar monistisch, maar dit land kent een levendige debatcultuur en een zeer sterke inhoudelijke manier van oppositie voeren.

De debatcultuur is echter afwezig in de Arubaanse parlementaire traditie. Partijbinding is belangrijker dan argumenten; voorzover er verschil van mening is tussen regerend gedeelte van de partij en controlerend gedeelte – fractie – wordt dit reeds buiten het parlement opgelost. In het parlement ontstaat daardoor geen debat tussen regeringsfractie en regering, en niet tussen regeringsfractie en oppositie.

Het parlement speelt slechts formeel de rol van medewetgever. Gezien de totale identificatie van regeringsfractie met regering komt het slechts zelden tot politiek inhoudelijke amendementen. Niet van de zijde van de regeringsfractie(s), de invloed is immers reeds achter de schermen uitgeoefend. Niet van de oppositie; de kans dat deze worden aangenomen is verwaarloosbaar.

Initiatief-landsverordeningen zijn om dezelfde redenen schaars. Van dit recht wordt sporadisch gebruik gemaakt.

### *1.6.3 De verhouding regering-oppositie en regeringsfractie-oppositie*

Bij een gebrek aan onafhankelijke rol van de regeringsfracties wordt de daadwerkelijke controle op de regering aan de oppositie overgelaten. De verhouding tussen oppositiepartijen en regering kenmerkt zich door eerdergenoemde verregaande polarisatie.

Wanneer ministers het parlement toespreken, richten zij zich automatisch tegen de oppositiebanken. De parlementariërs van de regeringspartijen zijn niet de “gesprekspartners”. Suggesties van de oppositie worden stelselmatig met wantrouwen ontvangen, en in de regel genegeerd.

De oppositie ziet het als haar taak de regering te kritiseren maar vervalt vaak in het patroon van het in alle omstandigheden aanvallen van de regering.

Momenten waarop samenwerking tussen regering en oppositie nodig en mogelijk zijn, worden niet benut.

Het goed functioneren van de parlementaire democratie komt echter werkelijk onder druk te staan, wanneer de regeringsfracties(s) die de meerderheid vormen, hun meerderheidspositie gaan gebruiken om de gang van zaken in het parlement naar hun hand te zetten. Dit risico wordt vergroot door het feit dat de Statenvoorzitter volgens de gewoonte wordt gekozen uit de grootste (regerings-)fractie.

Het risico van manipulatie doet zich voor, wanneer de agenda van de Staten in het nadeel van de oppositie wordt samengesteld, of wanneer er bij de samenstelling van parlementaire delegaties partijbelangen de voorrang krijgen.

Uitholling van de positie van het parlement komt ook voor wanneer de regeringsfracties niet in het geweer komen tegen bepaalde handelingen van de regering, die de parlementaire rechten schenden, omdat de partijdiscipline dit vereist.

#### *1.6.4 De verhouding parlement – regering samengevat*

Samengevat is er in de huidige politieke cultuur geen sprake van een eenheid van het parlement als instituut ten opzichte van de regering, waarbij het parlement de controlerende rol speelt ten opzichte van de regering. Er wordt niet gewerkt volgens het principe van dualisme. Veeleer is er een tweedeling met aan de ene kant regering plus regeringsfracties, en anderzijds de oppositie. Deze polarisatie betekent een ernstige verschraving van de politiek, en is, naast de kwaliteit van het bestuur als zodanig, één van de oorzaken van het gebrek aan vertrouwen in de politiek.

- Het is van groot belang voor de kwaliteit van de parlementaire democratie dat regerende partijen ervaren en krachtige volksvertegenwoordigers in de Staten plaats laten nemen, en niet alle ervaren politici doorschuiven naar ministersposten.
- Om de rol van het parlement als controleur van de regering waar te maken, is een zeker niveau van dualisme noodzakelijk. Zowel de regerings- als de oppositiefracties moeten volwassen en kritische gesprekspartners zijn van de regering. Dit is een kwestie van cultuur in de verschillende politieke partijen.
- Oppositiefracties en regering dienen het landsbelang niet, wanneer zij blijven steken in een sfeer van onderling wantrouwen en polarisatie. Het functioneren van de parlementaire democratie is ermee gediend, wanneer er met kracht van argumenten wordt gestreden, en wanneer de standpunten van de tegenpartij niet op voorhand worden afgewezen.
- Beslissingen die bepalend zijn voor de lange termijn-ontwikkeling van het Land overstijgen de partijpolitiek. In zulke zaken dient de regering de dialoog met de oppositie en maatschappelijke organisaties te zoeken.

## Hoofdstuk 2. Institutionele problemen rond het Arubaanse parlement

In een beschouwing over het Arubaanse parlement mag een korte, theoretische reflectie op de begrippen democratie en vertegenwoordiging niet ontbreken. Pas als men de basis begrijpt kan men de gebreken van ons parlementair stelsel naar waarde schatten of beter gezegd de ernst van deze gebreken inzien.

De Griekse filosofen hebben ons door hun geschriften geleerd dat er in essentie drie regeringsvormen zijn: de monarchie, de aristocratie en de politeia (de democratie). Het onderscheidend criterium is het aantal personen dat betrokken is bij de statelijke beslissingen. In de politeia, in tegenstelling tot de twee andere vormen, participeert de gehele bevolking in de besluitvorming. Democratie wordt dan ook omschreven als ‘volksregering’. Volgens de opvattingen van de Franse filosoof Rousseau dienen alle individuen zich te richten op de ‘volonté generale’ (de algemene wil). Niemand mag uitgesloten worden. Hun denken moet verlicht worden door die algemene wil. Dan pas ontstaat er eenheid. Dan pas kan het volk als eenheid optreden en handelen. Algemene wetten kunnen dan tot stand worden gebracht. Vanuit het oogpunt van zeggenschap is Rousseau’s theorie te verdedigen. Maar er valt natuurlijk het een en ander op af te dingen aangezien het onmogelijk is om de gehele bevolking bij iedere politieke beslissing te betrekken. Met andere woorden, vanuit de doelmatigheid gezien is het onhoudbaar.

Anderen hebben Rousseau’s ideeën als basis genomen en een evenwicht gezocht tussen zeggenschap en doelmatigheid. Het gehele volk treedt niet handelend op maar machtigt een kleine groep individuen. Deze individuen vertegenwoordigen het volk. Ze handelen namens het volk. Zie hier de idee van de representatieve democratie! Het is deze vorm van de democratie die zijn weg heeft gevonden naar de (meeste) constituties in het Westen. Ook de Staatsregeling van Aruba gaat van genoemd concept uit. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken W.F. De Gaay Fortman gaf in 1974 de volgende opvatting over de betekenis van de term democratie: *Tot de democratie behoort naar onze opvattingen de representatieve democratie met zoveel mogelijk invloed van de burger en een voortdurend streven om die invloed zo sterk mogelijk te maken; in de tweede plaats respect voor minderheden, en waar mogelijk invloed van de minderheden, waarbij overigens, de democratie, wil zij werken, onvermijdelijk de meerderheid laat beslissen. In de derde plaats behoort tot de opvatting van de democratie dat men niet moet schromen het gezag te gebruiken om aanslagen op de democratische rechtsorde te keren.*<sup>25</sup>

Na deze korte bespreking van deze basisbegrippen volgt er nu een uiteenzetting van de plaats van het parlement in ons staatsbestel. Aan bod komen de organisatie en bevoegdheden van de Arubaanse Staten. Ieder onderdeel wordt kritisch onder de loep genomen en geanalyseerd. Ook de parlementaire praktijk maakt deel uit van het onderzoek. We sluiten af met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

## 2.1 De plaats van de Staten in het Arubaanse staatsbestel

Hoofdstuk III van de Staatsregeling constitueert de Staten van Aruba.<sup>26</sup> In 23 artikelen worden inrichting, samenstelling, bevoegdheden en werkwijze van het parlement geregeld.<sup>27</sup> Aan bod komen zaken zoals de omvang van het Statencollege (artikel III.2), de ontbinding (artikel III.14) en de parlementaire immuniteit (artikel III.20). Daarnaast vinden we in hoofdstuk V een aantal rechten: het recht van initiatief, het recht van amendement en het budgetrecht. Laatstgenoemde hoofdstuk gaat over wetgeving en bestuur. Ook het Reglement van Orde van de Staten is een bron van parlementair recht. Naast deze geschreven bronnen bestaan er ook ongeschreven rechtsregels. Het functioneren van het parlement wordt ook beheerst door allerlei spelregels en gewoonten - conventies - die soms over een wat langere tijdspanne tot ontwikkeling zijn gekomen.<sup>28</sup>

We kunnen de vooraanstaande plaats van het parlement in het bestel mede afleiden uit het feit dat het parlement zijn basis vindt in de Staatsregeling. In de literatuur zou de Arubaanse constitutie worden getypeerd als een *rigid constitution*.<sup>29</sup> Wat betekent dat deze slechts gewijzigd kan worden na een zware procedure.<sup>30</sup> Een van de aspecten van de procedure is de noodzaak van een gekwalificeerde meerderheid van twee derden van het aantal zitting hebbende Statenleden<sup>31</sup>. De grondwetgever heeft aldus wijzigingen ten aanzien van het parlement buiten het bereik geplaatst van een gewone meerderheid van de Staten.

Een vaak gehoorde uitspraak is dat de Staten het hoogste orgaan zijn. Met andere woorden, het parlement is de hoogste gezagsdrager in het land. Men doet deze uitspraak aangezien de Staten de enige instelling is die een rechtstreekse democratische grondslag heeft. Andere instellingen, zoals de regering, hebben een afgeleide democratische basis. Deze uitspraak is echter niet in overeenstemming met de Staatsregeling. In tegenstelling tot vele constituties gaat de Staatsregeling – trouw aan de Nederlandse traditie - voorbij aan het vraagstuk van de soevereiniteit. In de Verenigde Staten is het volk soeverein. In het Verenigd Koninkrijk en in vele voormalige Britse territoria wordt de soevereiniteit van het parlement beleden. Het parlement in Londen is dus de hoogste gezagsdrager. In de Nederlandse staatsrechtelijke literatuur heeft Van der Hoeven de term soevereiniteits-dragende instellingen gelanceerd. Binnen het Nederlandse stelsel is er niet een macht aan te wijzen die bekleed is met het hoogste gezag. Er is eerder sprake van een verdeling van dit gezag over verschillende organen. Volgens Bovend'Eert en Kummeling gaat het niet om hiërarchische verhoudingen. In essentie gaat het om de wijze waarop het parlement is ingericht en de manier waarop de bevoegdheden verdeeld zijn over het parlement en de andere overheidsorganen, en ook de wijze waarop hun onderlinge verhouding door de grondwet is geregeld. Deze gedachte geeft kernachtig weer wat de plaats is van de Staten in het bestel.<sup>32</sup> Hieronder werken we deze gedachte verder uit.

## 2.2 Organisatie

Onafhankelijkheid en zelfstandigheid zijn voor een parlement zeer belangrijke institutionele beginselen. Zij vormen het fundament van ieder parlement. Op vier terreinen zijn deze beginselen concreet uitgewerkt: *normativa* (regelstellend), *presupuestaria* (budgettair), *de gobierno* (bestuurlijk) en *administrativa* (personeel).<sup>33</sup>

### 2.2.1 Reglement van Orde

Het eerste punt betreft het recht van het parlement zijn eigen reglement van orde vast te stellen. Artikel III.21 Staatsregeling bepaalt dat de Staten het reglement van orde voor hun vergaderingen vaststelt. De Staten zijn vrij naar eigen inzicht hun reglement vast te stellen en te wijzigen. De regering mag zich dus niet inlaten met deze bevoegdheid. De inhoud van het reglement mag niet in strijd zijn met hogere normen zoals de Staatsregeling.<sup>34</sup> De grondwetgever achtte een expliciete opdracht in de Staatsregeling nodig vanwege het belang van een reglement van orde voor de werkwijze van de Staten.<sup>35</sup>

Het reglement regelt de te volgen werkwijze met betrekking tot mondelinge of schriftelijke vragen aan de ministers, de interpellaties, de vaste commissies, de samenstelling van de commissies, etc. De voorzitter van de Staten is gehouden op basis van het reglement de werkzaamheden te leiden.<sup>36</sup> In de dagelijkse praktijk dient de voorzitter het reglement te interpreteren. Een aantal belangrijke precedentes kunnen hem een bepaalde richting aangeven, maar in de meeste gevallen dient hij creatief te zijn en een ‘nieuwe’ oplossing te zoeken voor het probleem dat zich aandient. De voorzitter probeert dan een consensus te zoeken onder de leden. Deze zoektocht is niet makkelijk aangezien de meerderheid en de oppositie zullen proberen hun eigen interpretatie te doen gelden. De interpretatie van het reglement en de toepassing ervan ‘verworden’ hierdoor tot felle proceduredebatten tussen meerderheid en oppositie. Maar wat is eigenlijk het doel van een reglement van orde? Het reglement heeft een organisatorisch-huishoudelijk karakter en heeft als doel een complex aan voorschriften te geven om het parlementaire werk te ordenen en sturen.<sup>37</sup> Deze regels zijn onafhankelijk van toevallige parlementaire meerderheden.

Interessant is het verschil in redactie van artikel III.21 en artikel II.6 lid 6 Staatsregeling. Laatstgenoemde bepaling draagt de vaststelling van het reglement van orde van de ministerraad op aan de regering. Het ontwerp-reglement behoeft goedkeuring bij landsverordening. De toelichting bij de Staatsregeling zwijgt over het waarom van deze keuze. Ons inziens heeft de grondwetgever meerdere organen willen betrekken bij de vaststelling. Deze organen fungeren als een soort ‘check’ op de ministerraad.

Er zijn geen noemenswaardige issues rondom het reglement van orde. We plaatsen even enkele korte, algemene opmerkingen. De Staten zouden

periodiek een onderzoek moeten instellen naar nieuwe ontwikkelingen in het parlementair leven. Deze ontwikkelingen moeten vervolgens een plaats krijgen in het reglement. Hierdoor lopen de praktijk en de tekst van het reglement niet te ver uit elkaar. Dit bevordert de rechtszekerheid en zorgt dan voor minder discussies over interpretatie. In de tweede plaats is het aan te bevelen een uitgebreide toelichting te schrijven op het reglement. Ook dit zorgt voor minder debatten over interpretaties. De leden van de Staten, in het bijzonder de voorzitter, weet dan beter hoe bepaalde artikelen uitgelegd dienen te worden.

- Het Reglement van Orde van de Staten dient periodiek te worden getoetst aan de eigen praktijk en aan nieuwe internationale inzichten.
- Er dient een uitgebreide toelichting te komen op het Reglement, om onnodige discussies over de uitleg van bepaalde punten te voorkomen.

### 2.2.2 *Eigen begroting*

Het tweede punt is de budgettaire autonomie van het parlement. In het rapport Botting wordt gesteld dat uit onderzoek is gebleken dat er verschillende modaliteiten zijn voor wat betreft de betrokkenheid van het parlement bij de opstelling van zijn eigen begroting.<sup>38</sup> Vaak wordt de begroting geheel zelfstandig vastgesteld. In andere gevallen gebeurt dit in samenwerking met de regering. In Spanje erkent de grondwet bijvoorbeeld het recht van het parlement om zelfstandig zijn begroting vast te stellen. Aan de andere kant legt de grondwet het initiatief om tot een begroting te komen bij de regering. Om deze twee gedachten met elkaar te verzoenen zendt het parlement een ontwerp-begroting aan de regering. De regering brengt het ontwerp onder bij de ontwerp-begroting van Algemene Zaken. Dit gebeurt zonder het ontwerp van het parlement te wijzigen.

In Nederland maken de uitgaven van de Staten-Generaal deel uit van hoofdstuk II van de rijksbegroting.<sup>39</sup> Dit hoofdstuk heet 'Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koningin'. Jaarlijks zenden de kamers der Staten-Generaal een raming van hun uitgaven aan de regering. In de tweede kamer wordt deze raming opgemaakt door het Presidium. In de tachtiger jaren is het een aantal keren voorgekomen dat de verantwoordelijke minister de geraamde bedragen verlaagde. Thans pleegt de regering deze bedragen ongewijzigd te laten. In tegenstelling tot Spanje, huldigt de Nederlandse constitutie niet met zoveel woorden het recht van het parlement om zelfstandig de begroting vast te stellen.

De Arubaanse situatie lijkt op de Nederlandse situatie. Een wenselijkheidsbegroting (basisraming) wordt door de Staten opgemaakt en naar de minister van Algemene Zaken gezonden. De Statenbegroting wordt onderdeel van de begroting van Algemene Zaken. Deze minister stuurt het door naar de minister van Financiën die het dan met de andere delen van de

Landsbegroting indient bij de Staten vóór 1 september. Om de onafhankelijkheid van de Staten te verzekeren dienen er afspraken te worden gemaakt tussen de regering (minister van Algemene Zaken) en de Staten. Uitgangspunt moet zijn dat de wenselijkheidsbegroting niet wordt aangetast en dat het feitelijke beheer over de begrotingsmiddelen bij de Staten zelf berust. Het doel is om er voor te zorgen dat de Staten zo onafhankelijk mogelijk van de regering kan functioneren. Natuurlijk heeft de minister formeel het recht om wijzigingen aan te brengen in de wenselijkheidsbegroting. De Staatsregeling gaat er namelijk vanuit dat de regering de verantwoordelijkheid draagt voor de indiening van de begroting. Maar wil het parlement haar controlerende taak naar behoren kunnen uitoefenen dan dient ze het beheer van eigen middelen in handen te houden. Het gevaar bestaat dat als het parlement te afhankelijk is van de regering, de regering geneigd zou kunnen zijn om de bijdragen aan het parlement te verlagen als het parlement zich te kritisch opstelt. Het is aan te bevelen de begrotingen van de Staten van Aruba, de Algemene Rekenkamer en de Raad van Advies in een apart hoofdstuk van de landsbegroting onder te brengen.<sup>40</sup> Dit hoofdstuk krijgt dan als titel Hoge Colleges van Staat. Dit hoofdstuk komt dan voor de hoofdstukken van de verschillende ministeries. We kunnen misschien zelfs een stapje verder gaan. In sommige landen bemoeit de regering zich op geen enkele manier met de begroting van het parlement. In deze landen maakt het parlement haar eigen begroting op en keurt het goed. Men kan zeggen dat in deze landen de budgettaire autonomie volledig is gerealiseerd. Willen we in Aruba dit systeem invoeren dan moeten we een aantal wijzigingen invoeren in de Staatsregeling en andere regelingen.

- De begroting van de Staten mag door de verantwoordelijke minister slechts onder zeer zwaarwegende omstandigheden worden gewijzigd.
- Het feitelijke beheer over de begrotingsmiddelen behoort bij de Staten zelf te liggen.
- Er dient op termijn een apart begrotingshoofdstuk “Hoge colleges van Staat” te komen, waarin de begrotingen van de Staten, de Rekenkamer en andere onafhankelijke instanties een plaats krijgen.

### 2.2.3 *Interne organisatie*

Naast de zelfstandigheid om haar eigen reglement vast te stellen en haar eigen begroting op te stellen dient het parlement in alle zelfstandigheid leiding te kunnen geven aan haar organisatie. En ze moet zelf bepalen hoe de organisatie wordt ingericht. Een drietal zaken wordt hieronder besproken: het voorzitterschap van de Staten, het commissiestelsel en de eedaflegging.

#### 2.2.3.1 VOORZITTERSCHAP

We zien dat de Staten zelf de geloofsbrieven van nieuw gekozen leden onderzoekt. Een punt dat op dit moment wat problematisch is is de manier

waarop de ambten van Statenvoorzitter en –ondervoorzitter worden vervuld. Artikel III.12 lid 1 Staatsregeling bepaalt dat de voorzitter en de ondervoorzitter van de Staten op voordracht van de Staten door de regering worden benoemd. Het reglement van orde geeft nadere regels over deze benoemingen. De Staten moeten in hun eerste openbare vergadering na een periodieke aftreding of na een ontbinding over gaan tot het opmaken van de voordrachten. Deze worden aan de regering voorgelegd. De regering heeft het recht de voorgedragen kandidaten wel of niet te benoemen. Door deze regel is de gewoonte gegroeid dat tijdens de formatie van een nieuw kabinet de posten van voorzitter en ondervoorzitter van de Staten deel uitmaken van het onderhandelingspakket. Als de ene partij een bepaalde ministerspost claimt dan wil een andere partij bijvoorbeeld het voorzitterschap van de Staten. Wij zijn van mening dat dit anders moet. Het kan niet zo zijn dat de regering bepaalt wie voorzitter en ondervoorzitter worden van de Staten. Dit is niet in overeenstemming met de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van het parlement. Verschillende opties zijn mogelijk. De Staten kunnen in het reglement van orde vastleggen dat het voorzitterschap naar de grootste regeringsfractie gaat. Het vice-voorzitterschap gaat dan naar de grootste oppositiefactie. Een andere mogelijkheid is om het volgende. In navolging van Nederland is het misschien aan te bevelen dat de Staten haar eigen voorzitter en ondervoorzitter kiest. We hebben kunnen zien na de tweede kamerverkiezingen in Nederland van 2002 dat enkele kandidaten naar voren zijn geschoven voor de post van voorzitter van de kamer. In een openbare vergadering hebben alle leden hun stem kunnen uitbrengen op een van de kandidaten. De kandidaat met de meeste stemmen is voorzitter geworden. Dit is eigenlijk de meest democratische manier.

#### 2.2.3.2 COMMISSIESTELSEL

Een algemeen misverstand over het functioneren van het parlement is dat alle 21 Statenleden betrokken zijn bij het parlementair werk. Echter, veel werk wordt in kleiner verband verricht. Het reglement van orde roept een commissiestelsel in het leven. Het doel van dit stelsel is om het werk wat efficiënter te laten verlopen. Er zijn verschillende soorten commissies. De belangrijkste commissie is de Centrale Commissie. In deze commissie zitten alle Statenleden. Daarnaast zijn er vaste (permanente) commissies. Deze commissies zijn min of meer ingedeeld naar de ministeries. In de vaste commissies zitten leden uit de verschillende fracties. In het ideale geval leveren de fracties hun specialisten aan de verschillende vaste commissies. Voor een kleine fractie is dit moeilijk. Een persoon moet dan in te veel commissies plaatsnemen. Hierdoor krijgt hij niet de kans om zich in een bepaald onderwerp te verdiepen. Dit heeft dan weer gevolgen voor de manier waarop het Statenlid zijn taken vervult.

Een speciaal geval is de Commissie voor de Landsuitgaven, die ook permanent van aard is. Deze is in 1998 ingesteld met als doel de gehele Staten voor te lichten over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de landsuitgaven.<sup>41</sup>

Als laatste kent het reglement de bijzondere commissies, die tijdelijk van aard zijn. De Staten kunnen een bijzondere commissie in het leven roepen om onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp. De bevindingen van de commissie worden in een verslag neergelegd en aangeboden aan de Staten. Zo wordt er nu binnen de Staten nagedacht over het instellen van een commissie die de bevindingen van de zogeheten Waarheidscommissie gaat onderzoeken.

Het commissiestelsel van de Staten functioneert niet optimaal. Sommige commissies vergaderen zelden.<sup>42</sup> Dit kan te wijten zijn aan het feit dat de commissievoorzitter zijn commissie niet bijeen roept. Dit probleem kan op een eenvoudige wijze worden opgelost. De Statenvoorzitter kan periodiek de commissievoorzitters op dit punt attenderen. Men kan ook kiezen voor een structurele oplossing. Als de voorzitter de commissie niet bijeen roept dan hebben drie leden het recht dit te doen. Deze constructie is niet vreemd. Het komt voor bij stichtingen en verenigingen. Dit recht moet dan wel in het reglement worden vastgelegd. Onlangs sprak de fractievoorzitter van de MEP, ir. E.M. Jacobs, zijn bezorgdheid uit over de parlementaire commissies. Hij weet het gebrekkig functioneren van deze commissies aan het tekort aan ondersteuning van de leden der Staten. Bij meer ondersteuning zouden de commissies beter toegerust zijn om hun wetgevende en controlerende taken uit te voeren.

Openbaarheid is een democratisch-rechtsstatelijk beginsel. Sinds 1998 zijn de vergaderingen van de Centrale Commissie openbaar, tenzij anders wordt bepaald. De bijeenkomsten van de vaste commissies zijn niet openbaar. Dit staat in het reglement. Het idee achter besloten vergaderingen is dat de leden vrijuit kunnen spreken en op een eeder ingenomen stanpunt kunnen terug komen. Openbaarheid maakt het mogelijk controle uit te oefenen terwijl beslotenheid wantrouwen kan wekken. Burgers kunnen het parlementair werk leren waarderen als ze hun vertegenwoordigers aan het werk zien. In Nederland zijn alle vergaderingen van de vaste commissies uit de tweede kamer openbaar. Wij zijn van mening dat tegenwoordig openbaarheid de regel moet zijn voor alle vergaderingen van het Arubaans parlement. Het spreekt voor zich dat in bijzondere gevallen van de regel wordt afgeweken. Het is de moeite waard om na te denken over het toelaten van de tv en de radio in het Statengebouw tijdens de vergaderingen. Zowel tot de plenaire als de commissievergaderingen. Het gevaar bestaat natuurlijk dat door de aanwezigheid van televisie de Statenleden zich populistisch gaan gedragen. Het achterban kan immers direct hun optreden zien. Voordat de televisie en de radio (en ook de kranten) worden toegelaten dienen zij zich te bekwamen in het functioneren van het parlement. Hierdoor kunnen ze op een professionele en objectieve wijze verslag doen. Ze vervullen hun taak van 'waakhond' van de democratie.

Een ander aspect van openbaarheid is het publiceren van de notulen van de Statenvergaderingen. Voor het publiek zijn de gepubliceerde notulen moeilijk toegankelijk. Met de moderne technologie is het makkelijk deze documenten

toegankelijk te maken. De Staten zouden dit via een website kunnen doen. Echter, men moet het belang ervan inzien. Het is ook bekend dat er een grote achterstand bestaat in het uitwerken van deze notulen. Het is dan moeilijk na te gaan hoe een bepaalde discussie is verlopen en wat de standpunten waren van de verschillende fracties. Deze achterstand dient zo snel mogelijk te worden weggewerkt.

#### 2.2.3.3 EEDAFLEGGING

Als laatste punt bij dit onderdeel nog even de eedaflegging. Conform artikel III.11 Staatsregeling dienen de nieuwgekozen Statenleden de eed af te leggen in handen van de Gouverneur. Dit gebeurt feitelijk op het kabinet van de Gouverneur. De aanvaarding van het ambt door aflegging van de eed dient om de verantwoordelijkheden van het ambt te benadrukken.<sup>43</sup> Het is niet in overeenstemming met de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Staten dat de eed in handen wordt gelegd van het hoofd van de regering en ook nog buiten het parlamentsgebouw. Het is aan te bevelen de Staatsregeling op dit punt te wijzigen. De leden van de Staten dienen de eed af te leggen in handen van de (tijdelijke) voorzitter van de Staten. Een stap in de goede richting is al gezet. Na de Statenverkiezingen van 2002 vond de eedaflegging plaats tijdens de eerste openbare vergadering van de Staten op 30 oktober 2002. Alle leden legden in het Statengebouw de eed af in handen van de Gouverneur.<sup>44</sup>

#### 2.2.4 *Personeel*

Eeuwenlang was het ambt van parlementariër een part-time functie. De wetgevende en controlerende arbeid van het parlement was gering. Tegenwoordig is de werklust van parlementen overal ter wereld groot. Dit heeft met een aantal ontwikkelingen te maken. Zo hebben onder andere de groei van de zogenaamde verzorgingsstaat en de internationalisering van de samenleving hun bijdrage geleverd. Deze ontwikkelingen dwingen de overheid tot het maken van meer en meer regels. Ook in de Staten van Aruba neemt de werklust toe. Deze situatie vraagt niet alleen om parlementariërs die expertise hebben op allerlei beleidsterreinen en die toegewijd zijn. Deze situatie vraagt ook om professionele ondersteuning op verschillende niveau's.

#### 2.2.4.1 GRIFFIER

Ondersteuning is in de eerste plaats nodig op het niveau van het parlement als geheel. Artikel III.12 lid 3 Staatsregeling schrijft voor dat de griffier door de Staten wordt benoemd, geschorst en ontslagen. De griffier heeft als taak o.a. het voorbereiden, vastleggen en uitwerken van beslissingen van de Staten en de commissies.<sup>45</sup> Daarnaast adviseert hij de Statenvoorzitter en individuele leden over procedurele en staatsrechtelijke aspecten. Naast de griffier worden ambtenaren aan de griffie toegevoegd. Zij worden op verzoek van de griffier door de regering ter beschikking gesteld van de griffier.<sup>46</sup> Bij ambtenaren dient men te denken aan werksters, bodes, plaatsvervangende griffiers en andere medewerkers die ondersteuning verlenen (stenografisch personeel). De

bevoegdheid om deze personen aan te stellen moet bij de Staten zelf liggen en niet bij de regering. Dit moet in overeenstemming worden gebracht met de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Staten. Het moet niet zo zijn dat de Staten afhankelijk zijn van de welwillendheid van de regering.

#### 2.2.4.2 FRACTIEMEDEWERKERS

Naast de griffier en ‘zijn’ ambtenaren dienen er op het niveau van de fracties ondersteuning te zijn. Er zijn reeds fondsen gereserveerd op de parlementaire begroting voor het aantrekken van fractiemedewerkers. Fracties hebben behoefte aan ondersteuning in hun politieke werk. Deze medewerkers kunnen allerlei werkzaamheden verrichten ten behoeve van de fractie. Zo kunnen zij allerlei stukken samenvatten voor de leden van de fractie. Waar leden nu soms noodgedwongen onvoldoende voorbereid deelnemen aan een vergadering kunnen ze dan altijd voorbereid zijn. Medewerkers kunnen ook helpen bij de standpuntbepaling van de fractie. Door onderzoek te doen en de stukken te analyseren kunnen zij een standpunt helpen formuleren langs partij- en fractielijnen. Waar de griffie zich neutraal moet opstellen naar de Statenleden toe dient de fractiemedewerker juist voeling te hebben met het gedachtengoed van de partij.

Enkele jaren geleden hebben de Staten een principe-besluit aangenomen met betrekking tot de aanstelling van fractiemedewerkers.<sup>47</sup> Tegenwoordig staat het zelfs op de begroting van de Staten. Maar tot de dag van vandaag zijn geen medewerkers aangesteld. Jarenlang was het argument een gebrek aan ruimte voor om medewerkers te huisvesten. Het is niet duidelijk wat tegenwoordig het argument is.

In veel buitenlandse parlementen worden individuele volksvertegenwoordigers bijgestaan door persoonlijke medewerkers. Het lijkt voor de hand te liggen dat ook hieraan behoefte is in de Staten van Aruba.

- Benoeming van voorzitter en vice-voorzitter van de Staten dient een aangelegenheid van de Staten zelf te zijn, waarmee de regering geen bemoeienis heeft.
  - De voorzitter van de Staten dient door de Staten zelf uit eigen kring te worden gekozen.
  - Voor het evenwicht in de Staten verdient het aanbeveling dat op de posten van voorzitter en vice-voorzitter één lid van een regeringsfractie en één lid van een oppositiefractie plaatsnemen.
- 
- Een commissievergadering van de Staten moet niet alleen door de voorzitter, maar ook door drie leden van die commissie bijeengeroepen kunnen worden.
  - Alle commissievergaderingen van de Staten dienen openbaar te zijn, tenzij het Landsbelang zich daartegen verzet.

- Toelating van TV en radio tot alle openbare (commissie)vergaderingen dient te worden onderzocht, waarbij het recht op openbaarheid moet worden afgewogen tegen de kwaliteit van het debat in de vergaderingen.
  - Er dient zo snel mogelijk een systeem van digitale verwerking en openbaarmaking van de notulen van de Staten te komen, inclusief publicatie via het internet.
  - De bestaande achterstanden in de verwerking van de notulen dienen vervolgens te worden weggewerkt.
- De eedaflegging van de Statenleden dient niet langer plaats te vinden aan de gouverneur, maar aan de (tijdelijke) voorzitter van de Staten. Dit vergt wijziging van de Staatsregeling.
- De bevoegdheid tot aanname en ontslag van de griffier en het personeel van de griffie dient bij de Staten zelf te liggen, niet bij de regering.
  - Er dient onverwijld te worden overgegaan tot de aanstelling van fractiemedewerkers, te meer omdat het besluit hiertoe reeds lang is genomen, en de meeste voorwaarden hiervoor reeds zijn geschapen.
  - Na de aanstelling van fractiemedewerkers dient er een behoeftenonderzoek te komen naar de wenselijkheid van persoonlijk medewerkers.

## 2.3 Parlementaire rechten

In het voorgaande deel is de interne organisatie van het parlement aan bod gekomen. Men krijgt een scherp beeld van de plaats van de Staten in het staatsbestel door de interne organisatie te bestuderen. Dit beeld wordt scherper door te kijken naar de onderlinge verhouding tussen de Staten en de regering. Deze organen onderhouden een tweetal relaties.<sup>48</sup> Op de eerste plaats werken ze samen bij het vaststellen van wetten. Staten en regering zijn samen de wetgever. Met andere woorden, de Staten zijn mede-wetgever. Daarnaast is er de ministeriële verantwoordelijkheid. Belinfante heeft ons geleerd dat er geen bevoegdheid bestaat zonder verantwoordelijkheid. Ministers dienen verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging over het door hen gevoerde beleid. Zij dienen gevraagd en ongevraagd het parlement te informeren over hun beleid. De Staten hebben de taak het werk van de ministers te controleren. De Arubaanse constitutie heeft het parlement instrumenten verschaft ter uitvoering van zijn wetgevende en controlerende taken. Hieronder volgt een opsomming van deze instrumenten.

### 2.3.1 *het recht van initiatief*

Op grond van de Staatsregeling hebben de Staten het recht een voorstel van landsverordening in te dienen.<sup>49</sup> In de praktijk maken zij hier weinig gebruik van. Het initiatief tot het indienen van voorstellen van landsverordeningen gaat in de meeste gevallen uit van de regering. Zoals bekend is het opstellen van een

voorstel van landsverordening ingewikkeld en tijdrovend. Statenleden hebben vaak ontoereikende kennis van wetgevingstechniek. In de praktijk roepen Statenleden de hulp in van directie Wetgeving. Misschien zullen we een toename zien van het aantal initiatief-voorstellen als de Statenleden meer ondersteuning krijgen in de vorm van fractiemedewerkers. Een dergelijke ontwikkeling –meer voorstellen van landsverordening uit de Staten – zou toe te juichen zijn.

#### 2.3.1.1 SPREEKTijd

Bij de behandeling van een landsverordening is de spreektijd onevenwichtig verdeeld. Een Statenlid krijgt 20 minuten in de eerste ronde en 10 minuten in de tweede ronde. De spreektijd van de minister is onbeperkt. Daarnaast mag een minister die aan het woord is niet worden onderbroken. Dit bevordert het debat tussen minister en Staten natuurlijk niet. Door het debat leert de minister zijn beleid verdedigen. Waar er zwakke plekken zijn in het beleid, leert hij ze weg te werken. Ook moet er iets gedaan worden aan de verdeling van de spreektijd. In plaats van die toe te kennen aan de individuele leden kan in navolging van Nederland de spreektijd aan de fracties worden toegekend. De fractie maakt dan zelf uit wie van de tijd gebruik maakt.

#### 2.3.2 *het recht van amendement*

Het recht van amendement geeft de Staten het recht een ontwerp-landsverordening naar eigen inzicht te wijzigen. Het maakt niet uit of het voorstel afkomstig is van de Staten zelf of van de regering. Individuele Statenleden dienen hun amendementen in bij de voorzitter. Hij zorgt voor de verspreiding. Een ingediend amendement moet door minstens twee andere leden te worden ondersteund wil het door de plenaire vergadering in behandeling wordt genomen.

#### 2.3.3 *het individuele vragenrecht*

Ieder Statenlid heeft het recht vragen aan de ministers te stellen.<sup>50</sup> Het vragenrecht is een van de instrumenten om de regering te controleren. De minister dient de vragen binnen een ‘redelijke termijn’ te beantwoorden. Wat redelijk is wordt bepaald door regering en Staten. Het Statenlid dient zijn vragen schriftelijk in bij de voorzitter. Hij geeft aan op welke wijze de ministers moet antwoorden: schriftelijk of mondeling. In de praktijk wordt een groot aantal schriftelijke vragen nooit beantwoord. Hier volgen een tweetal voorbeelden. In het zittingsjaar 1994/1995 werden 707 vragen gesteld. Er werden slechts zeven door de regering beantwoord. In het zittingsjaar 2001/2002 werden 237 vragen gesteld. Er werden slechts 84 beantwoord.<sup>51</sup> Dit moet natuurlijk anders. Dit ondermijnt de kern van het vragenrecht. In de eerste plaats dient het beantwoorden van vragen aan een termijn te worden

gebonden. In de tweede plaats dienen Staten en regering gezamenlijk een einde te maken aan deze cultuur van onbeantwoorde vragen.

#### *2.3.4 het recht van interpellatie*

Voor het houden van een interpellatie is een besluit van de Staten nodig.<sup>52</sup> Als een Statenlid in debat wil met de minister dan kan dat door toestemming van de Staten te vragen. De minister wordt uitgenodigd ter vergadering te verschijnen.<sup>53</sup> Een iets andere constructie valt te overwegen. In plaats van een meerderheidsbesluit kan een interpellatie op verzoek van drie leden. Deze verandering kan niet zonder een fundamenteel debat.

#### *2.3.5 het enqueterecht*

Het enqueterecht doorbreekt de normale parlementaire verhoudingen. Het staat bekend als een zwaar middel. Onder normale omstandigheden richten Statenleden zich tot een minister voor informatie. Een statenlid kan zich niet rechtsstreeks wenden tot een ambtenaar. Op dit moment dient de meerderheid voor een enquête te stemmen. In Aruba is nooit een enquête gehouden. Op dit moment wordt in de Staten nagedacht over het houden van een parlementaire enquête. De Staten zouden een debat moeten wijden aan de minderheidsenquête. In Nederland is geprobeerd de minderheidsenquête in te voeren maar zonder succes. Het enquête-instrument moet niet lichtvaardig worden gebruikt, maar mag aan de andere kant ook niet uitsluitend een middel zijn dat door de meerderheid kan worden gebruikt of zelfs misbruikt.

#### *2.3.6 het budgetrecht*

Het vaststellen van de begroting geschiedt bij landsverordening. De begroting kent kredieten toe maar dwingt de verantwoordelijke minister niet om deze te gebruiken. Zelfs als vanuit het parlement de ontwerp-begroting wordt geamendeerd is de minister rechtens niet gehouden het nieuwe bedrag uit te geven. Vanzelfsprekend kan dit leiden tot politieke problemen voor de minister. De essentie van het budgetrecht is de autorisatiefunctie. De staten machtigen de regering tot het doen van maximale uitgaven. Aangezien de ontwerp-begroting het karakter heeft van een landsverordening kan het amendementrecht ook worden toegepast. Als de begroting te laat wordt ingediend ondermijnt dit de autorisatiefunctie. De regering gaat dan over tot het doen van uitgaven zonder de nodige parlementaire toestemming. De begroting heeft echter niet als enige functie de minister te autoriseren tot het aangaan van verplichtingen. De begroting is tevens de financiële reflectie van het te voeren beleid. Het is juist het beleid waarop de Staten zijn controlefunctie moet kunnen uitoefenen.

Te late indiening en behandeling van de begroting ondermijnt niet alleen het budgetrecht van de Staten, maar ondermijnt ook de essentiële controlefunctie van het parlement ten opzichte van alle aspecten van het regeringsbeleid, waaronder het financiële.

- Bij de behandeling van een Landsverordening dient in het belang van het debat de mogelijkheid tot interruptie van de minister door de Statenleden te worden ingevoerd.
  - De spreektijd dient evenwichtiger te worden verdeeld, door collectieve toekenning van spreektijd aan een fractie, die vervolgens intern een verdeling kan maken.
- Het is al jaren zo dat de meeste schriftelijke vragen van Statenleden aan een minister worden in het geheel niet worden beantwoord. Aan deze cultuur moeten Staten en regering in onderling overleg een einde maken.
- Een interpellatie kan nu alleen door de meerderheid van de Staten worden gepleegd. In het belang van de controlefunctie van de Staten zou reeds door drie Statenleden tot interpellatie moeten kunnen worden besloten.
- Tijdige indiening en behandeling van de Landsbegroting is van essentieel belang voor het functioneren van de Staten. Te late behandeling schendt niet alleen het budgetrecht, maar in feite de gehele controlefunctie van het parlement.

## **Gebruikte literatuur**

### **Alofs/Merkies 2001**

Luc Alofs en Leontine Merkies; *Ken ta Arubiano? Sociale integratie en natievorming op Aruba 1924-2001*. Aruba, VAD/De Wit Stores, 2001. ISBN 99904-81-10-5.

### **Botting 1992**

J.A. Botting; *Verzelfstandiging van de Staten ten opzichte van de uitvoerende macht*. Aruba, 1992. (Rapport in opdracht van de Staten van Aruba)

### **Breet 1997**

Drs. Ralph van Breet; *Funcionamento di sistema politico. (e payasonan a cambia, pero e circo a keda mescos)*. In: Lampe 1997.

### **Calidad 1997**

Arubaanse Werkgroep "Deugdelijkheid van Bestuur". *Calidad kwaliteit*. Rapport van de Arubaanse werkgroep "Deugdelijkheid van Bestuur". Aruba, 1997.

### **Croes 1995**

Mr. A.G. Croes; *Good government, bad politics?* In: Koninkrijkssymposium 1995.

### **Democratie 2003**

*Aruba, een jong-volwassen democratie*. Verslag van een forum over parlementaire democratie en rechtsstaat. FESCA, Aruba, 2003

### **Hagelstein 1991**

Hagelstein, G.H., *De parlementaire commissies*, Groningen 1991.

### **Hoogers/de Vries 2002**

Gerhard Hoogers en Frank de Vries; *Hoofdpijnen Arubaans staatsrecht*. Uitgeversmaatschappij Walburg Pers, Zutphen, Nederland 2002. ISBN 90.5730.206.3.

### **Koekkoek 2000**

Koekkoek, A.K. (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2000.

### **Koninkrijkssymposium 1995**

Koninkrijkssymposiumcommissie (red.); *Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen*. Aruba, 1995. ISBN 99904-85-09-7 (Verslag van het koninkrijkssymposium ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.)

### **Koopmans 1998**

*Koopmans' Compendium van het Staatsrecht*, bewerkt door Th. L. Bellekom, A.W. Heringa, T. Koopmans, R.E. De Winter, achtste druk, Deventer 1998.

**Lampe 1997**

A. Lampe (red.); *Status Aparte di Aruba. Na Ocaion di su di diez Aniversario*. Aruba, Fundini, 1997. ISBN 99904-946-6-5 (artikelenbundel)

**Munneke 1994**

Mr. H.F. Munneke; *Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba*. Juridische en beheersmatige controle als waarborg voor deugdelijk bestuur. Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994. ISBN 90-6916-183-4 (Proefschrift)

**Munneke 1995**

Mr. dr. H.F. Munneke; Openbaar bestuur op kleine schaal: toegankelijke regels en procedures en effectueerbare verantwoordelijkheden. In: Koninkrijkssymposium 1995.

**VdPot 1995**

Van der Pot-Donner; *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door Prof. mr. L. Prakke, mr. J.L. de Reede en Dr. G.J.M. van Wissen. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, Nederland 1995. ISBN 90 271 4153 3

**Pronk 1998**

Pronk, P. Basisregelingen uit het Arubaanse staats- en administratief recht, derde druk, Aruba 1998.

**Raalte 2000**

*Van Raalte's Het Nederlandse parlement*, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, negende druk, Deventer 2000.

**Römer 1995**

Prof. dr. R.A. Römer; Kleinschaligheid en kwaliteit van bestuur. Een terreinverkenning. In: Koninkrijkssymposium 1995.

**Saleh 2003**

Mr. J.M. (Jaime) Saleh; *Politieke polarisatie in een kleinschalige samenleving*. In: democratie 2003. (lezing)

**SdU 1995**

Sindikatonan den Union; *Bon gobernacion. Algun consideracion teoretico y practico*. In: Koninkrijkssymposium 1995. (Schriftelijke bijdrage aan het koninkrijkssymposium.)

**Torres 1998**

Antonio Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional espanol*, cuarta edicion, Madrid 1998.

**Vandelanotte 2001**

Johan Vandelanotte en Geert Goedertier, *Inleiding tot het publiekrecht deel 2*, Brugge 2001.

## Noten

### Hoofdstuk 1

---

<sup>1</sup> Geciteerd in VdPot 1995, p. 394

<sup>2</sup> Geciteerd in Hoogers/de Vries 2002, p. 143/144.

<sup>3</sup> Staatsregeling Aruba Art. III.16.3; *De leden stemmen zonder last. Zie voor de implicaties hiervan; Hoogers/de Vries 2002 p. 122; Voor de duur van het lidmaatschap zijn de gekozen statenleden... op generlei wijze gebonden aan degenen die hen hebben gekozen, noch aan de partij waarvoor zij op de lijst hebben gestaan.*

<sup>4</sup> Zie ook Alofs/Merkies p. 193.

<sup>5</sup> Voorbeelden van de cultuur van patronage in de naoorlogse politiek vinden we in Alofs/Merkies 2001; voor de periode van PPA-dominantie in de jaren vijftig en zestig (pp. 102 e.v.); voor de periode van opkomst en teruggang van de MEP in de jaren tachtig (pp. 160 e.v. en 190). Het door de AVP geleide kabinet Eman I werd niet zozeer getroffen door verwijten van patronage, maar door vervlechting van politieke belangen met die van de zakenwereld (p. 193).

<sup>6</sup> SdU 1995, p. 161

<sup>7</sup> Römer 1995 p. 42

<sup>8</sup> Römer 1995 p. 43

<sup>9</sup> Croes 1995 p. 28-29

<sup>10</sup> Zie het proefschrift uit 1994 van Harold Munneke (Munneke 1994) en zijn bijdrage aan het Koninkrijksymposium (Munneke 1995)

<sup>11</sup> Munneke 1995 p. 64.

<sup>12</sup> We verwijzen hier naar Jiame Saleh (Saleh 2003, p. 22) waarin hij de kleinschaligheid als verklarende of vergoelijkende factor voor slecht functionerend bestuur verwerpt. Mito Croes (Croes 1995, p. 28) wijst op de positieve en negatieve kanten van de rijkdom aan “face-to-face” contacten in de kleine samenleving.

<sup>13</sup> Zie ook Breet 1997 p. 67/68; *mi mester bisa cu hopi biaba ta uza tamaño di Aruba simplemente como excusa pa mal gobernacion ..... patronabe politico ta depende mas di e fase di desaroyo politico di un pais cu di su tamaño.*

<sup>14</sup> Zie ook Calidad 1997 p. 45.

<sup>15</sup> Zie ook Breet 1997 p. 62

<sup>16</sup> Zie voor een beschrijving van de politieke polarisatie in samenhang met de coalitiepolitiek Alofs/Merkies 2001 (pp. 190 e.v.)

<sup>17</sup> Jaime Saleh wijst (Saleh 2003) in zijn lezing op de gevaren van politieke polarisatie, omdat die het vertrouwen van burger in de politiek verlamt.

<sup>18</sup> Zie ook Croes 1995, p 28/29 *..het is een illusie te trachten het functioneren en de kwaliteit van ons bestuur te scheiden van het gehele politieke maatschappelijke proces. En in dit proces nemen niet alleen politici en partijen deel, maar ook alle pressiegroepen in de gemeenschap, zoals vakbonden ... Kamer van Koophandel, pers.... juist in de interactie tussen deze verschillende groepen... worden beslissingen genomen die bepalend zijn voor de kwaliteit van bestuur.*

<sup>19</sup> Geciteerd in vdPot 1995 p. 473

<sup>20</sup> Ibid. p. 474.

<sup>21</sup> SdU 1995, p. 162

<sup>22</sup> Botting 1992.

<sup>23</sup> Breet 95, p 63.

<sup>24</sup> Alofs/Merkies 2001, p 190.

---

## Hoofdstuk 2

<sup>25</sup> Zie Raalte 2000, p. 2.

<sup>26</sup> In de hiërarchie der rechtsnormen staan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba boven de Staatsregeling. In deze documenten staat een aantal zaken dat relevant is voor de Staten maar hier gaan wij aan voorbij vanwege de overzichtelijkheid.

<sup>27</sup> Zie Pronk 1998 p. 154.

<sup>28</sup> Deze gewoonten en spelregels missen het karakter van recht. Eer men kan spreken van ongeschreven recht moet er aan drie voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een gewoonte of precedent. In de tweede plaats moeten de rechtsgenoten de overtuiging hebben dat het precedent of de gewoonte rechtens relevant is. En als laatste moet de regel noodzakelijk zijn voor het functioneren van de staat als besluitvaardige eenheid.

<sup>29</sup> Koopmans 1998, p. 11.

<sup>30</sup> De constitutie schrijft een zwaardere wijzigingsprocedure voor dan voor een gewone wet.

<sup>31</sup> Artikel VII.1 Staatsregeling.

<sup>32</sup> Raalte 2000, p. 8.

<sup>33</sup> Torres 1998, p. 562.

<sup>34</sup> Zie A.A.L. Beers, Artikel 72, in: Koekkoek 2000, p. 378.

<sup>35</sup> Toelichting bij de Staatsregeling, in: Pronk 1998, p. 163.

<sup>36</sup> Zie Vandelanotte 2001, p. 615.

<sup>37</sup> Hagelstein 1991, p. 64.

<sup>38</sup> Botting 1992, p. 11.

<sup>39</sup> Raalte 2000, a.w., p. 160 – 161.

<sup>40</sup> Het is aan te bevelen de landsbegroting in hoofdstukken onder te verdelen.

<sup>41</sup> Zie Hoogers/De Vries 2002, p. 124.

<sup>42</sup> Zie Hoogers/De Vries 2002, p. 124.

<sup>43</sup> G.J. Leenknecht, artikel 60, p. 351.

<sup>44</sup> Zie Hoogers/De Vries 2002, p. 121.

<sup>45</sup> Raalte 2000, p. 159.

<sup>46</sup> Artikel III.12 lid 4 Staatsregeling.

<sup>47</sup> Botting, p.

<sup>48</sup> Koekkoek 2000, p. 40.

<sup>49</sup> Artikel V.2 Staatsregeling.

<sup>50</sup> Artikel III.17 Staatsregeling.

<sup>51</sup> Zie Hoogers/De Vries 2002, p. 126.

<sup>52</sup> Artikel 58 Reglement van Orde Staten.