

Reactie op de internetconsultatie voor de Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba

Voorgesteld artikel 38, eerste lid, van de Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba (hierna: Rijkswet HOFA) luidt als volgt:

- 1. De regering van Aruba biedt geen ontwerp voor een landsverordening tot wijziging of intrekking van de Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën aan de Staten aan, noch bekrachtigt zij een ontwerp voor een zodanige landsverordening, zonder de voorafgaande instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk.*

Deze bepaling is mijns inziens in strijd met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Het Statuut is van hogere rang dan (consensus)rijkswetten. Dit blijkt mede uit artikel 55 van het Statuut. **Artikel 42, eerste lid, van het Statuut** bepaalt (onder meer) dat de staatsinrichting van Aruba wordt geregeld in de Staatsregeling van Aruba. Hieronder valt ook de totstandkoming van landsverordeningen, een fundamenteel aspect van een democratische rechtsstaat. Conform **artikel 42, tweede lid, van het Statuut**, is ten minste twee derden der uitgebrachte stemmen van de Staten vereist om de Staatsregeling van Aruba te wijzigen.

Voorgesteld artikel 38, eerste lid, van de Rijkswet HOFA, verandert feitelijk wat uit de **artikelen V.1 en V.2 van de Staatsregeling van Aruba** voortvloeit, namelijk:

Artikel V.1

De vaststelling van landsverordeningen geschiedt door de regering en de Staten gezamenlijk.

Artikel V.2

De bekrachtiging van ontwerp-landsverordeningen geschiedt door de regering na verkregen goedkeuring of op voordracht van de Staten. Zij verkrijgen daardoor kracht van landsverordening.

Deze artikelen regelen de totstandkoming van landsverordeningen. Door deze bevoegdheden toe te kennen aan de regering van Aruba en de volksvertegenwoordiging van Aruba, komen democratische zeggenschap, vertegenwoordiging en verantwoording (accountability) allemaal aan bod.

Voorgesteld artikel 38, eerste lid, van de Rijkswet HOFA, voegt een nieuw orgaan (de raad van ministers van het Koninkrijk) toe aan de totstandkoming van landsverordeningen door middel van een verplichte, bepalende bevoegdheid (wel of niet instemmen met het wijzigen/intrekken van een landsverordening) toe te kennen aan dat orgaan. Hiermee wordt afgeweken van de Staatsregeling van Aruba, terwijl het Statuut voorschrijft dat de staatsinrichting van Aruba, waaronder de totstandkoming van landsverordeningen, in de Staatsregeling van Aruba wordt geregeld. Artikel 38 van het voorstel van Rijkswet HOFA wijkt dus af van wat het Statuut voorschrijft.

Mogelijk wordt wat met voorgesteld artikel 38 van de Rijkswet HOFA beoogd te regelen opgehangen aan **artikel 52 van het Statuut**. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat bij landsverordening bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden aan de Koning als hoofd van het Koninkrijk en aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk kunnen worden toegekend. De keuze om het toekennen van landsaangelegenheden aan Koninkrijksorganen bij landsverordening te doen plaatsvinden, brengt met zich mee dat een formeel wettelijk traject voor de totstandkoming van een landsverordening moet plaatsvinden, waaronder een formele, expliciete goedkeuring van de Staten van Aruba. Hieraan voldoet artikel 38 van de Rijkswet HOFA niet. Toekenning bij landsverordening brengt ook met zich mee dat die toekenning niet in strijd dient te zijn met de Staatsregeling van Aruba, die van hogere rang is dan de betreffende landsverordening. Artikel 52 van het Statuut biedt geen rechtmatige grondslag voor wat wordt beoogd te regelen met artikel 38 van de Rijkswet HOFA.

Wellicht wordt geredeneerd dat het toekennen van de betreffende bevoegdheid met betrekking tot de totstandkoming van een landsverordening op grond van **artikel 38, tweede lid, van het Statuut**, bij rijkswet kan plaatsvinden. Dat zou echter ten aanzien van bij Staatsregeling geregelde bevoegdheden conform het Statuut in strijd zijn met artikel 42 van het Statuut. Artikel 38 van de Rijkswet HOFA betreft namelijk de totstandkoming van een landsverordening, een constitutionele bevoegdheid die op grond van artikel 42 van het Statuut is vastgesteld. Let hierbij in het bijzonder op artikel 42, tweede lid, van het Statuut, dat onder meer bepaalt dat elk voorstel tot verandering van de Staatsregeling van Aruba niet kan worden aangenomen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen van de Staten van Aruba.

Het Statuut zou innerlijk tegenstrijdig zijn indien een afwijking van de staatsinrichting van Aruba, waarvoor een twee derde meerderheid in de Staten is vereist, via een consensusrijkswet kan worden omzeild, terwijl een consensusrijkswet op een gewone meerderheid van de Staten (die bovendien niet mogen stemmen over een rijkswet) kan berusten.

Op basis van het bovenstaande concludeer ik dat het veranderen van de bevoegdheden bij de totstandkoming van een Arubaanse landsverordening een wijziging van de Staatsregeling van Aruba of van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden vereist. Zie voor de vereisten voor het wijzigen van de Staatsregeling en het Statuut respectievelijk de artikelen 42, tweede lid, en 55, eerste en tweede lid, van het Statuut.

Deugdelijkheid van bestuur

Los van het bovenstaande wordt met voorgesteld artikel 38 van de Rijkswet HOFA een inbreuk gedaan op democratische principes van zeggenschap en verantwoording (accountability). Ministers van Nederland zouden kunnen bepalen of een landsverordening, die een landsaangelegenheid regelt, wel of niet wordt gewijzigd of ingetrokken, terwijl ministers van Nederland direct noch indirect verantwoording afleggen aan Arubaanse burgers voor de gevolgen van hun besluiten. Een dergelijk gebrek aan accountability past niet binnen de kaders van good governance en deugdelijkheid van bestuur. Denk hierbij aan de principes van democratische besluitvorming en ministeriële verantwoordelijkheid.

Bestuurlijk Akkoord juni 2024 en Protocol mei 2015

Het bepaalde in artikel 38 van de Rijkswet HOFA is afgesproken in onderdelen 4 en 5 van het *Bestuurlijk Akkoord Aruba-Nederland rijkswet houdbare overheidsfinanciën (4 juni 2024)*. Ook in de *Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba (2 mei 2015)*, dat mede als doel had het voorkomen van een rijkswet, komen overeenkomende bepalingen voor, toen ten aanzien van de Landsverordening Aruba financieel toezicht. Van belang om hierbij op te merken is dat afspraken in dergelijke onderlinge regelingen ('protocollen') die in strijd zijn met het Statuut, geen rechtsgevolg dienen te hebben. Dat is waarschijnlijk een reden waarom wordt getracht de betreffende bevoegdheid voor de raad van ministers van het Koninkrijk bij rijkswet te regelen.

Advies Raad van State

Ik vraag hierbij ook aandacht voor het advies van de Raad van State inzake het Voorstel van rijkswet van de leden Stoffer, Valstar, Boswijk en Dassen inzake financiële defensieverplichtingen¹. Dat voorstel bevatte onder meer de volgende bepaling:

“Met ingang van het begrotingsjaar volgend op het jaar van inwerkingtreding van deze wet bedragen de defensie-uitgaven, overeenkomstig afspraken gemaakt binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), het equivalent van ten minste twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland.”

De Raad van State adviseerde over dit voorstel van rijkswet in onderdeel 2 (Keuze voor een rijkswet) onder meer als volgt:

“In dit verband wijst de Afdeling erop dat door het voorliggende voorstel vorm te geven als voorstel van rijkswet, de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten invloed krijgen op de Nederlandse begrotingswetgeving. Zij zijn immers formeel betrokken bij de totstandkoming van rijkswetten en de wijziging daarvan. Doordat een rijkswet niet bij gewone wet kan worden gewijzigd, kan het Nederlandse parlement zijn budgetrecht niet effectueren. Als zodanig vormt dit, in tegenstelling tot hetgeen de toelichting stelt, een inbreuk op het grondwettelijk verankerde budgetrecht van het Nederlandse parlement.

De Afdeling adviseert om het voorstel in ieder geval niet de vorm te geven van een voorstel van rijkswet.”

Rijkswet HOFA, mede gelet op artikel 3, tweede lid, en artikel 38, eerste lid, vormt een grotere inbreuk op het budgetrecht van de Staten van Aruba, dan het hierboven genoemde voorstel van rijkswet. Een consequente toepassing van het advies van de Raad van State leidt daarom tot een negatief advies ten aanzien van het voorstel van Rijkswet HOFA de vorm van een rijkswet te geven.

mr. Carlos Guiamo
27 september 2025
Aruba

¹ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@137218/w07-23-00108-ii/>