



**NAAR EEN DEUGDELIJK FUNCTIONERENDE VOLKSVERTEGENWOORDIGING
IN ARUBA**



Aruba, 1 september 2017

VOORWOORD

De trias politica, of scheiding der macht(en) is een theorie van de staatsinrichting waarin de staat opgedeeld is in drie organen die elkaars functioneren bewaken. Deze verdeling kent een wetgevende macht die wetten opstelt en de uitvoerende macht controleert, een uitvoerende macht die het dagelijks bestuur van de staat uitoefent en een rechterlijke macht die deze uitvoering toetst aan de wet. Samen met de scheiding van kerk en staat vormen deze twee principes de filosofische pijlers van de moderne staatsorganisatie.

De meeste natiestaten kiezen voor dezelfde verdeling van de macht: de drie piramiden van de macht worden nationaal vertegenwoordigd door:

- de wetgevende macht met al dan niet een tweekamerparlement;
- de uitvoerende macht met een koning (waarbij de eerste minister meestal de macht uitoefent) of een gekozen president;
- de rechterlijke macht met aan de top een grondwettelijk hof.

De machten hebben ieder hun eigen bevoegdheden en zelfstandigheid. Bovendien is er geen macht die hiërarchisch duidelijk boven de andere machten staat. Al deze machten afzonderlijk hebben ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de burger verantwoordelijkheden door middel van ingebouwde controlemechanismen.

De uitvoerende macht is verantwoording schuldig aan de wetgevende macht; de wetgevende macht is vervolgens verantwoording verschuldigd aan de burgers. De burgers hebben invloed op de wetgevende macht door middel van verkiezingen. De rechterlijke macht controleert vervolgens de uitvoering van wetten en regelgeving en arbitreert bij conflicten tussen de machten¹. Bij dit systeem, bekend onder de term 'checks & balances', worden overheidsbevoegdheden over verschillende organen verspreid waarbij ieder orgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd is aan een ander orgaan. Elk orgaan heeft daartoe verschillende instanties tot haar beschikking die het benodigde onderzoekswerk verrichten. Op grond van dit systeem weerhouden de drie machten elkaar van het veroveren van te veel macht en houden zij elkaar daarmee in balans.

De staatsinrichting van Aruba is afgeleid van die van Nederland en kent theoretisch dezelfde principes. Toch ziet de praktijk er heel anders uit. Mede vanwege de Arubaanse kleinschaligheid hebben politieke partijen in Aruba binnen het politieke systeem een grote en vaak zelfs overheersende invloed. Belangrijke politieke beslissingen worden in de praktijk binnen de politieke partijen genomen. Volksvertegenwoordigers worden geacht primair de (eigen) regering te steunen dan wel (de 'tegenpartij') te opposeren. De inhoudelijke politieke stellingname over de beleidsvoering komt op de tweede plaats. Hierdoor dreigt de besluitvorming over publieke zaken te worden gemonopoliseerd door de politieke partijen².

Politieke partijen dragen in verreweg het grootste deel van de gevallen zorg voor de invulling van zowel de wetgevende als de uitvoerende macht. Uit dezelfde politieke organisatie worden vertegenwoordigers gekozen die of een ministerschap vervullen, of een Statenlidchap. Uitvoerder en controleur komen dus uit dezelfde (kleinschalige) politieke organisatie. Dit brengt dezelfde risico's met zich mee als wanneer deze functies in dezelfde persoon worden verenigd. Het risico dat de onderscheiden functies niet naar behoren worden uitgevoerd wordt daarmee wel erg groot. De scheiding der machten en het systeem van checks & balances wordt daarmee geweld aangedaan. Dit brengt automatisch de basis van de democratische rechtstaat in gevaar.

In Aruba bestaat hierdoor reeds vanaf het begin van de autonome status van Aruba in 1986 geen daadwerkelijke controle van de uitvoerende door de wetgevende macht die ook een controlerende taak heeft ten aanzien van de uitvoerende macht. Dit heeft uiteraard de nodige problemen met zich meegebracht. Een falend personeelsbeleid, een tekortschietend financieel beheer, uit de hand gelopen begrotingen en schulden en integriteitsschendingen door bestuurders met ernstige gevolgen voor Aruba vormen daar schrijnende voorbeelden van. Het is dan ook de vraag hoe de Arubaanse Staten de eerste 30 jaar na de Status Aparte invulling gegeven hebben aan hun staatsrechtelijke taken.

¹ Wikipedia: Trias politica

² Rapport van de Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur, d.d. oktober 1997, p. 48, 49

INHOUD

Voorwoord	2
Inhoud	3
Samenvatting	4
Inleiding	5
1- De ontwikkeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in Aruba na 1986	7
2- De geloofwaardigheid en het imago van de Staten van Aruba vanaf de Status Aparte	13
A- Het functioneren van de Staten volgens de richtlijnen van de Staatsregeling	13
B- Het functioneren van de Staten volgens de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA)	16
C- Het functioneren van de Staten volgens de Comision di Berdad (CdB)	17
D- Het functioneren van de Staten volgens het WODC	18
E- Het functioneren van de Staten volgens de CAft	20
F- Het functioneren van de Staten volgens...de politieke partijen zelf	20
G- Een schematisch overzicht van het parlementair disfunctioneren in Aruba	21
H- Controle of 'samenwerking'?	23
3- Conclusie	24

SAMENVATTING

Volgens hoofdstuk 3 van de Staatsregeling van Aruba vertegenwoordigen de Staten het gehele Arubaanse volk. Alvorens hun betrekking te aanvaarden zweren/beloven de Statenleden o.m. dat zij de Staatsregeling van Aruba steeds zullen helpen onderhouden en het welzijn van Aruba naar vermogen zullen voorstaan. Daartoe worden de Staten bijgestaan door de Hoge Colleges van Staat, te weten de Raad van Advies (RvA) en de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA).

Hoewel de beperkte 'richtlijnen' in de Staatsregeling een duidelijk beeld schetsen van de taken en verantwoordelijkheden van de Staten, blijkt dat in de praktijk toch de nodige moeilijkheden op te leveren. De belangrijkste reden ligt op het gebied van de 'politieke realiteit'. De heersende opvatting en praktijk in de politiek is namelijk dat in onze kleinschalige samenleving 'good governance' feitelijk neerkomt op 'bad politics'. Het brengen van veranderingen in dit Arubaanse traditioneel en cultureel gegroeide politiek-maatschappelijk stelsel is niet alleen moeilijk, maar leidt volgens de partijpolitieke opvattingen ook tot politieke zelfmoord.

Mede op grond van deze 'realiteit' en wegens de manier waarop politieke partijen zijn georganiseerd en - eenmaal in de regering- het publieke beleid bepalen, functioneren de Staten niet zoals bedoeld volgens het systeem van de trias politica met haar checks & balances. Als hoogste controlerend orgaan komt zij haar staatsrechtelijke taken dan ook niet na. Waar houden de Staten zich dan wel mee bezig?

Een belangrijk aandachtspunt voor de Staten gedurende vele jaren betrof de verbetering van haar eigen rechtspositie en die van de bestuurders. Daarbij werden op grote schaal belangrijke principes geweld aangedaan. De omvangrijke kritiek van adviserende en controlerende instanties werd daarbij grotendeels genegeerd. De Staten zetten echter het belangrijkste deel van hun plannen door en zorgde en passant tevens voor riante reisvoorzieningen, onder meer in het kader van het niet ter zake doende Parlatino-gebeuren.

Daarnaast laat ook het functioneren zelf van de Staten te wensen over. Zoals uit de Staatsregeling blijkt zweren/beloven de Statenleden o.m. dat zij:

1. de Staatsregeling van Aruba steeds zullen helpen onderhouden en het welzijn van Aruba naar vermogen zullen voorstaan;
2. jaarlijks de begroting beoordelen, mede aan de hand van de adviezen van de RvA;
3. jaarlijks de jaarrekening met daarin de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het Land, die hen volgens de Landsverordening (Lvo) jaarlijks door de ARA moet worden voorgelegd, beoordelen. Op grond van deze rekening vindt de evaluatie plaats van de begroting en kunnen aanpassingen worden gemaakt voor de begroting van het volgend jaar.
4. ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van haar controlerende taak bij Lvo regels vaststellen omtrent het beheer van de financiën van het Land.
5. bij Lvo regels stellen teneinde de rechtmatigheid van het bestuur en de deugdelijkheid van het financieel beheer te waarborgen.

Op al deze (beperkte) richtlijnen schieten de Staten kwalitatief tekort. Niet voor niets wordt haar functioneren dan ook in praktisch alle rapporten van de Raad van Advies³, de Algemene Rekenkamer, de Comision di Berdad, het WODC en de CAft sterk bekritiseerd. De grootste criticasters van de Staten zijn echter...de politieke partijen zelf!

Dit brengt automatisch de vraag met zich mee waartoe de Staten nog als zodanig aangehouden moeten worden aangezien zij zich niet kwijten van hun belangrijkste taak, te weten het controleren en bijsturen van de regering. Beide elementen zijn namelijk noodzakelijk om deugdelijk bestuur te waarborgen. Het is dus van belang een dusdanige invulling te geven aan de Staten dat hier daadwerkelijk uitvoering aan wordt gegeven. Daartoe is het mogelijk noodzakelijk het huidige systeem van politieke partijen te herzien. Deze bepalen namelijk in de praktijk het beleid van de regering en de functie van de Staten daarin. De belangen van de gemeenschap zijn daarbij veelal niet de eerste prioriteit en worden in de praktijk dan ook vaak niet gediend. Het gaat echter buiten de kaders van dit rapport om hier nader op in te gaan

³ Zie daartoe o.m. het rapport van SDBA: 'Naar deugdelijk openbaar financieel beheer in Aruba', p. 6 t/m 24

NAAR EEN DEUGDELIJK FUNCTIONERENDE VOLKSVERTEGENWOORDIGING

INLEIDING

Volgens hoofdstuk 3 van de Staatsregeling van Aruba vertegenwoordigen de Staten het gehele Arubaanse volk⁴. Alvorens hun betrekking te aanvaarden zweren/beloven de Statenleden o.m. dat zij de Staatsregeling van Aruba steeds zullen helpen onderhouden en het welzijn van Aruba naar vermogen zullen voorstaan⁵. Elk lid van de Staten heeft het recht vragen te stellen aan de ministers en staatssecretaris. Dezen beantwoorden de vragen binnen redelijke termijn, voor zover het beantwoorden daarvan niet strijdig geoordeeld kan worden met het belang van het Land of het Koninkrijk⁶. De Staten hebben het recht van onderzoek, te regelen bij landsverordening (Lvo)⁷.

De Staten worden in hun werkzaamheden bijgestaan door de Hoge Colleges van Staat, te weten de Raad van Advies (RvA) en de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA). De RvA beoordeelt jaarlijks de begroting(en) die vervolgens uiterlijk op de eerste september vóór het jaar waarop de begroting betrekking heeft, aan de Staten wordt aangeboden⁸. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Land wordt aan de Staten gedaan overeenkomstig de bepalingen van de Lvo. De door de ARA onderzochte rekening wordt jaarlijks aan de Staten overlegd⁹. Op grond van de rekening vindt de evaluatie plaats van de begroting en kunnen aanpassingen worden gemaakt voor de begroting van het volgend jaar.

Ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van haar controlerende taak stellen de Staten bij Lvo regels vast omtrent het beheer van de financiën van het Land¹⁰. Tevens worden bij Lvo regels gesteld teneinde de rechtmatigheid van het bestuur en de deugdelijkheid van het financieel beheer te waarborgen¹¹.

Hoewel deze beperkte 'richtlijnen' een duidelijk beeld schetsen van de taken en verantwoordelijkheden van de Staten, blijkt dat in de praktijk toch de nodige moeilijkheden op te leveren. De belangrijkste reden ligt op het gebied van de 'politieke realiteit'.

Mede vanwege de geconstateerde grote tekortkomingen op het gebied van deugdelijk bestuur vond op initiatief van voormalig (AVP-)gevolmachtigd minister mr. Mito Croes in april 1995 het Koninkrijks-symposium 'Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen' plaats. In zijn voorwoord tijdens dat symposium stelde de toenmalige premier mr. Henny Eman van Aruba het bestaande (partij)politieke probleem scherp: *"Het brengen van veranderingen in dit traditioneel en cultureel gegroeide politiek-maatschappelijk stelsel is niet alleen moeilijk, maar leidt meestal ook tot politieke zelfmoord. Verandering en vernieuwingsbewegingen kunnen op hun aanhang steunen tot op het moment dat zij daadwerkelijk een begin van uitvoering zien. 'Good governance' blijkt in onze kleinschalige samenleving dan ook inderdaad te vaak 'bad politics' te zijn. Het overtuigen van individuen om een deel van wat zij als hun eigen recht beschouwen op te geven teneinde de ruimte te creëren voor de bestuurder om onafhankelijker van de persoonlijke belangen van haar achterban zijn beleid te laten vaststellen en uitvoeren zal slechts geleidelijk aan met een mentaliteitsverandering kunnen geschieden*¹².

Als bijkomstig, en in het kader van dit rapport belangrijk, probleem stelt hij: *"De wetgevende macht en de rechterlijke macht spelen een bijzondere rol in de controle en toezicht, die mede deugdelijkheid van bestuur dienen te garanderen. De verzwakking van de controlerende macht van het parlement is een internationaal*

⁴ Staatsregeling van Aruba, art. III.1

⁵ Idem, art. III.11

⁶ Idem, art. III.17

⁷ Idem, art. III.19

⁸ Idem, art. V.12-2

⁹ Idem, art. V.12-4

¹⁰ Idem, art.V.12-5

¹¹ Idem, art.V.13

¹² 'Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen', Koninkrijksymposium, April 1995 Aruba, p. 19

*fenomeen. De politieke discipline van de coalitie versus oppositie heeft ook in ons parlement een inbreuk gemaakt op de werkelijke scheiding van machten en derhalve op de effectiviteit van de parlementaire controle*¹³.

Uiteindelijk geeft hij onder meer als suggestie voor een aanpak van het probleem: *“Slechts als men zich vanuit de samenleving realiseert wat de waarde is van de abstracte normen van deugdelijk bestuur voor een rechtsstaat, zal de samenleving zelf ook als beste erop toezien dat haar deze rechten niet worden ontnomen en dat zij zich verzet tegen pogingen om inbreuk hierop te plegen. De basiskennis en overtuiging van wat een behoorlijk bestuur betaamt, kan niet beperkt blijven tot een groep kenners van het handboek van Konijnenbelt*¹⁴.

De erkenning van deze problematiek werd verder uitgewerkt door de als uitvloeisel van het symposium ingestelde werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur. Die zegt in het door haar uitgebrachte **rapport Calidad** daar het volgende over:

‘De sociale dynamiek van de kleine schaal bevordert tevens een compressie van verschillende krachtenvelden en daarmee een verhevigde polarisatie. Er bestaat vaak een convergentie van economische, politieke en sociale machtssystemen binnen kleinschalige gemeenschappen. Dit brengt met zich dat de verschillende sociale functies en daarmee gepaard gaande rolverdeling diffuus worden.

De traditionele patronen van diffuse maatschappelijke rolverdeling belemmeren weer het functioneren van de instituten die gebaseerd zijn op specifieke rolverdeling. De feitelijke interacties en percepties over en weer bepalen naast - of vaak in plaats van - de diverse constitutionele regels het bestuurlijk proces en daarbinnen het functioneren van de verschillende actoren, zoals de constitutionele organen (regering en Staten) en de politieke partijen. Op deze wijze werkt de kleinschaligheid van Aruba belemmerend voor een goede scheiding van verantwoordelijkheden tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging als controleur van de uitvoerende macht overeenkomstig de leer van de "Trias Politica".

Een dergelijke scherpe functiescheiding (parlementaire controle, gebaseerd op dualisme) is in de Arubaanse maatschappelijke en politieke situatie niet vanzelfsprekend. Hoewel het politieke stelsel van Aruba is opgezet op basis van dualisme (de regering regeert, de volksvertegenwoordiging controleert), functioneert het veeleer als een monistisch bestuursstelsel, waarbij de volksvertegenwoordiging een medebesturende rol heeft. Als zodanig is zo’n bestuursstelsel niet verkeerd. Engeland, dat vaak wordt gezien als bakermat van de moderne parlementaire democratie, kent een monistisch bestuursstelsel. Echter, het feit dat de abstracte juridische premissen enerzijds en de werkelijke situatie anderzijds elkaar niet dekken, schept problemen, met name ook ten aanzien van die aspecten die te maken hebben met de waarborging van kwaliteit van bestuur.

*Wanneer formeel van de volksvertegenwoordiging wordt verwacht dat zij de regering controleert, zo nodig door middel van politieke sancties, terwijl zij in werkelijkheid functioneert als medebestuurder, vallen bepaalde ‘checks and balances’ weg, die voor de waarborging van deugdelijkheid van bestuur van wezenlijk belang zijn. Dan zal daarin op andere wijze moeten worden voorzien*¹⁵.

Uit de voorgaande observaties van belangrijke politieke kopstukken blijkt duidelijk dat en waarom het Arubaanse Parlement reeds vanaf de Status Aparte niet naar behoren functioneert. Hiernavolgend wordt een beeld geschetst hoe de Staten haar aandacht door de jaren heen richtte op de verbetering van haar eigen rechtspositie en hoe zij zich in de praktijk kwijt(te) van de taken en verantwoordelijkheden zoals die in de Staatsregeling zijn omschreven.

¹³ Idem, p. 13

¹⁴ Idem, p. 13

¹⁵ Rapport van de Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur, d.d. oktober 1997, p. 45, 46

1- DE ONTWIKKELING VAN DE RECHTSPOSITIE VAN POLITIEKE AMBTSDRAGERS IN ARUBA NA 1986

In de Grondwet van de V.S. (uit 1789) staat dat het Congres geen enkele salarisverhoging ten behoeve van de eigen leden mag goedkeuren. Eventuele verhogingen vinden pas plaats na de volgende verkiezingen. Het gaat om het principe, dat degenen die de macht hebben om wetten door te voeren, dat niet kunnen doen voor eigen gewin. In Aruba was er geen sprake van dergelijke ethische normen.

In het Arubaanse parlement lagen in 1991 en in 1997 wetsvoorstellen om de salarissen en rechtspositie van ministers en Statenleden aanzienlijk gunstiger te maken. Beide keren was duidelijk dat deze voorstellen niet konden rekenen op steun van de bevolking. Er werd daarom alles aan gedaan om het hele wordingsproces van deze wetten buiten het gezichtsveld van de gemeenschap te houden. De discussies werden achter gesloten deuren gehouden, wat in strijd is met een belangrijk principe van democratie: transparantie.

Dat het niet om een kleine maatregel ging, mag blijken uit de volgende cijfers. Het eerste concept uit 1991 bepaalde dat statenleden meer dan Afl. 14.000,- en ministers Afl. 16.213,- per maand zouden ontvangen. Daarbovenop werden royale tegemoetkomingen voor representatiekosten toegekend met als top Afl. 1250,- voor de statenvoorzitter, evenveel als destijds het minimumloon was. Telefoonkosten (van zowel huistelefoon als cellulair/mobiel) zouden ongelimiteerd gedeclareerd kunnen worden. Statenleden zouden reeds op grond van een functie van 8 jaar hun volledige pensioen ontvangen. Hun pensioengrondslag werd gebaseerd op het hoogste ambtenarenpensioen, vermeerderd met 40% (was 5%).

Vanaf het begin werd getracht te voorkomen dat deze regeling aan het licht kwam. Zo werden de wetconcepten direct ter goedkeuring doorgestuurd naar de regering. Deze ontkwam er niet aan het concept naar onder meer de Raad van Advies (RvA) te sturen. Artikel IV.I van de Staatsregeling schrijft nadrukkelijk voor dat deze instantie bij elk nieuw wetsvoorstel gehoord moet worden. Hoewel de RvA en andere overheidsinstanties feitelijk geen tijd werden gegund om de conceptwetten goed te bestuderen, slaagden zij er toch in de nodige kanttekeningen te maken en konden zij met hun zware kritiek het tij enigszins keren. De voorgelegde salariseisen van meer dan Afl. 14.000,- werden eerst verlaagd naar Afl. 11.875,- en uiteindelijk naar Afl. 9.995,- per maand voor Statenleden. Dit betekende nog altijd een directe salarisverhoging van ruim 80%. Ook enkele buitensporige secundaire arbeidsvoorwaarden konden nog worden teruggeschroefd.

De **RvA** wees erop dat de wetsontwerpen niet voldeden aan de wettelijke bepalingen van de Comptabiliteitswet, aangezien niet duidelijk was wat de financiële gevolgen zouden zijn. Evenmin was niet vermeld op welke wijze deze extra kosten werden gedekt. Ten slotte werden de veranderingen onvoldoende uitgelegd en beargumenteerd. De RvA gaf ook aan dat de voorgestelde veranderingen niet realistisch waren en dat de kosten van een dergelijk beloningssysteem een te zware belasting vormde voor de landskas. Zij beschouwde de mogelijkheid tot ongebreidelde accumulatie van pensioenen voor deze groep als een vorm van rechtsongelijkheid, aangezien er wél een plafond is voor ambtenaren. De Raad stelde zich ook negatief op over de bepalingen met betrekking tot uitkeringen aan weduwen en wezen van volksvertegenwoordigers en compensatie voor de vakantie-uitkering op basis van het salaris inclusief de representatiekosten met terugwerkende kracht tot 1 juni 1992.

Directie Wetgeving stelde vast dat er 'verscheidene meer en minder ernstige wetstechnische gebreken en juridische tegenstrijdigheden' in de nota zaten en dat 'er op geen enkele wijze werd aangegeven wat de financiële gevolgen van de wetten zijn, zoals voorgeschreven wordt in de Comptabiliteitswet'.

Directie Personeel en Organisatie (DPO) gaf aan dat de verhoging van het salaris en de secundaire arbeidsvoorwaarden van de ministers en statenleden 'een proces op gang brengen met grote financiële en motivationele gevolgen voor het ambtenarenapparaat'. DPO wees er tevens op dat het gewenste salarispeil niet met argumenten was onderbouwd; op de negatieve gevolgen voor de begroting van Aruba en op de discrepantie met het bestaande pensioensysteem. Zij had grote moeite met een dreigende accumulatie van pensioenen die 'extravagant en onverantwoordelijk' zou zijn.

De **Centrale Accountantsdienst** (CAD) had onder meer kritiek op het systeem van de 'overbruggingstoelage' die de politici zichzelf hadden toegekend. Volgens deze wet zou een Statenlid na slechts 2 jaar te hebben gefunctioneerd, 80% van zijn salaris gedurende zes maanden ontvangen. Dit kon oplopen tot 1 jaar. Zo'n wachtgeldregeling zorgt ervoor dat ex-Statelieden na bewezen diensten behoed worden voor een salaristerugval voor de tijd die zij nodig hebben om te zoeken naar een nieuwe functie. In het nieuwe wetsvoorstel zou de overbruggingstoelage echter onder alle omstandigheden volledig moeten worden uitbetaald, ook aan iemand die direct na zijn aftreden in een andere goedbetaalde baan weer aan de slag ging.

In de praktijk schommelden de overbruggingstoelagen die in 1998 aan ministers en statelieden werden toegekend tussen de Afl. 8.562,- (slechts 1 parlementariër!) en Afl. 95.172,-, waarbij de meeste bedragen in één keer werden uitbetaald. Alleen al aan overbruggingstoelagen toucheerden de zeventien betrokken politici Afl. 901.643,-, oftewel gemiddeld Afl. 53.037,- per persoon.

De meeste politici maakten goed gebruik van de wachtgeldregeling en streken de volledige overbruggingstoelage op. Verschillenden van hen verdienden na korte tijd hetzelfde of zelfs meer dan toen zij Statenlid waren. Deze politici ontvingen feitelijk twee salarissen, hetgeen volgens de CAD volkomen tegen de geest van de wet is. Cynisch stelde de CAD dan ook voor om de term 'overbruggingstoelage' te veranderen in 'bonus'. De gevolgen van de overbruggingstoelage voor het land waren des te ernstiger omdat er geen overbruggingsfonds was opgezet waaraan politici bijdroegen met een premie. De gelden werden zodoende rechtstreeks aan de algemene middelen onttrokken.

Volgens de **Centrale Bank** (CBA) legde de nieuwe pensioenregeling van de Statelieden beslag op een extra post van bijna Afl. 2 miljoen over een periode van 1 jaar. Zij constateerde 'dat er geen actuariële reserveringen worden getroffen voor de pensioenverplichtingen van de (voormalige) Statelieden en (voormalige) ministers en dat dus de aangegane pensioenverplichtingen worden gefinancierd door de begroting van het Land'.

De niet-transparante wijze waarop de politici hun rechtspositie verbeterden, werd ook door de **ARA** in verschillende gelegenheden sterk bekritiseerd. In haar Jaarverslag 2000-2004 stelde zij in de haar kenmerkende diplomatieke bewoordingen 'het niet opportuun te achten nog langer te wachten met het geven van signalen¹⁶, gezien de gevolgen van het stelsel van geldelijke voorzieningen van (ex-)politieke ambtsdragers voor 's lands financiën'. De bevindingen en conclusies van de ARA zijn vernietigend. Zo zouden de verhogingen van de pensioengrondslagen die slechts de hoogste ambtenaren bevoordelen feitelijk onrechtmatig zijn. De pensioenregelingen van ministers en parlementariërs vallen hieronder¹⁷.

Ook de overbruggingstoelagen die door sommige statelieden werd opgeëist (vier statelieden hebben in de periode 1995–2004 twee maal een overbruggingstoelage geïnd) vonden in de ogen van de ARA geen genade. Voor de ARA was het onbegrijpelijk dat enerzijds werd gesteld dat 'de overbruggingstoelage onder alle omstandigheden wordt uitbetaald, terwijl anderzijds in dezelfde Memorie van Toelichting staat dat de overbruggingstoelage is bedoeld om een gewezen statenlid te beschermen tegen een financiële terugval waarop hij niet voorbereid was'. Volgens de ARA waren met de nieuwe bepalingen van de overbruggingstoelage de normen van redelijkheid en billijkheid helemaal zoek en verkeerden de Arubaanse politici hiermee in vergelijking met hun collega's in andere delen van het Koninkrijk 'in een unieke situatie'¹⁸.

De ARA had ook scherpe kritiek op 'onrechtmatig uitgekeerde Aruba-ministerpensioenen' waarbij in strijd met de wettelijke bepalingen werd uitgegaan van de opbouw van een volledig ministerpensioen in vier jaar. De hierin toegekende duurtetoeslag klopte niet met de geldende duurtetoeslagregeling. Ook de AOV-franchise door het APFA uitgekeerd was volgens de ARA in strijd met de wet. Ten slotte was aan verschillende ex-ministers foutief (!) een overbruggingstoelage geheel of gedeeltelijk uitbetaald, 'óf omdat er geen recht bestond op het pensioen daar de pensioengerechtigde leeftijd nog niet was bereikt en/óf omdat het volledige

¹⁶ ARA: Jaarverslag 2000-2004, d.d. 14 september 2005, p. 52

¹⁷ Idem, p. 57

¹⁸ Idem, p. 60

bedrag (maximaal 60% van de laatste genoten bezoldiging) in plaats van een aanvulling op het pensioen was toegekend'. De ARA pleitte er dan ook voor na te gaan of de onrechtmatig betaalde pensioenuitkeringen teruggevorderd kunnen worden¹⁹. Het zou gaan om een bedrag van meer dan Afl. 1 miljoen²⁰.

De opmerkingen van de ARA, die uitgebreid zijn belicht over 20 pagina's²¹, ondergingen echter hetzelfde lot als die van alle eerder genoemde instanties. Ook dit onderzoeksrapport van de belangrijkste overheidscontrole-instantie van Aruba werd door het voltallige parlement en vanzelfsprekend de regering genegeerd en verzwegen.

Ondanks alle negatieve adviezen van alle adviserende instanties, die geen enkele positieve reactie gaven, keurde het Parlement op 14 juli 1997 de wetten, die hun financieel-juridische positie enorm verbeterde **unaniem** goed.

DE REALITEIT IN CIJFERS

De procedure voor de verhoging van de salarissen en de verbetering van de rechtspositie van gekozen bestuurders vond op niet-transparante wijze plaats. Bij uitzondering werden deze wetten nu eens helemaal door de betrokken politici zelf opgesteld! Niemand had daarbij zicht op de financiële gevolgen. Het is daarom goed om de belangrijkste feiten over deze kwestie cijfermatig op een rijtje te zetten.

In 1991 vonden de eerste wijzigingen plaats. Deze hadden alleen betrekking op de geldelijke voorzieningen van Statenleden. In het kort komen de wijzigingen op het volgende neer:

- Er wordt naast de premie voor het weduwen- en wezenpensioen van 3% ook een premie van 5% van de bezoldiging ingevoerd voor het eigen pensioen;
- De anticumulatiebepalingen van het pensioen als gewezen statenlid worden opgeheven;
- Een overbruggingstoelage bij het aftreden als Statenlid wordt ingevoerd;
- De pensioenopbouwperiode wordt teruggebracht van 16 naar 12 jaar;
- De positie van de nabestaanden wordt met betrekking tot hun pensioen verbeterd.

In 1997 volgde een tweede ronde wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers. Deze wijzigingen concentreerden zich voornamelijk op een verhoging van de bezoldigingen van zowel Statenleden als ministers en een beperking van de anticumulatiebepalingen.

Na de aanpassingen van 1991 en 1997 verdubbelde het salaris van een minister bijna tot Afl. 14.245,- per maand. Een parlementariër kreeg voortaan Afl. 9.995,- per maand. Ook hun secundaire arbeidsvoorwaarden verbeterden (on)behoorlijk. Er werden verschillende soorten toelagen gecreëerd. Het ging hierbij onder meer om tegemoetkomingen in representatie-, telefoon- en vervoerskosten, die ministers en parlementariërs zichzelf konden toebedelen. Het inkomen van de ministers liep hiermee feitelijk op tot Afl.15.385,- per maand en van de parlementariërs tot Afl.11.394,- per maand.

Maar het meest lucratief werden de vernieuwde pensioenvooruitzichten voor politici op grond van een nieuwe regeling waarvan de gevolgen voor niemand in de gemeenschap te overzien waren.

Op basis van de 'aangepaste' wetgeving was het pensioen van een minister per 1 januari 2004 inmiddels vastgesteld op Afl.72.230,- per jaar, oftewel Afl. 6.019,- per maand. Hiervoor hoefde geen premie te worden betaald. Daar een minister zijn pensioen reeds vanaf 45-jarige leeftijd kon innen op basis van slechts 4 jaar ministerschap, kon hij theoretisch Afl. 6.019,- per maand opstrijken en dat levenslang. Voor een ex-minister die de leeftijd van 75 jaar bereikt, loopt dit op tot een totaalbedrag van Afl.2.166.960,- . Een minister die het Arubaanse volk met een ambtstermijn van 48 maanden heeft gediend, verwerft dus een pensioenaanspraak die gemakkelijk neer kan komen op Afl. 2.166.960,- : 48 maanden = Afl.45.145,- voor elke maand

¹⁹ Idem, p. 7, 8

²⁰ Idem, p. 66

²¹ Idem, p. 52 t/m 72

ministerschap. De werkelijke totale kosten van een minister gedurende een regeerperiode van 4 jaar bedragen dus al gauw meer dan Afl. 60.000,- per maand.

Voor een parlementariër bedroeg het pensioen per 1 januari 2004 Afl.74.794,- per jaar, oftewel Afl. 6.233,- per maand. Dit pensioen werd opgebouwd als men 12 jaar in het parlement had gezeten. Gedurende die tijd werd een premie van 5% betaald. Dat is slechts een fractie van de opgebouwde pensioenaanspraken²². Voor een parlamentslid dat op 50-jarige leeftijd met pensioen gaat, zullen de totale pensioenkosten op het moment dat hij 75 jaar wordt opgelopen zijn tot Afl. 1.869.850,-. Dit is Afl. 12.540,- voor elke maand dat hij 'zijn volk' vertegenwoordigde. De salariskosten van Afl.11.394,- daarbij opgeteld heeft deze parlementariër in zijn functie de Arubaanse gemeenschap Afl.23.934,- gekost per maand oftewel Afl.287.208,- per jaar.

Daar komen ook nog eens de pensioenen bij die een minister of statenlid op grond van andere werkzaamheden geniet. Zo was het mogelijk dat een ex-politicus omstreeks Afl.20.000,- per maand pensioen opstreek. Het betrof een opeenstapeling van het Algemeen Ouderdomspensioen, een ambtenarenpensioen en pensioenen als eilandraadslid, gedeputeerde, parlementariër van de Nederlandse Antillen en Aruba, en dat van minister(-president) van Aruba.

Voor de **ARA** was hier feitelijk sprake van een onacceptabele situatie. Na onderzoek moest zij echter concluderen dat de inkortingsbepalingen zoals die golden in de Nederlandse Antillen bij dit soort samenloop van pensioenen niet waren overgenomen door Aruba. Als argument hiervoor hadden de Arubaanse Statenleden namelijk bepaald dat "nu de Statenleden de verplichting hebben om pensioenpremie te betalen, zij het billijk achten de samenloop van pensioenen inkorting achterwege te laten, ook wanneer het overheidspensioenen betreft". De vraag die voor de ARA opkomt is of het simpelweg betalen van pensioenpremie door statenleden een samenloop van pensioenen rechtvaardigt²³. De ARA wijst er verder op dat het achterwege laten van de inkortingsbepalingen tot gevolg had dat pensioenen tezamen met overbruggingstoelagen van ex-bestuursleden in totaliteit konden oplopen tot tweemaal de huidige jaarlijkse schadeloosstelling (circa Afl. 75.000,-) van statenleden. De ARA ziet het tevens als haar plicht er op te wijzen dat een pensioen een oudedagvoorziening behoort te zijn die normaliter gebonden is aan een bepaald maximum. Voorts ziet de ARA niet in welke de motieven kunnen zijn om ten laste van de landskas aan ex-Statensleden een overbruggingstoelage toe te kennen als deze reeds inkomsten genieten die de jaarlijkse schadeloosstelling van Statenleden overschrijden²⁴. Deze bezwaren van de ARA werden in haar volgend jaarverslag gedetailleerder uitgewerkt²⁵.

Er valt een voorzichtige berekening te maken van het totale bedrag dat een groeiende groep politici aan pensioen zou ontvangen op grond van de privileges die zij zichzelf hadden toebedeeld. Op grond van bovenstaande cijfers zouden twintig ex-ministers, gerekend vanaf de invoering van de Status Aparte, maandelijks Afl. 120.380,- ontvangen, hetgeen neerkomt op bijna Afl. 1,5 miljoen per jaar. Dertig ex-parlementariërs met volledig pensioen (!) zouden de Arubaanse gemeenschap maandelijks Afl.186.990,- kunnen kosten aan pensioen, dus bijna Afl.2.25 miljoen per jaar. Met andere woorden, vijftig ex-politici van de Status Aparte zouden samen jaarlijks al bijna Afl.3,75 miljoen aan pensioen innen, op een leeftijd waarop veel Arubanen nog minimaal tien jaar langer moeten doorwerken. Veel van hen hebben de Arubaanse gemeenschap niet meer dan enkele jaren 'gediend'. Dit bedrag zou genoeg zijn om 250 minder gefortuneerde Arubaanse families rond de eeuwwisseling 1 jaar lang het minimumsalaris uit te betalen.

Volgens cijfers van de ARA betaalde het land Aruba in 2004 in totaal Afl. 4,5 miljoen uit aan de pensioenen van 107 voormalige ministers en statenleden²⁶. Uit de cijfers blijkt ook dat er in amper 10 jaar tijd sprake was van een verdubbeling van de uitbetaalde pensioenen aan politieke ambtsdragers (van Afl. 2,1 miljoen in 1992 tot Afl. 4,5 miljoen in 2002). Ook de ARA wijst erop dat de wettelijk vereiste (artikel 6 van de

²²Idem, p. 56

²³ ARA: Jaarverslag 1994, d.d. 30 augustus 1995, p. 28

²⁴ Idem, p. 29, 30

²⁵ ARA: Jaarverslag 1995, d.d. 6 december 1996, p. 35, 36, 37, 38

²⁶ARA: jaarverslag 2000-2004, d.d. 14 september 2005, p. 64

Comptabiliteitsverordening) financiële onderbouwing ontbrak voor wat betreft de financiële gevolgen van de regeling die feitelijk neerkwam op bijna een verdubbeling van de bezoldigingen van ministers en Statenleden. De commotie die hierna in de samenleving ontstond resulteerde echter niet in wijzigingen of intrekking van de regelingen²⁷.

Het is schrijnend hoe ministers en parlementariërs die aan het begin van hun functie zweren dat zij de (geest van de) wet zullen eerbiedigen, uiteindelijk kiezen voor de mogelijkheid van accumulatie van hun eigen pensioenen. Er zijn zelfs ex-politici die meer aan pensioen (hebben) ontvangen dan ooit aan salaris terwijl een normale pensioenvoorziening in redelijkheid uitgaat van maximaal 70% van het laatstgenoten salaris.

Hetzelfde geldt voor de overbruggingstoelage die bedoeld was als steun 'voor moeilijke tijden' maar door veel politici beschouwd werd als een 'gouden handdrukregeling' van een klein jaarsalaris. Ook allerlei toelagen waren ruim opgezet. Voor lokale representatiekosten bijvoorbeeld gold een percentage tussen de 4% en 7% van het salaris. Voor representatiekosten in het buitenland stond een vergoeding van Afl.250,- tot US\$450,- per dag. De autotoelage die daar bovenop kwam, bedroeg 4% (tussen de Afl.440,- en Afl.650,- per maand).

COMMISSIE FOWLER

Op grond van de vele protesten uit de gemeenschap na introductie van de laatste verbeteringen van de rechtspositie in 1997 kwam de regering met de sociale partners overeen om een commissie met vertegenwoordigers uit de verschillende geledingen in te stellen die kritisch moest kijken naar de rechtspositie van politici. Deze commissie stond onder voorzitterschap van dhr. Fowler. Het resultaat van dat onderzoek leidde tot een enigszins versoerd alternatief. Dit werd door het parlement besproken en in 2000 unaniem goedgekeurd. Daar bleef het lange tijd bij want de uitvoering vond pas na ruim 10 jaar mede naar aanleiding van besprekingen met de sociale partners. Wegens de grote offers die zij moesten brengen (verhoging van de pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar, verhoging van de pensioenpremie, en de premiehoogte en een einde aan de samenstelling van inkomens van echtparen waardoor die hun premierestitutie misliepen) werd uiteindelijk in 2010 besloten dat ook bestuurders en parlementariërs een offer moesten brengen. Zo werd de pensioenleeftijd van ministers en statenleden opgetrokken van resp. 45 en 50 jaar naar 60 jaar. Het salaris is vrijwel ongewijzigd gebleven.

RIANTE REISVOORZIENINGEN

De hoofdaandacht van de politici beperkte zich echter niet alleen tot hun salaris, pensioen en een gouden handdruk voor hun 'opofferingen ten behoeve van de gemeenschap'. In gezamenlijk overleg bedeedden zij zich ook regelmatig uitstapjes met eerste klas vliegtickets toe naar tropische oorden op het Zuid-Amerikaanse continent op kosten van de belastingbetaler. Alleen al de daggeldvergoeding die daar bij hoort, bedraagt bijna evenveel als het pensioen dat het grootste deel van Aruba's oudsten per maand ontvangt. Hoe belangrijk deze reizen voor het gerief van onze volksvertegenwoordigers zijn, moge uit het volgende blijken.

Omdat de Status Aparte oorspronkelijk slechts een tussenstation zou zijn naar de Arubaanse onafhankelijkheid, was het zinvol om vanuit de eigen politiek te werken aan de banden met landen in de regio. Daartoe besloot Aruba zich aan te sluiten bij **Parlatino**, een regelmatige bijeenkomst van volksvertegenwoordigers uit de verschillende Zuid-Amerikaanse landen. De bijeenkomsten vinden verschillende keren per jaar plaats, ter afwisseling steeds in een ander Zuid-Amerikaans land. Toen Aruba erin geslaagd was de onafhankelijkheid af te wenden en binnen het Koninkrijk bleef, bleven de politici het Parlatino-gebeuren trouw bezoeken alsof het ging om een verkregen recht, dat zij niet zonder slag of stoot wensten op te geven.

²⁷ Idem, p. 55

Voor de reizen voor parlementsleden werd aanvankelijk een budget vastgesteld van Afl. 500.000,- per jaar. Toen in 2008 ook het parlement in opdracht van de minister van Financiën moest bezuinigen werd dit bedrag voor reizen met 6% verlaagd. Van de Afl. 470.000,- die overbleef wordt gemiddeld Afl.300.000,- besteed aan deelname aan de Parlatino bijeenkomsten. Een derde deel betreft de reiskosten zelf. Tweederde deel oftewel Afl.200.000,- is bestemd voor 'zakgeld' ter dekking van verblijfskosten, eten, drinken, enz.

Aangezien omstreeks twintig parlementariërs twee keer per jaar gebruik maken van de mogelijkheid om hun Latijns Amerikaanse collega's te ontmoeten, heeft elk hiervan de beschikking over ongeveer Afl.5.000,00 voor een eerste klas ticket en Afl.10.000,- voor verblijfskosten. Dat is Afl.7.500,- voor enkele dagen die één parlementariër met zijn collega's in het buitenland vertoeft.

Het is duidelijk dat de deelname aan Parlatino veel geld kost. Onduidelijk is het profijt ervan voor de Arubaanse gemeenschap. Volgens een voormalig Parlementsvoorzitter had er tot 2008 nog nooit een evaluatie van de bijeenkomsten plaatsgevonden, dus ook geen 'vertaalslag' naar Aruba. Potentieel belangrijk werk van het parlement bleef gedurende deze dagen liggen. De navolgende 9 jaren tot en met juni 2017 vond hier geen noemenswaardige verbetering in plaats.

TEN SLOTTE

Wegens de heftige kritiek ten tijde dat de sterke verbeteringen van salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden werden doorgevoerd hebben de Staten enige jaren geen verdere initiatieven ondernomen op dit gebied. Pas in het zittingsjaar 2013-2014 werd middels een Landsverordening wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de voorzieningen van politieke ambtsdragers²⁸. Daarin werd gesteld dat 'alle wettelijke regelingen die voor ambtenaren, in dienst van het Land Aruba, gelden en betrekking hebben op de rechtspositie, alsmede de tegemoetkoming in de kosten van geneeskundige behandeling en/of verpleging, ook op de politieke ambtsdragers van toepassing zijn'. Het lijkt er echter sterk op dat daarbij alleen de lasten, doch niet de lusten zijn meegenomen. Zo werd geen gebruik gemaakt van het principe 'no work, no pay', noch hoeven de statenleden niet de volledige AOV/AWW- en AZV-premie te betalen. Zoals te doen gebruikelijk had de RvA onder meer als kritiekpunt dat de kostenverhoging als gevolg van het ontwerp onvoldoende inzichtelijk was gemaakt²⁹.

Daarnaast hebben de Staten er in een vergadering van de Centrale Commissie op 11 mei 2017 voor gezorgd dat duidelijk werd vastgesteld dat zij "het recht hebben om gedurende een zittingsjaar deel te nemen aan twee reguliere vergaderingen van een Parlatino-commissie en één eventueel bijzondere vergadering van een Parlatino-commissie". Daarnaast is vastgesteld dat bij een reisduur van 6 uur of meer twee dagen extra in aanmerking komen voor betaling aangezien er van uit wordt gegaan dat het Statenlid 24 uur voor aanvang van de bij te wonen vergadering, congres of evenement op de bestemming aankomt. De Staten kennen zichzelf daarbij een vergoeding toe van €350,- per dag voor bestemmingen binnen Europa en US\$ 350,- voor bestemmingen daarbuiten³⁰. Over de verplichting om slechts vergaderingen bij te wonen die ook voor Aruba van belang zijn en waarvan dan verslag moet worden gemaakt en uitgebracht, wordt met geen woord gerept.

²⁸ Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening voorzieningen politieke ambtsdragers, AB 2010, no. 90

²⁹ RvA: Kenmerk RvA 77-14, d.d. 9 juni 2014

³⁰ Staten van Aruba: Richtlijnen dienstreizen Statenleden, d.d. 16 mei 2017, Art. 1, 2 en 3

2- DE GELOOFWAARDIGHEID EN HET IMAGO VAN DE STATEN VAN ARUBA VANAF DE STATUS APARTE

A- HET FUNCTIONEREN VAN DE STATEN VOLGENS DE RICHTLIJNEN VAN DE STAATSREGELING

Zoals uit de Staatsregeling blijkt zweren/beloven de Statenleden o.m. dat zij:

1. de Staatsregeling van Aruba steeds zullen helpen onderhouden en het welzijn van Aruba naar vermogen zullen voorstaan;
2. jaarlijks de begroting beoordelen, mede aan de hand van de adviezen van de RvA;
3. jaarlijks de jaarrekening met daarin de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het Land, die hen volgens de Landsverordening (Lvo) jaarlijks door de ARA moet worden voorgelegd, beoordelen. Op grond van deze rekening vindt de evaluatie plaats van de begroting en kunnen aanpassingen worden gemaakt voor de begroting van het volgend jaar;
4. ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van haar controlerende taak bij Lvo regels vaststellen omtrent het beheer van de financiën van het Land;
5. bij Lvo regels stellen teneinde de rechtmatigheid van het bestuur en de deugdelijkheid van het financieel beheer te waarborgen (zie Inleiding, p. 5).

Hoewel het gaat om een zeer beperkt aantal richtlijnen, blijken deze in de praktijk voor de Staten de grootste moeite op te leveren. Achtereenvolgens worden de bovengenoemde punten behandeld. Daarbij komen slechts de belangrijkste aan de orde die al dan niet financiële gevolgen voor het Land met zich mee brengen.

1. De Staten helpen de Staatsregeling van Aruba te onderhouden en staan het welzijn van Aruba naar vermogen voor

Volgens artikel I.1 van hoofdstuk 1 over de grondrechten worden allen die zich in Aruba bevonden, in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, *politieke gezindheid*, ras, geslacht, kleur, taal, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, of op welke grond dan ook is niet toegestaan. Aansluitend hierop bepaalt artikel I.2 dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn.

In Aruba is het een politieke traditie dat personeelsbenoemingen voor een belangrijk deel plaatsvinden op grond van politieke gezindheid. Het Parlement heeft nooit enige poging ondernomen om deze inbreuk op het belangrijkste grondrecht in onze Staatsregeling te bespreken, laat staan te bestrijden. Het personeelsbeleid op grond van politieke gezindheid dat de opeenvolgende regeringen volgens het partijbeleid uitvoerden³¹, heeft geleid tot omvangrijke financiële consequenties voor het Land Aruba³².

2. De Staten beoordelen jaarlijks de begroting, mede aan de hand van de adviezen van de RvA

Artikel V.3 bepaalt dat de regering ontwerp-landsverordeningen ter goedkeuring bij de Staten in moeten dienen. Volgens artikel IV.1 moet de RvA worden gehoord over alle ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen. Artikel V.12.2 stelt dat de begroting jaarlijks in een of meer ontwerpen door de regering aan de Staten uiterlijk op de eerste september moet worden aangeboden.

Vanaf 2001 tot en met 2017 zijn de ontwerp-begrotingen en ontwerp-suppletoire begrotingen welgeteld 5 van de 34 keer op tijd ingediend³³. Deze inbreuk op artikel V.12.2 werd slechts bij grote overschrijdingen van meer dan 4-5 maanden (tot zelfs 8 maanden!) weleens, en dan nog bescheiden, bekritiseerd.

³¹ Werkgroep Commissie Deugdelijk Bestuur Aruba, Rapport Calidad, d.d. 1997, p. 48

³² SDBA: Naar een rationeel personeelsbeleid in Aruba, d.d. 1 augustus 2016, p. 22, 23, 24, 25

³³ Stichting Deugdelijk Bestuur Aruba: Rapport 'Naar deugdelijk openbaar financieel beheer in Aruba', overzicht op p.110. Verdere publieke informatie hierover ontbreekt.

Daarnaast trokken de Staten zich weinig /niets aan van de adviezen/het oordeel van de RvA. Daarom kon het gebeuren dat de RvA jaar in jaar uit stelde dat 'het budgetrecht van de Staten door de late indiening van de ontwerp-(suppletoire) begrotingen danig werd uitgehold'. De regering stelde de Staten namelijk voor voldongen feiten doordat begrotingen werden ingediend lang nadat de uitgaven waren verricht. Feitelijk komt het er volgens de RvA op neer dat begrotingen met terugwerkende kracht worden gewijzigd. Het kon daarbij om aanzienlijke bedragen gaan, van enkele tientallen tot zelfs honderden miljoen florin³⁴.

Maar...ook inhoudelijk trokken de Staten zich niets tot nauwelijks iets aan van de adviezen van de RvA. Adviezen ter verbetering van tekortkomingen in de begroting werden daardoor jaarlijks herhaald zonder dat dat enig gevolg had³⁵. De Staten gebruikten die niet om verbetering te eisen. Controle om na te gaan of er inderdaad verbeteringen waren aangebracht kwam dientengevolge helemaal niet aan de orde. Zelfs de ernstige op- en aanmerkingen van de RvA op de kwaliteit van de begroting van 2014 die er op neer kwam dat de begroting op staatsrechtelijke, wetstechnische en comptabele gronden moest worden afgewezen, werden door de (meerderheid van de) Staten genegeerd³⁶. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de Gouverneur de door de Staten goedgekeurde begroting niet ondertekende. Voor het eerst in de geschiedenis van de Arubaanse Staten leidde dit tot het protest dat hun budgetrecht werd aangetast...

3. De Staten beoordelen jaarlijks de jaarrekening met daarin de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het Land, die hen volgens de Lvo jaarlijks door de ARA moet worden voorgelegd. Op grond van deze rekening vindt de evaluatie plaats van de begroting en kunnen aanpassingen worden gemaakt voor de begroting van het volgend jaar.

Artikel V.12.4 stelt dat de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Land aan de Staten wordt gedaan overeenkomstig de bepalingen van de Landsverordening. De door de Algemene Rekenkamer (ARA) onderzochte rekening wordt jaarlijks aan de Staten overlegd.

Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw is er nooit een door de accountant goedgekeurde jaarrekening ingediend bij de Staten. Hoewel zowel de Centrale Accountantsdienst (CAD) als de ARA in al hun rapportages wezen op o.m. de personele tekortkomingen waardoor zij niet aan hun wettelijke (controle) taken konden voldoen, werd door de Staten geen enkele actie ondernomen om de situatie te verbeteren. Niet alleen negeerden de Staten het feit dat de rapporten van de ARA omtrent de jaarrekeningen niet zoals de wet voorschrijft, jaarlijks binnen de wettelijk gestelde periode werd ingediend, ook werd niets gedaan met de vele waarschuwingen, adviezen en aanbevelingen die de ARA deed om de erbarmelijke staat van het financieel beheer te verbeteren. Zo wees de ARA reeds in haar eerste rapport betreffende de jaarrekening van 1987 over de noodzaak een duidelijk pad uit te zetten voor de verbetering van het financieel beheer (het zgn. FINAR-project). Pas na ruim 30 jaar werden echter de eerste daadwerkelijke verbeteringen doorgevoerd, maar uitsluitend wegens de voortdurende druk van de CAft...³⁷.

³⁴ Zie o.m. Raad van Advies, Kenmerk RvA 178-09, d.d. 14 oktober 2009, p. 2; tevens het rapport van SDBA, 'Naar deugdelijk openbaar financieel beheer in Aruba' d.d. 1 maart 2017, p. 6 t/m 24

³⁵ Idem, p. 6 t/m 24 (rapporten SDBA beschikbaar op de website www.stichtingdeugdelijkbestuuraruba.org)

³⁶ Raad van Advies, Kenmerk RvA, 142-14, d.d. 22 oktober 2014, p. 1

³⁷ Zie hiervoor het overzicht van alle rapporten en verslagen van de ARA in het rapport van SDBA: Naar deugdelijk openbaar financieel beheer in Aruba, d.d. 1 maart 2017, p. 25 t/m 58

4. De Staten stellen ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van haar controlerende taak bij Lvo regels vast omtrent het beheer van de financiën van het Land (Artikel V.12.5).

De Staten hebben voldaan aan de letter van de wet door de Landsverordening (Lvo) houdende regels met betrekking tot de wijze van beheer en verantwoording van 's Lands gelden goed te keuren. Het gaat hierbij om de Comptabiliteitsverordening van 1989. Maar, zoals in het rapport '*Naar deugdelijk openbaar financieel beheer in Aruba*' uitgebreid aan de orde is gekomen³⁸, voldoet deze Lvo al lang niet meer en is men al bijna 20 jaar 'voornemens' de wet te veranderen... In veel opzichten vormt het slechts een dode letter, aangezien bestuurders veel bepalingen negeren en ook de Staten de Lvo laten voor wat het is.

Zoals hierboven weergegeven voldoen de Staten reeds vanaf het begin van de Status Aparte niet aan hun voorgeschreven richtlijnen/taken. Toch werd niets gedaan met alle pogingen van de ARA om meer inhoud te geven aan die taken. Zij stelt dan ook in haar jaarrekening van 2013: "De Staten zijn verantwoordelijk voor het doen naleven van procedures die haar budgetrecht aangaan. De procedure conform artikel 14 van de Comptabiliteitsverordening 1989, dient ter bescherming van dit budgetrecht. Het wijzigen van de begroting zonder de inachtneming van de voorhangprocedure druist in tegen het doel dat middels deze wettelijke bepaling wordt beoogd, namelijk om aan de Staten voorafgaande inzage te geven en mogelijke inbreng te bieden op dreigende overschrijdingen. Door het niet volgen van de voorhangprocedure, wordt het budgetrecht van de Staten aangetast aangezien de Staten bij de behandeling van de suppletoire begroting, aan het einde van het dienstjaar, met voldongen feiten wordt gepresenteerd. De desbetreffende betalingsverplichtingen zijn dan reeds aangegaan. De Staten dient de regering ter verantwoording te roepen bij het niet naleven van wettelijke procedures die haar budgetrecht aantast. De Staten dient indien nodig, maatregelen te nemen om te voorkomen dat haar budgetrecht verder wordt uitgehold"³⁹.

Blijkbaar hebben de Staten de eerder ontvangen adviezen van de ARA niet ter harte genomen. Daarom geeft de ARA in latere jaren wederom de nodige adviezen⁴⁰:

- *Bevorder aflegging van verantwoording aan de Staten over het gevoerde financieel beheer door ministers en/of roep -zo nodig- ministers in voorkomende gevallen ter verantwoording, waarbij niet moet worden geschroomd de ultieme sanctie toe te passen;*
- *Ontwerp ontbrekende wet- en regelgeving (zoals jaarverslagwetgeving, studieleningen) zodat de financiële verantwoording op basis van objectieve normen kan worden opgesteld en getoetst en herzie sterk verouderde wet- en regelgeving (zoals de BRA) ter voorkoming van onrechtmatigheden door afwijking van geldende wet- en regelgeving, rechtsongelijkheid door ad hoc beslissingen en oneigenlijk gebruik van wettelijke voorschriften (zoals de toepassing van artikel 25 van de LMA);*
- *Introduceer budgetdisciplineregels in wet- en regelgeving (Fiscal Responsibility Law) en sanctioneer niet-naleving hiervan, teneinde begrotingsoverschrijdingen in de toekomst te vermijden.*

Ook hier is in de praktijk echter weinig mee gedaan. Met name de voorstellen voor sancties bij niet nakomen van afspraken zijn geheel uit den boze bij de Staten.

5. De Staten stellen bij Lvo regels vast teneinde de rechtmatigheid van het bestuur en de deugdelijkheid van het financieel beheer te waarborgen (Artikel V.13).

Tot de dag van vandaag is hier niets mee gedaan...

³⁸ Zie o.m.: ARA: Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het land Aruba over de dienstjaren 2001-2004, d.d. 28 december 2010, p. 42, 44, 44

³⁹ ARA: Jaarrekening 2013, p. 21

⁴⁰ ARA: Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het land Aruba over de dienstjaren 2001-2004, d.d. 28 december 2010, p. 56

B- HET FUNCTIONEREN VAN DE STATEN VOLGENS DE ALGEMENE REKENKAMER ARUBA (ARA)

Het waren met name de RvA en de ARA die jaar in jaar uit de Staten in min of meer bedekte termen wezen op het verzaken van haar verantwoordelijkheden, met name t.a.v. het budgetrecht. De toenmalige voorzitter van de ARA drukte zich tijdens het symposium van de Comision di Berdad in 2002 wel het sterkst hierover uit.

Tijdens het symposium Rechtmatig en Doelmatig Openbaar Bestuur op de Universiteit van Aruba dat gehouden werd op 21 en 22 juni 2002, gaf de toenmalige voorzitter van de ARA duidelijk te kennen dat het Arubaanse staatsbestel, in ieder geval voor wat betreft het administratiefrechtelijke toezicht niet functioneert, o.a. omdat de administratiefrechtelijke controle niet effectief is. Dit wordt veroorzaakt door het ontoereikende niveau van de administratieve organisatie en interne controle terwijl het afleggen van verantwoording volledig ontbreekt. Zo verloopt de besluitvorming t.a.v. projecten niet gestructureerd, worden doelstellingen niet geformuleerd, keuzen niet onderbouwd, wettelijke voorschriften bij aanbesteding niet gevolgd, ontbreken er plannings en tussentijdse evaluaties, waardoor de uitvoering niet wordt beheerst met alle gevolgen van dien, terwijl niemand ter verantwoording wordt geroepen.

De taak van de ARA als onafhankelijk controleorgaan is om de Staten, als één van de toezichthouders op het bestuur van zodanige informatie te voorzien dat zij zich op behoorlijke wijze van hun toezichthoudende taak (op het bestuur) kunnen kwijten. De ARA controleert het financieel beheer en de financiële verantwoording die daarover wordt afgelegd. Zij gaat na of de ontvangsten en uitgaven van het Land plaats vinden overeenkomstig alle wettelijke regelingen en of de gelden en goederen doelmatig worden beheerd.

De voorzitter wijst er in zijn toespraak echter op dat er geen sprake is van effectief toezicht. In de parlementaire geschiedenis van Aruba is het namelijk nog nooit voorgekomen dat de Staten een minister die ter verantwoording is geroepen wegens het door hem/haar gevoerde beleid, heeft weggestuurd, ook al waren de financiële gevolgen van de verrichte rechtshandelingen rampzalig voor het Land. Hij wijst er op dat de Staten, ondanks de traditie van late indiening van begroting en begrotingsoverschrijdingen nooit zijn opgestaan om hieraan een halt toe te roepen. Uitgebrachte Rekenkamerrapporten zijn tot juni 2002 (de dag van het symposium) nog nooit in een openbare vergadering door de Staten behandeld. Dit kan tot de gedachte voeren dat er op het voeren van financieel wanbeheer geen sanctie bestaat.

Maar ook de controle van de controlerende instanties (CAD t.b.v. het bestuur en de ARA t.b.v. de Staten) is niet effectief omdat controlerapporten geen repressieve werking hebben en daardoor dus ook niet preventief kunnen werken. De minister wordt niet ter verantwoording geroepen door de Staten. Hij heeft dus niet de drang om zelf de ondergeschikte budgethouder die zijn bevoegdheden te buiten gaat of die niet zorgt voor een behoorlijk financieel beheer van zijn dienst ter verantwoording te roepen en desnoods te ontslaan. Aangezien ook de budgethouder zich niet hoeft te verantwoorden is ook hier geen drang om intern zaken, die niet lopen als het hoort, op de rails te zetten.

Volgens de voorzitter is de kern van het probleem het ontbreken van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, gebaseerd op een goede administratieve organisatie en goede interne (accountants) controle binnen de overheidsdiensten. De ARA bespeurt van hoog tot laag gebrek aan inzicht en overzicht waardoor 'productieprocessen' niet worden beheerst. Het beheersen van processen vereist dat verantwoording wordt afgelegd. Echter, het afleggen van verantwoording komt in het gehele overheidsapparaat nauwelijks voor.

De voorzitter is bijzonder kritisch over de wijze waarop de Staten haar toezichthoudende rol uitoefent: "De ARA heeft als controleorgaan van de Staten met lede ogen moeten zien dat haar rapporten niet door de Staten worden behandeld. Gevolg is dat de geschiedenis zich keer op keer herhaalt. De uitvoerende macht maakt zich keer op keer schuldig aan handelen in strijd met de wet. De ARA heeft zich daarom afgevraagd wat de redenen kunnen zijn om de Rekenkamerrapporten onbehandeld te laten. Motieven zouden kunnen zijn dat:

- 1- voorkomen wordt dat een kabinet valt, dus om partijpolitieke overwegingen;
- 2- gezien de kleinschalige omvang van de Arubaanse gemeenschap het moeilijk is om kritiek te leveren op ministers-coalitiegenoten;
- 3- Statenleden gekozen zijn in de volksvertegenwoordiging vanwege hun politieke aspiraties en niet op basis van hun financieel-economische en juridische deskundigheid. De Rekenkamerrapporten zijn voor die Statenleden die geen financieel-economische achtergrond hebben waarschijnlijk niet te verteren.

De voorzitter is ook kritisch omtrent het voornemen van de Ministerraad om de jaarrekeningen van 1999 tot en met 2001 niet te controleren doch globaal te beoordelen. De ARA wijst er op dat globale beoordelingen in strijd zijn met de Staatsregeling van Aruba en de Comptabiliteitsverordening 1989. De jaarrekeningen 1987-1996 zijn eveneens middels globale beoordelingen afgedaan om van de achterstanden in het opmaken en controleren van de jaarrekeningen af te komen. Deze werkwijze heeft echter niet bijgedragen in het oplossen van de problemen die leidden tot de onjuiste, onvolledige en niet tijdige verantwoording.

De voorzitter besluit zijn betoog met de stelling dat indien blijkt dat delen van het staatsbestel niet functioneren ondanks alle getroffen maatregelen, dan overwogen moet worden om de Staatsregeling te wijzen⁴¹.

2C- HET FUNCTIONEREN VAN DE STATEN VAN ARUBA VOLGENS DE COMISION DI BERDAD (CdB)⁴²

Op 23 november 2001 diende Plataforma Accion Aruba Dushi Tera, een overkoepelend orgaan van niet-gouvernementele organisaties, een voorstel in bij de Staten van Aruba tot instelling van een commissie die op onafhankelijke wijze de mogelijk corruptieve handelingen van de vorige (AVP-)regering zou onderzoeken. Op 16 januari 2002 diende de MEP-fractie een motie in waarin de regering werd gevraagd om een 'waarheidscommissie' (Comision di Berdad-CdB) in te stellen. Uiteindelijk werd deze motie op 26 februari 2002 met meerderheid van stemmen door de Staten aanvaard. Op 17 juni 2002 sloot de CdB haar onderzoek af met de publicatie van haar rapport 'Een kwestie van mentaliteit'. De CdB besluit haar rapport met de volgende beschouwing over het functioneren van de Staten:

"De voorgaande decennia hebben zich gekenmerkt door een structureel falen van de Staten (van Aruba en voor 1986 in Nederlands Antilliaans verband) voor wat betreft zijn controlerende taak. Dit gebrek aan een degelijke controle is slechts deels te wijten aan het feit dat een groot aantal zaken door de ministerraad niet aan de Staten werd voorgelegd of pas achteraf, om met terugwerkende kracht legitimatie te verkrijgen voor reeds verrichte rechtshandelingen. Dit wil echter nog niet zeggen dat de Staten in die gevallen geen middelen hadden om op te treden en in te grijpen, doch daar heeft men geen gebruik van gemaakt. Ook wel werden pogingen daartoe door de meerderheid 'weggestemd'. De meest belangrijke reden, en daar is ook de laatste stelling het gevolg van, is dat in het Arubaanse bestel de (regerings-)meerderheid van de Staten onvoorwaardelijk de eigen ministers steunen in plaats van ze kritisch te volgen en te corrigeren. Afhankelijk van wie op een bepaald moment deel uitmaakt van de regeringscoalitie, beschuldigen de fracties in de Staten elkaar over en weer van dit gedrag.

Niet voor niets hebben de Staten in de publieke opinie de naam 'stempelparlement' meegekregen. Het harde feit is dat de Staten en met name de 'voorstemmers' voor een concreet voorstel, hierdoor medeverantwoordelijk zijn voor de vele miljoenen florin schade die het Land heeft opgelopen, en die de bevolking de komende jaren op de een of andere wijze nog zal moeten betalen.

De thans zittende statenleden (2002) hebben de moeilijke taak om van dit dualistische imago af te komen. Omdat een (noodzakelijke) mentaliteitsomgeving niet zomaar zijn beslag kan krijgen en omdat dit imago niet gemakkelijk is te veranderen, is naar de mening van de CdB een daadkrachtig optreden van de Staten nodig. Een eerste aanzet tot deze omgeving is dat de zittende Staten het initiatief tot een CdB een vervolg moet

⁴¹ Lezing voorzitter ARA t.g.v. het Symposium Waarheidscommissie, juni 2002

⁴² Uit: Comision di Berdad, Een kwestie van Mentaliteit, d.d. juni 2002, p. 136

geven, als signaal aan de gemeenschap dat de bestrijding van corruptie en fraude en de bevordering van de integriteit van bestuur hen menens is. Het zou al te gemakkelijk zijn om deze taak over te laten aan een tijdelijke commissie of aan de regering!

De zittende Staten van Aruba komen thans de eer toe het initiatief tot een onderzoek ter bevordering van de integriteit te hebben genomen. Echter, nu moet dit proces een vervolg krijgen: de Staten zijn als volksvertegenwoordiging en als hoogste controleorgaan naar de mening van de CdB per definitie het orgaan dat deze nieuw ingezette trend van corruptiebestrijding levend moet houden, er inhoud aan moet geven en hierin het voorbeeld moet blijven geven. Het houden van een parlementaire enquête is een voor Aruba nieuw en zeer daadkrachtig middel, dat zijn afschrikkende en preventieve werking tot ver in de toekomst zal kennen. De aan de uitkomst van een enquête te verbinden consequenties zijn vervolgens voor de politiek en het openbaar ministerie. De door de CdB voorgestelde parlementaire enquête was er vnl. op gericht de gang van zaken rond de renovatie van het Radisson hotel te onderzoeken. Een belangrijke reden hiertoe wordt gevormd door het volgende citaat:

De ARA stelt in zijn rapport '...dat de recht- en doelmatigheid van de steunverlening aan Radisson onvoldoende zijn gewaarborgd en dat het besluitvormingsproces onvoldoende ordelijk, controleerbaar en transparant was, terwijl de informatieverstrekking naar de Staten onvoldoende was om een deugdelijke oordeelsvorming te kunnen garanderen. De Rekenkamer kan zich zelfs niet aan de indruk onttrekken dat wettelijke regels werden omzeild, waardoor de Staten buiten spel werden gesteld.' De Rekenkamer suggereert hiermee dat de Staten al dan niet opzettelijk zijn misleid⁴³.

De CdB werd ingesteld door de regering, gevormd door de MEP. Mede op grond daarvan, en vanwege het feit dat de commissie werd ingesteld op basis van een landsbesluit en niet op grond van een landsverordening zoals de wet dat voor dit soort commissies voorschrijft⁴⁴, erkende de onderzochte (AVP-)partij noch de CdB, noch de bevindingen van haar rapport. Het gerecht oordeelde echter anders: de aanklacht van de CdB tegen een achttal personen, inclusief de Minister van Financiën, leidde in alle gevallen tot een veroordeling wegens onder meer valsheid in geschrifte en oplichting. Op grond van de getuigenissen van de verdachten breidde het OM zelf de groep verdachten met 2 personen uit, waaronder de toenmalige premier van Aruba. Deze laatste werd echter vrijgesproken, o.m. omdat er door het ondoorzichtige financieel beheer geen duidelijke aanwijzingen konden worden vastgesteld voor onoorbaar handelen⁴⁵.

Het zijn echter niet alleen de RvA, de ARA en de tijdelijk ingestelde lokale CdB die (voortdurend) op het tekortkomend functioneren van de Staten hebben gewezen. Ook een volledig onafhankelijk en 'buitenlands' onderzoeksinstituut als het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) merkte in haar onderzoek naar 'de staat van bestuur in Aruba' in 2011 de nodige gebreken in het functioneren van de Staten op.

2D- HET FUNCTIONEREN VAN DE STATEN VOLGENS HET WODC

Een belangrijke taak van de Staten is het controleren van de regering. Om die controlefunctie waar te maken moeten de Staten een zekere distantie bewaren tot de regering die zij controleert. Maar...alhoewel Statenleden formeel zonder last en ruggespraak hun stem in de Staten uitbrengen, is de opstelling van hun partij bepalend voor hun stemgedrag. Politieke partijen beïnvloeden zodoende in belangrijke mate de wijze waarop Statenleden hun functie uitoefenen⁴⁶. Feitelijk is hier sprake van een beperking van een vrijelijk functioneren van Statenleden.

⁴³ Idem, p. 137, 138

⁴⁴ Zie www.deugdelijkbestuuraruba.org, Opmerkelijke zaken, Presentatie PG Symposium CdB 2002, p. 3

⁴⁵ Strafvonnis in de zaak tegen verdachte J. H. A. Eman, d.d. 11 maart 2008, p. 7, 8

⁴⁶ WODC: De staat van bestuur van Aruba, 2002, p. 83, 84

Statenleden hebben echter meer, waaronder institutionele, beperkingen. Zo zijn de Staten niet volledig autonoom bij het vaststellen van de eigen begroting, is de spreektijd van de Staten beperkt in vergelijking met die van ministers, mogen Statenleden ministers niet onderbreken en worden de voorzitter en ondervoorzitter van de Staten, evenals ondersteunend personeel, door de regering benoemd⁴⁷.

Een mogelijk belangrijke beperking wordt ook gevormd door het ontbreken van een Wet Partijfinanciering: de controle door volksvertegenwoordigers kan verzwakken indien zij afhankelijk zijn van geldschieters die een belang hebben bij kwesties waarover gestemd wordt⁴⁸. Desondanks weigeren beide grote partijen halsstarrig om de wet daadwerkelijk in te voeren zodra zij regeringsverantwoordelijkheid dragen.

De kleinschaligheid van Aruba legt eveneens restricties op aan het (kwalitatief) functioneren van de Staten. Het parlement moet alle wetgeving en beleid beoordelen die niet tot de Koninkrijkstaken behoren. Dit stelt hoge eisen aan het expertiseniveau van de Statenleden. Enige wetstechnische en financieel-economische kennis is onontbeerlijk. Dat is echter lang niet altijd het geval. Ondersteuning door specialisten is in het algemeen onvoldoende. Mede hierdoor lopen de Staten in veel gevallen een 'informatieachterstand' op t.a.v. de regering, die immers over meer middelen en instanties beschikt om onafhankelijke expertise te verkrijgen dan het parlement. De 'informatievoorsprong' van de regering kan ten dele gecompenseerd worden indien Statenleden actief informatie opvragen bij de regering. Die is gehouden gevraagde gegevens zo snel en volledig mogelijk te verstrekken...⁴⁹.

De wijze waarop de controlerende taak van de Arubaanse volksvertegenwoordiging in de praktijk gestalte krijgt, komt tot uiting in de wijze waarop de Staten gebruik maken van hun rechten. Het belangrijkste recht van de Staten is wel het budgetrecht. Hiermee kunnen de Staten de begrotingen en jaarrekeningen van het Land goedkeuren of afwijzen. De behandeling van jaarrekeningen stelt de Staten in staat een oordeel te vellen over gevoerd beleid.

Ook het WODC constateert dat de Staten het budgetrecht nauwelijks gebruikten en dat dit mede bijdroeg aan een zwakke begrotingsdiscipline. Behalve de meestal zeer late indiening van begrotingen, werden begrotingsoverschrijdingen soms achteraf voorgelegd en goedgekeurd. Daarnaast hebben de Staten sinds de Status Aparte (tot de publicatie van het WODC-rapport in 2011) nog nooit de jaarrekeningen behandeld. Aangezien de kwaliteit van de jaarrekeningen tekort schoot was het onmogelijk het gevoerde met het voorgenomen beleid te vergelijken. Jarenlange voornemens om 'oude' jaarrekeningen af te handelen werden niet gerealiseerd. Op het (SDBA: herhaaldelijk!) verzoek van de ARA om de weg juridisch vrij te maken voor het afhandelen van achterstallige jaarrekeningen kwam geen respons van regering en Staten. Door de ARA werd zelfs voorgesteld om meerdere rekeningen tegelijk (gebundeld) te behandelen om partijpolitieke complicaties te vermijden...

Het budgetrecht was echter niet het enige recht waar de Staten geen/nauwelijks gebruik van maakte, ofschoon daar genoeg redenen voor waren. Maar ook van het individueel vragenrecht, het recht van interpellatie en het recht van enquête werd door de Staten geen/nauwelijks gebruik gemaakt. Rapporten van waarborginstanties als de ARA en de RvA die in de regel verschillende knelpunten blootlegden, inspireerden de Staten echter onvoldoende tot kritische vragen aan bewindslieden⁵⁰.

Het WODC concludeert haar onderzoek naar het functioneren van de Staten dan ook dat deze in het afgelopen decennium maar beperkt gebruik maakten van de rechten die zij hebben tegenover de uitvoerende macht. Regeringen waren traag met antwoorden of lieten zelfs op grote schaal na vragen te beantwoorden, de behandeling van begrotingen, jaarrekeningen en wetgeving liet lang op zich wachten of bleef zelfs geheel uit. Nooit zegde het Arubaanse parlement het vertrouwen op in een bewindspersoon. De

⁴⁷ Idem, p. 84, 85

⁴⁸ Idem, p. 85

⁴⁹ Idem, p. 86, 87

⁵⁰ Idem, 87, 88, 89, 90

Staten hebben wel tanden, maar lieten die niet (vaak) zien. Zodoende was de Arubaanse politiek feitelijk monistisch binnen een formeel dualistisch systeem⁵¹.

2E- HET FUNCTIONEREN VAN DE STATEN VAN ARUBA VOLGENS DE CAFT

Ook het CAft wijst, in navolging van de RvA⁵² en de ARA in verschillende rapporten op de inbreuk op het budgetrecht van de Staten door het chronisch verlaat indienen van begrotingen. Bovendien wijst de C(A)ft er op dat de overheid de tendens heeft steeds meer uitgaven buiten de begroting om te doen. Steeds meer nieuwe investeringen en impulsen vinden plaats via fondsen, overheidsstichtingen en publiek-private samenwerking (PPS) zonder dat de risico's genoemd worden of stil gestaan wordt bij het feit dat deze fondsen en stichtingen (zoals DOW, SOGA, TPEF, IWIF) ook onderdeel van de collectieve sector zijn. Aangezien de kosten van PPS-projecten niet altijd in de begroting worden verwerkt, wordt beheersing van de totale omvang van de collectieve sector problematisch. De besteding van de collectieve middelen onttrekt zich zo aan de budgetcontrole van het parlement. Op langere termijn kunnen ze een serieuze bedreiging vormen voor de begroting omdat de risico's verplaatst worden naar onderdelen die niet onder de budgetcontrole en het budgetrecht van de Staten en binnenlandse toezichhouders vallen⁵³. De Staten laten zich dit echter steeds zonder te morren welgevallen...

2F- HET FUNCTIONEREN VAN DE STATEN VOLGENS...DE POLITIEKE PARTIJEN ZELF

Het meest kritisch op het functioneren van de Staten zijn echter de politieke partijen zelf, vooral zodra zij in de oppositiebanken zitten. Dan wordt de meerderheid van de Staten, die dezelfde politieke kleur heeft als het bestuur, voortdurend (en terecht!) uitgemaakt voor stempelparlement. Hun taak bestaat namelijk grotendeels uit het (blindelings/kritiekloos) goedkeuren van hetgeen het bestuur voorstelt en het legaliseren van al het overheidshandelen, ook al is de rechtmatigheid daarvan meer dan eens dubieus. Deze gang van zaken wisselt van actoren zodra de politieke kleur van het bestuur verandert. Als zodanig behartigt de (meerderheid van de) Staten slechts het belang van de eigen politieke partij(en) en schiet het algemeen belang er bij in. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de bestaande polarisatie.

Politieke partijen bestrijden elkaar op elk mogelijk punt en vermijden elk compromis. Standpunten worden vrijwel uitsluitend ingenomen op grond van partijbinding en vrijwel nooit op grond van argumenten, zelfs niet wanneer het zaken betreft die het landsbelang aangaan en die boven het partijpolitieke niveau zouden moeten uitstijgen. De polarisatie gaat ten koste van het werkelijke parlementaire werk. Er is geen sprake van verantwoording, maar alleen van 'politiek naar het electoraat toe'. De politieke strijd verwordt zo tot een persoonlijke strijd waarin vooral geprobeerd wordt de ander in diskrediet te brengen op basis van persoonlijke aanvallen op punten die niets met het politieke agendapunt te maken hebben⁵⁴.

De irrelevantie van de Staten in de Arubaanse praktijk werd recent goed belicht door haar zwakke rol in het 'Hedge-debacle', de 'CITGO-deal' en het overheidsproject 'Bo Aruba'. In al deze gevallen, waarbij Aruba in totaal mogelijk voor honderden miljoenen het schip in gaat, kregen de Staten geen inzicht in de gesloten akkoorden of opgemaakte rapporten. Maar zij gingen wel akkoord met doorgang van de projecten⁵⁵.

⁵¹ Idem, p. 92, 93

⁵² Zie bijv. (!) Raad van Advies, Kenmerk RvA 178-09, d.d. 14 oktober 2009, p. 2, 3. In het rapport van SDBA 'Naar deugdelijk financieel beheer in Aruba' is een volledig overzicht van alle publiekelijk beschikbare adviezen van de RvA te lezen op p. 6 t/m 24

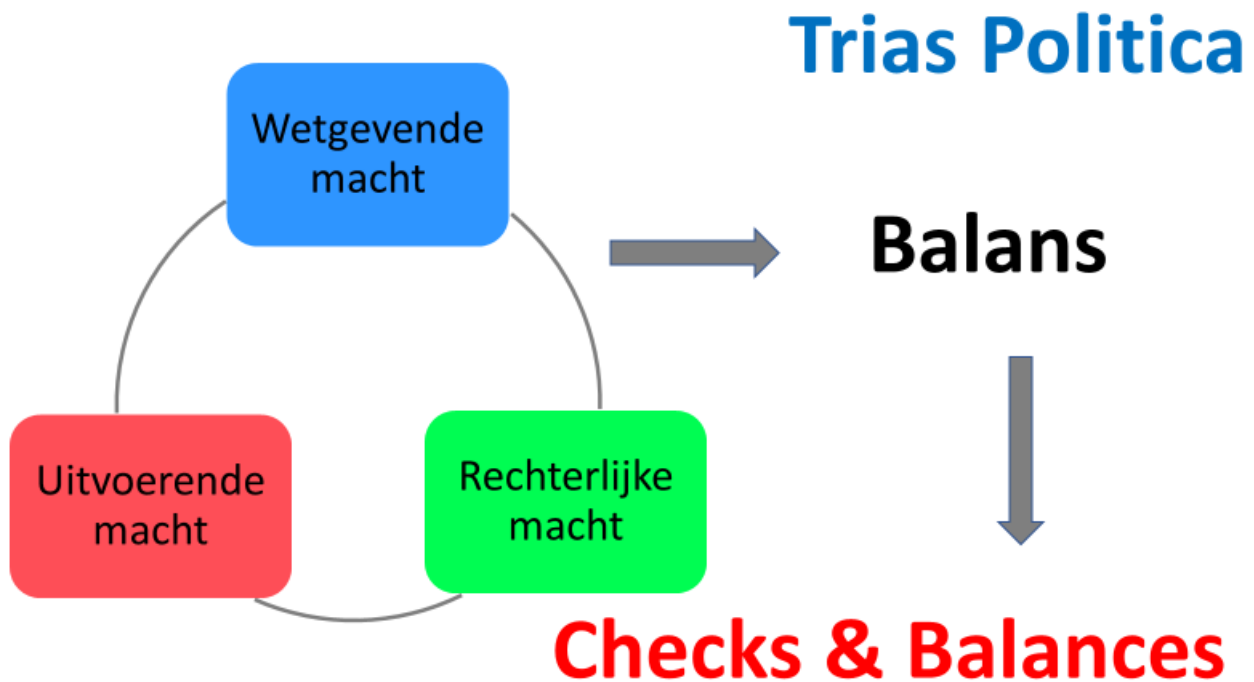
⁵³ Zie o.m. Cft: 'Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014', d.d. 12 sept. 2014, p. 2

⁵⁴ WODC: De staat van bestuur van Aruba, 2002, p. 93 t/m 96

⁵⁵ SDBA: Naar transparant openbaar bestuur in Aruba, d.d. 1 mei 2017, p. 12, 13, 14

2G- EEN SCHEMATISCH OVERZICHT VAN HET PARLEMENTAIR DISFUNCTIONEREN IN ARUBA

Het Arubaanse Parlement maakt deel uit van het democratisch waarborgsysteem waarbij drie 'krachten' elkaar in evenwicht houden. Geen enkele is machtiger dan de andere. Dit systeem voorkomt dat een van de pilaren misbruik maakt van zijn macht. Deze gedachte is de basis voor de beroemde 'checks & balances' waarbij de onderlinge controle voorkomt dat de situatie uit de hand loopt (Schema 1).



Schema 1

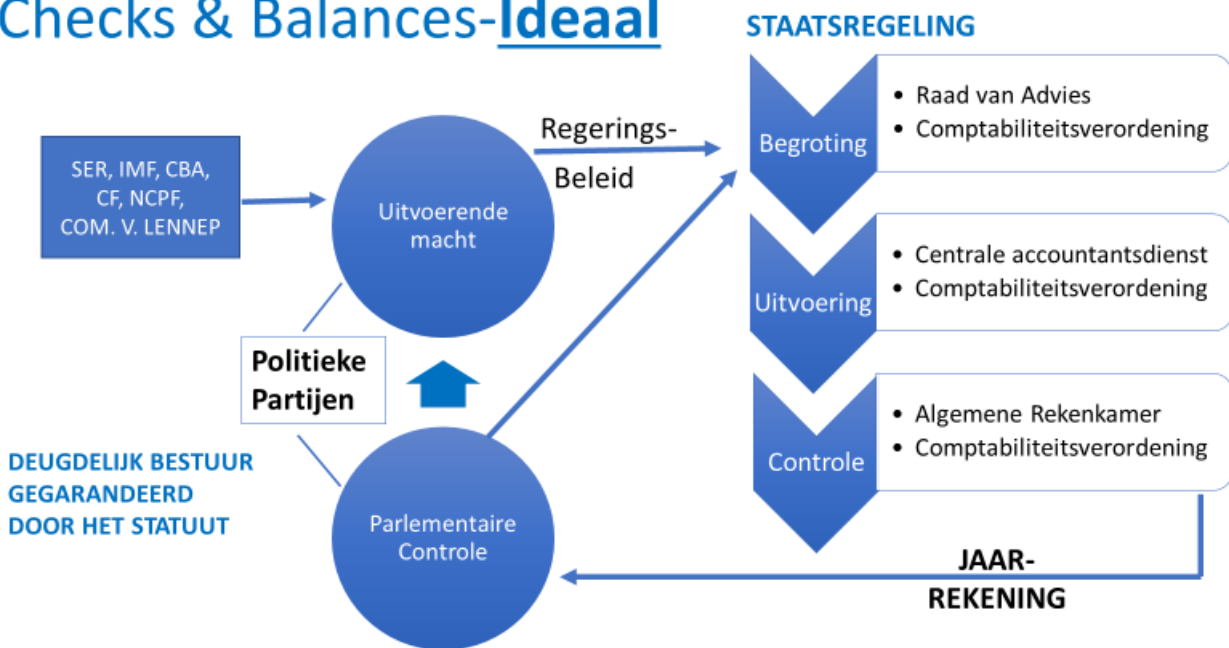
IDEAAL

Op financieel gebied ziet dit principe van Checks & Balances er heel mooi uit (Schema 2 op p. 22). Volgens onze Staatsregeling concretiseert de regering haar plannen voor het volgend jaar in de begroting waarmee zij geld ter beschikking krijgt om haar programma's te verwezenlijken. Daarbij ontvangt zij enerzijds adviezen van de SER, de CBA, het IMF, enz. Anderzijds geeft de RvA juridisch, financieel en economisch advies over de kwaliteit en haalbaarheid van de begroting. dit doet zij mede op grond van de bepalingen van de Comptabiliteitswet.

Gedurende het betreffende jaar controleert de Centrale Accountantsdienst (CAD) of alle handelingen volgens de gemaakte afspraken en de wet verlopen. Na verloop van het jaar brengt de Algemene Rekenkamer (ARA) de jaarrekening uit. Dat is de uiteindelijke controle.

Het Parlement gebruikt de jaarrekening om de regering ter verantwoording te roepen omtrent het gevoerde beleid op grond van haar begroting. Ter ultieme controle garandeert de Koninkrijksregering dat dit hele proces verloopt volgens de normen van deugdelijk bestuur. Dit alles volgens de theorie op papier!

Checks & Balances-Ideaal

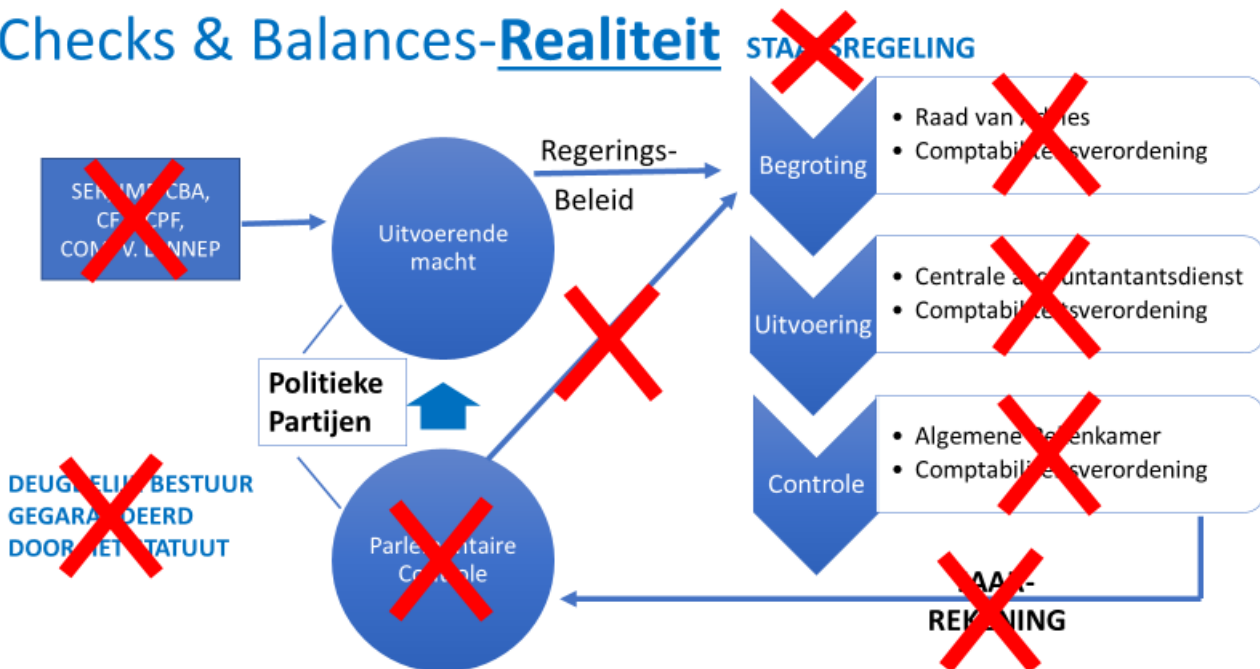


Schema 2

REALITEIT

Echter...de realiteit in Aruba is volledig anders! Vanaf het begin van de Status Aparte disfunctioneerde en dus mislukte dit systeem van Checks & Balances volledig! (Schema 3).

Checks & Balances-Realiteit



Schema 3

Op alle fronten faalde dit systeem. Zo doet de regering de Staatsregeling voortdurend geweld aan voor wat betreft het tijdstip van indiening en de inhoudelijke eisen van de begroting. Practisch nooit worden de adviezen van de SER, de CBA het IMF, enz. meegenomen, noch die van de RvA. En vooral de twee belangrijke controleorganen (CAD en de ARA) hebben altijd gebrek aan fondsen en (dus) gekwalificeerd

personeel. Daardoor is er ook nog nooit één enkele jaarrekening ingeleverd zoals in de Staatsregeling is voorgeschreven. Het Parlement had dan ook nooit het instrument om de regering naar behoren op haar functioneren te controleren, daarbij gebruikmakend van haar belangrijkste recht, namelijk het budgetrecht. Toch heeft het Parlement zich nooit hierover beklaagd, met uitzondering bij de afkeuring van de begroting van 2014, toen de Gouverneur zich gedwongen zag de verantwoordelijkheid van het Parlement op zich te nemen. Al met al heeft het Parlement, als hoogste orgaan in Aruba, haar verantwoordelijkheden structureel jammerlijk verzaakt.

Als klap op de vuurpijl heeft ook de Koninkrijksregering nagelaten om deze tekortkomingen mee te helpen corrigeren.

2H- CONTROLE OF 'SAMENWERKING'?

Lezing van alle rapporten van alle adviserende en controlerende instanties in Aruba met betrekking tot het regeringsbeleid gedurende de afgelopen 30 jaar wekken alle in principe hetzelfde beeld op:

1. Structurele overtreding van wetten (bijv. de Staatsregeling & de Comptabiliteitsverordening) door de regering.
2. Structurele opzet van onrealistische begrotingen. Dit wekt de indruk van structurele misleiding!
3. Structurele legalisering van wetsovertredingen en onrealistische begrotingen door het Parlement.
4. Structureel negeren van ernstige waarschuwingen van officiële instanties m.b.t. het financieel beheer en het financieel, economische en sociaal beleid.
5. Structureel negeren van de financiële gevolgen van vastgesteld beleid (bijv. t.a.v. SVB/AZV).
6. Structureel negeren van belangrijke aanbevelingen om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren hetgeen betekent dat er bewust werd gekozen voor ondeugdelijk bestuur.
7. Structureel gebrek aan transparantie (bijv. wet financiering politieke partijen).
8. Structureel nalaten van het afleggen van verantwoording (er is **nooit** een door een accountant goedgekeurde Jaarrekening ingediend en dus ook nooit enige behoorlijke controle uitgevoerd!)

In samenhang met de toegepaste cultuur van systematische manipulatie van informatie en intimidatie (cultuur van de angst) heeft dit alles geleid tot een structurele minachting voor het welzijn van de Arubaanse gemeenschap met ernstige financiële en socio-economische gevolgen. Dit is in tegenspraak met de uitgesproken eed aan het begin van elke nieuwe regeertermijn.

Het lijkt er dan ook sterk op dat de hoofdaandacht van opeenvolgende regeringen niet was gericht op het algemeen belang, maar op het persoonlijk en partijbelang. Dit wijst op een gebrek aan integriteit. Deze indruk wordt versterkt door bevindingen uit rapporten van de ARA en de Comishon di Berdad ten aanzien van verdachte en/of mislukte projecten die de gemeenschap bijzonder veel geld hebben gekost. Maar ook het achterwege blijven van concrete reacties op de onderzoeksresultaten uit het rapport Koerten en van onderzoeksjournalist Tom Blickman wekten sterk de indruk dat de belangstelling van het Parlement er niet op was gericht de kwaliteit van het overheidsfunctioneren te verbeteren. Veeleer kwam het er op neer dat het Arubaanse Parlement de regering alle ruimte bood om volledig naar eigen inzicht, buiten wettelijke kaders om en tegen alle principes van een verantwoord financieel-economisch administratie in, het land te besturen.

3- CONCLUSIE

De Staten functioneren niet zoals de Trias Politica als basis voor onze parlementaire democratische rechtstaat beoogt. De oorzaak hiervan zou gelegen kunnen zijn in de relatief korte periode die Aruba als democratisch land functioneert. Enkele tientallen jaren 'opgelegde' democratie zonder een gedegen 'worsteling' voor de realisering van democratische beginselen wegen niet op tegen de eeuwenlange strijd die er in bijv. Engeland en Nederland werd gevoerd om de heerschappij van vorstenhuizen om te zetten in een 'bestuur van, door en voor het volk'. Maar ook de kleinschaligheid van het eiland met zijn korte lijnen tussen bestuurders, statenleden en burgers maken objectieve controle op het bestuur door de Staten blijkbaar moeilijk. Deze 'objectieve controle' wordt verder gecompliceerd doordat uitvoerders (bestuurders) en controleurs (statenleden) uit hetzelfde nest (de partij) komen en dus dezelfde belangen hebben. Feitelijk is hier sprake van belangenverstrengeling.

Een rol van betekenis speelt ook het feit dat er geen wezenlijke verschillen tussen de politieke partijen bestaan voor wat betreft ideologie⁵⁶. Om onduidelijke redenen vinden fundamentele discussies tussen partijen tijdens formele besprekingen in de Staten niet plaats maar beperkt men zich veelal tot het oprakelen van oude en vaak persoonlijke negatieve zaken en het weerwoord daarop. Beleidszaken komen zodoende nauwelijks aan de orde, waardoor de Staten een belangrijke functie aan zich voorbij laat gaan. In het licht van het voorgaande is de vraag dan ook gerechtigd in hoeverre de Staten een meerwaarde heeft voor onze democratische rechtstaat en of zij dus nog recht van bestaan heeft.

Het mag inmiddels duidelijk zijn dat het aanhouden van de Staten in de huidige vorm volstrekt zinloos is. Op geen enkele wijze geeft zij uitvoering aan de haar gestelde richtlijnen in de Staatsregeling. Van enige vorm van controle en bijsturing van de regering is geen sprake. Toch zijn beide elementen noodzakelijk om kwalitatief bestuur te waarborgen. Het is dan ook van belang een dusdanige invulling te geven aan de Staten dat hier daadwerkelijk uitvoering aan wordt gegeven. Daartoe is het mogelijk noodzakelijk het huidig systeem van politieke partijen te herzien. Deze bepalen namelijk in de praktijk het beleid van de regering en de functie van de Staten daarin terwijl de belangen van de gemeenschap daarbij niet de eerste prioriteit zijn en in de praktijk dan ook vaak niet gediend worden. Het gaat echter buiten de kaders van dit rapport om hier nader op in te gaan.

⁵⁶ WODC: De staat van bestuur va Aruba, d.d. 2011, p. 96