

AUTONOMIE DOOR EIGEN KRACHT

Waarom de sterkste bescherming van Aruba's autonomie niet ligt in verzet tegen toezicht, maar in versterking van de eigen constitutionele instituties

Een constitutioneel essay over autonomie, toezicht en institutionele versterking binnen het Koninkrijk

R.E. Yarzagaray

1. INLEIDING

De discussie rond de Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba (HOFA) wordt veelal gepresenteerd als een keuze tussen financiële discipline enerzijds en autonomie anderzijds.

Die voorstelling van zaken is te simplistisch.

Vrijwel niemand zal betwisten dat gezonde overheidsfinanciën, transparant financieel beheer en houdbare schulden noodzakelijk zijn voor een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van Aruba. Evenmin valt moeilijk te verdedigen dat structurele begrotingstekorten, onvoldoende transparantie of zwakke financiële controle een houdbare basis vormen voor een moderne democratische rechtsstaat.

De werkelijke constitutionele vraag ligt dieper.

De centrale vraag luidt niet of financieel toezicht wenselijk kan zijn.

De centrale vraag luidt hoe Aruba duurzame financiële discipline kan realiseren zonder dat structureel extern toezicht geleidelijk de plaats inneemt van eigen constitutionele verantwoordelijkheid.

Voor een evenwichtige beoordeling van die vraag dienen ten minste de volgende documenten in onderlinge samenhang te worden gelezen:

- het Bestuurlijk Akkoord Aruba-Nederland van 4 juni 2024;
- de Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba (HOFA);
- de Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën (LWHO);
- de Memorie van Toelichting bij de HOFA;
- het advies van de Raad van Advies van Aruba (RvA 13-26);
- het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 8 juni 2026;
- het rapport van de Algemene Rekenkamer Aruba van 8 mei 2026: Buiten beeld, buiten controle;
- de aanbevelingen van het Internationaal Monetair Fonds waarop de begrotingsnormen zijn gebaseerd.

Wanneer deze documenten gezamenlijk worden beschouwd, ontstaat een opmerkelijk beeld.

Vrijwel alle aandacht gaat uit naar de inrichting van toezicht.

Relatief weinig aandacht gaat uit naar de versterking van Aruba's eigen constitutionele controlemechanismen.

Juist daarin schuilt mogelijk de meest fundamentele vraag van het gehele dossier.

2. DE WAARSCHUWING VAN ELZINGA

De Nederlandse staatsrechtgeleerde prof. mr. Douwe Jan Elzinga heeft meermaals gewezen op het bijzondere constitutionele karakter van het budgetrecht.

Het budgetrecht vormt niet slechts een financieel instrument.

Het vormt een essentieel onderdeel van democratische zelfbeschikking.

Via het budgetrecht bepaalt een parlement uiteindelijk welke maatschappelijke prioriteiten worden gesteld, welke publieke voorzieningen worden gefinancierd en welke politieke keuzes mogelijk zijn.

Wanneer begrotingsnormen, toezichtmechanismen, aanwijzingsbevoegdheden en financiële conditionaliteit samen leiden tot structurele begrenzing van de feitelijke beleidsruimte, rijst daarom de vraag of formele autonomie nog volledig samenvalt met materiële autonomie.

Precies op dat punt verdient het advies van de Raad van State van 8 juni 2026 aandacht.

De Afdeling benadrukt dat het uitgangspunt van de autonomie van de landen behouden moet blijven en dat beperkingen van die autonomie niet verder mogen gaan dan strikt noodzakelijk.

Dat is een belangrijke constatering.

Maar zij vormt slechts het begin van de analyse.

3. DE CONSTITUTIONELE ASYMMETRIE VAN HET HOFA-MODEL

Wanneer men de HOFA-architectuur bestudeert, valt een opvallende asymmetrie op.

Er bestaat een uitgebreid en gedetailleerd stelsel van afspraken omtrent:

- begrotingsnormen;
- schuldnormen;
- rapportageverplichtingen;
- toezicht door het CAft;
- aanwijzingsbevoegdheden;

- leenfaciliteiten;
- voorwaarden voor herfinanciering;
- toegang tot gunstigere financieringsvoorwaarden.

Daartegenover staat geen vergelijkbaar programma voor de versterking van Aruba's eigen constitutionele instituties.

Het dossier bevat geen even ambitieus programma voor:

- versterking van de Algemene Rekenkamer Aruba;
- versterking van de Raad van Advies;
- versterking van het budgetrecht van de Staten;
- onafhankelijke begrotingsanalyse;
- PPS-toezicht;
- schuldtransparantie;
- controle op staatsgaranties;
- versterking van parlementaire controle.

Juist daar ontstaat een fundamentele asymmetrie.

Het toezicht wordt uitgewerkt.

De autonomie-infrastructuur niet.

4. DE WAARSCHUWING VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Het rapport Buiten beeld, buiten controle van de Algemene Rekenkamer Aruba verdient bijzondere aandacht.

De Rekenkamer constateert onder meer:

- tekortschietende governance;
- onvoldoende transparantie;
- gebrekkige verantwoording;
- onvoldoende zicht op financiële stromen;
- aantasting van het budgetrecht van de Staten;
- verzwakte bestuurlijke grip.

Dit zijn niet uitsluitend financiële problemen.

Dit zijn constitutionele problemen.

Zodra parlementaire controle verzwakt, raakt dit rechtstreeks aan het democratische karakter van begrotingsbesluitvorming.

Opmerkelijk is dat de Rekenkamer niet primair wijst naar meer externe supervisie.

De aanbevelingen bewegen juist in de richting van sterkere governance, betere transparantie, helderdere verantwoordelijkheden en krachtiger nationale controlemechanismen.

Met andere woorden:

de Rekenkamer wijst niet primair naar buiten.

Zij wijst primair naar binnen.

5. DE POSITIE VAN DE RAAD VAN ADVIES

Ook de Raad van Advies van Aruba wijst in wezen dezelfde richting op.

De Raad plaatst kritische kanttekeningen bij de uitwerking van de nationale regelgeving en benadrukt dat de institutionele inrichting van het nationale toezicht nog onvoldoende is uitgewerkt.

Daarnaast wijst de Raad op de noodzaak om nationale instituties daadwerkelijk een centrale rol te geven binnen een duurzaam stelsel van financieel toezicht.

Daarmee verschuift de discussie fundamenteel.

De vraag wordt niet langer:

Hoeveel toezicht heeft Aruba nodig?

De vraag wordt:

Welke instituties heeft Aruba nodig om toezicht uiteindelijk overbodig te maken?

6. DE RAAD VAN STATE ALS ONDERDEEL VAN DE CONSTITUTIONELE DISCUSSIE

De Raad van State is een Hoog College van Staat.

Dat betekent echter niet dat zijn rol buiten constitutionele analyse staat.

Integendeel.

Juist wanneer nieuwe toezichtstructuren worden ontworpen, is het legitiem om ook de positie van de instellingen die binnen dat stelsel functioneren te onderzoeken.

De Raad van State combineert advisering, staatsrechtelijke functies en bestuursrechtelijke rechtspraak.

Daarmee verschilt zijn positie wezenlijk van die van een klassiek constitutioneel hof.

Opvallend is dat het advies van 8 juni 2026 zich grotendeels concentreert op de juridische vormgeving van het toezicht, terwijl relatief weinig aandacht wordt besteed aan de vraag welke institutionele versterkingen binnen Aruba zelf noodzakelijk zijn om het tijdelijke karakter van dat toezicht uiteindelijk mogelijk te maken.

Dat is opmerkelijk.

Ten tijde van het uitbrengen van het advies waren zowel het advies van de Raad van Advies als het rapport van de Algemene Rekenkamer reeds beschikbaar.

Beide documenten bevatten uitvoerige analyses over governance, transparantie, controle en institutionele versterking.

Het had daarom niet misstaan indien de Afdeling advisering explicieter aandacht had besteed aan de vraag hoe versterking van Aruba's eigen constitutionele infrastructuur zich verhoudt tot uitbreiding van externe toezichtmechanismen.

De vraag is niet of het advies juridisch onjuist is.

De vraag is of de constitutionele discussie hierdoor niet onvolledig blijft.

7. DE LOGISCHE CONSEQUENTIE VAN HET HOFA-MODEL

De discussie rond de HOFA wordt vaak gevoerd alsof men moet kiezen tussen toezicht of autonomie.

Dat is een onjuiste tegenstelling.

Zelfs indien men alle uitgangspunten van de HOFA accepteert, volgt daaruit niet automatisch dat uitbreiding van toezicht de enige of zelfs de belangrijkste oplossing is.

Integendeel.

Indien Nederland van oordeel was dat de bestaande institutionele waarborgen onvoldoende waren om duurzaam gezonde overheidsfinanciën te garanderen, lag het voor de hand dat versterking van diezelfde institutionele waarborgen integraal onderdeel zou uitmaken van dezelfde hervormingsoperatie.

Vanuit die invalshoek ontstaat een opmerkelijke spanning.

De hervormingsoperatie bevat een uitgebreide eerste fase.

Fase I:

- schuldnormen;
- begrotingsnormen;

- toezicht;
- rapportageverplichtingen;
- leenfaciliteiten;
- correctiemechanismen.

Een vergelijkbaar uitgewerkte tweede fase ontbreekt echter grotendeels.

Nochtans zou juist een dergelijke tweede fase noodzakelijk zijn om het tijdelijke karakter van het toezicht uiteindelijk mogelijk te maken.

Fase II:

- versterking van de Algemene Rekenkamer Aruba;
- versterking van de Raad van Advies;
- instelling van een onafhankelijke begrotingskamer;
- volledige PPS-transparantie;
- versterking van het budgetrecht van de Staten;
- versterkte controle op staatsgaranties;
- openbaar register van langlopende financiële verplichtingen.

Indien structureel toezicht wordt gerechtvaardigd door vermeende institutionele tekortkomingen, dan kan de oplossing niet uitsluitend bestaan uit toezicht.

De oplossing moet noodzakelijkerwijs ook bestaan uit het wegnemen van die institutionele tekortkomingen zelf.

Daarmee ontstaat een bredere constitutionele vraag.

Is het uiteindelijke doel van het Koninkrijk een systeem van blijvende supervisie, of een systeem waarin de landen zodanig sterke eigen instituties ontwikkelen dat permanent toezicht steeds minder noodzakelijk wordt?

Zelfs indien men alle premissen van de HOFA accepteert, volgt daaruit logischerwijs dat institutionele versterking onderdeel van dezelfde operatie had moeten zijn.

8. EEN ARUBAANSE AUTONOMIE-AGENDA

Indien Aruba haar autonomie duurzaam wil beschermen, verdient ten minste het volgende pakket serieuze overweging:

1. substantiële versterking van de Algemene Rekenkamer Aruba;
2. institutionele versterking van de Raad van Advies;
3. oprichting van een onafhankelijke begrotingskamer;
4. verplichte openbaarmaking van PPS-constructies;
5. volledige transparantie van staatsgaranties;
6. realtime monitoring van schuldontwikkeling;

7. versterkte parlementaire inzagerechten;
8. verzwaarde besluitvorming voor strategische schuldvorming;
9. periodieke onafhankelijke evaluatie van begrotingsfondsen;
10. versterking van constitutionele waarborgen rond langlopende financiële verplichtingen.
11. EERST VERSTERKEN, DAN FINANCIEREN

Misschien ligt hier uiteindelijk de eenvoudigste samenvatting van het gehele debat.

Wanneer honderden miljoenen aan nieuwe financieringsruimte beschikbaar komen terwijl de institutionele controlemechanismen nog onderwerp van zorg zijn, ontstaat het risico dat financiële verruiming sneller plaatsvindt dan institutionele versterking.

Dat is constitutioneel gezien een merkwaardige volgorde.

Niet omdat financieel toezicht onwenselijk zou zijn.

Maar omdat duurzame autonomie uiteindelijk niet wordt gebouwd op externe correctie.

Zij wordt gebouwd op sterke interne instituties.

10. SLOT

De discussie over HOFA gaat uiteindelijk niet uitsluitend over schuldnormen, begrotingen of toezicht.

Zij gaat over een veel fundamentele vraag.

Wil het Koninkrijk landen creëren die permanent moeten worden gecontroleerd?

Of wil het landen helpen zodanig sterke eigen instituties te ontwikkelen dat permanent toezicht uiteindelijk overbodig wordt?

De toekomst van Aruba ligt niet in permanente afhankelijkheid van extern toezicht.

Evenmin ligt zij in het ontkennen van bestaande bestuurlijke tekortkomingen.

De duurzame oplossing ligt in het ontwikkelen van zodanig sterke eigen constitutionele instituties dat structurele externe supervisie steeds minder noodzakelijk wordt.

Dat is geen verzwakking van autonomie.

Dat is de volwassen vorm ervan.