

Aan de Minister-President van Sint Maarten  
De heer M.F.A. Gumbs  
Government Administration Building  
Clem Labega Square  
Philipsburg  
Sint Maarten

Den Haag, 2 oktober 2015

Geachte heer Gumbs,

### **1. Aanleiding advies**

Op 30 september jl. hebben drie Statenleden van de regeringscoalitie de steun aan uw kabinet ingetrokken en samen met de vijf leden van de oppositie in de Staten een motie van wantrouwen tegen uw kabinet aangenomen. Deze motie werd aldus gesteund door een meerderheid in de Staten. Het gevolg was dat uw kabinet niet meer over het vereiste parlementair vertrouwen beschikte.

De acht leden van de Staten die de motie ondersteunden hebben de Gouverneur nog diezelfde dag laten weten overeenstemming te hebben bereikt over de formatie van een nieuw kabinet dat kan rekenen op een parlementaire meerderheid en hem verzocht om de daarvoor benodigde stappen te ondernemen.

U en uw kabinet zijn van oordeel dat er aanleiding bestaat het conflict aan de kiezers voor te leggen. U bent voornemens om met het oog daarop tot ontbinding van de Staten over te gaan, met daaraan gekoppeld nieuwe verkiezingen voor de Staten op 8 december 2015.

U heeft aangegeven dat de Gouverneur dit niet wenselijk acht en voornemens het hem voorgedragen landsbesluit tot ontbinding van de Staten niet heeft ondertekend.

### **2. Vraagstelling**

Naar aanleiding hiervan heeft u mij gevraagd om advies met betrekking tot de volgende vragen:

1. Kan de regering in de gegeven feitelijke omstandigheden het ontbindingsrecht van de Staten hanteren?
2. Heeft de Gouverneur de bevoegdheid om te weigeren het landsbesluit tot ontbinding van de Staten te ondertekenen?

Ik bericht u als volgt.

### **3. Ad 1: Kan de regering in de gegeven feitelijke omstandigheden het ontbindingsrecht van de Staten hanteren?**

Het parlementair stelsel, zoals wij dat in alle delen van het Koninkrijk kennen, is gebaseerd op de regel dat ministers over het vertrouwen van het parlement dienen te beschikken. Is dat niet langer het geval, dan moet de desbetreffende minister zijn ambt ter beschikking stellen. Deze regel geldt zowel voor elke minister inclusief de minister-president individueel als voor alle ministers gezamenlijk (het kabinet). Voor Sint Maarten is deze regel verankerd in artikel 33 lid 2 van de Staatsregeling. Door middel van deze regel hebben de Staten de bevoegdheid en de mogelijkheid om een kabinet op elk door hen gewenst tussentijds moment naar huis te sturen.

Deze in artikel 33 lid 2 neergelegde regel staat echter niet op zichzelf. Tegenover het recht van het parlement om aan het kabinet of een individuele minister het vertrouwen te ontnemen, met alle consequenties van dien, staat de autonome bevoegdheid van de regering om het parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Dit ontbindingsrecht is verankerd in artikel 59 van de Staatsregeling, zulks in navolging van de Nederlandse Grondwet, waarin het ontbindingsrecht sinds 1848 is verankerd.

Het ontbindingsrecht is een bevoegdheid van de regering, geen verplichting. De regering kan zelf beslissen of zij in een gegeven situatie van haar bevoegdheid tot ontbinding gebruik maakt. De oorspronkelijke ratio van het ontbindingsrecht is, dat de regering in staat moet worden gesteld een conflict met het parlement ter beoordeling aan de kiezers voor te leggen en hen de gelegenheid te geven zich over het (onderwerp van het) conflict uit te spreken. Het bijzondere van het ontbindingsrecht is dus dat het juist is bedoeld en juist mag worden uitgeoefend in situaties waarin het parlement zijn vertrouwen in het zittende kabinet opzegt. Als het parlement slaat, kan de regering terugslaan.<sup>1</sup> Aldus heeft het ontbindingsrecht een preventieve werking en is het een nuttig wapen om te voorkomen dat het parlement al te snel zijn vertrouwen in een kabinet opzegt. Het kan er namelijk toe leiden dat degenen die het vertrouwen opzeggen zelf na de verkiezingen verzwakt of helemaal niet meer terugkeren. De uitkomst van verkiezingen is per definitie onzeker. Dit zou ertoe moeten leiden dat het parlement er goed over nadenkt of het bereid is dit middel in te zetten, want het weet niet hoe de regering zal reageren. Vertrouwensregel en ontbindingsrecht vormen aldus twee zijden van één medaille. Tezamen creëren zij checks and balances. Uiteindelijk komt dit de stabiliteit van het systeem ten goede.<sup>2</sup>

Hoewel uitdrukkelijk bedoeld als middel om een conflict aan de kiezers te kunnen voorleggen, heeft het ontbindingsrecht in de loop van de tijd een veel bredere betekenis en toepassing gekregen. Inmiddels is algemeen aanvaard dat het ontbindingsrecht kan worden toegepast in elke situatie waarin het nodig is een impasse te doorbreken of er

---

<sup>1</sup> C.A.J.M. Kortmann (bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann en B.P. Vermeulen), *Constitutioneel Recht*, 7e druk, Deventer: Kluwer, 2012, p. 296.

<sup>2</sup> Zie voor een uitvoerige bespreking van de ontwikkeling van het ontbindingsrecht: Van der Pot (bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange m.m.v. H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 15e druk, Deventer: Kluwer, 2006, p. 639 e.v. Voor de Caribische situatie: A.B. van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer: Tjeenk Willink, p. 216 e.v.

behoefte bestaat aan een frisse start.<sup>3</sup> In Nederland heeft zich in dat verband zelfs de neiging ontwikkeld om de inschatting of die behoefte er is af te stemmen met het parlement. De doctrine is het er echter ook over eens dat dit nooit leidend kan zijn: het gaat om een oorspronkelijk, exclusief aan de regering toekomend autonoom recht dat niet door het parlement kan worden beperkt.<sup>4</sup> Daarbij is bovendien van belang dat sprake is van een ongeclausuleerd recht. Noch de Grondwet, noch de Staatsregelingen van de Caribische landen leggen in hun formulering of in hun toelichting ook maar enige inhoudelijke beperking op aan de uitoefening van het ontbindingsrecht. De praktijk van de afgelopen anderhalve eeuw heeft dit ook bewezen: de uitoefening evolueert steeds mee met de concrete behoefte. Los van de eventuele omstandigheid dat een regering zichzelf in een concreet geval bij de uitoefening van de ontbindingsbevoegdheid een beperking oplegt en daarbij wil aansluiten bij praktijken van voorgaande situaties, staatsrechtelijk is er geen inhoudelijke beperking aanwezig en is het ongeclausuleerde karakter van het ontbindingsrecht leidend.

De enige algemeen aanvaarde, meer formele beperking is dat een parlement niet tweemaal ter zake van het zelfde conflict kan worden ontbonden. Dit om te voorkomen dat een herkozen parlement opnieuw naar huis kan worden gestuurd. De wijze waarop regeringen in de huidige tijd tot stand komen, namelijk na aftreden van de eerdere regering en in nauwe afstemming met het parlement, brengt echter met zich dat een herhaling van een eerder conflict zich in de praktijk niet snel zal voordoen zodat ook een tweede ontbinding in verband hiermee niet snel aan de orde zal zijn.<sup>5</sup>

Een en ander betekent dat het er juridisch gezien in de kern niet wezenlijk toe doet om welke reden tot ontbinding van het parlement wordt overgegaan, zolang er maar een reden is van zodanig overtuigende aard dat de regering die politiek voor haar rekening wenst te nemen. Blijkens het concept-ontbindingslandsbesluit dat u mij heeft verstrekt is uw centrale motief om tot ontbinding over te gaan kort gezegd dat een antwoord nodig is op de steeds weer voorkomende praktijk van overlopen en afsplitsingen. In de voorliggende situatie hebben zich wederom enkele Statenleden zonder enige motivering van de regering hebben gedistantieerd en zich ook afgesplitst van de partij waarmee zij aan de verkiezingen hebben deelgenomen. Dit is een fenomeen dat zich sinds 10-10-10 bijna jaarlijks voordoet, een destabiliserend effect heeft en negatieve gevolgen voor de integriteit en kwaliteit van het bestuur en voor het functioneren van het democratisch stelsel. U bent gelet hierop van mening dat de kiezers thans een duidelijke uitspraak moeten kunnen doen, of leden van de Staten het vertrouwen van de bevolking hebben.

Naar mijn oordeel is hier sprake van volstrekt legitieme en overtuigende motieven om in de huidige situatie een ontbinding van de Staten te kunnen dragen. Door het vrije mandaat, dat is neergelegd in artikel 61 lid 3 van de Staatsregeling, kan niet worden verhinderd dat Statenleden in de parlementaire verhoudingen een eigen koers varen, tot en met de uiterste consequentie dat zij zich afsplitsen. De kiezer heeft hierop tussentijds geen invloed en kan de desbetreffende parlementariërs slechts bij de volgende verkiezingen ter verantwoording roepen. Wanneer het gedrag van parlementariërs zulke principiële gevolgen heeft dat in de ogen van de regering de continuïteit en de

---

<sup>3</sup> Van der Pot, a.w., p. 644; Van Rijn, a.w., p. 217.

<sup>4</sup> Van der Pot, a.w., p. 644/645.

<sup>5</sup> Kortmann, a.w., p. 298.

kwaliteit van het bestuur in het geding komt, heeft de regering het volste recht om dit gedrag aan het oordeel van de kiezer te onderwerpen. Dit is een in mijn ogen zeer zuivere handelwijze. Het ongeclausuleerde karakter van het ontbindingsrecht staat dit zonder meer toe, maar juist ook gezien de oorsprong van dit instrument, het creëren van de mogelijkheid om een conflict met het parlement aan het oordeel van de kiezer te onderwerpen, acht ik de aanwending van dit recht in de onderhavige situatie ook om de genoemde redenen passend.

Resteert nog de vraag, of aan de uitoefening van het ontbindingsrecht in de weg staat dat er reeds een nieuwe parlementaire meerderheid voor een opvolgende regering klaar staat.

Het ontbindingsrecht is een autonoom recht, dat het tegenwicht vormt van het recht van het parlement om een regering naar huis te sturen. Het staat een regering vrij om het ontbindingsrecht uit te oefenen in situaties waar zij dat om haar moverende redenen noodzakelijk acht. Hieraan zou afbreuk doen, wanneer een parlementaire meerderheid de uitoefening van het ontbindingsrecht door het presenteren van een alternatieve coalitie zou kunnen verhinderen. Daarmee zou de ratio van het ontbindingsrecht worden doorkruist, namelijk het geven van de autonome bevoegdheid aan de regering om een conflict met het parlement "terug te geven" aan de kiezer. In het kader van de checks and balances tussen regering en parlement moet de regering onder alle omstandigheden de vrijheid hebben en houden om dit te doen. Het voorhanden zijn van een meerderheid voor een alternatieve regering kan dan ook niet tot gevolg hebben dat een regering haar ontbindingsbevoegdheid niet meer mag uitoefenen.

*Mijn conclusie luidt dat er in de feitelijk voorliggende situatie geen sprake is van omstandigheden die aan een uitoefening door uw regering van het ontbindingsrecht in de weg staan. De motieven waarop de ontbinding komt te rusten zijn volstrekt legitiem. De omstandigheid dat er in de Staten reeds een nieuwe parlementaire meerderheid voor een opvolgende regering klaar staat, kan aan de bevoegdheid van uw regering tot ontbinding geen afbreuk doen.*

*De regering kan in de gegeven feitelijke omstandigheden haar bevoegdheid tot ontbinding van de Staten hanteren.*

#### **4. Ad 2: Heeft de Gouverneur de bevoegdheid om te weigeren het landsbesluit tot ontbinding van de Staten te ondertekenen?**

De verhouding tussen parlement en regering en de daarmee verbonden constellaties en beslissingen maken deel uit van de kern van het democratisch stelsel en behoren bij uitstek tot de autonomie van de landen binnen het Koninkrijk.

Binnen de regeringen van de landen zijn de ministers verantwoordelijk. Het regeringshoofd (in Nederland de Koning, in de Caribische landen de Gouverneur als vertegenwoordiger van de Koning) beschikt niet over zelfstandige bevoegdheden. Hij moet – kort gezegd – doen wat de ministers nodig achten. Het regeringshoofd heeft slechts het recht om te worden geraadpleegd, te adviseren en te waarschuwen. De mening van de ministers geeft echter te allen tijde de doorslag. Zij zijn immers degenen die democratische verantwoording afleggen voor het handelen van de regering.

Voor de beslissing om al dan niet over te gaan tot ontbinding van het parlement ligt dat niet anders. Ook voor wat betreft die beslissing geeft de mening van de ministers de doorslag. Zij zijn voor de beslissing verantwoordelijk. De Gouverneur heeft ook in dezen geen zelfstandige bevoegdheid. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat het bij de beslissing tot ontbinding van de Staten anders zou liggen dan bij elke andere beslissing van de regering.<sup>6</sup>

Wel is de Gouverneur tevens vertegenwoordiger van de koninkrijksregering. Uit dien hoofde is hij op grond van artikel 21 Reglement voor de Gouverneur bevoegd om een wettelijke of bestuurlijke maatregel niet vast te stellen wanneer hij die maatregel strijdig acht met het internationale en koninkrijksrecht dan wel belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Maakt de Gouverneur van die bevoegdheid gebruik, dan is hij verplicht hiervan terstond kennis te geven aan de koninkrijksregering, die dan de bezwaren van de Gouverneur, de Raad van State gehoord, toetst. Op grond van enkele conflicten tussen Gouverneur en ministers uit de begintijd van de Nederlandse Antillen - de affaires Van der Meer en De Wit - staat vast dat de Gouverneur deze bevoegdheid met uiterste terughoudendheid dient uit te oefenen. In het sporadische geval dat een Gouverneur weigerde, heeft dit steeds tot een ernstige crisis in de verhoudingen geleid en tot het vaste voornemen dat zo'n situatie zich niet nog eens zou mogen voordoen.

Gegeven de hiervoor omschreven positie van de Gouverneur, gegeven de aard van de ontbindingsbevoegdheid als behorend tot de kern van de autonomie, alsmede gegeven de motieven die aan de huidige voorgenomen ontbinding van de Staten ten grondslag liggen acht ik geen enkele reden aanwezig voor de Gouverneur om onder gebruikmaking van zijn bevoegdheid uit hoofde van artikel 21 Reglement voor de Gouverneur een door uw kabinet genomen besluit tot ontbinding van de Staten niet vast te stellen.

*Mijn conclusie luidt dat de Gouverneur niet bevoegd is het voorgelegde landsbesluit tot ontbinding van de Staten niet vast te stellen. De Gouverneur moet tekenen, nadat hij eventueel kortstondig van zijn recht om te worden geraadpleegd, te adviseren en te waarschuwen gebruik heeft gemaakt.*

Tot zover mijn advies. Tot nadere toelichting ben ik uiteraard steeds bereid.

Hoogachtend,



Prof. dr. mr. Arjen van Rijn  
(Buitengewoon hoogleraar Staatsrecht en staatkundige vernieuwing aan de University of Curaçao)

---

<sup>6</sup> In geheel dezelfde zin: C.A.J.M. Kortmann, a.w., p. 299.