

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en
Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 9 december 2020
Uw kenmerk: LV-20/0028
Datum: 20 januari 2021
Kenmerk: RvA 165-20

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende regels inzake de tijdelijke verstrekking van financiële steun in de vorm van een loontoelage aan werknemers en zelfstandigen die door de gevolgen van de COVID-19-pandemie geen of een zeer beperkt loon respectievelijk geen of een zeer beperkt inkomen genieten (Landsverordening tijdelijke FASE)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende regels inzake de tijdelijke verstrekking van financiële steun in de vorm van een loontoelage aan werknemers en zelfstandigen die door de gevolgen van de COVID-19-pandemie geen of een zeer beperkt loon respectievelijk geen of een zeer beperkt inkomen genieten (Landsverordening tijdelijke FASE), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De ter beteugeling van de COVID-19-pandemie genomen maatregelen hebben geleid tot grote financieel-economische gevolgen voor een groot aantal bedrijven, hun (voormalige) werknemers en zelfstandige ondernemers zonder personeel (zzp'ers). Door de maatregelen is een groot aantal (voormalige) werknemers en zzp'ers in financiële problemen gekomen en kunnen niet langer in hun levensonderhoud voorzien. Teneinde een bijdrage te leveren aan het bestrijden van de economische crisis acht de regering het noodzakelijk om een tijdelijke regeling te treffen, die strekt tot het verstrekken van financiële steun in de vorm van een loontoelage aan werknemers en zzp'ers die door de COVID-19-pandemie (en de in dit kader door de regering genomen maatregelen) in financiële nood zijn komen te verkeren.¹

Deze vorm van het verstrekken van financiële steun in de vorm van een loontoelage wordt op grond artikel 28, eerste lid, jo. artikel 31, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) (CV 1989) als schenking aangemerkt,

¹ MvT, p. 1.



waarvoor een voorafgaande machtiging van de Staten is vereist. Vooruitlopend op die machtiging is echter reeds financiële steun toegekend en het ontwerp strekt tot het, weliswaar achteraf, voldoen aan de voorschriften uit de CV 1989.

Inmiddels is aangekondigd dat de FASE-regeling zal worden gecontinueerd in de maanden januari, februari en maart 2021.² Gezien het tijdsbestek dat met de totstandkoming van een wettelijke regeling is gemoeid, zullen ook deze uitkeringen waarschijnlijk onder de in dit voorstel opgenomen gedektverklaring vallen. Er is echter geen expliciete machtiging opgenomen voor het doen van schenkingen in de periode nadat dit voorstel in werking is getreden, waardoor onduidelijk is hoe dan machtiging verleend zal worden. Het telkens aan de voorschriften van de CV 1989 moeten voldoen met de daartoe in het leven geroepen wettelijke fictie en een gedektverklaring achteraf, acht de Raad niet in overeenstemming met de strekking van de betreffende bepalingen uit de CV 1989. In de toelichting op de in de CV 1989 opgenomen voorschriften staat namelijk dat ‘schenkingen aan derden van een aan het Land toebehorende zaak naar de mening van de regering voorbeelden van rechtshandelingen zijn, waarbij de bewegingsvrijheid van de vertegenwoordigers van de regering op privaatrechtelijk terrein ter waarborging van het algemeen belang aan een zekere beperking moet worden onderworpen.’³ Derhalve wordt als voorwaarde voor het verrichten van een schenking gesteld, dat de desbetreffende minister tevoren een machtiging van, gezien de hoogte van het totaal te schenken bedrag, de formele wetgever moet hebben verkregen. De Raad adviseert daarom in het ontwerp alsnog een expliciete (eventueel generieke) machtiging op te nemen tot het doen van schenkingen in de vorm van een loontoelage en ter beperking van deze machtiging te verwijzen naar de bedragen die daarvoor zijn geraamd in de landsbegroting.

1.2 In zijn adviezen op de ontwerp-landsverordening tijdelijke loonsubsidie en de ontwerp-landsverordening tijdelijke MKB-regeling⁴ gaf de Raad reeds aan dat (a) onduidelijk is wat het integraal regeringsbeleid is ter zake van het mitigeren van de consequenties van deze door COVID-19 veroorzaakte sociaaleconomische crisis, (b) hoe de verschillende regelingen in dat beleid passen en hoe zij zich onderling tot elkaar verhouden, (c) wat de te verwachten en beoogde (macro- en micro-economische) effecten zijn van het totale beleid en (d) wat het verwachte aandeel is van deze regeling op de totale beoogde macro- en micro-economische effecten. Teneinde de

² Zie onder meer het artikel in Bon Dia van 18 december 2020, vindplaats <https://www.bondia.com/te-december-2020-fase-a-yuda-14-700-persona-cu-un-fondo-di-38-miyon-florin/>.

³ Zie Memorie van Toelichting op de CV 1989, p. 49 en 50.

⁴ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tijdelijke loonsubsidie d.d. 2 september 2020, kenmerk RvA 103-20, en het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening tijdelijke MKB-regeling, d.d. 16 december 2020, kenmerk RvA 157-20.

noodzaak en doelmatigheid van de FASE-regeling te kunnen beoordelen, acht de Raad het wederom van essentieel belang om in de toelichting op deze punten in te gaan.

1.3 Daarnaast zijn de hiervoor genoemde andere steunmaatregelen, vooruitlopend op de totstandkoming van een wettelijke regeling, uitgevoerd op basis van beleid dat op hoofdlijnen is vastgelegd in ministeriële beschikkingen.⁵ Uit de toelichting is niet gebleken dat dit ten aanzien van de FASE-regeling ook is geschied. De Raad adviseert toe te lichten op grond waarvan de regeling tot nu is uitgevoerd en wijst, mede gezien het feit dat in het ontwerp wordt bepaald dat het aanvraagformulier en de overige vereisten bij regeling van de minister worden vastgesteld⁶, op het belang van een spoedige totstandbrenging van nadere uitvoeringsregelgeving.

1.4 In de financiële paragraaf wordt aangegeven wat de kosten bedroegen van de eerste, tweede en derde tranche van de FASE-regeling.⁷ Niet wordt vermeld, hoe hoog de uitvoeringskosten van het ontwerp zijn. Verder staat in de toelichting dat de kosten van deze regeling worden bekostigd door de zogenoemde solidariteitsmaatregelen. Welke dit zijn en welke bedragen hiermee gemoeid zijn wordt niet toegelicht en evenmin is toegelicht of er bedragen zijn geraamd in de Landsbegroting voor het dienstjaar 2021. De financiële paragraaf in de toelichting dient op deze punten verduidelijkt te worden. Voor de volledigheid adviseert de Raad tevens aan te geven hoeveel (voormalige) werknemers, zzp'ers en directeuren-groootaandeelhouders gebruik maken, dan wel gemaakt hebben, van de regeling. Verder wordt in de financiële paragraaf aangegeven, dat voor de uitvoering van deze regeling in eerste instantie Afl. 214 miljoen was begroot, maar dat deze raming later met Afl. 160 miljoen naar beneden is bijgesteld. Of dit te maken heeft met de andere steunmaatregelen die zijn geïntroduceerd of dat andere redenen aan deze substantiële bijstelling ten grondslag liggen wordt niet toegelicht. De Raad adviseert, mede gezien zijn opmerkingen in onderdeel 1.2, ook hier nader op in te gaan.

1.5 De loontoelage wordt op aanvraag toegekend door de minister (zie voorgesteld artikel 3, eerste lid). De loontoelage kan daarnaast worden herzien, ingetrokken of door de minister worden teruggevorderd (zie artikel 6 van het ontwerp). Aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen deze beschikkingen van de minister wordt noch in het ontwerp, noch in de toelichting aandacht geschonken. In ieder geval dient toegelicht te worden dat de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB 1993 no. 45) (LAR) op een dergelijke beschikking van toepassing is en de in deze landsverordening opgenomen bepalingen ten aanzien van de bezwaar- en beroepsprocedure. Deze procedure is aan termijnen gebonden, waarbij de vraag rijst of de in de LAR geregelde

⁵ Zie ministeriële beschikkingen van 13, no. 681/20, en 14 mei 2020.

⁶ Zie artikel 1 en artikel 3.

⁷ MvT, p. 4 en 5.



termijnen voldoende rechtsbescherming bieden in de huidige economische en financiële realiteit. Ook hier dient in de toelichting aandacht aan te worden geschonken.

1.6 Ten slotte adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de handhavingsmogelijkheden bijvoorbeeld in het geval, dat de aanvrager opzettelijk onjuiste informatie verstrekt. De Raad geeft daarbij in overweging in het ontwerp bestuursrechtelijke handhavingsbepalingen op te nemen. Het komt de Raad voor dat de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete geschikte instrumenten kunnen zijn ter voorkoming van misbruik of oneigenlijk gebruik van deze regeling.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In voorgesteld artikel 1 wordt bepaald dat onder werknemer moet worden verstaan de arbeider zoals bedoeld in artikel 1 van de Landsverordening ongevallenverzekering (AB 1996 no. GT 26). Alleen werknemers die onder deze definitiebepaling vallen komen in aanmerking voor een loontoelage. Bepaalde groepen arbeiders vallen echter niet onder deze in de Landsverordening ongevallenverzekering opgenomen definitie van arbeider (zoals thuiswerkers, huispersoneel en de kapitein en schepelingen op Arubaanse schepen). De Raad vraagt zich af waarom deze groepen worden uitgesloten van de FASE-regeling en acht het noodzakelijk dat meer informatie wordt verschaft over hoe aan deze groep hulp geboden wordt, of zal worden geboden.

2.2 Artikel 2 van het ontwerp regelt wie recht heeft op een loontoelage. Er wordt onderscheid gemaakt tussen werknemers, (fulltimers en parttimers), oud-werknemers (fulltimers en parttimers), zzp'ers en directeuren-groootaandeelhouders.⁸

Op grond van het vijfde lid, onderdeel e, heeft de persoon die zelfstandige is en de op grond van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten (AB 2006 no. 83) geheven belastingen afdraagt, recht op een loontoelage. Op grond van het zesde lid, onderdeel e, heeft de zelfstandige die niet voldoet aan deze verplichtingen ook recht op een loontoelage. Strikt genomen betreft het twee verschillende situaties, waarbij in het ene geval wel en in het andere geval niet wordt afgedragen. In het licht daarvan is het de vraag of niet kan worden volstaan met de eis dat betrokkene belastingplichtig is op grond van de hierboven genoemde landsverordening.⁹ Ook degenen die niet afdragen op grond van de kleine

⁸ MvT, p. 5.

⁹ Zie artikel 2 van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten.



ondernemersregeling¹⁰ vallen onder het bereik van het zijn van belastingplichtige (zij het dat voor hen een ontheffing geldt).

In het achtste lid wordt bepaald, dat de werknemer wiens werkgever op grond van een wettelijke regeling of anderszins loonsubsidie ontvangt, geen recht op een loontoelage heeft. Er staat echter niet dat deze loonsubsidie betrekking moet hebben op de werknemer die een loontoelage aanvraagt. In de toelichting staat dat dat wel degelijk het geval is.¹¹ De Raad adviseert dit eveneens duidelijk uit de bepaling te doen blijken.

Voorts is in artikel 2 ten aanzien van bepaalde personen, indien van toepassing, de verplichting opgenomen een geldige verblijfsvergunning met toestemming tot werken te overleggen. Hieruit volgt, dat degene die niet aan deze verplichting kan voldoen niet in aanmerking komt voor een loontoelage. Aan de ene kant valt hier uiteraard het nodige voor te zeggen, maar ten eerste geldt, dat het bekend is dat personen soms geen geldige vergunning bezitten, omdat de verlenging nog in behandeling is, dan wel zij een procedure tegen een afwijzing hebben ingesteld waarop nog niet is beslist, terwijl ook een zonder geldige verblijfsvergunning in Aruba verblijvend persoon die door de uitbraak van de COVID-19-pandemie in financiële problemen is geraakt, toch in zijn eerste levensbehoeften zal moeten kunnen voorzien, met name in het geval de grenzen met het thuisland gesloten zijn en terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is. De Raad adviseert aan te geven of deze categorie mensen anderszins voor (financiële) ondersteuning in aanmerking komt.

Ten slotte ontgaat de Raad de noodzaak om in de landsverordening reeds te bepalen, dat een geldig legitimatiebewijs moet kunnen worden overlegd. Een dergelijk vereiste kan beter in de bij regeling van de minister gestelde overige vereisten opgenomen worden.

2.3 In voorgesteld artikel 3 wordt bepaald dat de loontoelage op aanvraag wordt toegekend door de minister. Niet bepaald is binnen welke termijn de minister een beslissing op de aanvraag dient te nemen. Met het oog op de rechtsbescherming acht de Raad het noodzakelijk dat een termijn wordt opgenomen binnen welke de minister dient te beschikken en gezien de belangen die in deze spelen zou een zeer korte termijn aan te bevelen zijn.

2.4 Artikel 4 van het ontwerp regelt de hoogte van de loontoelage. Waarop de in deze bepaling genoemde bedragen zijn gebaseerd wordt niet toegelicht. Ook ontbreekt een

¹⁰ Zie artikel 14a van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten en artikel 15c van de Landsverordening bestemmingsheffing BAZV (AB 2014 no. 59).

¹¹ MvT, p. 5.



toelichting waarom het bedrag van de loontoelage van een zelfstandige, die een inkomen had van ten minste Afl. 950,- per maand, maar als gevolg van COVID een inkomen geniet lager dan Afl. 950,- per maand, Afl. 1.452,- bedraagt. Met ingang van oktober 2020 is de loontoelage voor een zelfstandige verlaagd van Afl. 1.452,- naar Afl. 950,-.¹² Over deze verlaging wordt noch in het ontwerp, noch in de toelichting gerept.

Verder vraagt de Raad zich af of overwogen is andere persoonlijke omstandigheden van de werknemer mee te laten wegen. In het Landsbesluit bijstandsverlening (AB 1988 no. 88) staat bijvoorbeeld dat de bijstand wordt afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van niet alleen de aanvrager, maar ook van zijn gezin, om in zijn bestaan te voorzien¹³, dat bepaalde personen slechts bijstand wordt verleend, indien zij als werkzoekende zijn ingeschreven bij de Directie Arbeid¹⁴ en dat rekening gehouden wordt met spaargelden, vorderingen en andere contante kapitaalswaarden van de aanvrager.¹⁵ In dit kader kan tevens de vraag gesteld worden of een gewezen werknemer die een cessantia-uitkering, of anderszins een vergoeding bij het beëindigen van de arbeidsovereenkomst, heeft ontvangen, in aanmerking zou moeten komen voor een loontoelage. Om een richtige uitvoering in overeenstemming met de strekking van de voorgestelde FASE-regeling te waarborgen en oneigenlijk gebruik te voorkomen, wordt geadviseerd aan te sluiten bij de voorschriften zoals deze zijn opgenomen in het Landsbesluit bijstandsverlening en hiervoor beschreven zijn.

Daarnaast heeft op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel c, de persoon die als gevolg van de in het kader van de COVID-19-pandemie genomen maatregelen een loon geniet lager dan Afl. 950,- per maand recht op een loontoelage van Afl. 950,-. De Raad maakt hieruit op, dat ook de persoon die op dat moment nog een loon geniet van bijvoorbeeld Afl. 940,- in aanmerking komt voor een loontoelage van Afl. 950,- en vraagt zich af waarom niet gekozen is voor een toelage die het loon aanvult tot dat bedrag. Eenzelfde vraag kan gesteld worden ten aanzien van zelfstandigen. Een zzp'er die een inkomen had van bijvoorbeeld Afl. 1.000,- en dat als gevolg van de genomen maatregelen verminderd is naar Afl. 900,- zou in aanmerking komen voor een loontoelage van Afl. 1.452,-.

Ten slotte merkt de Raad op, dat de persoon die voor 13 maart 2020 een loon genoot van ten minste Afl. 450,- en ten hoogste Afl. 949 per maand (zie voorgesteld artikel 2, derde lid, onderdeel b) en als gevolg van de in het kader van de COVID-19-pandemie genomen maatregelen een loon geniet van ten minste Afl. 450,- en ten

¹² https://www.government.aw/news/news_47033/item/fase-extended-until-december-2020-with-new-conditions_54796.html

¹³ Zie artikel 2, eerste lid van het Landsbesluit bijstandsverlening.

¹⁴ Zie artikel 5 van het Landsbesluit bijstandsverlening.

¹⁵ Zie artikel 6 van het Landsbesluit bijstandsverlening.



hoogste Afl. 949,- per maand, in aanmerking komt voor een loontoelage van Afl. 450,- per maand. Uit deze bepalingen volgt dat de persoon die voor de uitbraak van de COVID-19-pandemie al een loon genoot van Afl. 450,- en er in beginsel niet op achteruit is gegaan, toch in aanmerking zou kunnen komen voor een loontoelage van Afl. 450,-. Het komt de Raad voor dat dit niet zo bedoeld kan zijn.

Daarbij vraagt de Raad zich af of het wenselijk is om in artikel 2 de formulering “*als gevolg van de COVID-19 pandemie*” te gebruiken, omdat dan causaal verband vereist is, dat strikt genomen moet worden bewezen. Uit dit onderdeel komt dat ook goed naar voren, omdat er de facto geen wijziging is in de situatie en de COVID-maatregelen dus kennelijk geen gevolgen hebben gehad. De Raad geeft in overweging de betreffende onderdelen zo te formuleren dat de achteruitgang wordt geconstateerd. Een mogelijke formulering zou kunnen zijn: ‘na invoering van de in het kader van de COVID-19-pandemie op 13 maart 2020 een loon (...).’

2.5 Deze landsverordening komt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip te vervallen. Gelet op hetgeen wordt beoogd met deze regeling, is, zoals ook in de toelichting wordt aangegeven¹⁶, een periodieke monitoring en evaluatie waaruit moet blijken of en in hoeverre (het ongewijzigd behouden van) deze regeling wenselijk en noodzakelijk wordt geacht, raadzaam. De Raad adviseert echter tevens aan te geven onder welke voorwaarden deze regeling komt te vervallen en vaste evaluatiemomenten op te nemen.

3. Memorie van toelichting

3.1 In artikel 6 zijn mogelijkheden opgenomen om de verstrekte loontoelage te herzien, in te trekken en terug te vorderen, indien op enig moment blijkt dat de loontoelage ten onrechte of voor een te hoog bedrag is verstrekt. Als voorbeeld wordt het door de aanvrager verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie genoemd. De Raad vraagt zich af of de loontoelage ook teruggevorderd wordt indien het opzeggen van de arbeidsovereenkomst achteraf nietig blijkt te zijn en de werkgever ertoe wordt verplicht het loon alsnog uit te betalen.

3.2 De regering onderkent dat regelingen als deze, waarbij snelheid in het behandelen van de aanvragen is geboden en de aanvraag beoordeeld dient te worden op grond van informatie verstrekt door derden, vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik.¹⁷ De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de wijze waarop misbruik en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk wordt tegengegaan en welke informatie daarbij door de afzonderlijke, bij de uitvoering van deze regeling

¹⁶ MvT, p. 2.

¹⁷ MvT, p. 3.



betrokken, instanties wordt gecontroleerd. In dit kader zij ook verwezen naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 2.4 van dit advies.

4. Redactioneel

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn enkele suggesties ter redactionele verbetering geplaatst.

5. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag