

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Thema: Op weg naar een algemene regeling inzake bestuurlijk toezicht en handhaving in Aruba	3
2. Bedrijfsvoering	8
2.1 Samenstelling Raad	8
2.2 Werkzaamheden	8
2.3 Secretariaat	8
2.4 Wetgevingsoverleg	8
2.5 Lancering website	8
2.6 Invoering Decos	9
2.7 Eerste Caribische Radenoverleg	9
2.8 Masterclass Wetgeving 2012	9
3. Advisering	10
3.1 Instroom	10
3.2 Behandeling	10
3.3 Dicta in 2012	11
4. Excerpten van adviezen van ontwerpen van landsverordening	12
5. Excerpten van adviezen van ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen	47
6. Excerpten van adviezen van overige ontwerpen	59
6.1 Initiatief-ontwerp landsverordeningen	59
6.2 Voorstellen van rijkswet	65
6.3 Adviezen ex artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies	67
6.4 Ontwerpen ex Comptabiliteitsverordening 1989	67
Bijlage 1: Toetsingskader Raad van Advies	73
Bijlage 2: Dicta van de Raad	77

Voorwoord

De Raad kan terugkijken op een succesvol verslagjaar, waarin voortvarend is gewerkt aan een groot aantal adviezen op belangrijke wetgevingsprodukten.

Gedurende de laatste maanden van het jaar was er – zoals te doen gebruikelijk – een toevloed van ontwerpen waarvan de inwerkingtreding per 1 januari van het nieuwe jaar was beoogd. En ook dit jaar moest de Raad tot zijn spijt constateren dat (vaak onnodige) vertragingen in het voorbereidingsproces van de wetgevingsprodukten in een aantal gevallen tot onvoldragen ontwerpen hebben geleid, maar dat ook de hulp werd ingeroepen van externe consultants die niet ter zake kundig bleken, hetgeen soms resulteerde in bizarre en niet in de Arubaanse wetssystematiek passende produkten, zoals het eerste ontwerp voor een haven- en redeverordening. Ook kwam het voor dat wegens onvolkomenheden de Raad meerdere versies van een ontwerp kreeg voorgelegd: zo kreeg de Raad drie versies van een ontwerp-landsverordening minimumlonen voorgelegd. Dit alles bemoeilijkte het adviseringsproces door de Raad, juist in een periode waarbinnen bijna alle ontwerpen het predikaat ‘spoed’ of ‘voorrang’ meekregen tijdens de Regering.

Dat het geven van het predikaat ‘spoed’ overigens niet effectief is, blijkt uit een inventarisatie die de Raad heeft doen opstellen: uiteindelijk is slechts één ontwerp-landsverordening ten aanzien waarvan spoedadvies door de Raad was verzocht, tijdig door de Staten behandeld en vastgesteld. De overige ontwerpen bleven steken bij de ministerraad dan wel bij de ambtelijke diensten. Voor de Raad was dit de reden om de ministerraad te adiriëren en te verzoeken terughoudendheid te betrachten bij het verzoeken tot spoedadvies, nu duidelijk is gebleken dat advisering door de Raad niet de *bottle neck* vormt binnen het totale traject van wetgeving.

In het verslagjaar moest wegens het bereiken van de leeftijd van 70 jaar afscheid genomen worden van mr. John Kuiperdal als lid van de Raad. Als voormalig rechter was John bij de Raad zeer op zijn plaats met zijn scherpe maar ook bedachtzame kijk op zaken en zijn vermogen om de dingen in de juiste verhouding te zien. John geniet nu van zijn welverdiende pensioen, doch de Raad zag hem node gaan. Met het nieuwe lid mr. David Kock, het jongste lid ooit benoemd, is de gemiddelde leeftijd van de Raad sterk verlaagd, hoewel de verjongingskuur reeds was ingezet met de benoeming van drs. Rik Timmer, het jaar daarvoor. De Raad is voor de werving en selectie overigens bewust een nieuwe koers ingeslagen: er wordt niet meer geschroomd om kandidaten voor te dragen die nog in actieve dienst zijn, mits de functie niet onverenigbaar is met de positie en de statuur van de Raad. Door het openstellen van de functie door middel van een sollicitatieprocedure is voorts een meer transparante procedure van ledenwerving gestart.

Ondanks het feit dat de Raad een compleet voorstel heeft gedaan om de nieuwe landsverordening Raad van Advies tot stand te brengen is tot op dit moment nog geen enkele inhoudelijke reactie ontvangen op dit ontwerp noch is vernomen dat het wetgevingstraject ter zake is aangevangen. Met de aanbevelingen uit het gezamenlijk rapport ‘De staat van bestuur van Aruba’ van de Arubaanse en Nederlandse regering was daarvoor opnieuw een momentum, waarvan helaas nog geen gebruik is gemaakt.

Rest mij u het onderhavige jaarverslag van harte aan te bevelen. Lezers die geïnteresseerd zijn in de volledige adviezen in plaats van de hierin opgenomen excerpten, moge ik verwijzen naar de nieuwe website: www.rva.aw

mr. A.J. Swaen,
Voorzitter

1. Thema: Op weg naar een algemene regeling inzake bestuurlijk toezicht en handhaving in Aruba

I. Inleiding

In recente jaren heeft de Raad van Advies meerdere ontwerp-landsverordeningen ter advisering voorgelegd gekregen waarin bestuurlijke handhavingsbepalingen waren opgenomen. Zo heeft de Raad zich in het verslagjaar 2012 gebogen over de ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van nieuwe regels inzake de handhaving van de arbeidswetgeving (Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving). Dit ontwerp vormde het belangrijke sluitstuk van de algehele herziening van de Arubaanse arbeidswetgeving, een complexe en omvangrijke operatie die als doel had de modernisering van de Arubaanse arbeidswetgeving.

De Raad heeft in voornoemd ontwerp de wens van de regering herkend om het bestuurlijk toezichts- en handhavingsregime in Aruba te uniformeren. Dit streven naar uniformiteit werd door de Raad volledig onderschreven vanwege het feit dat thans de toezichts- en handhavingswetgeving is versnipperd. Immers, regeling hiervan heeft door de jaren heen plaatsgevonden in verschillende bijzondere landsverordeningen. Een uitzondering hierop is de regeling van de uitvoering van bestuurlijk toezicht, dat thans is neergelegd in één landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te weten het Landsbesluit algemene bepalingen toezicht-uitoefening (AB 1998 no. 70). Het gebrek aan uniformiteit en de versnippering legt naar de mening van de Raad een onnodige last op de wetgevingscapaciteit omdat telkens weer per ontwerp dient te worden bezien welke toezichts- en handhavingsbepalingen in het ontwerp worden opgenomen en hoe deze wetstechnisch worden vormgegeven. De Raad acht deze situatie onwenselijk. Teneinde deze problematiek te adresseren heeft de Raad in zijn advies van 21 november 2012 inzake voornoemd ontwerp concrete aanbevelingen gedaan die als richtlijn kunnen dienen bij het opnemen en formuleren van bestuurlijke toezichts- en handhavingsbepalingen in ontwerp-wetgeving.

In het navolgende wordt in het kort een algemeen kader geschetst ter zake bestuurlijk toezicht en handhaving waarna enige voorbeelden worden gegeven van door de Raad in de loop der jaren geconstateerde problemen op dit gebied. Dit leidt vervolgens tot aanbevelingen die kunnen worden aangewend in het proces van uniformering van het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke handhaving.

II. Toezicht en handhaving en de Algemene wet bestuursrecht

In tegenstelling tot Aruba is in Nederland het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke handhaving opgenomen in één regeling, te weten de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat voor een belangrijk deel codificatie van jurisprudentie en in Aruba gelden een groot aantal bepalingen van de Awb als regels van ongeschreven recht. De regeling van bestuurlijke toezicht en handhaving is opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb, waar ook een beschrijving van deze begrippen te vinden is. Deze in Nederland reeds volledig uitgekristalliseerde wetgeving kan naar de mening van de Raad dienen als algemeen kader in het hiervoor genoemde proces van uniformering.

Het begrip 'handhaving' kan in twee hoofdvormen onderverdeeld worden. De eerste vorm is de fase waarin actief wordt onderzocht of een norm is respectievelijk wordt nageleefd. In het bestuursrecht wordt deze fase aangeduid met het toezicht op de naleving of kort gezegd het toezicht, terwijl in het strafrecht deze fase de opsporing wordt genoemd. De tweede vorm is de fase waarin een sanctie wordt opgelegd of daarvan wordt afgezien, oftewel de handhaving in enge zin of sanctionering.

Voorts kan men bestuurlijke sancties, naar hun doel en strekking, verdelen in twee vormen, te weten:

- herstelsancties, gericht op herstel van de rechtmatige situatie;
- bestraffende of punitieve sancties, gericht op leedtoevoeging.¹

De belangrijkste vormen van bestuurlijke herstelsancties zijn de last onder bestuursdwang (art. 5:21-5:31c Awb) en de last onder dwangsom (art. 5:31d-5:39 Awb). De belangrijkste vorm van de bestuurlijke bestraffende sanctie is de bestuurlijke boete (art. 5:40-5:47 Awb).

Het toezicht op de naleving omvat alle vormen van controle zoals surveillance, zintuiglijke waarneming, het doen van metingen en/of registraties, het nemen van monsters, het controleren van gegevens en/of bescheiden, het vragen van inlichtingen en dergelijke. Art. 5:11 Awb omschrijft de toezichthouder als een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.²

III. Probleeminventarisatie en aanbevelingen ter zake bestuurlijk toezicht- en bestuurlijke handhaving

In dit onderdeel wordt een aantal voorbeelden gegeven van onvolkomenheden die de Raad in de loop der jaren heeft aangetroffen in ontwerp-regelgeving inzake bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving en die veelal hun oorsprong vinden in de versnippering en niet-uniforme wijze van inrichting van de betreffende bepalingen. Deze omstandigheid heeft geleid tot aanbevelingen die de Raad in het advies terzake de ontwerp-Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving heeft gedaan met het oog op een uniforme inrichting van toezichts- en handhavingsbepalingen.

De regeling van het toezicht

Belangrijke uitvoeringsbepalingen inzake bestuurlijk toezicht zijn thans geregeld in het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1998 no. 70). De Raad heeft bij de behandeling van de ontwerp-Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving geconstateerd dat door middel van een delegatiebepaling gepoogd werd dit landsbesluit van toepassing te verklaren op de uitoefening van de toezichtsbevoegdheden zoals opgenomen in het ontwerp. De Raad heeft naar aanleiding hiervan opgemerkt dat deze delegatiebepaling geen effect zal hebben als niet tevens in het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening wordt geregeld dat dit landsbesluit, h.a.m. ter uitvoering geldt van de delegatiebepaling opgenomen in het ontwerp. De Raad heeft bij dit ontwerp tevens aangegeven dat geopteerd zou kunnen worden om het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening direct van toepassing te verklaren in het ontwerp. Deze aanbeveling is ook terug te vinden in het advies van de Raad ter zake de initiatiefontwerp-landsverordening houdende regels met betrekking tot het cremieren van lijken (Crematieverordening). Hierin adviseert de Raad om de betreffende

¹ R.J.N. Schlossels & S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 6^e druk, Deventer: Kluwer, p. 946.

² Idem noot 1, p. 951.

delegatiebepaling “zodanig te wijzigen zodat het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1989 no. 70) uitdrukkelijk van toepassing wordt verklaard.”³

De opheffing van de last onder dwangsom

Ten aanzien van de opheffing van de last onder dwangsom heeft de Raad in een advies van eerdere datum nog het volgende overwogen:

“Voorgesteld artikel 37, eerste lid, regelt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom in de aldaar genoemde gevallen. De Raad merkt op dat in het ontwerp geen voorziening is getroffen voor de opheffing van een opgelegde last onder dwangsom. Deze omstandigheid acht de Raad in strijd met het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel. Naar het oordeel van de Raad dient een dienstverlener die een last onder dwangsom heeft opgelegd gekregen op enig tijdstip de zekerheid te worden verschaft dat de betreffende last ook weer kan worden opgeheven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen geschieden indien hij zich binnen een bepaalde tijdsspanne niet wederom schuldig maakt aan overtreding van een aan hem opgelegde verplichting dan wel nadat een overtreding door een dienstverlener is gecorrigeerd. De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat in het ontwerp een daartoe strekkende bepaling wordt opgenomen.”⁴

Cautieplicht en het zwijgrecht bij de oplegging bestuurlijke boete

Ten aanzien van het opnemen van de cautieplicht en het zwijgrecht zij het volgende opgemerkt. De cautieplicht is de verplichting van de overheid om overtreders op hun recht te wijzen dat zij niet hoeven mee te werken aan de eigen veroordeling. Het zwijgrecht daarentegen houdt het recht in van overtreders om niet aan de eigen veroordeling mee te werken. Het niet opnemen van deze twee waarborgen bij de regeling van een bestuurlijke boete levert strijd op met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), hetgeen een zware schending van een mensenrecht inhoudt. In artikel 6 EVRM wordt namelijk bepaald dat bij een ingestelde vervolging een persoon het recht heeft op een eerlijke proces. Dit houdt onder meer in het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak en het recht op bijstand van een raadsman alsmede het wijzen op het zwijgrecht van een persoon. De Raad heeft in zijn advies ter zake de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening reparatietoeslag (AB 2010 no. 99) het volgende geconstateerd en overwogen:

“De Raad constateert dat ten aanzien van deze kennisgeving en de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete echter geen bepaling is opgenomen waarin de cautie- en zwijgplicht worden voorgeschreven. Gezien de bestuurlijke boete een bestraffende sanctie is waar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)(i.c. waarborg eerlijke procedure) van toepassing is, acht de Raad het van belang om deze cautie- en zwijgplicht ten aanzien van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de SVb alsook de Inspecteur der belastingen in de Landsverordening reparatietoeslag op te nemen. De Raad meent bovendien dat het handhavingselement in wetgeving hiermee - gelet op de opname van de cautie- en zwijgplicht ten aanzien van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2011 n. 28) - in een uniform stramien wordt gegoten.”⁵

Het ne-bis-in-idem beginsel bij de oplegging van een bestuurlijke boete

In het advies terzake de ontwerp-Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving heeft de Raad voorts geconstateerd dat niet was voorzien in een deugdelijke afstemming tussen enerzijds de bestuurlijke en anderzijds de strafrechtelijke handhaving.

³ Vide advies RvA 150-12.

⁴ Vide advies RvA 217-10.

⁵ Vide advies RvA 182-12.

Ter waarborging van het ne-bis-in-idem beginsel (artt. 5:43 en 5:44 Awb) en de stroomlijning van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving heeft de Raad geadviseerd om een bepaling op te nemen waarin de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving op elkaar worden afgestemd. Dit zou kunnen geschieden door een wederzijdse informatieplicht tussen de bestuurlijke handhavers en de officier van justitie bij het voornemen tot bestuurlijke respectievelijk strafrechtelijke handhaving.

Aanbevelingen inrichting last onder dwangsom

Bij de invoering van de bestuurlijke herstelsanctie 'last onder dwangsom' in de ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van nieuwe regels inzake de handhaving van de arbeidswetgeving (Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving) heeft de Raad de invoering van deze bestuurlijke herstelsanctie aan hoofdstuk 5 van de Awb getoetst. Hierbij werd geconstateerd dat noodzakelijke vereisten voor een effectieve invoering van de last onder dwangsom niet in het ontwerp waren opgenomen. De Raad heeft naar aanleiding hiervan een lijst van vereisten samengesteld en deze is als volgt:

- de vermelding dat er sprake is van een beschikking;
- de verplichting tot inachtneming van een eventuele rechtvaardigingsgrond;
- een cumulatieverbod met andere eventuele herstelsancties;
- de vermelding van de feitelijke overtreding in de last;
- de omschrijving van de te nemen herstelmaatregelen;
- het stellen van een begunstigingstermijn;
- de bekendmaking van de last aan de overtreder;
- de vaststelling van de dwangsom op een bedrag ineens, per overtreding of per tijdseenheid;
- de vermelding van het maximumbedrag van de dwangsom;
- de evenredigheid van de te treffen maatregelen in relatie tot de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom;
- de invordering van de dwangsom.

Aanbevelingen inzake de inrichting van de bestuurlijke boete

De Raad heeft ten aanzien van de opnemings van de bestuurlijke boete in voornoemd ontwerp ook een lijst van vereisten samengesteld en deze ziet als volgt uit:

- de vermelding dat er sprake is van een beschikking;
- de verplichting tot inachtneming van een eventuele rechtvaardigingsgrond;
- de vereiste van verwijtbaarheid van de overtreder;
- de vermelding in de boetebeschikking van de feitelijke overtreding, de overtreden voorschriften, de aanduiding waar de overtreding is geconstateerd en het tijdstip;
- de bekendmaking aan de overtreder en hoorplicht;
- de evenredigheid van de te treffen maatregelen in relatie tot de begunstigingstermijn en de hoogte van de boete;
- de vermelding van het maximumbedrag van de boete;
- de invordering van de boete;
- de cautieplicht en het zwijgrecht.

IV. Tot slot

De Raad heeft door middel van bovengenoemde aanbevelingen een aanzet willen geven voor de totstandkoming van een algemene regeling inzake bestuurlijk toezicht- en handhaving in Aruba. De Raad heeft ondertussen met genoeg kennis genomen van het nader rapport van de regering op het advies van de Raad waarin de aanbevelingen van de Raad door de regering zijn

onderschreven. Uit het nader rapport terzake het advies van de Raad op de ontwerp-Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving bleek tevens dat een ontwerp ter regeling van het bestuursrecht reeds in voorbereiding is en dat naar verwachting in de tweede helft van 2013 een ontwerp voor een Landsverordening houdende algemene regels van bestuursrecht aan de Staten ter goedkeuring aangeboden zal worden. Een dergelijk ontwerp ziet de Raad met genoegen tegemoet.

Uit het oogpunt van een uniforme rechtsbescherming wil de Raad evenwel wijzen op de wenselijkheid van een concordante inrichting van het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke handhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk. Wellicht dat met de andere landen binnen het Koninkrijk ter zake overleg kan worden gevoerd.

2. Bedrijfsvoering

2.1 Samenstelling Raad

De Raad heeft op 6 juli 2012 afscheid genomen van mr. J.S. Kuiperdal na zijn eervol ontslag bij het bereiken van zijn zeventigjarige leeftijd. Mr. Kuiperdal heeft als raadslid gefungeerd van 8 oktober 2008 tot 6 juli 2012. De ontstane vacature werd gevuld door mr. D.G. Kock, wie op 10 augustus 2012 werd beëdigd door de Gouverneur. Raadslid Kock is een welbekende advocaat in Aruba en is gespecialiseerd in het strafrecht, strafprocesrecht en arbeidsrecht en is tevens docent aan de Universiteit van Aruba.

De samenstelling van de Raad bestond op 31 december 2012 uit de voorzitter, mr. A.J. Swaen, en de navolgende vier leden: de heer M.M. Loefstok, mr. C.R. Foy, drs. C. Timmer en mr. D.G. Kock.

2.2 Werkzaamheden

In het verslagjaar 2012 is de Raad 33 keer in reguliere vergadering bijeen geweest. Deze vergaderingen vinden meestal een keer per week op woensdag plaats. Naast de reguliere vergaderingen heeft de Raad consultaties gehad met de Gouverneur, de Voorzitter van de Staten en de Minister-President. In deze consultaties die een vertrouwelijk karakter hebben wordt de Raad door de voorzitter en de secretaris vertegenwoordigd.

2.3 Secretariaat

De bezetting van het secretariaat is in het verslagjaar 2012 ongewijzigd gebleven. Het secretariaat stond in 2012 onder leiding van de secretaris mr. dr. H.A. van der Wal en de adjunct-secretaris mr. A. Braamskamp. De bezetting van het secretariaat zag op 31 december 2012 als volgt uit: mr. dr. H.A. van der Wal BA, mr. A. Braamskamp, mr. V.M.G. van der Biezen BA, mr. drs. Q.D. Abath, mevrouw J. Lacle-Thiel, mevrouw S.M. Perez en mevrouw C. Mackintosh-Brete. Beleidsmedewerker mr. drs. Q.D. Abath en administratief medewerker mevrouw S. M. Perez zijn op 20 november 2012 beëdigd als ambtenaar in dienst van het Land. De beëdiging van deze twee ambtenaren heeft voor het eerst plaatsgevonden in handen van de secretaris, die daartoe werd gemandateerd door de Gouverneur.

2.4 Wetgevingsoverleg

Maandelijks wordt bij de Raad het wetgevingsoverleg gehouden. Het wetgevingsoverleg is op initiatief van de secretariaat geïnstitueerd en functioneert inmiddels enkele jaren. Bij dit overleg komen de verschillende instanties die betrokken zijn bij het wetgevingsproces bij elkaar om het proces te stroomlijnen. Op deze wijze vindt een optimale afstemming tussen de instanties plaats en worden prioriteiten in wetgeving aangegeven. De secretaris en de adjunct-secretaris nemen deel aan dit overleg.

2.5 Lancering website

De voorzitter van de Raad heeft op 21 maart 2012 in het bijzijn van zijn collega raadsleden en het secretariaat de officiële website van de Raad van Advies gelanceerd: www.rva.aw. Met de

nieuw gelanceerde website wil de Raad het brede publiek informeren over zijn organisatie, zijn functioneren en de advisering. De website van de Raad biedt op deze wijze informatie over de taken, de werkwijze en de samenstelling van de Raad. Ook reeds uitgebrachte adviezen van de Raad worden op de website beschikbaar gesteld.

2.6 Invoering Decos

In de eerste helft van 2012 werd het document management systeem Decos bij het secretariaat ingevoerd. Met dit systeem werd mogelijk gemaakt dat alle inkomende en uitgaande documenten bij het secretariaat digitaal worden geregistreerd, bewerkt en opgeslagen. Dit systeem werd door ITP Caribbean bij de Raad ingevoerd. De medewerkers van het secretariaat hebben voor het gebruik van dit systeem zowel een basis- als een workstationcursus gevolgd.

2.7 Eerste Caribische Radenoverleg

Op 1 juni 2012 heeft in Aruba het eerste Caribische Radenoverleg plaatsgevonden sinds de herstructurering van het Koninkrijk per 10 oktober 2010. Vertegenwoordigers van de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn bijeengekomen om gedachten en informatie uit te wisselen en om mogelijkheden voor wederzijdse samenwerking te bezien. Na een succesvolle overleg, waar verschillende afspraken voor wederzijdse samenwerking werden gemaakt, werd door de voorzitter van de Raad van Advies Aruba als teken van waardering een plakaat aangeboden aan de delegatieleiders van de Raden van Advies van Curaçao en Sint Maarten.

2.8 Masterclass wetgeving 2012

De Raad heeft van 22 - 24 oktober 2012 een masterclass wetgeving georganiseerd in Aruba. Deze masterclass werd ontwikkeld ten behoeve van de leden van de Caribische Raden van Advies en de juristen werkzaam bij de overheidsdiensten en had als doel hun kennis op het gebied van wetgeving te vergroten. Aan deze opleiding hebben 25 personen van verschillende instanties en diensten meegedaan, waaronder de Raad van Advies van Aruba, de Raad van Advies van Sint Maarten, de Staten, het Kabinet van de Gouverneur, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Directie Scheepvaart en de verschillende bureaus van de Ministers. Docent was prof. mr. Sjoerd E. Zijlstra, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Deze opleiding werd op verzoek van de Raad van Advies van Aruba ontwikkeld door de Academie voor Wetgeving, een instantie in Den Haag, Nederland, die gespecialiseerd is in het aanbieden van opleidingen voor wetgevingsjuristen werkzaam bij de Nederlandse rijksoverheid.

3. Advisering

3.1 Instroom

In 2012 heeft de Raad 48 ontwerpen ter advisering aangeboden gekregen. Dit aantal is minder vergeleken met de instroom van de jaren daarvoor, die respectievelijk uit 59, 52 en 60 ontwerpen bestond. Naast de 48 ontwerpen die aan de Raad in 2012 waren aangeboden, diende er nog op 2 ontwerpen van 2011 geadviseerd te worden. Van deze in totaal 50 ontwerpen heeft de Raad in 2012 45 ontwerpen afgehandeld, terwijl de advisering van 5 ontwerpen voortgezet werd in 2013. De instroom van ontwerpen voor de jaren 2009 tot en met 2012 wordt weergegeven in het volgende tabel.

Overzicht instroom ontwerpen Raad van Advies 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Aangeboden ontwerpen	59	52	60	48
Nog af te handelen	5	2	3	2
Totaal te behandelen	64	54	63	50
Aantal afgehandeld	62	51	61	45
Aantal voortgezet	2	3	2	5

3.2 Behandeling

Van de 50 te behandelen ontwerpen waren 24 ontwerpen van landsverordening; 13 ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen; 5 initiatief-ontwerp-landsverordeningen; 1 voorstel van rijkswet; 1 ontwerp ex artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies (Lv RvA); en 6 ontwerpen op grond van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989). Tevens zullen vanaf dit verslagjaar alle ontwerpen van landsverordeningen inhoudende een machtiging aan de minister om van de Comptabiliteitsverordening 1989 af te kunnen wijken onder 'ontwerpen ex CV 1989' gerubriceerd worden in plaats van onder 'ontwerp-landsverordeningen'.

Overzicht totaal aantal ontwerpen Raad van Advies 2010-2012

	2010	2011	2012
Ontwerp-landsverordening	37	35	24
Ontwerp-landsbesluit, h.a.m.	12	20	13
Ontwerp initiatief-landsverordening	3	7	5
Voorstel van rijkswet	-	1	1
Ontwerp ex Comptabiliteitsv. 1989	2	-	6
Ontwerp ex artikel 17, onderdeel b, Raad van Advies	-	-	1

3.3 Dicta in 2012

Van de 50 te behandelen ontwerpen in 2012 heeft de Raad op 45 ontwerpen advies uitgebracht. Hierbij werd door de Raad bij 5 ontwerpen een blanco eindoordeel of dictum gegeven (dictum 1), inhoudende dat de Raad geen bezwaren tegen de doelstelling en de inhoud van het ontwerp had. Bij 8 ontwerpen werd de regering gevraagd aandacht te schenken (dictum 2) aan 's Raads opmerkingen. Het betrof hier ontwerpen die geen belangrijke principiële of complexe problemen opleverde en waartegen de Raad geen bezwaren had. Voorts werd bij 19 ontwerpen de regering gevraagd rekening te houden (dictum 3) met 's Raads opmerkingen. Het betrof hier ontwerpen die enkele problemen opleverde waartegen de Raad bezwaren had, maar die door opvolging van het advies van de Raad konden worden weggenomen.

De Raad heeft ten aanzien van 12 ontwerpen ernstige bezwaren aangetekend: 10 van deze ontwerpen waren voorzien van dictum 4 (dictum 4: niet aan de Staten aanbieden of niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen dan nadat rekening is gehouden met 's Raads opmerkingen), en 2 van deze ontwerpen werden voorzien van het zwaarste dictum (dictum 5: niet aan de Staten aanbieden of niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen).

De Raad heeft ten aanzien van 1 ontwerp geen dictum gegeven, en 1 ontwerp is geretourneerd. Bij 5 ontwerpen werd de behandeling in het jaar 2013 voortgezet.

Voor een uitleg van de hierboven aangegeven eindoordelen of 'dicta' van de Raad zie Bijlage 2: Dicta van de Raad.

Overzicht dicta in 2012

	Lands- verordening	Landsbesluit h.a.m.	Initiatief- landsverordening	Rijkswet	CV 1989	Art. 17 Lv RvA
Dictum 1: blanco	1	3	-	-	1	-
Dictum 2: aandacht	4	4	-	-	-	-
Dictum 3: rekening	11	3	2	-	3	-
Dictum 4: niet dan nadat	6	3	-	-	1	-
Dictum 5: niet	1	-	-	1	-	-
Geen dictum	-	-	1	-	-	-
Retour	1	-	-	-	-	-
Voortgezet in 2013	-	-	2	-	2	1

4. Excerpten van adviezen van ontwerp-landsverordeningen

1. Derde nota van wijziging houdende vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht van Aruba

Ingekomen: 5-10-2011. Advies: 8-2-2012, kenmerk: 211-11

Uit het advies:

De voorgestelde wijziging van artikel 1.4.1 houdt een uitbreiding van het begrip ‘noodweer’ in. In de toelichting wordt deze uitbreiding gemotiveerd met de stelling dat al enige tijd in onze samenleving de behoefte bestaat aan uitbreiding van de zelfverdediging door burgers, wanneer zij het slachtoffer worden of dreigen te worden van een ernstig strafbaar feit. De Raad constateert dat voorgestelde uitbreiding van het begrip noodweer een doorbreking is van het verbod op eigenrichting. Naar aanleiding hiervan heeft de Raad enkele bedenkingen bij deze bepaling. Immers, door de verruiming van het begrip ‘noodweer’ acht de Raad de mogelijkheid van misbruik en excessen in eigenrichting en geweldpleging door de burgers denkbeeldig. De Raad denkt hierbij met name aan het zich bewapenen en het plegen van buitensporig of overmatig geweld bij de zelfverdediging. De Raad is verder van mening dat deze situaties, waarin burgers gehandeld hebben ter zelfverdediging of ter verdediging van anderen, met de bestaande instrumenten die het geldend strafrecht en strafvordering bieden, opgelost kunnen worden. Als mogelijkheid hiertoe ziet de Raad de toepassing van het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie, door bij dit soort zaken de keuze te maken om wel of niet na aanhouding in verzekering te stellen, en al dan niet strafrechtelijk te vervolgen. De Raad ziet voorts ook als mogelijkheid hiertoe de toetsing door de rechter bij de aanhouding of bij de behandeling ter terechtzitting. De Raad is tevens van mening dat aansluiting kan worden gezocht bij artikel 73, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering van Aruba. Hier wordt immers bepaald dat een ieder bevoegd is om bij ontdekking op heterdaad de verdachte aan te houden. De Raad vraagt zich af of deze mogelijkheden zijn onderzocht. Indien mocht worden geopteerd voor inwerkingtreding van deze bepaling, acht de Raad het noodzakelijk dat een uitgebreide voorlichting wordt gegeven aan de burgers terzake de strekking en de beperkingen die de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit ten aanzien van deze bepaling met zich mee brengen.

In voorgestelde artikelen 1.10.24, 1.10.27a en 1.10.28, worden procedures van het volwassenenstrafrecht van toepassing verklaard op het jeugdstrafrecht. De Raad heeft in principe geen bezwaar tegen de toepasselijkheidverklaring van deze artikelen op het jeugdstrafrecht, aangezien deze artikelen procedures inhouden. In aansluiting van wat de Raad reeds over het jeugdstrafrecht in zijn advies terzake heeft gesteld, wil de Raad op het feit wijzen dat fundamentele waarborgen, zoals de toewijzing van een raadsman aan een jeugdige dader en de behandeling door een kinderrechter, niet door onderhavig ontwerp worden geregeld.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van de onderhavige nota van wijziging en geeft U mitsdien in overweging deze aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

2. Ontwerp-landsverordening houdende nieuwe regels voor de havens en redegebieden van Aruba (Haven- en redeverordening)

Ingekomen: 17-11-2011. Advies: 1-2-2012, kenmerk 240-11

Uit het advies:

Het ontwerp strekt blijkens de toelichting mede tot de bevordering van de economische ontwikkeling in de redegebieden, door middel van heffing van vergoedingen voor het ankeren, bunkeren en het uitvoeren van zogenaamde lightering activiteiten. De Raad vraagt zich af hoe dit zich verhoudt met het bevorderen van de duurzame ontwikkeling en de concurrentiepositie van het Land. Het komt de Raad voor dat de introductie van een vergoedingensysteem voor voornoemde activiteiten juist een negatief effect zal hebben op de concurrentiepositie van het Land. Het toestaan van ankering, bunkering en lightering zou voorts een negatief effect kunnen sorteren op de duurzame ontwikkeling van Aruba als toeristische trekpleister, bijvoorbeeld als gevolg van olieverontreiniging. Immers, een schoon marien milieu maakt een belangrijk onderdeel uit van de aantrekkelijkheid van Aruba voor toeristen. De Raad adviseert derhalve om in de toelichting een risicoanalyse op te nemen terzake de effecten van het toestaan van de hiervoor beschreven activiteiten op de duurzame ontwikkeling en de concurrentiepositie van Aruba.

De toelichting stelt dat de uitvoering van het onderhavige ontwerp hoofdzakelijk bij de havenmeester en de havenbeheerder komt te liggen. De Raad constateert dat wordt voorgesteld aan deze instanties elkaar rakende en elkaar overlappende bevoegdheden toe te delen. Uit voorgesteld artikel 12, eerste en zesde lid, volgt bijvoorbeeld dat door beide instanties dient te worden vastgesteld of een melding conform de voorschriften is geschied. Een overlappende bevoegdheid kan worden gevonden in de verhouding tussen voorgesteld artikel 14, eerste lid, en artikel 15, eerste lid, alwaar de havenbeheerder toestemming kan verlenen tot het nemen van een ligplaats en de havenmeester een verbod daartoe kan uitvaardigen. De Raad is van oordeel dat de bevoegdheidstoedeling aan twee verschillende instanties duidelijk afgebakend dient te zijn.

De Raad vraagt zich in dit licht voorts af, mede met het oog op de financiële consequenties van het ontwerp, in hoeverre de inrichting van de organisatie van het Bureau van de havenmeester dubblures zal opleveren met reeds bestaande structuren bij de verschillende havenbeheerders. Zullen bijvoorbeeld beide instanties een 24-uursdienst in stand houden? De memorie van toelichting verschaft derhalve onvoldoende inzicht in de wijze waarop praktisch uitvoering zal worden gegeven aan het ontwerp; hierin dient naar de mening van de Raad alsnog te worden voorzien.

De Raad stelt vast dat het ontwerp diverse verboden en geboden bevat die niet van toepassing zijn indien wordt gehandeld met toestemming van de havenmeester, havenbeheerder of de minister. De toepassing van deze toestemmingsbevoegdheid wordt veelal niet geclausuleerd, noch worden er eisen gesteld aan de vorm waarin de toestemming dient te worden gegeven. Deze omstandigheid doet de vraag rijzen naar het rechtskarakter van de toestemming en de rechtsbescherming die de justitiabele tegen de weigering tot het verlenen van toestemming geniet. Indien een weigering tot het verlenen van toestemming schriftelijk zou geschieden dan zou een beschikking in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB 1993 no. 34) kunnen worden aangenomen waardoor de belanghebbende bezwaar in zou kunnen stellen tegen de betreffende weigering of een verzoek om een voorlopige voorziening kunnen indienen. De Raad is van oordeel dat de aard van de in het ontwerp opgenomen voorschriften zich leent voor een rechtsbeschermingsconstructie via de bestuursrechtelijke weg. Voorts wijst de Raad met klem op het feit dat het niet of onvoldoende voorzien in een deugdelijke rechtsbescherming terzake ingrijpende gevolgen kan hebben voor de justitiabelen. Zo zal bijvoorbeeld het niet verlenen van toestemming door de havenmeester tot

het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan een schip zoals mogelijk op grond van voorgesteld artikel 29, tweede lid, onderdeel c, in het gemeen grote financiële consequenties hebben voor de scheepsbeheerder. De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat de hiervoor genoemde toestemmingsbevoegdheid aan nadere (vorm)vereisten wordt gebonden en dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven hoe de rechtsbescherming terzake is of zal worden ingericht.

De Raad merkt overigens op dat daar waar in het ontwerp een toestemmings- bevoegdheid is opgenomen, er de facto sprake is van een uitzondering op een algemeen verbod in een individueel geval. De Raad beveelt in dit verband aan om de term 'toestemming' te vervangen door: ontheffing.

De Raad heeft geconstateerd dat het voorgestelde hoofdstuk 5 Toezicht en handhaving verscheidene gebreken vertoont. Zo worden sommige bepalingen naar 's Raads oordeel ten onrechte bestuurlijk gehandhaafd dan wel strafbaar gesteld. Voor andere te handhaven bepalingen vraagt de Raad zich af of het gehanteerde handhavingsinstrument - gelet op de aard van de bepaling - wel het gewenste effect zal hebben. Gelet op deze constatering adviseert de Raad om dit hoofdstuk in ieder geval integraal te herzien. Voor het overige zij verwezen naar hetgeen terzake is opgemerkt in onderdelen 2.23 en 2.24 van dit advies.

De beschrijving van de financiële consequenties van het ontwerp op pagina 8, van de memorie van toelichting acht de Raad onvoldoende inzichtelijk. Alvorens kan worden gesteld dat de uitvoeringskosten die verband houden met dit ontwerp geheel worden gedekt uit de tarieven voor het verkrijgen van een vergunning dient inzicht te worden verkregen in de omvang van de uitvoeringskosten en de omvang van de ankerings-, bunkerings- en lighteringactiviteiten zoals die thans bestaan. Dit inzicht wordt in de toelichting niet verschaft zodat toetsing van de financiële gevolgen van het ontwerp onmogelijk is. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien.

Ook wordt de intentie uitgesproken dat de ontvangen vergoedingen voor het verlenen van toestemming tot gebruik van het redegebied in een nieuw begrotingsfonds gestort zullen worden, waaruit de kosten van het toezicht zullen worden voldaan. In de conceptbegroting van het Land is een raming van Afl. 9 miljoen opgenomen als opbrengst van de nieuwe vergoedingen. Niet duidelijk is hoe het huidige ontwerp zich verhoudt tot de conceptbegroting. Ook in deze acht de Raad een duidelijkere uiteenzetting noodzakelijk.

De Raad beveelt aan om in voorgesteld artikel 33 de bevoegdheid van de havenmeester tot het geven van aanwijzingen expliciet te regelen. Deze aanwijzingsbevoegdheid zou indien gewenst door middel van delegatie nader kunnen worden genormeerd.

Uit de toelichting blijkt dat het ligplaats nemen door een schip een bredere invulling krijgt door daar tevens onder te verstaan het gaande houden van een schip op een bepaalde plaats. De Raad is van oordeel dat een dergelijke uitbreiding van een begrip door neerlegging daarvan in de memorie van toelichting niet wenselijk is. De Raad adviseert derhalve het begrip 'ligplaats nemen' in het ontwerp te definiëren.

De Raad merkt op naar aanleiding van voorgesteld artikel 41, eerste lid, dat slechts ambtenaren kunnen worden aangewezen als toezichthouder. Noch bij de Aruba Ports Authority NV (APA NV) noch bij Valero in hun hoedanigheid van havenbeheerders zijn ambtenaren in dienst vanwege het feit dat zij de status van privaatrechtelijke rechtspersoon bezitten. Deze gekozen toezichtsconstructie leidt er derhalve toe dat zijdens de havenbeheerders geen toezicht kan worden gehouden op de door hen uit te voeren bevoegdheden en toegedeelde verantwoordelijkheden. De Raad komt dit ongewenst voor en beveelt aan de voorgestelde toezichtsconstructie te heroverwegen.

In voorgesteld artikel 53 worden bepalingen uit meerdere voorgestelde artikelen bestuurlijk gehandhaafd. De Raad constateert echter dat deze bepalingen zich niet allemaal lenen voor bestuurlijke handhaving, i.c. het opleggen van een last onder dwangsom (zie ook opmerking Raad onder punt 1.10).

Het opleggen van een last onder dwangsom is bedoeld om de overtreder er toe aan te zetten de overtreding te beëindigen. Dit veronderstelt dat de overtreding gedurende een bepaalde periode plaatsvindt. Gelet hierop bevreemdt het de Raad dat dit handhavingsinstrument voor het verbod op dronkenschap van de gezagvoerder (voorgesteld artikel 8), het verbod op het in- en/of ontschepen van passagiers (voorgesteld artikel 9), het verbod op visserij in de haven (voorgesteld artikel 19), het verbod op het gebruik van het anker tot stoppen brengen van het schip dan wel het met een krabbend anker varen (voorgesteld artikel 21) en het verbod op het gebruik van voort- en zijstuwars indien het schip aan de grond zit, gemeerd ligt of ten anker ligt (voorgesteld artikel 22) wordt toegepast. De Raad meent immers dat - gezien de aard van deze genoemde verbodsbepalingen - het toepassen van een last onder dwangsom niet praktisch uitvoerbaar is dan wel geen effectieve werking zal hebben. De Raad beveelt derhalve aan om voor deze bepalingen te opteren voor een meer toepasselijk handhavingsinstrument.

De Raad heeft ook geconstateerd dat de bepalingen in de voorgestelde artikelen 20 en 35 ten onrechte bestuurlijk gehandhaafd worden. Voorgesteld artikel 20 betreft namelijk een gebod voor de gezagvoerder om de havenbeheerder in kennis te stellen indien er een gebrek aan het schip is. Bij voorgesteld artikel 35 wordt de mogelijkheid geregeld om bij landsbesluit de tarieven te stellen voor het innemen van een ligplaats in een redegebied. Voor beide gevallen lijkt handhaving praktisch niet mogelijk. De Raad adviseert derhalve om het ontwerp op deze punten aan te passen.

In voorgesteld artikel 62 wordt de strafrechtelijke handhaving van bepalingen uit verscheidene artikelen geregeld. De Raad merkt ten aanzien van dit artikel op dat deze handhaving niet voor alle in dit voorgesteld artikel genoemde bepalingen van toepassing kan zijn (zie ook opmerking Raad in onderdeel 1.6). In voorgesteld artikel 62 wordt de overtreding van voorgesteld artikel 10, tweede, vierde, vijfde en zesde lid, namelijk strafbaar gesteld. De desbetreffende leden uit voorgesteld artikel 10 betreffen echter bepalingen waarin een bevoegdheid voor de havenbeheerder is geregeld dan wel een bepaling waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om bevoegdheden bij landsbesluit verder te regelen. Het strafbaar stellen van een overtreding van hetgeen in deze leden is geregeld lijkt naar 's Raads mening derhalve onterecht.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat het overtreden van hetgeen in voorgesteld artikel 38 is geregeld meerdere malen en op verschillende manieren in artikel 62 wordt gesanctioneerd. Hierdoor is het niet duidelijk welke sanctie geldt voor het overtreden van de bepalingen in voorgesteld artikel 38. De Raad beveelt aan om voorgesteld artikel 62 te ontdoen van deze pluriforme sanctionering ten aanzien van artikel 38.

Tot slot, merkt de Raad op dat niet duidelijk is welk deel uit voorgesteld artikel 27, tweede lid, bij overtreding strafbaar wordt gesteld. De Raad beveelt aan om dit in het ontwerp te verduidelijken.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit ontwerp aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, niet dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

3. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Tourism Product Enhancement Fund voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2012 (AB 2011 no. 51)

Ingekomen: 12-3-2012. Advies: 21-3-2012, kenmerk: 30-12

Dictum: 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 te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

4. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening speelautomaten Luchthaven (AB 2006 no. 13) (concessie exploitatie speelautomaten luchthaven)

Ingekomen: 23-4-2012. Advies: 9-5-2012, kenmerk: 54-12

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd de Stichting Fundacion Lotto pa Deporte (FLPD) het exclusieve recht om op de luchthaven en de haven van Aruba speelautomaten te beheren en uit te baten te ontnemen en vervolgens het exclusieve recht om op de luchthaven speelautomaten te beheren en uit de baten toe te kennen aan de naamloze vennootschap Aruba Airport Authority N.V. (AAA). Als overweging hiertoe wordt gegeven 'dat het uit het oogpunt van efficiency en zuiverheid wenselijk is de exploitatie van speelautomaten op de luchthaven voortaan slechts door of namens de naamloze vennootschap Aruba Airport Authority N.V. te laten geschieden.' De Raad maakt vervolgens uit de toelichting op dat de regering met 'zuiverheid' doelt op het feit dat door de voorgestelde wijziging de FLPD zich voortaan uitsluitend met zijn eigenlijke taak gaat bezighouden en dat 'efficiency' kennelijk verband houdt met het feit dat de FLPD niet in staat is gebleken van deze oneigenlijke taak een winstgevende onderneming te maken.

Het exclusieve recht van de Stichting Fundacion Lotto pa Deporte (FLPD) om op de luchthaven speelautomaten te beheren en uit te baten is gebaseerd op de in 2006 speciaal daarvoor tot stand gebrachte Landsverordening speelautomaten Luchthaven (AB 2006 no. 13). Vanwege het gelegenheidskarakter van die landsverordening, zich onder meer uitende in gebrekkige doelstelling, ondeugdelijk motivering, doorkruising van de wetssystematiek en het ontbreken van een deugdelijk toezichtmechanisme heeft de Raad in 2001 terzake een negatief dictum uitgebracht. Dit heeft de Staten van Aruba er niet van weerhouden het ontwerp op 7 juli 2005 goed te keuren, nadat bij amendement de werkingssfeer van de landsverordening was uitgebreid tot de haven. Het desbetreffende amendement werd wegens het ingrijpende karakter ervan in januari 2006 aan de Raad voorgelegd, naar aanleiding waarvan hij in zijn advies stelde dat de conclusies van de Raad door het amendement juist werden versterkt. De Raad adviseerde vervolgens het door de Staten goedgekeurde ontwerp niet ter bekrachtiging aan te bieden. Desondanks is de landsverordening tot stand gebracht, inhoudende innerlijke tegenstrijdigheden (vide o.a. de definitie in artikel 1 van het begrip 'vertrekhal' dat uitsluitend betrekking heeft en kan hebben op de luchthaven van Aruba) en waartegen opgemelde bezwaren bestonden.

Vanzelfsprekend doet het de Raad geen deugd dat nu ook de praktijk heeft uitgewezen dat zijn bezwaren van destijds gegrond waren. Vanwege het ontbreken van een deugdelijk toezichtmechanisme is bovendien niet vast komen te staan wat de oorzaak is van de geleden verliezen waar de memorie van toelichting gewag van maakt, terwijl er van de zijde van de reizigers kennelijk wel behoefte zou bestaan aan kansspelbeoefening door middel van speelautomaten. Niet wordt aangegeven in de toelichting of er een overeenkomst is tussen de huidige vergunninghouder en de nieuwe concessionair inzake de overname van activa en passiva gerelateerd aan de exploitatie. In het geval dat niet zo is zou dit tot gevolg kunnen hebben dat de

huidige vergunninghouder als gevolg van het intrekken van haar vergunning grote verliezen zal lijden waarvoor mogelijk het land aansprakelijk zal worden gesteld. Hoewel de Raad begrijpt dat de regering thans de FLPD het exclusieve recht wil ontnemen, wil de Raad ervoor waarschuwen dat met het enkele wijzigen van de vergunninghouder (in het voorstel: concessiehouder) niet wordt tegemoetgekomen aan de bestaande bezwaren tegen de inhoud en de opzet van de landsverordening. Evenmin wordt duidelijk hoe dit enkele feit de exploitatieresultaten positief zal beïnvloeden. De beoogde concessieverlening op grond van het onderhavige ontwerp zou naar de mening van de Raad een tijdelijk karakter moeten krijgen, tot dat een landsverordening inzake toezicht op de kansspelen tot stand is gebracht. De onderhavige landsverordening zou ter gelegenheid daarvan dienen te worden ingetrokken, waarna de concessie onder de werking en het toezicht van de Landsverordening toezicht op de kansspelen wordt gebracht.

Met betrekking tot de toelichting merkt de Raad op dat hij niet vermag in te zien dat met het onderhavige voorstel de exploitatie van speelautomaten op de luchthaven op een zogenaamde 'level playing field' wordt gebracht met de in Aruba aanwezige casino's. Immers, om de speelhallen op de luchthaven te kunnen betreden zijn de reizigers reeds de Immigratie gepasseerd en zullen zij de luchthaven niet meer verlaten. Er is derhalve geen concurrentiepositie ten opzichte van de casino's op Aruba, waardoor dit een inhoudsloze doelstelling is. Daarentegen zal het onderbrengen van de onderhavige concessie onder de Landsverordening toezicht op de kansspelen, die zal strekken ter vervanging van de Landsverordening hazardspelen (AB 1990 no. GT 44) daar wel toe bijdragen, hetgeen mede het belang van het ten spoedigste totstandbrengen van de nieuwe toezichtsverordening onderstreept.

Tenslotte heeft de Raad met instemming kennisgenomen van het voornemen de mogelijkheid tot plaatsing van speelautomaten bij de haven van Aruba te elimineren.

Dictum: 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 te bieden, niet dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

5. Ontwerp-landsverordening houdende de wijziging van een aantal landsverordening in verband met de invoering van de landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2011 no. 28) en ter verbetering in dit kader van het Arubaanse systeem voor de voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (herziening sectorale toezicht wetgeving)

Ingekomen: 2-5-2012. Advies: 23-5-2012, kenmerk: 63-12

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt er toe om diverse sectorale toezichtverordeningen te wijzigen. De voorgestelde wijzigingen zijn - gelet op de resultaten uit het Mutual Evaluation Report van de Financial Action Task Force (FATF) - noodzakelijk om een adequaat systeem ter voorkoming en bestrijding van het witwassen en terrorisme-financiering te waarborgen. De Raad ziet de noodzaak van de wijzigingen - die vanuit FATF-verband bestaat - in, maar voorziet dat de wijzigingen zullen leiden tot een substantiële toename van enerzijds de toezichtlast voor de Centrale Bank van Aruba (de Bank) en anderzijds de administratieve lasten voor de onder toezicht gestelden. Gelet op deze voorziene consequenties, adviseert de Raad om in de toelichting uit te weiden over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde extra toezichttaken van de Bank en tevens aan te geven welke (indirecte) financiële consequenties voor het land Aruba aan deze extra toezichtbelasting van de Bank verbonden zijn. Voorts adviseert de Raad in dit verband om in de toelichting in te gaan op de uitvoerbaarheid van de extra verplichtingen voor de onder toezicht gestelden.

De Raad heeft geconstateerd dat het begrip ‘gekwalificeerde deelneming’ bij voorgesteld artikel III, onderdeel A en voorgesteld artikel IV, onderdeel A wordt geïntroduceerd in respectievelijk de Landsverordening toezicht geldtransactiebedrijven (AB 2003 no. 60) en de Landsverordening toezicht trustkantoren (AB 2009 no. 13). Dit begrip wordt gedefinieerd als een rechtstreeks of middellijk belang van meer dan tien procent van het geplaatste aandelenkapitaal van een bepaalde organisatie of het recht-streeks of middellijk kunnen uitoefenen van meer dan tien procent van de stemrechten in een bepaalde organisatie of het rechtstreeks of middellijk kunnen uitoefenen van een daarmee vergelijkbare zeggenschap. Onduidelijk blijft echter in welke gevallen er sprake is van een zogenoemd middellijk belang van meer dan tien procent. De Raad adviseert om het begrip gekwalificeerde deelneming - en hierbij specifiek het element middellijk belang - in de toelichting te verduidelijken.

In voorgesteld artikel I, onderdeel Z, worden het eerste en tweede lid van artikel 22 van de Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no. 16) vervangen door twee nieuwe leden. De voorgestelde vervangende leden spreken ten opzichte van de huidige leden van ‘een kredietinstelling en een elektronische geldinstelling’ in plaats van ‘een kredietinstelling’. Het is de Raad hierbij echter opgevallen dat het derde lid van artikel 22 in het onderhavige ontwerp ten onrechte intact blijft; de term ‘een kredietinstelling’ blijft immers gehandhaafd. De Raad adviseert om deze term in het derde lid - aansluitend op het eerste en tweede lid - te doen vervangen door ‘een kredietinstelling en een elektronische geldinstelling’.

Bij voorgesteld artikel III, onderdeel K, wordt artikel 23 van de Landsverordening toezicht geldtransactiebedrijven (AB 2003 no. 60) aangepast. In het desbetreffende aangepaste artikel 23 wordt bepaald dat een overtreding van hetgeen bepaald is in artikel 12, derde lid, van de Landsverordening toezicht geldtransactiebedrijven bestuurlijk gehandhaafd kan worden door de Bank. De Raad merkt echter op dat de bepaling in artikel 12, derde lid, een attributie bepaling betreft en geen specifiek voorschrift dan wel voorwaarde voor de onder toezicht gestelden. De Raad adviseert – gelet op de strekking van deze bepaling – om deze derhalve niet bestuurlijk handhaafbaar te stellen.

Dictum: De Raad kan zich met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u in overweging dit aan de Staten te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

6. Ontwerp-landsverordening houdende regeling van een bijzondere heffing ten behoeve van de Aruba Tourism Authority

Ingekomen: 10-5-2012. Advies: 23-5-2012, kenmerk: 68-12

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt tot invoering van een bijzondere heffing ten laste van ondernemingen en personen die als exploitant of eigenaar van luchtvaartuigen passagiers naar Aruba vervoeren en op de luchthaven van Aruba doen aankomen, welke heffing wordt aangeduid als *Travel Promotion Levy* (TPL). De opbrengsten van deze heffing zijn bestemd voor de bekostiging van de werkzaamheden van de Aruba Tourism Authority (ATA), welke organisatie als publiekrechtelijke rechtspersoon (*sui generis*) kostendekkend moet werken en geen winstoogmerk heeft.

Met de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp zullen de middelen van de ATA bestaan uit:

- a. de opbrengsten van de toeristenheffing (minus 2% van de logeerbelasting die door de timeshare eigenaren worden afgedragen);
- b. vergoedingen die de ATA ontvangt voor door haar verrichte activiteiten;
- c. de opbrengsten uit de bijzondere heffing (*Travel Promotion Levy*, TPL);
- d. andere van derden ontvangen baten.

Van deze middelen zijn de onder a en c genoemde heffingen bestemmingsheffingen, nu de opbrengsten van de toeristenheffing alleen mogen worden aangewend voor marketing- en promotieactiviteiten en ten behoeve van het *Contingency Reserve Fund* en de opbrengsten uit de bijzondere heffing (*Travel Promotion Levy*, TPL) uitsluitend zullen worden aangewend voor de operationele c.q. uitvoeringskosten van de ATA. In dit verband acht de Raad de opmerkingen dat ATA met de invoering van de TPL over een hoger budget zal kunnen beschikken om haar marketing en promotieactiviteiten te financieren en dat zij beter in staat wordt gesteld om terzake reserves aan te leggen contradictoir. De memorie van toelichting ware op dit onderdeel te corrigeren.

De toelichting bij het onderhavige ontwerp verschaft geen inzicht in de financieringsbehoefte van de ATA ten behoeve van de operationele c.q. uitvoeringskosten en daarmee de noodzakelijkheid van de voorgestelde heffing, die wordt ingevoerd ter bestrijding van de kosten van de ATA. In de toelichting wordt volstaan met te stellen dat een opbrengst van Afl. 14 miljoen wordt verwacht bij een heffing van Afl. 17,90 (USD 10) per passagier.

Het ontbreken van de financieringsbehoefte klemt des te meer nu in het (nog recente) *Business Plan Privatization Aruba Tourism Authority* wordt uitgegaan van een heffing die 25% lager is dan de thans voorgesteld, nl. USD 7.50 per passagier, waarbij de opbrengsten voor het eerste volle jaar zijn geraamd op Afl. 10.419.489 oplopend in 2015 tot Afl. 12.587.489. Voorts staat in het tweede lid van voorgesteld artikel 3 dat het bedrag, de ATA gehoord, bij landsbesluit h.a.m. kan worden gewijzigd.

De Raad is van oordeel dat het voor de legitimatie van het onderhavige voorstel noodzakelijk is dat de heffing en de hoogte daarvan financieel wordt onderbouwd, dat voorts wordt aangegeven waarom thans reeds wordt afgeweken van een nog zeer recent *Business Plan Privatization Aruba Tourism Authority*, alsmede dat enige verhoging zoals voorgesteld in artikel 3 wordt begrensd. Het is immers niet de bedoeling dat het mogelijk wordt dat ongelimiteerde stijgingen in operationele c.q. uitvoeringskosten (daarbij wordt vooral gedacht aan personeelskosten) zonder meer kunnen worden gedekt door de TPL te verhogen.

Anderszijds acht de Raad het van belang dat wordt geregeld dat indien de opbrengsten van de TPL de operationele kosten overstijgen, deze worden afgedragen aan het Land.

Met betrekking tot het toepassingsbereik en de uitvoerbaarheid van het onderhavige ontwerp merkt de Raad het volgende op:

- a. Gezien de doelstellingen van de ATA, waaronder het bevorderen van een stijging van het aantal toeristen dat Aruba via cruiseschepen aandoet rijst de vraag waarom het begrip passagiers uitsluitend betrekking heeft op personen die alhier met een luchtvaartuig aankomen en waarom niet een soortgelijke heffing met betrekking tot cruisetouristen wordt ingevoerd. Er zijn de Raad geen gronden bekend noch worden deze aangevoerd voor het thans voorgestelde onderscheid tussen soorten toeristen. De toelichting ware hier op aan te vullen.
- b. Onder passagier wordt een natuurlijk persoon begrepen, niet zijnde lid van het luchtvaartuigpersoneel. Wordt daar ook de natuurlijke persoon begrepen die ingevolge artikel 1 tot luchtvaartmaatschappij wordt aangemerkt?

- c. Onder de definitie van ‘luchtvaartmaatschappij’ wordt tevens een natuurlijke persoon gerekend die een luchtvaartuig bezit. Hoewel de Raad begrijpt dat voor deze ruime definitie is gekozen om de werking van de onderhavige regeling uit te breiden, acht de Raad dit een ongeoorloofde kunstgreep, nu de desbetreffende persoon op deze wijze niet ook de andere rechtsgevolgen van het zijn van een luchtvaartmaatschappij krijgt toebedeeld. Voorts komt het de Raad voor dat deze bezoekers, die net als de cruiseschiptoeristen veelal voor korte duur in Aruba verblijven, uitgezonderd zouden kunnen worden van de TPL-heffing indien deze uitzondering wordt gehandhaafd, hetgeen de uitvoering van de regeling sterk vereenvoudigd.
- d. Op basis van voorgesteld artikel 2 zijn luchtvaartmaatschappijen de heffing verschuldigd en niet de passagier. Tevens is als luchtvaartmaatschappij gedefinieerd de eigenaar of exploitant van een luchtvaartuig. In de structuur van de luchtvaart komt het veelvuldig voor dat de eigenaar en de exploitant niet dezelfde entiteit zijn aangezien er veelvuldig van lease-constructies gebruik wordt gemaakt. De Raad vraagt zich af of het in die gevallen voldoende duidelijk is welke partij de heffing dient te voldoen ter voorkoming van dubbele heffing. Het lijkt in die zin logischer dat het de passagier is die de heffing verschuldigd is en dat de luchtvaartmaatschappij inhoudingsplichtige is.
- e. De heffing wordt ingevolge voorgesteld artikel 2 niet opgelegd over passagiers die op doorreis zijn (tweede lid, onderdeel a). Moeten deze passagiers, zoals de toelichting aangeeft, op het vliegveld in transitio blijven? Dit blijkt namelijk niet uit de landsverordening zelve. Zo nee, hoe lang mag het verblijf in Aruba zijn om niet als toerist te worden aangemerkt? Hoe wordt dit gecontroleerd?
- f. De heffing is niet verschuldigd over passagiers die naar Aruba terugkeren (artikel 2, tweede lid, onderdeel b). Uit de toelichting maakt de Raad op dat het de bedoeling is de heffing niet van toepassing te doen zijn op ingezetenen van Aruba. Dat wordt met de voorgestelde redactie niet bereikt: de redactie heeft thans betrekking op eenieder die ooit wel eens in Aruba is geweest. De Raad wijst er voorts op dat onder de huidige definitie van ‘vervoersovereenkomst’ in voorgesteld artikel 1 tevens wordt begrepen een enkele reis. Deze definitie is kennelijk niet juist, nu kennelijk een retourticket wordt bedoeld. In dat verband wijst de Raad er nog op dat, in geval van *low budget carriers* en internet-boeking, het steeds meer gebruikelijk wordt om reissegmenten te kopen, zelfs van verschillende vliegmaatschappijen en er dus geen sprake is van één overeenkomst. Ingezetenen gaan daardoor in toenemende mate op reis op basis van enkele reizen in plaats van retourtickets. Dit zal onder de huidige voorstellen tot gevolg hebben dat veel ingezetenen toch TPL zullen betalen.
- g. Ook andere categorieën van passagiers kunnen op grond van voorgesteld artikel 2, derde lid, van toepassing van de heffing van TPL worden uitgesloten. De Raad voorziet hier niet alleen mogelijkheden tot willekeur (op welke objectieve gronden worden bijvoorbeeld personen van Bonaire uitgesloten?), maar ook grote uitvoeringsproblemen: hoe dient een luchtvaartmaatschappij bij niet rechtstreekse vluchten te bewijzen dat iemand van Bonaire afkomstig is dan wel dat iemand staatshoofd, hoogwaardigheidsbekleeder, diplomaat of consulair vertegenwoordiger is? Dienen deze laatsten daartoe een copie van hun paspoort af te staan die dan bij de aangifte dient te worden gevoegd?

In tegenstelling tot hetgeen ten aanzien van de toeristenheffing is geregeld, wordt thans voorgesteld dat de ATA wordt belast met de heffing c.q. invordering van de TPL. Dit bevreemdt de Raad. Immers, voor dit doel zijn de Inspecteur respectievelijk de Ontvanger der Belastingen ingesteld en toegerust, terwijl ingevolge de Landsverordening instelling Aruba Tourism Authority heffing en invordering uitdrukkelijk niet tot de doelstellingen behoort. De ATA zou zich met oneigenlijke en uitvoerende taken gaan bezighouden, terwijl zij daar (als beleidsorganisatie) ook organisatorisch niet is toegerust noch ervaring mee heeft. Ook hetgeen in voorgesteld artikel 7 is

geregeld ten aanzien van het inwinnen van inlichtingen behoort niet tot de taken c.q. expertise van de ATA. De Raad beveelt daarom dringend aan naar analogie van de toeristenheffing de heffing en invordering door respectievelijk de Inspecteur en de Ontvanger te laten verlopen, waarbij tevens kan worden geregeld dat de Ontvanger ten behoeve van de handhaving de last onder dwangsom en bestuurlijke boetes ten dienste staan. Aan de effectiviteit van hechtenis (zoals bedoeld in voorgesteld artikel 8) of overige strafbepalingen dient in dit kader immers ernstig te worden getwijfeld.

De Raad komt op grond van het bovenstaande tot de conclusie dat een dergelijke heffing vooral uitvoerbaar zal zijn indien deze zo breed mogelijk wordt toegepast en zo simpel mogelijk wordt uitgevoerd. Daarvan is met de onderhavige voorstellen geen sprake.

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

7. Ontwerp-landsverordening houdende regels voor de indiening en beschikking op gratieverzoeken (Gratieverordening)

Ingekomen: 14-5-2012. Advies: 15-8-2012, kenmerk: 70-12

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt ter uitvoering van artikel V.26 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1), inhoudende dat gratie wordt verleend bij landsbesluit, na ingewonnen bericht van de rechter door wie het vonnis is gewezen, met inachtneming van bij of krachtens landsverordening te stellen voorschriften. Tot 1988 werd in Aruba gratie verleend krachtens de Gratieregeling 1976, welke verbindende kracht had voor alle delen van het Koninkrijk. Sinds 1 januari 1988 - toen de Gratieregeling 1976 werd vervangen door de Gratiwet die alleen geldt voor Nederland - wordt gratie in Aruba verleend zonder dat daaraan een formeelwettelijke basis ten grondslag ligt. Met het onderhavige ontwerp zal in een wettelijke grondslag voor het verlenen van gratie worden voorzien.

Naar aanleiding van het onderhavige ontwerp merkt de Raad op dat het gratie-instrument er ten principale niet toe strekt de regering in de gelegenheid te stellen van een van de rechter afwijkend inzicht te doen blijken omtrent de strafrechtstoepassing, doch om er toe bij te dragen dat door de onafhankelijke rechter opgelegde sancties in overeenstemming met eisen van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid ten uitvoer worden gelegd. Bij de uitoefening van het gratierecht is de verantwoordelijke bewindsman gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel in dit verband in de memorie van toelichting de gratiebevoegdheid terecht wordt gekarakteriseerd als een (gewone) bestuursbevoegdheid, heeft de Raad vervolgens geconstateerd dat de toetsing wordt overgelaten aan de burgerlijke rechter, om redenen dat op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak (LAR) besluiten waarover krachtens wettelijk voorschrift de rechterlijke macht is gehoord uitgezonderd zijn van het begrip beschikking in de zin van de LAR.

Nu de Staatsregeling voorschrijft dat de bevoegdheid van de regering slechts na advisering door de rechter kan worden uitgeoefend - waarmee het belang dat aan deze advisering moet worden gehecht wordt geaccentueerd - is de Raad van mening dat die rechter dient te worden aangewezen, die ten principale is ingesteld om de relatie tussen overheid en burger te toetsen en die geëquipeerd is tot toetsing van een gratiebeschikking aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met het oog hierop adviseert de Raad om in het ontwerp van de LAR af te wijken, teneinde de administratieve rechtsgang met betrekking tot gratieverlening mogelijk te maken. De Raad geeft hierbij wel in overweging om ten aanzien van gratiebesluiten de

procesfase waarbij de bezwaaradviescommissie LAR dient te worden gehoord uit te sluiten. Dit vanwege het feit dat over een gratieverzoek reeds advies wordt uitgebracht door het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd.

Ter zake van gratieverzoeken treedt de Gouverneur van Aruba op als hoofd van de Arubaanse regering. In verband hiermede dienen gratieverzoeken te worden gericht aan de (constitutionele) Gouverneur, zijnde het bestuursorgaan waar de bevoegdheid berust. De Raad acht het derhalve constitutioneel onjuist dat thans wordt voorgesteld dat gratieverzoeken worden ingediend bij de Procureur Generaal, waarmee bovendien de suggestie wordt gewekt dat het Parket Procureur Generaal en het Openbaar Ministerie (OM) afzonderlijke entiteiten zouden zijn, terwijl beide parketten sinds 2002 zijn gefuseerd. Aan de Procureur Generaal als hoofd van het OM worden in het onderhavige ontwerp bovendien geen zelfstandige bevoegdheden toegekend.

Verlening bij landsbesluit, zoals de Staatsregeling voorschrijft, impliceert dat de besluitvorming onder de verantwoordelijkheid plaatsvindt van de minister belast met justitiële aangelegenheden. Met het oog hierop is voorgesteld artikel 8 overbodig, komen de in artikel 9 en artikel 15, eerste lid geregelde bevoegdheden uitsluitend de desbetreffende minister toe en past evenmin dat de minister, zoals voorgesteld in artikel 17, eerste lid, enige machtiging van de Gouverneur nodig zou hebben.

Het bevreemdt de Raad dat ingevolge de onderhavige voorstellen het verzoekschrift geheel vormvrij blijft. De Raad raadt omwille van efficiency en transparantie aan om een aan artikel 3 van de Gratiewet gelijkend artikel op te nemen, inhoudende:

- de inhoud van het verzoekschrift, waarbij gebruik dient te worden gemaakt van een bij ministeriële regeling vast te stellen formulier;
- instemming van de veroordeelde, indien een ander dat de veroordeelde het verzoek indient: vide artikel 614 Wetboek van Strafvordering van Aruba (AB 1996 no. 75).

Voorts geeft de Raad in overweging (de wijze van) kennisgeving van het gratieverzoek aan het slachtoffer (de belanghebbende) te regelen, alsmede dat voorzieningen worden getroffen teneinde te bewerkstelligen dat het slachtoffer van een strafbaar feit dat door de veroordeelde is gepleegd, wordt gehoord over een gratieverzoek. De Raad geeft voorts in overweging voorzieningen te treffen zodat het slachtoffer in beroep kan gaan van een gunstige beschikking op een gratieverzoek.

De Raad heeft geconstateerd dat de gronden voor gratie genoemd in artikel 3, onderdelen a en b (nieuwe feiten en omstandigheden en de doelmatigheidsgrond), welke met name zijn gestoeld op de persoon van de veroordeelde, gelijkkluidend zijn aan de gronden genoemd in artikel 2 van de Gratiewet. De situatie van overmacht zoals genoemd onder c betreft een situatie van overmacht voor het Land Aruba.

De Raad wijst erop dat deze derde grond buiten het begrip gratie (in enge zin) valt. Gratie betreft dan het uitsluitend wijzigen of teniet doen van de rechterlijke sanctietoedeling door opheffing of verlichting van bepaalde strafrechtelijke gevolgen van het strafvonnis, waarbij het delictuele karakter van het gepleegde feit niet wordt aangetast. Daarbij wordt elk gratieverzoek op zijn eigen verdiensten getoetst en beoordeeld. De omstandigheden en feiten die in een gratieverzoek worden aangevoerd dienen relevant en zwaarwegend te zijn met betrekking tot de persoon van de veroordeelde (onderdeel a). In het kader van de doelmatigheidstoetsing (onderdeel b) bij (bijvoorbeeld) langere vrijheidsstraffen kan zich een situatie ontwikkelen waarin verdere tenuitvoerlegging van de straf geen zin meer heeft.

De Raad heeft geconstateerd dat de opname van de situatie van overmacht als grond voor gratie in onderdeel c, waarmee wordt afgeweken van het begrip gratie in enge zin alsmede van de

Nederlandse Gratiwet, niet wordt toegelicht. Wel worden in de memorie van toelichting als voorbeelden genoemd situaties van staat van beleg, natuurrampen of oorlogssituaties. De Raad is van mening dat voor dergelijke situaties niet een 'collectieve gratie' doch bijvoorbeeld een generaal pardon de geëigende weg is, terwijl in voorkomende situaties ook kan worden gezocht naar andere oplossingen, zoals overplaatsing van gedetineerden naar gevangenissen in de regio. Hiertoe is opname van onderdeel c in het onderhavige ontwerp niet nodig. De Raad adviseert mede vanwege het streven naar innerlijke consistentie en naar concordantie artikel 3, onderdeel c, te elimineren.

In 1996 zijn in het Wetboek van Strafvordering van Aruba (WSv) enkele voorschriften opgenomen met betrekking tot de gevolgen van een gratieverzoek voor de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf. De Raad geeft in overweging – nu de gratie in zijn totaliteit wordt geregeld – de desbetreffende artikelen uit het WSv in het onderhavige ontwerp op te nemen. In ieder geval dient artikel 611 WSv in dier voege te worden gewijzigd, dat wordt bepaald dat een verzoekschrift tot gratie niet wordt ingediend bij de griffie van het Hof, doch bij het bestuursorgaan waar de bevoegdheid berust (vide onderdeel 1.3) en dienen ook voor het overige de artikelen 611 tot en met 614 aan de onderhavige voortstellen te worden aangepast.

Dictum: 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 te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

8. Tweede Nota van wijziging ontwerp-landsverordening tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de uitvoering van het nationaal Onderwijs Plan (Landsverordening Onderwijsfonds)

Ingekomen: 25-5-2012. Advies: 6-6-2012, kenmerk: 76-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van de onderhavige nota van wijziging.

9. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1989 no. GT 100) (herziening arbeidsovereenkomstenrecht)

Ingekomen: 14-6-2012. Advies: 18-6-2012, kenmerk: 85-12

Uit het advies:

De Raad merkt op dat op 2 juni 2010, alzo ruim 2 jaar geleden, reeds een advies is uitgebracht inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1991 no. GT 100) in verband met een aantal onderwerpen die nog regeling of aanpassing in het Burgerlijk Wetboek van Aruba behoeven (Landsverordening aanvulling nieuw BWA). Dit ontwerp voorziet onder meer in een algehele herziening en hercodificatie van het arbeidsovereenkomstenrecht. Uit ambtsberichten is begrepen dat onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie thans het nader rapport wordt voorbereid. De Raad heeft thans geconstateerd dat het onderhavige ontwerp een aantal dezelfde onderwerpen omvat, weshalve de vraag rijst waarom regeling van deze onderwerpen geen uitstel meer duldt. De Raad beveelt aan hierin inzicht te verschaffen, mede omdat de thans voorgestelde partiële wijziging van het arbeidsovereenkomstenrecht, waarover de Raad in voornoemd advies grotendeels al heeft geadviseerd, een ingrijpende omnummeroperatie van de ontwerp-landsverordening aanvulling nieuw BWA noodzakelijk zal maken. Immers door het arbeidsovereenkomstenrecht partieel te wijzigen zal de nummering tussen het nieuw recht en het vigerende recht, alsmede tussen het nieuw recht met het vigerende recht in de andere landen van het Koninkrijk, niet meer op elkaar aansluiten. Deze situatie komt de inzichtelijkheid en de

toegankelijkheid van het arbeidsovereenkomstenrecht niet ten goede en is naar 's Raads oordeel zeer ongewenst.

Mede in het licht van het voorgaande constateert de Raad dat zowel de considerans als de memorie van toelichting op het onderhavige ontwerp een deugdelijke probleemdefiniëring ontberen. In de considerans wordt slechts vermeld dat herziening van het arbeidsovereenkomstenrecht wenselijk is met het oog op de behoeftes van een moderne maatschappij zonder deze nader te duiden, terwijl de memorie van toelichting volstaat met de niet nader onderbouwde constatering dat verschillende delen van het arbeidsovereenkomstenrecht achterhaald zijn vanwege de vele maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds 1 januari 1986 hebben voorgedaan. Een dergelijke probleemstelling acht de Raad vaag en derhalve ontoereikend. De memorie van toelichting dient inzicht te geven in de inhoud van de behoeftes van een moderne maatschappij voor wat betreft de inrichting van de arbeidsmarkt en het eventuele tekortschieten van de vigerende regeling van het arbeidsovereenkomstenrecht in dat kader. Hierbij dienen de maatschappelijke ontwikkelingen die daaraan hebben bijgedragen te worden betrokken. De Raad adviseert de memorie van toelichting uit te breiden met een beschouwing terzake alsmede te voorzien in een aanduiding van de urgentie van de voorstellen, waarbij tevens wordt aangegeven waarom vooruitlopend op de totstandkoming van het onder 1.1 aangehaalde ontwerp delen daarvan thans apart in werking dienen te treden.

Op basis van het hiervoor geschetste geeft de Raad in overweging om het onderhavige ontwerp niet aan de Staten aan te bieden, doch om over te gaan tot de aanbidding van de ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1991 no. GT 100)(Landsverordening aanvulling nieuw BWA), met inachtneming van 's Raads advies van 2 juni 2010 terzake, en met dien verstande dat de aanbidding alleen het gedeelte dat de algehele herziening en hercodificatie van het arbeidsovereenkomstenrecht betreft (Artikel I, onderdeel VI, sub V). Hierdoor kan het arbeidsovereenkomstenrecht op een relatief korte termijn door de Staten worden behandeld en zal een ingrijpende omnummeroperatie ter correctie van de gevolgen van onderhavig ontwerp niet meer noodzakelijk zijn.

Onverminderd het voorgaande zal de Raad in de volgende paragrafen inhoudelijk op het onderhavige ontwerp en bijbehorende toelichting ingaan.

Met voorgesteld artikel 1613aa wordt beoogd de bewijspositie te versterken van een persoon die regelmatig tegen beloning arbeid verricht en die erkenning wenst van de daardoor ontstane arbeidsrelatie als een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 1613a. In de toelichting wordt als nadere motivering gegeven dat personen die tegen een schijnconstructie met een oproepcontract wensen op te komen naar vigerend recht reeds bij de rechter bescherming kunnen verlangen, en dat alsdan een (zware) bewijslast rust op de werknemer hetgeen een belemmerend effect kan hebben voor de persoon in kwestie. De Raad vraagt zich hierbij af of deze veronderstelling voldoende steun vindt in de praktijk en of er aanwijzingen zijn vanuit de werknemerskant dat het vigerend recht onvoldoende bescherming biedt aan hun bewijspositie, welke nieuwe wetgeving terzake noodzakelijk maakt. De toelichting geeft evenmin uitsluitel of de werkgevers ten aanzien van dit voorgesteld artikel zijn gehoord en wat hun opvattingen hieromtrent waren. Een nadere beschrijving van de probleemstelling die ten grondslag ligt aan artikel 1613aa en de noodzakelijkheid van nieuwe wetgeving waren in de toelichting op te nemen.

De versterking van de bewijspositie van de werknemer in voorgesteld artikel 1613aa wordt gerealiseerd door de bewijsmogelijkheid van de werkgever uit te sluiten en de arbeidsrelatie die is ontstaan in alle gevallen aan te merken als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Immers biedt voorgesteld artikel 1613aa geen mogelijkheid voor de werkgever om in rechte het bestaan van een arbeidsrelatie te kunnen weerleggen. Naar 's Raads mening komen hierdoor de werkgevers –

vergeleken met de werknemers – in een rigide positie te verkeren. Bovendien staat deze benadering haaks op een wereldwijde trend om het arbeidsrecht op dit onderdeel te liberaliseren. De Raad verwacht dat deze benadering niet alleen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt onnodig zal belemmeren, maar ook dat de werkgevers dit gebrek op andere (oneigenlijke) manieren zullen trachten te compenseren en dat dit negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de werknemers.

De Raad merkt voorts op dat in de ontwerp-Landsverordening aanvulling nieuw BWA (zie onder 1.1) reeds twee nieuwe artikelen, te weten artikelen 610a en 610b, werden voorgesteld ter bestrijding van de schijnconstructie met een oproepcontract. De Raad constateert dat artikel 1613aa inhoudelijk een groot verschil vertoont met artikelen 610a en 610b. In deze artikelen wordt, in tegenstelling tot voorgesteld artikel 1613aa, het bestaan van een arbeidsovereenkomst vermoed, en dit biedt zowel de werknemer als de werkgever de mogelijkheid om zich tot de rechter te kunnen wenden teneinde deze de rechtstoestand tussen partijen te laten vaststellen, hetgeen de Raad onderschrijft. Voorts heeft de Raad geconstateerd dat de artikelen 610a en 610b gelijkkluidend zijn aan de artikelen die thans vigerend recht zijn in de andere landen van het Koninkrijk. Door invoering van voorgesteld artikel 1613aa zal het Arubaans arbeidsovereenkomstenrecht aanmerkelijk gaan afwijken van dat van de andere landen in het Koninkrijk. Uit het oogpunt van concordantie tussen de landen in het Koninkrijk beveelt de Raad aan om de invoering van voorgesteld artikel 1613aa te heroverwegen.

De Raad constateert tevens dat met voorgesteld artikel 1613aa wordt voorbijgegaan aan andere belangrijke kenmerken van een arbeidsovereenkomst, zoals het bestaan van een gezagsverhouding tussen de werkgever en de werknemer en de persoonlijke verrichting van de arbeid door de werknemer. De Raad acht dit een ernstig manco die een goede arbeidsrelatie tussen een werknemer en werkgever in de weg staat.

In artikel 1613x van het ontwerp worden de vigerende voorwaarden voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd uitgebreid. De Raad stelt hierbij ten principale immer van mening te zijn geweest dat de regeling van de geclausuleerde mogelijkheid tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd niet opgenomen diende te worden in het BWA. In zijn advies terzake het corresponderende artikel in de ontwerp-Lands-verordening aanvulling nieuw BWA, te weten artikel 614a, heeft de Raad opgemerkt dat de vigerende voorwaarden voor het kunnen aangaan van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd worden gehandhaafd zonder dat deze keuze wordt gemotiveerd. De Raad was daarbij van mening dat in de memorie van toelichting de beleidsafweging van de regering ten aanzien van dit artikel integraal zijn weerslag diende te vinden. De Raad heeft er in dat kader tevens op gewezen dat zowel in Nederland als in de toenmalige Nederlandse Antillen de mogelijkheid tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd ongeclausuleerd kan plaatsvinden. Aldaar ontleent de werknemer voldoende bescherming aan de regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, welke regeling eveneens deel uitmaakte van bovengenoemd ontwerp. Uit het oogpunt van concordantie heeft de Raad toentertijd op de mogelijkheid gewezen dat door voorgesteld artikel 614a van geclausuleerde arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd de rechtstelsels van de verschillende landen binnen het Koninkrijk uiteen zouden gaan lopen, en dat gelet op de uit te voeren rechterlijke toetsing het noodzakelijk was het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht zoveel mogelijk concordant in te richten. Gelet op het voorgaande heeft de Raad zich afgevraagd in hoeverre en in welke omvang de Arubaanse arbeidsmarkt afweek van die van de andere landen in het Koninkrijk waardoor een geclausuleerde mogelijkheid tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zou kunnen worden gerechtvaardigd. De Raad heeft ten slotte geadviseerd om, indien na onderzoek zou blijken dat er geen significante afwijking zou bestaan, af te zien van opnemings van deze regeling. De Raad ziet thans geen reden om van zijn eerder advies omtrent deze regeling af te wijken.

De Raad heeft tevens kennis genomen van de verslagen van de Tripartiet Commissie Modernisering Arbeidswetgeving 2011 (CMAW) waarin een voorstel tot afschaffing van artikel 1613x aan de orde werd gesteld. Uit het verslag d.d. 15 maart 2011 van voornoemde commissie is gebleken dat op dit punt er geen consensus was bereikt tussen de werknemersvertegenwoordiger en de werkgeversvertegenwoordiger. In de toelichting wordt geen uitsluitel gegeven voor het handhaven van artikel 1613x. Daarin moet naar 's Raads mening worden voorzien. Voorts dient in de toelichting te worden aangegeven waarom onvoldoende bescherming wordt verwacht van voorgesteld artikel 1615f, waar de regeling van de opvolgende arbeidscontracten is opgenomen.

De Raad concludeert uit artikel 1613x van het ontwerp dat de voordelen van de uitbreiding van de voorwaarden alleen zullen gelden voor in Aruba nieuw opgerichte ondernemingen alsmede voor bestaande ondernemingen die bij een uitbreiding tenminste 10 werknemers zullen aantrekken. De Raad vraagt zich af hoe deze regeling in de praktijk zal uitwerken, dit mede gelet op het feit dat deze regeling oneerlijke concurrentie ten nadele van de reeds gevestigde bedrijven kan veroorzaken. De Raad vraagt zich ook af of deze regeling zal gelden voor eenmanszaken, aangezien in het ontwerp wordt gesproken over een op te richten onderneming. Deze 'oprichting' zal in de praktijk betrekken hebben op rechtspersonen. De toelichting ware met een passage hieromtrent uit te breiden.

In het derde lid van voorgesteld artikel 1613x wordt het pensioenontslagbeding gecodificeerd. Opname van dit beding wordt gemotiveerd met een verwijzing naar het Aparicio/Balashi arrest (JAR 2010, 294, NJ 2010, 582), waarin werd bepaald dat de ontbindende tijdsbepaling, inhoudende dat de arbeidsovereenkomst eindigt bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de werknemer, niet past in het gesloten systeem van artikel 1613x. Naar 's Raads oordeel is onduidelijk wat met de voorgestelde codificatie wordt beoogd vanwege het feit dat voorgesteld artikel 1613x, derde lid, geen uitsluitel geeft over de wijze waarop de betreffende arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kan worden beëindigd. De voorgestelde formulering geeft daaromtrent geen uitsluitel. De Raad onderscheidt twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan worden geopteerd om de beëindiging van de voorgestelde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd op de wijze zoals bepaald in artikel 1615e van het Burgerlijk Wetboek Aruba (BWA) toe te staan. Alsdan eindigt de arbeidsovereenkomst van rechtswege bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd door de werknemer. Indien deze optie is beoogd dan ware artikel 1615 e van het BWA van toepassing te verklaren. In dat geval vind feitelijk gelijkstelling plaats met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die zijn aangegaan op grond van de in artikel 1613x, tweede lid, van het BWA genoemde gevallen.

In de tweede plaats bestaat de mogelijkheid dat de voorgestelde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zoals voorgesteld in artikel 1613x, derde lid, van het ontwerp voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd door de werknemer dient te worden opgezegd door de werkgever. Voor deze opzegging zou in dat geval de toestemming van de Directeur van de Directie Arbeid en Onderzoek (DAO) vereist zijn. Indien deze optie is beoogd dan ware het nieuwe lid 4 van artikel 1613x zoals voorgesteld in onderdeel D, ten derde, van toepassing te verklaren op voorgesteld artikel 1613x, derde lid. Wellicht ten overvloede zij in dit kader opgemerkt dat codificatie van het pensioenbeding strikt genomen niet noodzakelijk is vanwege het feit dat het Aparicio/Balashi arrest reeds in de hier geschetste beëindigingswijze voorziet. Gezien het voorgaande acht de Raad het noodzakelijk dat voorgesteld artikel 1613x, derde lid wordt aangepast waarbij de keuze voor de gewenste beëindigingswijze van de betreffende arbeidsovereenkomst wordt gemotiveerd in de toelichting.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

10. Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van nieuwe regels inzake het verrichten van arbeid (Arbeidsverordening 2013)

Ingekomen: 14-6-2012. Advies: 29-8-2012, kenmerk: 86-12

Uit het advies:

In de memorie van toelichting, alsook in de considerans, wordt als motief voor een vernieuwde Arbeidsverordening aangevoerd dat de gewijzigde tijdsomstandigheden het wenselijk maken om nieuwe regels te stellen inzake de verrichting van arbeid in de privé-sector. De Raad acht dit motief in de memorie van toelichting echter niet-toereikend, aangezien niet wordt aangegeven wat de achterliggende sociaal-economische redenen zijn voor het stellen van nieuwe regels. De Raad adviseert de memorie van toelichting derhalve op dit onderdeel aan te vullen.

Uit de toelichting op het onderhavige ontwerp heeft de Raad begrepen dat de Arbeidsverordening (AB 1990 no. GT 57) als onderdeel van een project ter modernisering van de Arubaanse arbeidswetgeving is geëvalueerd. Als gevolg van deze evaluatie is besloten om de Arbeidsverordening te doen vervangen door een vernieuwde versie zijnde het onderhavige ontwerp. Daar het Arubaanse arbeidsrecht mede tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op arbeidsrechtelijk gebied in Nederland en de voormalige Nederlandse Antillen is geëvalueerd, bevreemdt het de Raad dat het onderhavige ontwerp - in vergelijking met de Nederlandse Arbeidstijdenwet en de Nederlands Antilliaanse Arbeidsregeling 2000 - voor wat de arbeidstijden betreft weinig flexibiliteit kent. Zo biedt het onderhavige ontwerp in tegenstelling tot de regelingen die gelden in de overige landen in het Koninkrijk niet de mogelijkheid om bijvoorbeeld – zonder dat er sprake is van overwerk – op voltijd basis een vierdaagse werkweek van negen uur per dag te werken. De Raad vraagt zich hierbij af waarom gekozen is voor het aanhouden van strakkere arbeidstijden en niet voor meer speelruimte. Dit gebrek aan flexibiliteit beschouwt de Raad - uit het oogpunt van modernisering van het Arubaanse arbeidsrecht en concordantie - als een tekortkoming.

De Raad heeft geconstateerd dat bij het onderhavige ontwerp verscheidene bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan de directeur van de Directie Arbeid en Onderzoek worden toegekend. De Raad leest in de memorie van toelichting echter niet terug hoe het beslissingskader van de directeur in deze gevallen vorm krijgt. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting hierover uit te weiden.

De op de huidige Arbeidsverordening gebaseerde uitvoeringsbesluiten komen met de intrekking van de Arbeidsverordening – zoals bepaald in voorgesteld artikel 35 – van rechtswege te vervallen. Gezien een aantal van deze besluiten ten aanzien van de Arbeidsverordening afwijkende bepalingen voor bepaalde sectoren inhoudt en constaterende dat deze afwijkingsmogelijkheid ook in het onderhavige ontwerp is opgenomen, vraagt de Raad zich af in hoeverre deze bepalingen uit de geldende uitvoeringsbesluiten (in eventuele gewijzigde vorm) worden vervangen bij de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp. De Raad adviseert om in ieder geval zorg te dragen dat de (nieuwe) uitvoeringsregelingen gelijktijdig met het onderhavige ontwerp in werking treden. In dat geval wordt tevens aanbevolen om het onderhavige ontwerp - samen met de bijbehorende uitvoeringsregelingen - bij landsbesluit in werking te laten treden en niet bij vooraf vastgestelde datum zoals bepaald in voorgesteld artikel 38.

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

11. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (AB 1989 no. GT 26) (uitsluiting fooien van het minimumloon)

Ingekomen: 14-6-2012. Advies: 4-7-2012, kenmerk: 87-12

Dictum: 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 te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

12. Ontwerp-landsverordening houdende regels inzake het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten (Landsverordening terbeschikkingstelling arbeidskrachten)

Ingekomen: 14-6-2012. Advies: 29-8-2012, kenmerk: 88-12

Uit het advies:

Naar aanleiding van de definitie van het ‘ter beschikking stellen van arbeidskrachten’ en van ‘uitzendbureau’ in voorgesteld artikel 1, vraagt de Raad zich af of hiermede voldoende duidelijke onderscheidingen kunnen worden aangebracht in de wijzen waarop hier te Lande arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. In dit kader zij bijvoorbeeld gewezen op beveiligingsbedrijven die veelal op oproepbasis arbeidskrachten ter beschikking stellen aan derden. Een nadere beschouwing terzake in de memorie van toelichting acht de Raad wenselijk.

De Raad constateert ten aanzien van voorgesteld artikel 2 dat enig criterium waaraan een uitzendbureau dient te voldoen ter verkrijging van een vergunning ontbreekt. De Raad is van oordeel dat de basisnorm waaraan een vergunningaanvraag zal worden getoetst geregeld dient te worden in het ontwerp en zich niet leent voor (sub)delegatie. De Raad acht het met het oog op de rechtszekerheid en de zorgvuldigheid van de behandeling van de vergunningaanvraag noodzakelijk dat hierin wordt voorzien.

In het licht van het gestelde in onderdeel 2 van dit advies wijst de Raad er op dat er op de in voorgesteld artikel 2 opgenomen verbodsbepaling geen bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie is gesteld. Voorgesteld artikel 2 is niet opgenomen in de opsomming van strafbare gedragingen in artikel 13 van het ontwerp. Hierin dient derhalve te worden voorzien.

De Raad vraagt zich af op welke arbeidskrachten wordt gedoeld in de zinsnede ‘betrokken arbeidskrachten’ zoals voorgesteld in artikel 4, tweede lid. Deze aanduiding zou betrekking kunnen hebben op de uitzendkrachten, de bij de inlener in dienst zijnde werknemers of beide. De Raad adviseert met het oog op een duidelijke formulering van het toetsingskader in het geval van een weigering van een vergunning hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 5, eerste lid, wijst de Raad op de onwenselijke situatie dat er geen sanctie is gesteld op overschrijding van de termijn van 12 maanden waarin een uitzendkracht maximaal aan een onderneming ter beschikking kan worden gesteld. Vanuit doelmatigheidsoogpunt dient hierin naar het oordeel van de Raad te worden voorzien.

Voorts wordt in artikel 5, eerste lid, voorgeschreven dat terbeschikkingstelling van een arbeidskracht per formatieplaats ten hoogste twaalf maanden mag duren. In voorgesteld artikel 5, tweede lid, wordt voor wat betreft opeenvolgende terbeschikkingstellingen niet het vereiste gesteld dat dit per formatieplaats dient te geschieden. Dit heeft tot gevolg dat een opeenvolgende terbeschikkingstelling van dezelfde arbeidskracht binnen dezelfde onderneming op een andere formatieplaats slechts mogelijk is voor een kortere termijn dan twaalf maanden. De Raad vraagt zich af of deze omstandigheid is beoogd en acht het wenselijk dat in de toelichting op de redenen hiervoor wordt ingegaan. In dit verband rijst tevens ten principale de vraag of het de bedoeling is dat de mogelijkheid zou moeten worden geschapen om af te wijken van de voorschriften zoals

neergelegd in voorgesteld artikel 5, eerste en tweede lid, indien de uitzendkracht zelve de wens te kennen geeft slechts op uitzendbasis werkzaam te willen zijn.

Met betrekking tot voorgesteld artikel 5, vierde lid, merkt de Raad op dat niet is geregeld wie verantwoordelijk is voor de opgave van de lengte van de periode waarin een uitzendkracht ter beschikking is gesteld aan de inlener. In dit verband wijst de Raad op de noodzaak dat het nieuwe uitzendbureau kennis dient te dragen van de omvang van deze periode teneinde aan zijn verplichting voortvloeiend uit voorgesteld artikel 5, eerste lid, te kunnen voldoen.

De Raad acht de delegatiebepaling zoals opgenomen in artikel 6 van het ontwerp onvoldoende begrensd en acht het noodzakelijk dat de te regelen onderwerpen in dat artikel worden opgenomen.

De Raad ziet geen toegevoegde waarde van de voorgestelde verdeling van het ontwerp in paragrafen. De doublure van de paragraafnummering met de artikelnummering komt de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van het ontwerp niet ten goede. Voorts wordt uit wetstechnisch oogpunt geadviseerd om de bepalingen die betrekking hebben op de verlening, weigering en intrekking van een vergunning in één paragraaf te groeperen. De overige bepalingen die betrekking hebben op de bescherming van de uitzendkracht zouden vervolgens ook in één paragraaf kunnen worden opgenomen.

Dictum: 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 te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

13. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Centrale Bankverordening (AB 1991 no. GT 32) (invoering beperking aansprakelijkheid Centrale Bank van Aruba)

Ingekomen: 12-7-2012. Advies: 15-8-2012, kenmerk: 97-12

Dictum: 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 te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

14. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Petroleumverordening zeegebied Aruba (AB 1987 no. 89), de landsverordening winstbelasting (AB 1988 no. GT 47), de Landsverordening dividendbelasting en imputatiebetaling (AB 2002 no. 123), de Landsverordening belasting op bedrijfsomzetten (AB 2006 no. 83), de Landsverordening in-, uit- en doorvoer (AB 2000 no. GT 10) en de Landsverordening grondbelasting (AB 1995 no. GT 3) (modernisering fiscaal regime petroleumexploitatie en- exploitatie)

Ingekomen: 22-8-2012. Advies: 12-9-2012, kenmerk: 108-12

Uit het advies:

De Raad heeft geconstateerd dat bij het onderhavige ontwerp, belastingtechnische bepalingen worden opgenomen in de Petroleumverordening zeegebied Aruba. Voorts wordt een aantal van deze bepalingen nogmaals in de corresponderende belastingwetten opgenomen. Uit wettechnisch oogpunt – en tevens ter voorkoming van onnodige dubbele wetgeving – dienen deze bepalingen naar 's Raads oordeel *alleen* opgenomen te worden in de desbetreffende belastingwetten (vide ook de onderdelen 2.2 en 2.3). De belastingwetten zijn gezien de aard van deze bepalingen immers de aangewezen wettelijke bron ter opname van deze bepalingen.

Bij voorgesteld artikel I, onderdeel C, sub 1°, wordt het tweede lid van artikel 3 van de Petroleumverordening zeegebied Aruba zodanig aangepast dat de aandelen van de naamloze

vennootschap die het exclusieve recht op het onderzoek naar en de winning van petroleum heeft verkregen (dochteronderneming), voortaan ook kunnen toebehoren aan andere naamloze vennootschappen of vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (moederondernemingen) waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk toebehoren aan het Land.

Gelet op het feit dat hier de mogelijkheid wordt gecreëerd dat de moederondernemingen een andere rechtsvorm dan de naamloze vennootschap mogen aannemen, acht de Raad het redelijk om voor de dochteronderneming ook mogelijk te maken dat zij naast de naamloze vennootschap ook de rechtsvorm ‘vennootschap met beperkte aansprakelijkheid’ kan aannemen. De Raad adviseert derhalve om het eerste lid van artikel 3 van de Petroleumverordening zeegebied Aruba zodanig te wijzigen dat dit mogelijk wordt gemaakt.

Bij voorgesteld artikel I, onderdeel C, sub 2^o, wordt een derde lid aan artikel 3 van de Petroleumverordening zeegebied Aruba toegevoegd. Dit lid bepaalt dat de in het eerste lid bedoelde naamloze vennootschap vrijgesteld is van winstbelasting en de belasting op bedrijfsomzetten voor zover de winst of omzet voortvloeit uit de overeenkomst als bedoeld in het eerste lid van artikel 4. Zoals de Raad in onderdeel 1 aangaf dient hetgeen hier bepaald wordt geregeld te worden in de Landsverordening winstbelasting respectievelijk de Landsverordening belasting op bedrijfsomzetten. De Raad adviseert derhalve om deze voorgestelde bepaling niet op te nemen in de Petroleumverordening zeegebied Aruba.

Bij voorgesteld artikel I, onderdeel G, wordt een nieuw artikel 8 van de Petroleumverordening zeegebied Aruba voorgesteld. In dit artikel worden de fiscale regelingen voor de contractant opgenomen. Zoals de Raad in onderdeel 1 aangaf dienen zulke bepalingen opgenomen te worden in de corresponderende belastingwetten. De Raad adviseert in dit kader om:

- huidig artikel 8 van de Petroleumverordening zeegebied Aruba te doen vervallen;
- nieuw artikel 8 niet op te nemen in de Petroleumverordening zeegebied Aruba;
- hetgeen bepaald wordt in het eerste lid tot en met het derde lid van nieuw artikel 8 te integreren in de Landsverordening winstbelasting;
- hetgeen bepaald wordt in het achtste lid van nieuw artikel 8 te integreren in respectievelijk de Landsverordening vrije zones 2000 (AB 2000 no. 28), de Landsverordening dividendbelasting en imputatiebetaling en de Algemene landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10).

In het bij voorgesteld artikel I, onderdeel G, te introduceren artikel 8, derde lid, wordt bepaald dat de Landsverordening winstbelasting onverkort van toepassing is op de winst van een derde (lees: contractant van de Compania Arubano di Petroleo (CAP)) behaald met andere activiteiten dan die omschreven zijn in de bij artikel 4 van de Petroleumverordening zeegebied Aruba bedoelde overeenkomst. De Raad begrijpt dat met andere activiteiten bedoeld worden die activiteiten anders dan de exploratie en exploitatie van petroleum. De Raad merkt op dat de voorgestelde formulering toch de mogelijkheid creëert dat deze voorgestelde fiscale voordelen ook zullen gelden voor deze overige activiteiten indien deze opgenomen worden in de overeenkomst. De Raad verwijst in dit kader eveneens naar de formulering in het te introduceren lid 2, onderdeel c en lid 6 van artikel 8, waar een vergelijkbare mogelijkheid zich eveneens voordoet. Voor zover dit niet de bedoeling is adviseert de Raad om de desbetreffende leden zodanig te redigeren dat deze mogelijkheden uitgesloten worden.

In het achtste lid van het bij voorgesteld artikel I, onderdeel G, te introduceren artikel 8 worden een aantal mogelijkheden tot vermindering van de financiële verplichtingen jegens het Land uitgesloten. Hier wordt onder andere bepaald dat de contractant geen aanspraak kan maken op de toepassing van artikel 9 van de Landsverordening dividendbelasting. Het is de Raad echter niet duidelijk welk fiscaal voordeel de contractant bij niet-uitsluiting van dit artikel kan behalen.

De Raad adviseert derhalve om aan te geven om welk voordeel het hier gaat dan wel de noodzaak tot uitsluiting van dit artikel nader toe te lichten. Overigens vraagt de Raad zich af of wellicht artikel 19 wordt bedoeld.

In het genoemde achtste lid wordt voorts aangegeven dat de contractant geen aanspraak kan maken op de toepassing van artikel 3, (red. tweede lid), onderdeel 2, van de Algemene landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10). Aangezien het desbetreffende onderdeel geen inhoudelijke norm bevat, hoeft dit onderdeel - strikt genomen - niet uitgesloten te worden. De Raad adviseert derhalve om deze verwijzing niet op te nemen.

Bij voorgesteld artikel VI, onderdeel B, wordt artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Landsverordening grondbelasting gewijzigd. De Raad constateert mede naar aanleiding van de toelichting op het voorgestelde artikel dat deze wijziging los staat van het doel van het ontwerp. Gelet hierop adviseert de Raad de considerans op de strekking van deze wijziging aan te vullen dan wel deze wijziging bij aparte landsverordening te regelen.

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

15. Ontwerp-landsverordening tot oprichting van een begrotingsfonds ten behoeve van de medefinanciering van criminaliteitsbestrijding (Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds)

Ingekomen: 24-8-2012. Advies: 23-8-2012, kenmerk: 113-12

Dictum: 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 te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

16. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening vlag, wapen en volkslied (AB 1991 no. 101) (hernieuwde vaststelling vlagkleuren; aanwijzing shoco als nationaal symbool)

Ingekomen: 10-10-2012. Advies: 31-10-2012, kenmerk: 140-12

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

17. Ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van nieuwe regels inzake de handhaving van de arbeidswetgeving (Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving)

Ingekomen: 17-10-2012. Advies: 21-11-2012, kenmerk: 147-12

Uit het advies:

Het ontwerp beoogt - in het kader van de algehele herziening van de Arubaanse arbeidswetgeving - te voorzien in een geheel nieuw stelsel van bestuurlijke handhaving hiervan. Gezien het uitgebreide toepassingsbereik van het ontwerp herkent de Raad hierin de wens om uniformering van het bestuurlijk toezichts- en handavingsregime hier te lande te bewerkstelligen. De Raad onderschrijft dit streven met name vanwege het feit dat thans de toezichts- en handavingswetgeving is versnipperd doordat regeling ervan heeft plaatsgevonden in verschillende bijzondere landsverordeningen. Een uitzondering hierop is de regeling van de

toezichtswetgeving, die thans is neergelegd in het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1998 no. 70).

Het bovenstaande heeft ondermeer tot gevolg dat algemene bepalingen inzake toezicht en handhaving telkenmale in de bijzondere landsverordeningen dienen te worden opgenomen en brengt het risico met zich mee dat (oudere) toezichts- en handhavingswetgeving onvoldoende wordt geactualiseerd. Voorts legt deze wetgevingsstructuur een onnodige last op de wetgevingscapaciteit. De Raad acht het derhalve zeer gewenst dat de vigerende regelgeving inzake toezicht en handhaving wordt geharmoniseerd en beveelt aan een daartoe strekkende landsverordening te doen opstellen. Het onderhavige ontwerp zou hiertoe als een opmaat kunnen dienen voor wat betreft de handhavingswetgeving, terwijl het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening aangepast dient te worden om de status van landsverordening te verkrijgen. De Raad heeft het ontwerp mede in dit licht gezien en maakt ondermeer opmerkingen over het toepassingsbereik van het ontwerp, de indeling, de voorgestelde bestuurlijke sancties, de rechtsbescherming en maakt tenslotte een vergelijking met de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht.

Zoals hiervoor gesteld heeft het ontwerp een uitgebreid toepassingsbereik. Het ontwerp beoogt immers het toezicht en de handhaving te regelen van zeven landsverordeningen die betrekking hebben op het verrichten van arbeid. De Raad stelt echter vast dat het ontwerp niet van toepassing is op de voorschriften die zijn opgenomen in de Veiligheidsverordening (AB 1990 no. GT 31). Dit bevreemdt vanwege het feit dat juist bij of krachtens die landsverordening regels zijn gesteld met betrekking tot de arbeidsomstandigheden die zich naar 's Raads mening lenen voor bestuurlijke handhaving. De Raad adviseert dan ook om de werkingssfeer van het ontwerp zodanig uit te breiden dat ook de Veiligheidsverordening daaronder ressorteert.

Een bijkomend voordeel van deze uitbreiding is gelegen in het feit dat aan de betreffende ambtenaren integraal de bevoegdheid tot toezicht en handhaving op het gehele terrein van de arbeidswetgeving kan worden toegekend. Dit kan een positief effect sorteren op de efficiëntie en de kosten van het toezicht en de handhaving. De Raad is zich er in dit licht van bewust dat (om)scholing van de reeds benoemde toezicht- en handhavingambtenaren noodzakelijk zal zijn en adviseert hierin te investeren.

De indeling van het ontwerp bevreemdt vanwege het feit dat voorgesteld artikel 10 - dat het bestuurlijk toezicht betreft - is opgenomen ná de regeling van de bestuurlijke sancties. In het algemeen zal in het handhavingproces echter het bestuurlijk toezicht plaatsvinden voordat tot bestuurlijke handhaving wordt besloten. Opneming van het bestuurlijk toezicht voor de regeling van de bestuurlijke sancties ligt derhalve in de rede.

Voorts worden in voorgesteld artikel 2 zowel de bestuurlijke last onder dwangsom als de bestuurlijke boete geregeld. Deze koppeling acht de Raad ongewenst, vanwege het feit dat er sprake is van bestuurlijke sancties met een volstrekt verschillend rechtskarakter. Zo is de last onder dwangsom te kwalificeren als een *herstelsanctie*, die gericht is op het ongedaan maken van de overtreding en is de bestuurlijke boete te kwalificeren als een *punitieve sanctie*, die gericht is op leedtoevoeging aan de overtreder waarbij de toepassing daarvan onderhevig is aan andere waarborgen dan die welke gelden voor herstelsancties. De Raad adviseert derhalve de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete afzonderlijk in het ontwerp te regelen.

Het ontwerp voorziet in de introductie van vier bestuurlijke sancties te weten: de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, de stillegging van het werk (een soort bestuursdwang ter handhaving van de artikelen 8, 19 en 20 van de Arbeidsverordening 2013) en het ter openbare kennis brengen van de oplegging van een bestuurlijke sanctie. De Raad constateert dat de keuze voor de betreffende bestuurlijke sancties in relatie tot de te handhaven voorschriften niet wordt toegelicht.

De Raad acht het voorts van groot belang, mede met het oog op de uitvoeringspraktijk en ter waarborging van de naleving van de betreffende voorschriften, dat een juiste maatvoering wordt bereikt waarbij de zwaarte van de bestuurlijke sanctie in een evenredige verhouding staat tot de ernst van het overtreden voorschrift. In dit kader merkt de Raad op dat de te handhaven voorschriften kunnen worden verdeeld in voorschriften die betrekking hebben op:

- arbeidsomstandigheden,
- financiële verplichtingen van de werkgever jegens de werknemer,
- niet-financiële verplichtingen van de werkgever jegens de werknemer, en
- verplichtingen van de werkgever jegens de overheid.

Voor elke categorie zou naar 's Raads oordeel dienen te worden aangegeven welke bestuurlijke sanctie mogelijk en passend is ter realisering van de naleving van het betreffende voorschrift. Ten overvloede zij opgemerkt dat een dergelijke exercitie in ieder geval moet worden uitgevoerd in verband met de opstelling van het in voorgesteld artikel 2, vijfde lid, genoemde landbesluit, houdende algemene maatregelen. De Raad acht het noodzakelijk dat de memorie van toelichting met een beschouwing terzake wordt uitgebreid.

Zoals eerder gesteld voorziet het ontwerp in de stillegging van het werk als bestuurlijke sanctie voor een beperkt aantal voorschriften van de Arbeidsverordening 2013. Terecht stelt de toelichting dat deze sanctie een zwaar ingrijpende is, die op een proportionele wijze dient te worden toegepast. De Raad stelt vast dat in voorgesteld artikel 9 niet de mogelijkheid voor de overtreder is opgenomen tot het herstellen van de overtreding. De overtreder zal bij een overtreding derhalve direct geconfronteerd worden met de stillegging van zijn onderneming, hetgeen zeer zware eisen zal stellen aan de evenredigheid tussen de op te leggen sanctie en de schending van de norm. De Raad vraagt zich in dit kader af waarom niet is geopteerd voor de introductie van een last onder bestuursdwang in het ontwerp. De toepassing van deze bestuurlijke herstelsanctie geeft de overtreder de mogelijkheid zijn verzuim binnen een door de Minister te bepalen termijn te herstellen. Hierdoor kan terzake de handhaving maatwerk worden gerealiseerd en zal wellicht eenvoudiger aan het evenredigheidsvereiste kunnen worden voldaan. Daarnaast zullen toekomstige wijzigingen van voorschriften in de arbeidswetgeving die zich lenen voor handhaving door middel van een last onder bestuursdwang van rechtswege onder werking van het ontwerp vallen waardoor het ontwerp meer toekomstbestendig wordt. Overigens zij opgemerkt dat indien het advies van de Raad zoals opgenomen in onderdeel 1.4 van dit advies zou worden gevolgd, de introductie van een last onder bestuursdwang zal bijdragen aan een passende handhaving van de betreffende voorschriften. De Raad adviseert derhalve om in het ontwerp een regeling van een algemene last onder bestuursdwang op te nemen.

De Raad acht de beschrijving van de rechtsbescherming tegen handhavingsbesluiten zoals opgenomen in paragraaf 5 van de memorie van toelichting ontoereikend. Het al eerder geconstateerde brede toepassingsbereik van het ontwerp rechtvaardigt naar het oordeel van de Raad een meer diepgaande beschouwing omtrent de mogelijkheden tot het instellen van bezwaar en beroep, de gevolgen daarvan voor de verschuldigdheid en inning van een dwangsom of boete, het verzoeken van een voorlopige voorziening en de toetsing door de bestuursrechter.

Meer in het bijzonder wijst de Raad op de problematiek met betrekking tot de rechtsbescherming terzake een beschikking tot het ter openbare kennis brengen van een opgelegde last onder dwangsom of een bestuurlijk boete zoals voorgesteld in artikel 6 van het ontwerp. Het betreffende artikel bepaalt niet op welk tijdstip een beschikking tot het ter openbare kennis brengen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd of uitgevoerd. Deze omstandigheid kan tot gevolg hebben dat *'name and shame'* plaatsvindt op het moment dat verschuldigdheid van een dwangsom of een bestuurlijk boete nog niet onherroepelijk vaststaat. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien tegen de last onder

dwangsom of een bestuurlijke boete door de overtreder bezwaar is ingesteld. Ingevolge artikel 9, vierde lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB 1993 no. 45) (LAR) heeft de instelling van bezwaar immers geen schorsende werking. Voor de goede orde zij opgemerkt dat ook het bezwaar ingesteld tegen een openbaarmakingsbeschikking geen schorsende werking heeft. Vorenstaande situatie bergt derhalve het gevaar in zich dat op een onomkeerbare wijze *'name and shame'* wordt toegepast. De Raad acht in een dergelijk geval, gezien de kleinschaligheid van de Arubaanse samenleving, de kans niet denkbeeldig dat er grote reputatieschade voor de 'overtreder' zal ontstaan waarvoor de overheid aansprakelijk zal kunnen zijn. Teneinde dit probleem op te lossen zou in het ontwerp kunnen worden voorzien in opnemings van schorsende werking voor bezwaarschriften die zijn ingediend tegen een beschikking tot het ter openbare kennis brengen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. De Minister zou voorts de uitkomst van een verzoek om een voorlopige voorziening inzake de openbaarmakingsbeschikking of de sanctiebeschikking kunnen afwachten waarna een beslissing kan worden genomen met betrekking tot de effectuering van de openbaarmakingsbeschikking. In een dergelijke procedure ligt het initiatief bij de vermeende overtreder. De bestuursrechter zal in het geval de voorlopige voorziening zich richt tegen het sanctiebesluit een voorlopig oordeel moeten vormen over de rechtmatigheid daarvan. Ook op dit onderdeel acht de Raad een uitgebreide beschouwing in de memorie van toelichting op zijn plaats.

Zoals reeds gesteld in 1.3 is de toezichts- en handhavingwetgeving versnipperd doordat regeling ervan heeft plaatsgevonden in verschillende bijzondere landsverordeningen. Er bestaat in Aruba geen algemene regeling waarin bepalingen aangaande bestuurlijk toezicht en handhaving zijn opgenomen. In Nederland is dit wel geschied met de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat voor een belangrijk deel codificatie van jurisprudentie en in Aruba gelden de bepalingen van de Awb veelal als regels van ongeschreven recht.

In het licht van het gestelde in 1.3 en het grote toepassingsbereik van het ontwerp acht de Raad het wenselijk voor wat betreft de last onder dwangsom te voorzien in regeling van:

- de vermelding dat er sprake is van een beschikking;
- de verplichting tot inachtneming van een eventuele rechtvaardigingsgrond;
- een cumulatieverbod met andere eventuele herstelsancties;
- de vermelding van de feitelijke overtreding in de last;
- de omschrijving van de te nemen herstelmaatregelen;
- het stellen van een begunstigingstermijn;
- de bekendmaking van de last aan de overtreder;
- de vaststelling van de dwangsom op een bedrag ineens, per overtreding of per tijdseenheid;
- de vermelding van het maximumbedrag van de dwangsom;
- de evenredigheid van de te treffen maatregelen in relatie tot de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom.

De invordering van de dwangsom is daarentegen wel geregeld in het ontwerp.

Ten aanzien van de bestuurlijke boete adviseert de Raad in het ontwerp te regelen:

- de vermelding dat er sprake is van een beschikking;
- de verplichting tot inachtneming van een eventuele rechtvaardigingsgrond;
- de vereiste van verwijtbaarheid van de overtreder;
- de vermelding in de boetebeschikking van de feitelijke overtreding, de overtreden voorschriften, de aanduiding waar de overtreding is geconstateerd en het tijdstip;
- de bekendmaking aan de overtreder en hoorplicht;
- de evenredigheid van de te treffen maatregelen in relatie tot de begunstigingstermijn en de hoogte van de boete.

Het zwijgrecht en cautie ten aanzien van de overtreder, alsmede de vermelding van het maximumbedrag van de boete en zijn invordering zijn daarentegen wel geregeld in het ontwerp.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft u mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, niet dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

18. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 27 maart 2012 tot vaststelling van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2012 (AB 2012 no. 14)

Ingekomen: 9-11-2012. Advies: 30-11-2012, kenmerk: 160-12

Uit het advies:

Het onderhavige ontwerp strekt tot wijziging van een aantal ramingen in de Landsverordening van 27 maart 2012 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2012 (AB 2012 no. 14). De grondslag voor deze wijziging ligt – volgens de toelichting – grotendeels in de gedurende het jaar 2012 gerealiseerde aanpassingen ten aanzien van het overheidspersoneel, waarmee bij het opstellen van de begroting 2012 onvoldoende rekening is gehouden, en de effecten van de sluiting van Valero op de geraamde belastingmiddelen voor 2012. Om de ramingen van de relevante begrotingsposten 2012 zo reëel mogelijk te houden, worden deze derhalve bij het onderhavige ontwerp aangepast. Ten aanzien van het onderhavige ontwerp heeft de Raad de volgende opmerkingen.

De Raad heeft gemerkt dat de informatie zoals opgenomen in de memorie van toelichting en de bijbehorende bijlage weinig inzichtelijk maakt wat de (mogelijke) implicaties (kunnen) zijn van de voorgestelde wijzigingen. Door het ontbreken van een overzicht van de integrale begroting dienstjaar 2012 (lees: begroting na doorvoering van de voorgestelde wijzigingen), de cijfers van de jaarrekening 2011 en de voorlopige cijfers voor het dienstjaar 2012, is het naar 's Raads oordeel immers moeilijk om de voorgestelde wijzigingen binnen een financieel-economische context te analyseren en te beoordelen. De Raad adviseert om naar analogie van artikel 3, eerste lid, CV 1989, de toelichting (dan wel de bijlagen) uit te breiden met deze genoemde overzichten. De Raad heeft voorts in het verlengde van het bovenstaande geconstateerd dat de toelichting op de gewijzigde bedragen van diverse posten zeer summier is. Met name ten aanzien van die posten waarvan de bedragen verlaagd worden, wordt in de toelichting slechts vermeld dat de wijziging 'ter compensatie (van een andere begrotingspost)' is doorgevoerd. Naar 's Raads mening wordt er hier verzuimd om duidelijk aan te geven hoe deze verlagingen budgettechnisch mogelijk zijn. De Raad wijst er op dat een duidelijke toelichting op de (gewijzigde) opgenomen bedragen onder deze posten immers conform artikel 3, eerste lid, CV 1989 een vereiste is en beveelt u derhalve aan om de toelichtingen op dit punt uit te breiden.

De Raad heeft geconstateerd dat het exploitatietekort met de voorgestelde wijzigingen uitkomt op ruim 247 miljoen AWG; dit is ruim 33 miljoen meer ten opzichte van het exploitatietekort zoals opgenomen in de Landsverordening van 27 maart 2012 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2012. De Raad constateert dat de regering hiermee (verder) afwijkt van haar gestelde doelstelling – zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2012 – om het exploitatietekort in het begrotingsjaar 2012 ten opzichte van het jaar 2011 met 75 miljoen AWG te verlagen. Conform haar voorgenomen meerjarig financieel kader zoals aangegeven in de ontwerp-begrotingen 2010 en

2011 (zie onder) zou het exploitatietekort voor 2012 immers op 200 miljoen AWG moeten uitkomen.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat het financieringstekort voor 2012 met de voorgestelde wijzigingen (uitkomend op ruim 276 miljoen AWG) eveneens afwijkt van het geprojecteerde financieringstekort 2012 zoals opgenomen in het bovenstaande financieel kader. De regering ging bij de ontwerp-begroting 2012 nog uit van een 8,2% nominale groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). De laatste publieke cijfers van de Centrale Bank van Aruba (CBA) wijzen echter uit dat de groei in 2012 ver onder deze prognose van de regering zit (nominale krimp van 1,7 procent in 2012). Gelet op het verschil tussen het toentertijd door de regering gehanteerde groeicijfer en het recente groeicijfer van de CBA alsook de afwijking (lees: stijging) in het financieringstekort, weet de Raad dat het financieringstekort ten opzichte van het BBP hoger zal uitkomen dan de 4,5 procent zoals opgenomen in het financieel kader.

Gezien deze geconstateerde verschillen in het exploitatiesaldo en het financieringssaldo (afgemeten tegen het BBP), vraagt de Raad zich af in hoeverre de regering de voorgenomen terugdringing van het exploitatie- en financieringstekort voor de periode 2013-2016 – zoals weergegeven in het financieel kader – nog haalbaar acht dan wel in hoeverre het financieel-economische beleid van de regering aangepast zal worden om aan deze doelstelling tegemoet te komen. De Raad adviseert om in de toelichting hierop in te gaan.

Overigens lijkt het de Raad een goed idee om, vergelijkbaar met het gebruik in andere landen, bij elke begroting een uitgebreidere behandeling van de financiële situatie van het land toe te voegen. Hierbij zou het wenselijk zijn om daarbij de internationaal gebruikelijke standaards van rapportage te gebruiken zoals die door bijvoorbeeld het IMF en de EU worden gehanteerd. Voor zover de Raad dit kan bepalen is het huidige tekort, met name het tekort op de AOV uitvoering, 52 miljoen AWG. Daarnaast merkt de Raad op dat er in de verwachte cijfers 2012 enkele eenmalige opbrengsten zijn meegenomen ter grootte van 72 miljoen AWG. Als deze beide bedragen buiten beschouwing worden gelaten dan zou het structurele financieringstekort nog verder boven de internationaal aanvaardbare norm van 3% komen, namelijk op 8,35%.

De memorie van toelichting geeft aan dat de geraamde belastingmiddelen voor 2012 o.a. door de sluiting van Valero naar beneden bijgesteld worden. De Raad constateert echter dat de geraamde inkomsten uit directe belastingen – in tegenstelling tot de daling van de indirecte belastingen met 24,6 miljoen AWG – met 1,4 miljoen stijgen. De Raad vraagt zich af hoe het komt dat de directe belastingen (waaronder begrepen de inkomsten uit loon-, inkomsten- en winstbelasting) – ondanks de sluiting van Valero – stijgen. Wellicht dat hier rekening is gehouden met de afvloeiingsregeling voor het personeel van Valero. Gezien de memorie van toelichting niet ingaat op de gronden van de stijging van de directe belastingen, adviseert de Raad om in de toelichting over deze stijging uit te weiden.

In de prospectus die het Land heeft uitgegeven in de recente obligatie-emissie wordt voorts gesteld dat de huidige belastinghervormingen erop gericht zijn om de directe belastingen te verschuiven naar de indirecte belastingen. Uit deze suppletoire begroting blijkt het tegendeel en is het raadzaam uit het oogpunt van geloofwaardigheid daar een goede uitleg over te geven.

De Raad heeft gemerkt dat binnen de verschillende hoofdbudgethouders de onder de personeelskosten opgenomen bedragen (rubriek 4100) en de onder de werkgeversbijdrage opgenomen bedragen (rubriek 4200) niet evenredig met elkaar gecorrigeerd worden. In die gevallen waar er sprake is van een stijging in de personeelskosten als gevolg van hogere salariskosten ziet de Raad immers dat de werkgeversbijdrage (rubriek 4200) niet naar verhouding in een hoger bedrag wordt gecorrigeerd. Hogere salarissen betekenen in principe onder meer een

hogere werkgeversbijdrage aan pensioenpremie. De Raad vraagt zich derhalve af waarom in deze gevallen de opgenomen bedragen onder de post werkgeversbijdrage ongewijzigd blijven dan wel disproportioneel gewijzigd worden ten opzichte van de personeelskosten.

Het onderhavige ontwerp vervangt de bedragen zoals opgenomen onder de verscheidene posten in de begroting 2012. Als gevolg van deze wijziging van deze bedragen wijzigen ook de totalen per hoofdbudgethouders, de totalen per ministerie en de totalen van respectievelijk de kosten, de middelen, de investeringen en kapitaaluitgaven en de financieringsmiddelen. De Raad heeft echter geconstateerd dat deze totalen niet worden gewijzigd. De Raad beveelt u derhalve aan om deze elementen ook bij het onderhavige ontwerp te wijzigen.

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

19. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (AB 1989 no. GT 26) (uitbreiding uitzonderingsgronden bij het bepalen van het minimumloon)

Ingekomen: 14-11-2012. Advies: 28-11-2012, kenmerk: 164-12

Uit het advies:

Met de onderhavige voorstellen wordt beoogd dat beloningen van derden (waaronder onverplichte fooien, *service charge* en puntensystemen), commissies en andere aan de bedrijfsomzet gerelateerde geldelijke voordelen voortaan niet meer meegeteld worden bij de berekening van het minimumloon. De regering wil hiermee een zo beperkt mogelijk minimumloonbegrip herintroduceren. Het huidige minimumloonbegrip biedt volgens de regering de mogelijkheid om een basissalaris overeen te komen dat lager is dan het minimumloon, waarmee de doelstelling van de Landsverordening minimumlonen, namelijk het garanderen van een sociaal aanvaardbaar inkomen voor de werknemer volgens de regering over het hoofd zou worden gezien. Van het thans uitsluiten van deze mogelijkheid en het verplicht stellen van het basissalaris op minimaal het minimumloon verwacht de regering bovendien een hogere arbeidsproductiviteit bij de werknemer, als gevolg waarvan ‘de werkgever meer winst zal kunnen maken en de werknemer op zijn of haar beurt meer zal kunnen verdienen.’

De Raad wijst erop dat reeds op 13 juni 2012 advies is uitgebracht op een eerder ontwerp dat een beperkte strekking had in vergelijking met het onderhavige, en dat er uitsluitend toe strekte de mogelijkheid te elimineren om onverplichte fooien mee te nemen in de berekening van het minimumloon. Ten aanzien van dat (beperkte) ontwerp was overeenstemming bereikt tussen werkgevers en werknemers. Ook de Sociaal-Economische Raad bracht terzake een positief advies uit.

Op 21 september 2012 kreeg de Raad een nieuw ontwerp voorgelegd, dat strekte ter vervanging van het onder 1.2 bedoelde voorstel. Met de gewijzigde voorstellen werd beoogd de uitzonderingsgronden bij het bepalen van het minimumloon uit te breiden, in dier voege dat beloningen van derden (waaronder onverplichte fooien, *service charge* en puntensystemen), commissies en andere aan de bedrijfsomzet gerelateerde geldelijke voordelen voortaan niet meer meegeteld zouden worden bij de berekening van het minimumloon. Als argument werd tijdens de regering aangedragen dat de nieuwe beloningssystemen ertoe hebben geleid dat het oorspronkelijke doel van de wetgever – een zo beperkt mogelijk minimumloonbegrip – verloren is gegaan. De regering achtte het bezwaarlijk dat de hoogte van de beloningscomponenten (en dus het totaal aan loon dat de werknemer ontvangt) nimmer vaststaat, omdat een en ander afhankelijk is van het seizoen en de economische situatie en derhalve fluctueert. Volgens de

toelichting op dit gewijzigde ontwerp was dit ‘onoverzichtelijke en niet transparante systeem’ nimmer door de wetgever beoogd. In de toelichting werd door de regering voorts gesteld dat naar haar oordeel het horen van de Sociaal Economische Raad achterwege zou kunnen blijven, nu deze reeds zijn oordeel had uitgesproken ten aanzien van het uitsluiten van ontvangen fooien bij de berekening van het minimumloon. De Raad deelde deze opvatting echter niet, na vastgesteld te hebben dat de doelstelling en de doelgroep aanzienlijk waren uitgebreid. De implicaties van het tweede voorstel werden op voorhand door de Raad veel indringender ingeschat, in die zin voege dat het een geheel nieuw beloningsstelsel ten gevolge zal hebben, als gevolg waarvan de werkgevers en werknemers onderlinge afspraken en CAO’s opnieuw dienen uit te onderhandelen, teneinde op grote schaal (ongewenste dan wel onbedoelde) structurele loonsverhogingen te voorkomen.

Het onderhavige ontwerp is thans het derde dat terzake aan de Raad is voorgelegd. Het verschilt inhoudelijk niet van het tweede ontwerp, behalve dat in de toelichting een passage is opgenomen inhoudende verwijzing naar het advies van de Sociaal Economische Raad, dat naar aanleiding van het verzoek van de Raad van Advies is ingewonnen, welk advies op 5 november 2012 is uitgebracht (SER-200). Hoewel de Sociaal Economische Raad overwegend negatief heeft geadviseerd tegen de onderhavige voorstellen en ook de premisse van de regering – dat de voorstellen tot een hogere arbeidsproductiviteit zouden leiden – tegenspreekt, heeft dit niet mogen leiden tot een gewijzigd voorstel.

De Raad vraagt zich af in hoeverre het uitsluiten van de beloningscomponenten (beloningen van derden - waaronder onverplichte fooien, *service charge* en puntensystemen - commissies en andere aan de bedrijfsomzet gerelateerde geldelijke voordelen) gebruikelijk is dan wel noodzakelijk is om de transparantie van het minimumloombegrip te waarborgen. De genoemde beloningscomponenten zoals commissies worden bijvoorbeeld in de overige landen van het Koninkrijk en in landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk immers wel meegeteld bij het berekenen van het minimumloon. In het onderstaande overzicht is een en ander samengevat.

Resultaten landenvergelijking toegestane componenten minimumloon

Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van het minimumloon kunnen vormen: (on)verplichte beloningen van derden (tips, <i>service charges</i>), vaste beloningen voor de omzet die gemaakt worden (commissies), toeslagen voor prestaties. • Als er een vast loon is afgesproken dat onder het minimumloon valt dan kan dit loon - volgens afspraak - met tips tot het minimumloon worden aangevuld. In het geval de tips het gat met het minimumloon in een betaalperiode niet dichtten, dan is de werkgever verplicht dit restant tot het minimumloon aan te vullen. De werknemer dient derhalve het minimumloon te allen tijde te ontvangen.
Curaçao	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van het minimumloon kunnen vormen: <i>service charges</i>, tips, commissies en andere toeslagen voor prestaties. • Opgemerkt dient te worden dat beloningen die een werknemer van derden ontvangt (waaronder tips) alleen voor zover zij deel uitmaken van de arbeidsvoorwaarden meetellen.
Verenigde Staten van Amerika	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van het minimumloon (de zogenaamde Federal Minimum Wages) kunnen vormen: tips, <i>service charges</i> en

	<p>commissies.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ook in de V.S. kan het vaste loon onder het minimumloon zijn en kan dit aangevuld worden met andere variabele beloningscomponenten zoals commissies, tips e.d. De harde eis blijft echter eveneens dat werknemer het minimumloon te allen tijde dient te ontvangen. • Ten overvloede: Naast de federale wet aangaande het minimumloon kunnen <i>State laws</i> (wetten van de afzonderlijke staten) extra/afwijkende bepalingen opnemen die de werknemer aangaande het minimumloon extra bevoordelen/beschermen.
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van het minimumloon kunnen vormen: vaste beloningen voor de omzet die gemaakt worden (commissies) en toeslagen voor prestaties. • Geen onderdeel van het minimumloon vormen: tips en <i>service charges</i>. • Werknemer dient te allen tijde het minimumloon te ontvangen.

Opvallend is dat commissies in geen van de genoemde landen uitgesloten wordt van het minimumloon. Het is derhalve zeer de vraag of de transparantie inzake het minimumloon niet zonder uitsluiting van de diverse beloningscomponenten van het minimumloon gewaarborgd kan worden. De Raad acht op grond van het bovenstaande het argument van transparantie als motivering voor de onderhavige voorstellen niet valide.

Ten aanzien van de stelling van de regering dat het voorgestelde beloningssysteem, waarbij de desbetreffende beloningscomponenten uitgesloten zijn van het minimumloon, de werknemer zal prikkelen om zijn productie te verhogen, merkt de Raad het volgende op. Als het variabele deel van het inkomen - waarop de werknemer door zijn inzet en productiviteit invloed kan hebben - kleiner wordt, is het evident dat ook de prestatieprikkel vermindert, omdat de *incentives* worden verkleind. Hierop is niet alleen de systematiek van de landen zoals aangehaald in de vergelijkende tabel in onderdeel 1.3 gestoeld, dit is kennelijk ook de opvatting van de SER hier te lande. De Raad vraagt zich derhalve in gemoede af op basis van welke premissen dan welk onderzoek de regering tot deze overtuiging is gekomen.

Er van uitgaande dat de overtuiging van de regering correct is en het door haar voorgestane beloningssysteem tot hogere productie zal leiden vraagt de Raad zich af waarom werkgevers dan überhaupt al niet dat beloningssysteem zouden hanteren en de voorgestelde wijziging derhalve overbodig zou maken.

Ten principale wil de Raad de volgende kanttekening plaatsen. Het huidige kabinet heeft sinds zijn aantreden ten aanzien van een groot aantal maatschappelijk vraagstukken nadrukkelijk de betrokkenheid gezocht van de sociale partners in het kader van de zogenaamde 'Sociale Dialoog'. Het bevreemdt de Raad dat thans de grootscheepse modernisering van de arbeidswetgeving, waar het onderhavige ontwerp deel van uitmaakt, vanwege de grote maatschappelijke en sociaaleconomische impact die deze voorstellen zullen hebben, buiten deze Sociale Dialoog zijn gehouden. De vraag die hierbij rijst is in hoeverre de te verwachten gevolgen zich verhouden met de in de Sociale Dialoog gemaakte afspraken met de sociale partners en wat de invloed is op de uit de Sociale Dialoog voortvloeiende maatregelen. Deze vraag wordt niet in de laatste plaats gevoed door het negatieve advies van de Sociaal Economische Raad ten aanzien van het onderhavige ontwerp.

Ten overvloede wijst de Raad op het volgende. In de vigerende landsverordeningen loonbelasting en sociale zekerheid is bepaald dat de onverplichte fooien niet tot het belastbare inkomen worden gerekend. De Raad merkt op dat het niet belastbaar stellen van de onverplichte fooien indruist tegen het solidariteitsbeginsel. De werknemers in vooral de horeca-industrie dragen – door het niet belastbaar stellen van een aanzienlijk deel van hun inkomsten – naar verhouding immers niet alleen minder belasting af, maar dragen daardoor evenmin naar draagkracht bij aan de sociale zekerheid, die zij vervolgens wel volledig genieten. De Raad vraagt zich in dit kader af waarom niet gekozen wordt om alle fooien als inkomsten uit overige werkzaamheden belastbaar te stellen zoals dit internationaal gebruikelijk is.

Het eerste lid van voorgesteld artikel II bepaalt dat het onderhavige ontwerp op 1 januari 2013 in werking treedt. Bij het tweede lid wordt voorts bepaald dat op (collectieve) arbeidsovereenkomsten die voor de inwerkingtredingsdatum van kracht waren, de huidige artikelen 7 en 8 van de Landsverordening minimumlonen (AB 1989 no. GT 26) tot 1 januari 2014 van kracht blijven. Het derde lid bepaalt tot slot dat de werknemers waarop deze arbeidsovereenkomsten van toepassing zijn per 1 januari 2013 minimaal het gemiddelde loon berekend over de laatste twaalf maanden van de werkgevers moeten ontvangen. Dit voor zover de werknemer op grond van de (collectieve) arbeidsovereenkomst aanspraak heeft op fooien, commissies en/of andere aan de bedrijfsomzet gerelateerde voordelen.

Volgens de toelichting maakt het feit dat de werkgever - als gevolg van de voorgestelde uitsluiting van de diverse beloningscomponenten van het minimumloon en het niet eenzijdig kunnen aanpassen van de arbeidsovereenkomst - met hogere arbeidskosten te maken krijgt, het noodzakelijk om de voorgenoemde overgangsfase op te nemen in het ontwerp. De overgangsfase dient om de werkgever en werknemer voldoende tijd te gunnen om over een nieuw inkomen dan wel loonbetalingssysteem te onderhandelen.

De Raad begrijpt in dit licht de bedoeling van het invoeren van een overgangsfase, maar vraagt zich hierbij af hoe deze onderhandelingen zullen plaatsvinden en of deze onderhandelingen in alle gevallen (tijdig) tot een wenselijk resultaat zullen leiden. Het derde lid dwingt de werkgevers en werknemers immers niet tot een bepaald resultaat, maar laat het – zoals de toelichtingaangeeft – aan de partijen over of zij wel of niet tot een nieuwe overeenkomst komen. De Raad verwacht voorts dat de basisbepalingen uit het ontwerp (i.c. het verhogen van het basisloon naar het minimumloon en het garanderen van het gemiddelde loon berekend over de laatste twaalf maanden) de onderhandelingen zullen bemoeilijken en dientengevolge mogelijk voor sociale onrust kunnen zorgen. De Raad verwacht immers dat de werknemers niet (te veel) willen inleveren op de huidige regelingen aangaande de diverse beloningscomponenten, terwijl de werkgevers juist ter compensatie van de verhoging van het basisloon deze beloningscomponenten willen verlagen. Ingeval er geen overeenstemming kan worden bereikt dan heeft dit tot gevolg dat de loonkosten sterk zullen stijgen, hetgeen de regering als niet wenselijk beschouwt. De Raad vraagt zich af hoe de regering hier mee om zal gaan.

De Raad constateert dat de bepaling uit het derde lid van voorgesteld artikel II botst met de bepaling uit het tweede lid van dito artikel. Zo blijft de ‘oude’ situatie gedurende de overgangsfase voor de werknemers met een (collectieve) arbeidsovereenkomst die vóór de inwerkingtreding van het ontwerp van kracht was, op grond van het tweede lid bestaan: werknemers moeten inclusief de diverse beloningscomponenten minimaal het minimumloon ontvangen. Het voornoemde derde lid geeft echter aan dat de werknemer gedurende deze overgangsfase minimaal het gemiddelde loon berekend over de laatste twaalf maanden moet ontvangen; ook dit loon is inclusief de diverse beloningscomponenten. Dit gegarandeerde gemiddelde loon zou – zonder maandelijkse afroaming – ten opzichte van de ‘oude’ situatie tot hogere arbeidskosten voor de werkgevers leiden. De Raad vraagt zich derhalve af in hoeverre het

invoeren van deze verplichting voor de werkgever om al vanaf de overgangsfase dit gemiddeld loon te garanderen de in de toelichting genoemde te mijden financiële consequenties voor de werkgever wel degelijk vermijdt. De Raad merkt tevens op dat de toelichting onvoldoende ingaat op de noodzaak voor het waarborgen van het genoemde gemiddelde loon.

Mede gelet op de opmerkingen in onderdeel 2.1 beschouwt de Raad het derde lid derhalve als (mogelijk) ineffectief. De Raad adviseert om deze redenen dit lid niet op te nemen in het ontwerp.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet met de doelstelling en niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden.

20. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Lv. van 4 april 2012 tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2012 (AB 2012 no. 15)

Ingekomen: 23-11-2012. Advies: 5-12-2012, kenmerk: 167-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

21. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Lv. van 23 december 2011 (AB 2011 no. 83) tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2012

Ingekomen: 23-11-2012. Advies: 5-12-2012, kenmerk: 168-12

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

22. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening inkomstenbelasting (AB 1991 no. GT 51) en de Landsverordening loonbelasting (AB 1991 no. GT 63)

Ingekomen: 23-11-2012. Advies: 12-12-2012, kenmerk: 169-12

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt de introductie beoogd van een ouderenaftrek van Afl. 3.500,- per jaar bij een inkomen van maximaal Afl. 35.000,- en een expatriate regeling alsmede een verlaging van het percentage inkomstenbelasting op ontslagvergoedingen, de vaststelling van het belastingvrije bedrag, de formalisering van de belasting tabellen voor de kalenderjaren 2008 tot en met 2011 en het achterwege laten van toepassing van de inkomstenbelasting-correctiefactor door de mogelijkheid te creëren tot toepassing van een ander correctiepercentage. De Raad maakt ondermeer opmerkingen over de probleemdefinitie en de financiële onderbouwing van het ontwerp.

De Raad constateert dat de hierboven genoemde voorstellen in de memorie van toelichting als een resultante worden gepresenteerd van de sociale dialoog inzake belastingen die plaatsvond van 21 augustus tot en met 9 november 2012. De Raad is dienaangaande van oordeel dat de onderliggende probleemdefinitie – die mede de aanleiding zal hebben gevormd tot voornoemde sociale dialoog – onderbelicht is gebleven.

Zo wordt de introductie van een ouderenaftrek gemotiveerd met de stelling dat deze noodzakelijk is ter compensatie van de nadelige gevolgen van het verlies aan koopkracht bij de

groep ouderen die een inkomen geniet van maximaal Afl. 35.000,- per jaar. Gezien deze motivering is de Raad van oordeel dat de toelichting tenminste inzicht dient te geven in de omvang van het koopkrachtverlies voor de desbetreffende groep. Daarnaast is het van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt waarom juist ten aanzien van deze groep ouderen thans koopkrachtstimulerende maatregelen wenselijk zijn in relatie tot de overige personen die eenzelfde maximum jaarincome genieten. Ten aanzien van de werking van deze ouderenaftrek tot een bepaald inkomen zullen onwenselijke situaties ontstaan waarbij een persoon met een inkomen van Afl. 35,001.- een lager netto inkomen na belasting zal hebben dan een persoon met een inkomen van Afl. 34,999.-. De tweede heeft immers wel recht op de aftrek en de eerste echter niet. Derhalve was het beter geweest voor een geleidelijker overgang te kiezen, bijvoorbeeld door de aftrek te laten afnemen tot nul vanaf een inkomen boven de Afl. 35,000.- gelijk aan het bedrag waarmee het inkomen de Afl. 35,000.- overstijgt.

De introductie van een expatriate regeling wordt wenselijk geacht ter verbetering van het investeringsklimaat en ten behoeve van een duurzame en gediversifieerde, innovatieve economie. De Raad stelt vast dat een beschrijving van de inhoud van een dergelijke regeling ontbreekt. Daarnaast ontbreekt een beschouwing aangaande de vraag hoe deze regeling bijdraagt aan de realisering van de hiervoor genoemde doelstellingen. Noch uit het ontwerp noch uit de toelichting blijkt voorts welk onderdeel van het ontwerp betrekking heeft op de introductie van een expatriate regeling.

De Raad acht het op voorhand onduidelijk welk doel met de voorgestelde verlaging van het percentage van de inkomstenbelasting op ontslagvergoedingen wordt nagestreefd. Zo zou kunnen worden betoogd dat de voorgestelde verlaging sec is bedoeld als een financiële compensatie in geval van ontslag in economisch moeilijke tijden. In dit kader acht de Raad het van belang dat in ieder geval inzicht wordt gegeven in de omvang van de werkloosheid in Aruba. Voorts acht de Raad het noodzakelijk dat wordt aangegeven of deze maatregel een structureel karakter heeft dan wel dat deze in tijd wordt beperkt.

De Raad acht het noodzakelijk dat ten aanzien van de hiervoor geconstateerde motiveringsgebreken een nadere onderbouwing plaatsvindt in de memorie van toelichting.

De financiële onderbouwing van de verschillende voorstellen acht de Raad uiterst summier en daardoor onvoldoende inzichtelijk. De financiële consequenties van de voorgestelde mogelijkheid tot het buiten toepassing laten van de inkomstenbelasting-correctiefactor zouden voor het Land positief kunnen zijn. Het niet toepassen van de inkomstenbelasting-correctiefactor zou er naar 's Raads mening toe kunnen leiden dat een verkapte belastingverhoging plaatsvindt waaruit hogere inkomsten voor het Land voortvloeien maar ook hogere kosten voor de belastingplichtigen. In dit kader is voorts onduidelijk hoe een aanpassing van de belastingtabel met 100% van voornoemde correctiefactor, zonder aanpassing van de belastingvrije som bij een inflatie van 2,8% zal leiden tot een inkomstenderving voor het Land van 10 miljoen florin. Het komt de Raad voor dat indien de gemiddelde burger er in koopkracht niet op achteruit is gegaan er bij correctie van de belastingtabel nominaal zelfs meer inkomstenbelasting betaald zal worden en niet minder. Op grond van het voorgaande acht de Raad het noodzakelijk dat de financiële gevolgen van de voorgestelde aanpassing van de belastingtabel nader worden onderbouwd.

Artikel 25 van de Landsverordening inkomsten belasting (AB 1991 no. GT 51) (Landsverordening IB) inzake de inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting is bedoeld om de belastingheffing op reële basis gelijk te houden. Met andere woorden het percentage van het inkomen dat aan belasting wordt betaald blijft gelijk op basis van de koopkracht van de burger. Bijvoorbeeld in een 3% inflatie scenario zal een persoon met een inkomen van Afl. 50,000.- als volgt de effecten ervaren:

	jaar 1	jaar 2	verandering
inkomen	50,000	51,500	3.00%
belastingvrije som	20,252	20,860	3.00%
belastbaar	29,748	30,640	3.00%
te betalen belasting	3,293	3,392	3.00%
netto inkomen	46,707	48,108	3.00%

In het geval er geen inflatiecorrectie wordt toegepast dan zal de volgende situatie zich voordoen:

	jaar 1	jaar 2	verandering
inkomen	50,000	51,500	3.00%
belastingvrije som	20,252	20,252	0.00%
belastbaar	29,748	1,248	5.04%
te betalen belasting	3,293	3,563	8.20%
netto inkomen	46,707	47,937	2.63%

In dit geval is zichtbaar dat de koopkracht achteruit gaat terwijl de belastingopbrengst meer stijgt dan de inflatie.

De tabel opgenomen op pagina 3 van de memorie van toelichting acht de Raad onduidelijk. Beoogd wordt de relatie tussen de scheefgroei in de drempelbedragen na toepassing van de inkomstenbelasting-correctiefactor op de oude belastingtabel en de negatieve gevolgen daarvan voor 's Lands kas inzichtelijk te maken. Zonder nadere toelichting wordt dit door de opneming van de betreffende tabel niet gerealiseerd.

In voorgesteld artikel I, onderdeel A, wordt een nieuw achtste lid toegevoegd aan artikel 3 van de Landsverordening IB. Temeer vanwege het feit dat de toelichting erover zwijgt vraagt de Raad zich af waarom deze vrijstellingsbepaling wenselijk is. Hierop ware in de toelichting in te gaan. De redactie van het nieuwe artikel 3, achtste lid, van de Landsverordening IB acht de Raad onduidelijk. De Raad neemt aan dat beoogd wordt om een bevoegdheid voor de Minister te creëren tot aanwijzing van vergoedingen en verstrekkingen die niet tot het loon dienen te worden gerekend. Door in het betreffende artikel tevens de bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden terzake te incorporeren, is een moeilijk te begrijpen artikel ontstaan. De Raad adviseert voornoemde aanwijzingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot het stellen van nadere voorwaarden te splitsen door regeling in afzonderlijke zinnen.

Voorgesteld artikel I, onderdeel G, ten tweede, introduceert de mogelijkheid dat de inkomstenbelasting-correctiefactor bij de bepaling van het tabelinkomen buiten toepassing wordt gelaten. In onderdeel 1.3 van dit advies is reeds ingegaan op de financiële gevolgen van dit voorstel. De Raad benadrukt dat toepassing van de inkomstenbelasting-correctiefactor een waarborgkarakter draagt. De Raad constateert dat het voorgestelde artikel 25, derde lid, van de Landsverordening IB niet voorziet in enige voorwaarde of beperking waaronder de Minister de met de inkomstenbelasting-correctiefactor berekende inkomensbedragen van de belastingtabel kan vervangen door andere bedragen. Hierdoor is de omstandigheid niet denkbeeldig dat de voorgestelde uitzondering de regel zal worden. De Raad acht het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid derhalve van groot belang dat de gevallen en voorwaarden worden aangegeven waaronder de Minister kan afzien van het gebruik van de inkomstenbelasting-correctiefactor. De Raad vraagt zich ten overvloede af of in relatie tot het in het verleden aangekondigde beleid een verdere verlaging van het aantal belastingschijven van de inkomstenbelasting zal worden voortgezet.

In voorgesteld artikel III worden de inkomstenbelastingtabellen vastgesteld zoals die golden in de belastingperiode 2010 en 2011. Hiermede worden naar 's Raads oordeel de betreffende belastingtabellen met terugwerkende kracht vastgesteld, echter, zonder dat daarop de op grond van artikel 25, eerste dan wel derde lid, van de Landsverordening IB voorgeschreven toepassing van de inkomstenbelasting-correctiefactor heeft plaatsgevonden. Dit vanwege het feit dat de tabelbedragen over voornoemde periode gelijklopend zijn. Deze omstandigheid maakt naar de mening van de Raad dat de voorgestelde vaststelling van de belastingtabellen over de periode 2010 en 2011 een belastend karakter bezit waardoor de beoogde terugwerkende kracht slechts kan plaatsvinden na toepassing van de inkomstenbelasting-correctiefactor over die periode. De definitieve aanslagen inkomstenbelasting over de periode 2010 en 2011 kunnen derhalve eerst worden opgelegd nadat de betreffende belastingtabellen op de hiervoor geschetste wijze zijn aangepast. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien. Overigens begrijpt de Raad niet waarom de tabel voor 2012 ontbreekt nu deze aan het begin van 2012 diende te zijn vastgesteld.

Dictum: 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 te bieden, niet dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

23. Ontwerp-landsverordening regels over de aanleg, het beheer en het onderhoud van spoorwegen, de daarbij behorende infrastructuur, alsmede over het vervoer met spoorvoertuigen (Landsverordening spoorwegen)

Ingekomen: 23-11-2012. RETOUR: 13-12-2012, kenmerk 171-12

24. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening reparatietoeslag (AB 2010 no.99)

Ingekomen: 7-12-2012. Advies: 19-12-2012, kenmerk: 182-12

Uit het advies:

Bij voorgesteld artikel I, onderdeel D, wordt artikel 7 gewijzigd. In het tweede lid van het gewijzigde artikel 7 wordt bepaald dat personen die een AOV-uitkering ontvangen en geen andere bronnen van inkomen hebben een reparatietoeslag ontvangen van Afl. 100,- per kalendermaand. Dit is Afl. 50,- meer aan reparatietoeslag dan personen die een AOV-uitkering ontvangen en andere bronnen van inkomen hebben en personen die een weduwen- dan wel wezenuitkering ontvangen. De Raad vraagt zich af waarom de verhoogde reparatietoeslag (i.c. Afl. 100,-) niet eveneens van toepassing wordt verklaard op de personen die een weduwenpensioen ontvangen en geen andere bronnen van inkomen hebben. De Raad adviseert hierover in de toelichting uit te weiden.

Het onderhavige ontwerp bepaalt dat de Inspecteur der belastingen respectievelijk de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVb) een bestuurlijke boete van Afl. 1.500,- per kalenderjaar kunnen opleggen aan personen aan wie ten onrechte een reparatietoeslag is betaald (voorgesteld artikel I, onderdeel G respectievelijk voorgesteld artikel I, onderdeel H, nieuw artikel 15). Deze boete wordt niet naar evenredigheid van het aantal maanden dat een persoon ten onrechte een reparatietoeslag heeft ontvangen bepaald. Dit bedrag is volgens de toelichting gewijzigd naar een vast bedrag van Afl. 1.500,- om zodoende een afdoende afschrikwekkend effect te hebben. De Raad onderschrijft dit beoogde effect, maar vraagt zich gelet op het evenredigheidsprincipe af waarom niet gekozen wordt voor het bestraffingssysteem zoals die ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden in Nederland zal worden gehanteerd. Hier wordt – naast de verplichting tot het terugbetalen van het teveel ontvangen bedrag – de boete immers op 100% van het teveel

ontvangen bedrag berekend en bij een herhaalde overtreding op 150%. Bovendien wordt in dit systeem rekening gehouden met bijzondere privé-situaties van de overtreders.

In het verlengde van het voorgaande kan nog worden aangetekend dat de Landsverordening reparatietoeslag ten aanzien van het loon van de werknemer refereert aan het loonbegrip van de Landsverordening loonbelasting (AB 1991 no. GT 63). Dit loonbegrip behelst alle onderdelen van inkomen uit arbeid, hetgeen betekent dat het voor een werknemer moeilijk kan zijn om een goede inschatting te maken van zijn loon aangezien dit - ten tijde van het aanvragen van de toeslag - door overwerk en of gratificaties hoger kan uitvallen dan verwacht. Ook kan hier nogmaals worden gewezen op het feit dat fooien niet meetellen en derhalve een persoon met een laag loon conform de Landsverordening loonbelasting - maar weliswaar met een veel hoger inkomen - in de praktijk in aanmerking kan komen voor de toeslag.

Bij voorgesteld artikel I, onderdeel I, worden aan het vernummerd artikel 16 twee leden toegevoegd. Deze leden bepalen onder meer dat de SVb in geval zij voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen aan een persoon, deze hiervan schriftelijk – in de Nederlandse taal – in kennis moet stellen. In de kennisgeving wordt de betrokken persoon in de gelegenheid gesteld om binnen een maand na dagtekening zijn zienswijze naar voren te brengen. De Raad constateert dat ten aanzien van deze kennisgeving en de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete echter geen bepaling is opgenomen waarin de cautie- en zwijgplicht worden voorgeschreven. Gezien de bestuurlijke boete een bestraffende sanctie is waar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (i.c. waarborg eerlijke procedure) van toepassing op is, acht de Raad het van belang om deze cautie- en zwijgplicht ten aanzien van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de SVb alsook de Inspecteur der belastingen in de Landsverordening reparatietoeslag op te nemen. De Raad meent bovendien dat het handhavingselement in wetgeving hiermee – gelet op de opname van de cautie- en zwijgplicht ten aanzien van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2011 no. 28) – in een uniform stramen wordt gegoten.

De Raad vraagt zich voorts ten aanzien van de kennisgeving af waarom deze (alleen) opgesteld moet worden in de Nederlandse taal. Gelet op artikel 6 van het EVRM, waarin gesteld wordt dat de beschuldiging opgesteld moet zijn in de taal die beschuldigde verstaat, en het feit dat een deel van de doelgroep van een oudere leeftijd is (i.c. AOV-ers), acht de Raad het raadzaam om de kennisgeving (naast de Nederlandse taal) ook in het Papiamentu op te stellen.

Uit de toelichting maakt de Raad op dat de SVb belast is met het toezicht op en de naleving van de reparatietoeslag aan personen die een ouderdoms-, weduwen- of wezenpensioen ontvangen. Het bevreemdt de Raad echter dat deze toezichthoudende taak (eveneens) aan de SVb wordt toebedeeld; de SVb is immers de uitvoerder van hetgeen voorgeschreven is (lees: belast met het uitkeren van de door het Land overgemaakte reparatietoelagen voor uitkeringsgerechtigden). De Raad acht het juist vanuit het systeem van ‘checks and balances’ noodzakelijk dat de uitvoerder niet tevens belast wordt met het toezicht op zijn ‘eigen proces’. De Raad vraagt zich in dit kader af waarom niet gekozen wordt voor een systeem waarbij het toezicht (op de uitvoering) wordt uitgevoerd door een geschikt overheidsdepartement dan wel een andere geschikte (onafhankelijke) instantie. De Raad wijst hierbij naar de wijze waarop de reparatietoeslag door de werkgever aan de werknemer wordt uitgekeerd en waarbij de Inspecteur der belastingen (SIAD) ten aanzien van deze uitvoering een controlerende rol heeft.

Zoals in onderdeel 1 is opgemerkt krijgt de SVb bij het nieuwe artikel 15 de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen aan personen die ten onrechte een reparatietoeslag ontvangen. Ten aanzien van dit nieuwe handhavingselement vraagt de Raad zich af of de SVb wel voldoende

toegerust is om de invordering van de boetes zelf uit te voeren. In de toelichting wordt immers niets gezegd over de administratieve lasten die deze taak meebrengt. De Raad adviseert om in ieder geval in de toelichting hierover uit te weiden.

In het verlengde van het bovenstaande vraagt de Raad zich voorts af wat de bestemming is van de door de SVb ingevorderde boetes. In het onderhavige ontwerp wordt immers niet geregeld aan wie deze gelden toekomen, noch wat de bestemming van deze gelden is. De Raad adviseert om dit element in het ontwerp te regelen en in de memorie van toelichting hierop in te gaan.

Dictum: 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.

5. Excerpten van adviezen van ontwerp-landsbesluiten, houdende algemene maatregelen

1. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Sanctiebesluit bestrijding terrorisme en terrorismefinanciering (AB 2010 no. 27)

Ingekomen: 2-5-2012. Advies: 10-5-2012, kenmerk: 64-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

2. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 20, eerste lid, van de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58) (Landsbesluit luchtvaartuigen)

Ingekomen: 10-5-2012. Advies: 23-5-2012, kenmerk: 69-12

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd regels te stellen ter uitvoering van de voorschriften zoals vastgelegd in Bijlage 1, 6, 8, en 16 van het Verdrag van Chicago (St. 1947, H 165) (het Verdrag) ten aanzien van de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen, alsmede ten aanzien van het geluid door en de emissie van luchtvaartuigen. De Raad maakt ondermeer opmerkingen over de probleemstelling, de verdragsrechtelijke context, de inbedding in de lokale regelgeving, de wijze van (sub)delegatie en de kwaliteit van de nota van toelichting.

De Raad is van mening dat het feit dat het ontwerp verdragsuitvoering behelst niet wegneemt dat aan een dergelijk ontwerp een deugdelijke probleemdefinitie ten grondslag dient te liggen. Hierin wordt noch in de considerans noch in de nota van toelichting voorzien. De Raad wijst in dit kader op het feit dat reeds uitvoeringswetgeving op het gebied van de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen van kracht is, te weten het Landsbesluit luchtwaardigheid (AB 1995 no. 71). Het is met het oog op de vaststelling van de noodzakelijkheid van het onderhavige ontwerp van belang dat in de toelichting de redenen worden aangegeven voor het vervangen van het Landsbesluit luchtwaardigheid.

De nota van toelichting acht de Raad op verschillende onderdelen ontoereikend. Zo dient naar zijn oordeel in het algemeen deel van de toelichting het verdragsrechtelijke kader te worden geschetst teneinde de positie en de inhoud van het ontwerp te kunnen bepalen. Hierbij dient te worden aangegeven welke voorschriften uit de Bijlagen bij het Verdrag in het ontwerp worden uitgevoerd en of deze voorschriften het rechtskarakter van een standaardnorm of een aanbevolen werkwijze bezitten.

Daarnevens ontbeert de toelichting een beschrijving van de inbedding van het ontwerp in de lokale regelgeving. Zo zou naar 's Raads mening de verhouding van het ontwerp met de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58) en de Regeling luchtvaartsancties (AB 1995 no. 66) dienen te worden geschetst. In dit kader wijst de Raad er op dat de Regeling Luchtvaartsancties en het onderhavige ontwerp een verschillende rechtsgrondslag in de Luchtvaartverordening hebben.

Voorts merkt de Raad op dat verschillende artikelen niet worden toegelicht en dat de op grond van artikel 6, van de Comptabiliteitsverordening 1989 voorgeschreven financiële paragraaf in de nota van toelichting ontbreekt. Teneinde inzicht te verkrijgen in de financiële consequenties van het ontwerp zou in de nota van toelichting in ieder geval gegevens dienen te worden opgenomen over het aantal in het Arubaanse luchtvaartuig-register ingeschreven luchtvaartuigen en de daaraan gerelateerde omvang van de toezichtswerkzaamheden van de Directie Luchtvaart. Vervolgens zou dienen te worden aangegeven in hoeverre deze toezichtswerkzaamheden toedien wel afnemen als gevolg van het ontwerp waarna de financiële consequenties daarvan moeten worden geschetst.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 50 stelt de Raad vast dat in de nota van toelichting geen inzicht wordt verschaft in de wijze waarop de aldaar opgesomde artikelen in het ontwerp worden neergelegd. De gewijzigde formulering van de verschillende artikelen en het feit dat het ontwerp een andere indeling kent dan het Landsbesluit luchtwaardigheid heeft tot gevolg dat onvoldoende kan worden beoordeeld of deze beide regelingen op een juridisch juiste wijze op elkaar aansluiten. Daarnaast zijn in het ontwerp delegatiebepalingen opgenomen inzake geluidseisen, geluchte brandstof en emissie-eisen die thans nog niet zijn geregeld in de nieuwe Regeling luchtwaardigheid. Mede met het oog op de uitvoeringspraktijk adviseert de Raad in de nieuwe Regeling luchtwaardigheid de indeling van het ontwerp te volgen en de beide regelingen eerst in werking te laten treden nadat gewaarborgd is dat deze op elkaar aansluiten.

In dit kader zij nog gewezen op het feit dat door de vervallenverklaring van verschillende artikelen van de nieuwe Regeling luchtwaardigheid zoals voorzien in artikel 50 van het ontwerp in die regeling onjuiste verwijzingen kunnen voorkomen. Dit is bijvoorbeeld het geval in artikel 8, tweede lid, 35 en 36, van de nieuwe regeling luchtwaardigheid. Een integrale herziening van de nieuwe Regeling luchtwaardigheid acht de Raad derhalve noodzakelijk voordat het ontwerp in werking treedt.

De Raad constateert dat een groot aantal te implementeren voorschriften van verschillende Bijlagen bij het Verdrag in het ontwerp wordt gedelegeerd aan een lagere wetgever via verschillende delegatiebepalingen. De Raad vraagt zich af welk criterium is gehanteerd ter bepaling van het gewenste en juridisch correcte implementatieniveau van de betreffende verdragsverplichtingen. Uit de nota van toelichting valt slechts te destilleren dat het vigerende Landsbesluit luchtwaardigheid grotendeels voorschriften van technische en administratieve aard bevat die bij regeling van lagere orde kunnen worden vastgesteld. De Raad constateert echter in het licht van voorgesteld artikel 50 dat in het Landsbesluit luchtwaardigheid materiële bepalingen voorkomen waarbij bevoegdheden worden toegekend en verplichtingen opgelegd. Na inwerkingtreding van het ontwerp zullen deze verplichtingen en bevoegdheden bij ministeriële regeling worden opgelegd respectievelijk toegekend. Gewezen zij bijvoorbeeld op de artikelen 8, eerste lid, onderdeel a, 21, 27, 32, 43, 46, 57a, 92, 93, 98 alsmede de bepalingen opgenomen in Titel IV van het Landsbesluit luchtwaardigheid. De Raad acht het met het oog op een juridisch correcte implementatie van de verschillende verdragsverplichtingen noodzakelijk dat in de nota van toelichting een beschouwing wordt opgenomen met betrekking tot het criterium dat is gehanteerd ter bepaling of uitvoering dient te worden gegeven aan een verdragsverplichting op het niveau van landsbesluit, h.a.m. of ministeriële regeling.

De Raad merkt op dat in de nieuwe Regeling luchtwaardigheid zelfstandige bestuurs- en regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Directeur van de Directie Luchtvaart (de Directeur). Hiermede is sprake van delegatie door de minister aan een ondergeschikte. De Raad is van oordeel dat vanwege de hiërarchische relatie die bestaat tussen de minister en de Directeur geen sprake kan zijn van een zuivere delegatie waarbij de Directeur zelfstandig de aan hem gedelegeerde bevoegdheden kan uitoefenen. Er zij in dit kader op gewezen dat in het

ontwerp de minister als bevoegd orgaan op nagenoeg alle gebieden wordt aangewezen. De Raad beveelt derhalve aan om de bevoegdheden van de Directeur zoals die opgenomen zullen zijn in de Regeling luchtwaardigheid na inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp in mandaat te laten plaatsvinden.

De hiervoor besproken gebreken en de hierna in de artikelsgewijze bespreking geconstateerde manco's hebben de Raad tot de overtuiging gebracht dat het ontwerp niet in zijn huidige vorm aan hem had moet worden voorgelegd. De Raad heeft zonder daarin volledigheid te pretenderen gemeend de meest ernstige gebreken in het ontwerp en met name de toelichting aan te moeten geven. In dit licht adviseert de Raad het ontwerp en de toelichting integraal te herzien.

Dictum: De Raad kan zich weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en adviseert U niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

3. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 6, derde lid, van de landsverordening regeling geldstelsel (AB 1991 no. GT 34) (Landsbesluit uitgifte herdenkingsmunt 'Shoco' als nationaal symbool van Aruba)

Ingekomen: 13-8-2012. Advies: 29-8-2012, kenmerk: 103-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

4. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit telecommunicatie (AB 2003 no. 83)

Ingekomen: 24-8-2012. Advies: 5-9-2012, kenmerk: 110-12

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

5. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van verschillende landsverordeningen ter vastlegging van de vereisten en voorwaarden voor de benoeming als bijzondere opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 185 van het Wetboek van Strafvordering van Aruba (AB 1996 no. 75) (Landsbesluit bijzondere opsporingsambtenaren 2012)

Ingekomen: 24-8-2012. Advies: 14-9-2012, kenmerk: 111-12

Uit het advies:

De Raad constateert dat noch in het ontwerp noch in de nota van toelichting enig inzicht wordt verschaft in de noodzaak het onderhavige ontwerp tot stand te brengen. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien, gezien de navolgende bemerkingen.

Het onderhavige ontwerp strekt ter vervanging van het Interim-landsbesluit bijzondere opsporingsambtenaren (AB 2000 no. 94) en beoogt een aangepaste en aangevulde regeling te geven voor de opleiding en benoeming van de bijzondere opsporingsambtenaar. Het ontwerp is echter tot stand gekomen zonder dat er een evaluatie van de verhouding tussen de gewone agent van politie en de buitengewoon agent van politie heeft plaatsgevonden, terwijl dit bij de totstandkoming van het voornoemde Interim-landsbesluit wel de bedoeling was. Terecht wordt voorts gesteld dat de onderhavige voorstellen grotendeels overeenkomen met het vigerende Interim-landsbesluit.

De Raad heeft ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen geconstateerd dat deze de hiërarchieke verhoudingen binnen het KPA doorkruisen door aan een ondergeschikte van de korpschef zelfstandige bevoegdheden toe te kennen en evenmin recht doen aan de verantwoordelijkheden ex artikel 14 j^o 185 van het Wetboek van Strafvordering van de procureur-generaal voor de functieervulling door de bijzondere ambtenaren van politie. Ook uit wetssystematische overwegingen bestaan bezwaren tegen de onderhavige voorstellen. Zo is de Raad de mening toegedaan dat de inhoudelijke en organieke bepalingen inzake de opleiding onder dienen te worden gebracht in het Landsbesluit Politieopleidingen 2011 (AB 2011 no. 67), in te voegen na § 7.

De Raad acht derhalve de noodzaak van het onderhavige ontwerp niet aangetoond, terwijl een deel van de voorgestelde wijzigingen onrechtmatig dan wel ondoelmatig zijn.

De ratio achter het gebruik van de duiding ‘belast met’ in de definitiebepalingen van functionarissen is gelegen in het feit dat benamingen van resp. de ministeries en de directies c.q. diensten door wijzigingen en reorganisaties regelmatig veranderen. In dier voege zou ook de definitie van het hoofd aangepast dienen te worden.

De definitiebepaling van ‘de directeur’ dient te vervallen, nu de Directeur van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken in het kader van het onderhavige ontwerp geen taak behoort te hebben (vide onder 2.12)

De Raad wijst erop dat korpschef, directeur en hoofd niet met een hoofdletter worden geschreven (dit geldt voor het gehele ontwerp, alsmede de toelichting).

Voorts is de definitiebepaling van ‘kandidaat’ contrair aan hetgeen in het Landsbesluit politieopleidingen 2011 (AB 2011 no. 67) wordt gehanteerd. Het onderscheid tussen cursist en kandidaat in het onderhavige ontwerp acht de Raad gekunsteld en het gevolg van de verkeerde wetssystematiek (door i.c. te starten met de voorwaarden voor toelating tot de opleiding, hetgeen de Raad onwenselijk acht, vide hierna).

Ten slotte wijst de Raad er ten aanzien van de definitiebepaling van ‘diensthoofd’ op dat het wel voorkomt dat niet-ambtenaren (tijdelijk) als diensthoofd worden benoemd.

Het is voor de Raad onbegrijpelijk waarom in het onderhavige voorstel niet onverkort het vigerende artikel 2 van het Interim-landsbesluit bijzondere opsporingsambtenaren (AB 2000 no. 94) is opgenomen. Door in het onderhavige voorstel eerstens de nadruk te leggen op de toelatingsvoorwaarden voor de opleiding, wordt naar de mening van de Raad de coherente wetssystematiek aangetast. Hierdoor is het niet meteen duidelijk dat ook anderen dan Arubaanse ambtenaren tot bijzonder opsporingsambtenaar kunnen worden benoemd en zijn onwenselijke doublures als voorgesteld artikel 6, eerste lid noodzakelijk. Ook heeft deze verkeerde systematiek het gekunstelde onderscheid tussen kandidaat en cursist tot gevolg (vide 2.1).

De Raad wijst erop dat ook de benaming van het ontwerp de nadruk legt op de voorwaarden voor benoeming van de betrokken ambtenaren; de opleiding is daarvan slechts een van de voorwaarden. De Raad adviseert derhalve ten stelligste de volgorde in het onderhavige landsbesluit te wijzigen en te doen aanvangen met de vereisten voor de benoeming tot bijzonder opsporingsambtenaar en de inhoudelijke en organieke bepalingen inzake de opleiding onder te brengen in het Landsbesluit Politieopleidingen 2011, waarmee ook ten aanzien van de opleidingen verzorgd door het KPA coherentie wordt bewerkstelligd.

De Raad merkt op dat het eerste lid van artikel 6 een herhaling is van artikel 2, welke uitsluitend nodig is omdat naar de mening van de Raad voor een verkeerde systematiek is gekozen, door het landsbesluit te doen aanvangen met de vereisten voor toelating tot de opleiding, in plaats van de vereisten voor de benoeming als bijzonder opsporingsambtenaar.

Voorts acht de Raad het niet nodig dat de procureur-generaal een goedkeuring van een voordracht dient te motiveren: immers, goedkeuring zal plaatsvinden als aan de voorwaarden wordt voldaan. Slechts bij afwijzing zal een nadere motivering op zijn plaats zijn.

De toevoeging in het derde lid dat de korpschef goedgekeurde voordrachten toestuurt aan het hoofd is naar de mening van de Raad een interne aangelegenheid van de politieorganisatie en een voorbeeld van onnodige en inhoudsloze wetgeving.

In het vierde lid worden ongewenste zelfstandige bevoegdheden toegekend aan het hoofd. De Raad is van mening dat 'hoofd' vervangen dient te worden door de korpschef.

Indien - zoals de Raad ten stelligste in overweging geeft – de bepalingen m.b.t. de opleiding worden opgenomen in het Landsbesluit politieopleidingen 2011, komen de paragrafen 3 en 4 in het onderhavige ontwerp te vervallen. Desalniettemin zal de Raad in het navolgende zijn bezwaren tegen de inhoud van de artikelen in deze paragrafen weergeven.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande ten dele verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

6. Ontwerp-landsbesluit, houdende regels inzake de gegevens die de verkopers van rechten van gebruik in deeltijd van onroerende zaken ten behoeve van de kopers in de koopakte moeten vermelden (Gegevensbesluit rechten van gebruik in deeltijd van onroerende zaken)

Ingekomen: 24-8-2012. Advies: 5-9-2012, kenmerk: 112-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

7. Ontwerp-landsbesluit nieuwe concessie WEB Aruba N.V.

Ingekomen: 21-9-2012. Advies: 19-10-2012, kenmerk: 131-12

Uit het advies:

Voorgestelde vergunning vindt zijn grondslag in artikel 1, eerste lid, van de LEC, een regeling die dateert van 1928 en sindsdien nimmer herzien, gewijzigd of aangevuld is voor wat betreft de vergunningverlening. Ten gevolge hiervan kan de Raad zich onvoldoende een beeld vormen terzake de vraag of deze regeling, de hierop gebaseerde vergunning en de vigerende uitvoeringswetgeving alle aspecten met betrekking tot een deugdelijke en moderne elektriciteitsvoorziening omvatten.

Zo kan de Raad onvoldoende bezien of na de ingangsdatum van de voorgestelde vergunning alle noodzakelijke veiligheidsaspecten in acht zullen worden genomen, en of in afwachting van nieuwe wetgeving de regels, voorschriften en normen gekwalificeerd als internationale 'best practices' gevolgd zullen worden. In het licht hiervan acht de Raad het noodzakelijk dat de LEC en aanverwante regelingen zo spoedig mogelijk aan een algehele revisie worden onderworpen.

In de vierde overweging van onderhavig ontwerp-landsbesluit wordt bepaald dat in het kader van de verzelfstandigingsovereenkomst het Land ermee heeft ingestemd om WEB een vergunning te verlenen voor de duur van 20 jaren. Naar aanleiding van deze verwijzing merkt de Raad op dat de meerderheid van de artikelen in genoemde overeenkomst die de productie van elektriciteit betreffen, reeds zijn nagekomen of uitgevoerd, en vraagt zich derhalve af of deze overeenkomst nog relevant is voor de totstandkoming van voorgestelde vergunning.

Ten aanzien van de productie en distributie van industrieel- en drinkwater wijst de Raad er op dat de verzelfstandigingsovereenkomst wel relevantie behoudt vanwege het ontbreken van wetgeving terzake.

De Raad merkt op dat de tweede alinea van artikel 1.3 van genoemde overeenkomst een merkwaardig beding bevat, alwaar bepaald wordt dat er na een periode van 20 jaar sprake is van stilzwijgende verlenging van de vergunning, telkens voor een periode van 10 jaar, behoudens schriftelijke opzegging wegens zwaarwichtige redenen door een van beide partijen, tegen een datum waarop enige periode eindigt. De Raad geeft aan dat dit beding in strijd is met artikel 3, eerste lid, van de LEC, dat bepaalt dat verlenging bij landsbesluit geschiedt voor een periode van ten hoogste vijf jaren, en het verzoek daartoe uiterlijk één jaar vóór het verstrijken van de tijd, waarvoor de vergunning is verleend, wordt ingediend. Als gevolg hiervan wordt dit beding op grond van artikel 3:40 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 2000 no. 60) met nietigheid bedreigd.

Voorts constateert de Raad dat in artikel 1.1. van de overeenkomst de exclusieve bevoegdheid c.q. opdracht om de huidige bedrijfsvoering terzake van de productie van elektriciteit en de partiële distributie daarvan verleend wordt aan WEB, terwijl deze exclusiviteit in voorgestelde vergunning is komen te vervallen. Het is de Raad niet duidelijk of dit een omissie betreft of dat dit is geschied op grond van de huidige ontwikkelingen die de opwekking van elektriciteit door particulieren als doel heeft. Niettemin komt de voorgestelde vergunning in strijd met artikel 1.1 van de verzelfstandigingsovereenkomst en zijn de gevolgen hiervan voor de Raad onvoldoende te overzien.

Aan de voorgestelde vergunning worden zes voorschriften verbonden, dit in tegenstelling tot de vergunning die op 1 januari 2012 is komen te vervallen. De Raad onderschrijft het voornemen om voorgestelde vergunning aan voorschriften te verbinden, doch ziet in de LEC geen bepaling die aan deze bevoegdheid expliciet ten grondslag ligt. Artikel 4, tweede lid, onderdeel b, ten 5^o, geeft wellicht een indicatie dat voorschriften kunnen worden gesteld aan de vergunning, doch een verdere uitwerking hiervan ontbreekt in de LEC. In verband hiermee zij opgemerkt dat in het geldend recht voorschriften aan een vergunning verbonden kunnen worden zonder direct steun te vinden in de wet. Deze buitenwettelijke bevoegdheid heeft echter zijn beperkingen. Zo kan het niet ongelimiteerd plaatsvinden en kunnen buitenwettelijke vergunningsvoorschriften niet door middel van een strafsancie of een herstelsancie worden gehandhaafd. In dit geval zouden volgens de Raad de vennootschappelijke verhoudingen een mogelijkheid bieden voor handhaving van de gestelde voorwaarden.

Ondanks deze bezwaren is de Raad van oordeel dat in de voorgestelde vergunning alle voorschriften opgenomen dienen te worden die noodzakelijk zijn voor een deugdelijke en moderne elektriciteitsvoorziening, in afwachting van een algehele revisie van de LEC waarbij de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften expliciet zal worden geregeld.

In de zesde voorwaarde van de voorgestelde vergunning wordt de minister belast met economische zaken bevoegd verklaard tot een tussentijdse herziening van de tarieven. De Raad geeft aan dat deze voorwaarde op gespannen voet staat met artikel 4.2 van de verzelfstandigingsovereenkomst, waar bepaald wordt dat WEB bevoegd is om zodanige prijsaanpassingen door te voeren als nodig is in het kader van een financieel gezonde bedrijfsvoering, dit gelet op de verplichtingen van WEB jegens financieringsinstellingen terzake aangegane investeringen. In meer algemene zin is de Raad van oordeel dat deze voorwaarde overbodig lijkt vanwege de toepasselijkheid van de Prijzenverordening (AB 1991 no. GT 17) op de tarieven.

Ten aanzien van de opnemings van definities van vijf begrippen in voorgestelde vergunning is de Raad van oordeel dat hun opnemings achterwege kan blijven aangezien zij reeds in de tekst van de vergunning worden herhaald of helemaal niet voorkomen, zoals het begrip ‘directeur’. Met betrekking tot de definitie van het begrip ‘vergunning’ merkt de Raad op dat deze definitie en het dictum onder I van voorgestelde vergunning gedeeltelijk met elkaar overeenkomen. Het verdient derhalve aanbeveling om het dictum onder I te herschrijven en de definitie van het begrip ‘vergunning’ hierin op te nemen.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert u tot vaststelling van het ontwerp-landsbesluit over te gaan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

8. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 302, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 2001 no. 89)

Ingekomen: 5-10-2012. Advies: 17-10-2012, kenmerk: 138-12

Uit het advies:

Artikel 1:302, eerste lid, BWA schrijft voor dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voorschriften moeten worden gesteld met betrekking tot de in Aruba gevestigde rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, stichting of instelling van weldadigheid van wie de statuten, stichtingsbrieven of reglementen de duurzame verzorging van minderjarigen voorschrijven. De rechter in eerste aanleg zou de voogdij over minderjarigen alleen kunnen opdragen aan rechtspersonen die zich bij een landsbesluit aanvaarde verklaring onderwerpen aan deze voorschriften. Aangezien er sinds de inwerkingtreding per 1 oktober 2009 van de Invoeringsverordening Nieuw BW (AB 2009 no. 75) niet is voorzien in de uitvoering van het desbetreffende lid - en als gevolg hiervan de onwenselijke situatie bestaat dat het niet mogelijk is om voogdij aan rechtspersonen op te dragen -, wordt met het onderhavige ontwerp voorzien in een tijdelijke regeling ter ondervanging van de huidige gevallen waarin voorzien moet worden in voogdij door rechtspersonen (i.c. de stichting Fundacion Guia Mi).

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba bepaalt dat voor de voornoemde rechtspersonen – voor zover de wet niet anders bepaalt – dezelfde bevoegdheden en verplichtingen gelden als andere voogden. De rechtspersoon die hem toevertrouwde minderjarigen uit huis plaatst dient vervolgens de Directie Voogdijraad schriftelijk op de hoogte te stellen van de plaatsen waar deze zich bevinden. Deze plaatsen worden - zo vaak als nodig geacht – bezocht door de Directie Voogdijraad. Op grond van artikel 1:242 BWA stelt de Directie Voogdijraad zich tevens op de hoogte van alle gevallen waarin maatregelen met betrekking tot het gezag over minderjarigen overwogen dienen te worden; zo dus ook voor die gevallen waarbij de voornoemde rechtspersonen betrokken zijn.

De juridische basis voor de bescherming en zorg van minderjarigen vindt in Aruba – naast het Burgerlijk Wetboek – zijn basis mede in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989), dat sinds 2011 medegelding heeft voor Aruba. Het Verdrag verplicht de overheid om in het kader van de bescherming en zorg van minderjarigen voorwaardenscheppend te werk te gaan (waarborgfunctie). Eén van de basisprincipes van dit verdrag vormt artikel 3, dat bepaalt dat het belang van het kind voorop moet staan bij alle maatregelen die kinderen – en in dit kader specifiek bedoeld: de onder voogdij geplaatste minderjarigen – aangaan. Aan de overheid wordt hierbij de verplichte taak toegewezen om het welzijn van alle kinderen te bevorderen en toezicht te houden op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen. Ook ten aanzien van kwetsbare groepen zoals adoptiekinderen, vluchtelingen, gehandicapte kinderen en

verwaarloosde of misbruikte kinderen wordt aan de overheid de zorgplicht toebedeeld. Gelet op deze aan de overheid opgelegde beschermings- en zorgplicht benadrukt de Raad om in het onderhavige ontwerp rekening te houden met de in het Verdrag opgenomen bepalingen en waarborgen.

De Raad heeft geconstateerd dat één van de genoemde voorwaarden onder het eerste lid van voorgesteld artikel 2 (i.c. onderdeel b) bepaalt dat de rechtspersoon zodanig toegerust moet zijn dat een doeltreffende uitoefening van zijn taak verzekerd is. De Raad is in dit kader bekend met gevallen van onder de voogdij van de stichting Fundacion Guia Mi geplaatste minderjarigen zonder verblijfsstatus die voor de nodige belemmeringen in de uitoefening van zijn taak zorgen. Zo kan de stichting in kwestie door de illegale status van deze minderjarigen veel minder voor hen betekenen. De Raad vraagt zich hierbij af hoe rechtspersonen – in het licht van het gestelde onder onderdeel b – in zulke gevallen om moeten gaan met de opgedragen voogdijtaak. Mede op grond van artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind dient de overheid immers ondersteuning te geven aan de voogden en voorzieningen te creëren voor de zorg van de minderjarigen.

In het eerste lid van voorgesteld artikel 5 wordt bepaald dat de plaatsing van minderjarigen in pleeggezinnen of inrichtingen bij een schriftelijke – door de Minister vooraf goedgekeurde – overeenkomst tussen enerzijds de rechtspersoon en anderzijds de pleeggezinnen of inrichtingen moet worden geregeld. Deze overeenkomst moet in ieder geval regelen dat de minderjarigen met niet meer huishoudelijke en andere werkzaamheden mogen worden belast dan het belang van hun opvoeding gedooft. De Raad onderschrijft de strekking van hetgeen bij dit lid wordt bepaald (i.c. het waarborgen dat de zorg voor deze minderjarigen door de pleeggezinnen dan wel inrichtingen naar behoren zal plaatsvinden). De Raad is echter van mening dat deze plaatsing niet per individueel geval bij een – door de minister vooraf goedgekeurde – overeenkomst geregeld dient te worden. Geadviseerd wordt om te opteren voor (door de Minister vastgestelde) algemene voorwaarden die van toepassing zullen zijn op alle pleeggezinnen dan wel inrichtingen waar de minderjarigen (mogelijk) geplaatst worden. Hiermee wordt naar 's Raads mening – ten behoeve van de minderjarigen – immers een 'level-playing field' gewaarborgd en wordt vermeden dat er per individueel geval bij overeenkomst specifieke bepalingen opgesteld dienen te worden die tevens onnoodzakelijke administratieve lasten voor zowel de bij de overeenkomst betrokken partijen als de Minister met zich meebrengen.

De Raad heeft voorts uit de toelichting begrepen dat de bepalingen uit het ontwerp, behoudens enkele redactionele aanpassingen, overeenkomen met het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 397, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1989 no. GT 11). Gezien het laatstgenoemde besluit vóór de inwerkingtreding van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind voor Aruba in werking is getreden, begrijpt de Raad dat in dit besluit niet geregeld is dat de pleeggezinnen dan wel inrichtingen de kinderrechten moeten naleven. Nu het genoemde Verdrag medegelding heeft, adviseert de Raad om de minimale eisen voor de pleeggezinnen of inrichtingen niet te beperken tot de bepaling dat minderjarigen met niet meer huishoudelijke en andere werkzaamheden mogen worden belast dan het belang van hun opvoeding gedooft, maar deze op te rekken tot de naleving van de kinderrechten en kinderbeschermingsmaatregelen zoals opgenomen in het Verdrag.

De Raad heeft ten overvloede in het kader van de wettelijke mogelijkheid om minderjarigen onder voogdij te plaatsen van een rechtspersoon geconstateerd dat Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba niet de mogelijkheid biedt om kinderen onder toezicht te stellen van een rechtspersoon. De Raad heeft begrepen dat kinderen in de praktijk wel rechtstreeks onder toezicht van een maatschappelijk werker - werkzaam bij de stichting Fundacion Guia Mi -

worden gesteld (de gezinsvoogd). De Raad meent dat het uit praktisch oogpunt juist wenselijk is dat een rechtspersoon rechtstreeks wordt aangewezen als gezinsvoogd. Er kunnen immers situaties ontstaan waarbij een kind om bepaalde redenen niet meer onder toezicht kan staan van de aangewezen natuurlijk persoon (lees: maatschappelijk werker werkzaam bij de rechtspersoon). In zulke gevallen dient het gehele proces van de ondertoezichtstelling opnieuw opgestart te worden. Voor de effectiviteit van de ondertoezichtstelling is dit niet wenselijk; het onderbreken gaat immers ten koste van de continuïteit van het proces. De continuïteit kan daarentegen wel gewaarborgd worden als een kind direct onder toezicht van een rechtspersoon wordt gesteld. Deze kan immers in geval een maatschappelijk werker - namens de rechtspersoon optredend als gezinsvoogd van een kind – wegvalt direct zorgen voor een vervanger, zonder dat het proces hierbij onnodig wordt gestopt.

De Raad adviseert derhalve om het mogelijk te maken dat de rechter een kind onder toezicht kan stellen van een rechtspersoon.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

9. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 16, tweede lid, van de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening (AB 1990 no. GT 9)

Ingekomen: 15-10-2012. Advies: 22-10-2012, kenmerk: 141-12

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat vanwege de wetstechnisch vormgeving van voorgesteld artikel I de beoogde wijzigingen zoals voorgesteld in de onderdelen B en C niet tot stand zullen komen. In de betreffende onderdelen ontbreekt namelijk een aanduiding van de te wijzigen regeling. De Raad adviseert derhalve voorgesteld artikel I opnieuw te redigeren in die zin dat wordt aangevraagd met een aanhef waarin de te wijzigen regeling wordt opgenomen. Vervolgens kunnen gewenste wijzigingen in verschillende onderdelen worden doorgevoerd.

Artikel 2 van het Landsbesluit geneesmiddelen uitsluitend op recept afgeleverd (AB 2006 no. 69) voorziet in de intrekking van het Landsbesluit aanwijzing geneesmiddelen op recept (AB 1993 no. GT 1). Dit artikel wordt in voorgesteld onderdeel B, van artikel I, vervallen verklaard. De Raad vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van een dergelijke vervallenverklaring. Het komt de Raad voor dat hiermede de kenbaarheid en de transparantie van de wetshistorie van de betreffende regeling wordt verminderd. De Raad adviseert om in de nota van toelichting hieraan een beschouwing te wijden.

Op pagina 2 van de nota van toelichting wordt het voornemen beschreven om toekomstige wijzigingen van de lijst van uitsluitend op recept verkrijgbare geneesmiddelen te laten geschieden bij ministeriële regeling. Het is het voornemen van de regering om op korte termijn een ontwerp-landsbesluit, h.a.m., daartoe in te dienen. De Raad merkt dienaangaande op dat artikel 16, tweede lid, van de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening (AB 1990 no. GT 9) geen subdelegatie toelaat. Voor de gewenste wijziging van de betreffende lijst bij ministeriële regeling zal derhalve wijziging van artikel 16, tweede lid, van de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening (AB 1990 no. GT 9) noodzakelijk zijn.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft u mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

10. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 26 en 27 van de Landsverordening toezicht trustkantoren (AB 2009 no. 13) (Landsbesluit doorberekening toezichtskosten trustkantoren)

Ingekomen: 23-11-2012. Advies: 5-12-2012, kenmerk: 170-12

Uit het advies:

Voorts heeft de Raad met instemming kennis genomen van de vaste heffingstarieven in het onderhavige voorstel, zoals de Raad destijds ook had geadviseerd ten aanzien van het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit doorberekening toezichtskosten geldtransactiebedrijven (AB 2007 no. 18) en tot wijziging van het Landsbesluit doorberekening toezichtskosten verzekeringsbedrijf (AB 2006 no. 3), welk advies destijds is overgenomen door de regering. Vaste heffingstarieven vereenvoudigen niet alleen de uitvoering, doch kunnen ook mogelijke geschillen voorkomen inzake de berekening van de tarieven, nu het voor de betalingsplichtige (van te voren) duidelijk is welk tarief hij is verschuldigd.

Dictum: De Raad kan zich met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp verenigen en adviseert u derhalve te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen.

11. Ontwerp-landsbesluit machtiging dekking tekort Algemeen Fonds Ziektekosten 2011

Ingekomen: 4-12-2012. Advies: 12-12-2012, kenmerk: 180-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u mistdien in overweging het aan de Staten van Aruba voor te leggen.

12. Ontwerp-landsbesluit tot wijziging van het Landsbesluit verkeersregels (AB 1999 no. 39)

Ingekomen: 6-12-2012. Advies: 19-12-2012, kenmerk: 181-12

Uit het advies:

Met het ontwerp wordt beoogd nieuwe verkeersregels vast te stellen in verband met de introductie van spoorvoertuigen in het Arubaanse wegverkeer. Wegens het ontbreken van een formeelwettelijke grondslag voor de introductie van spoorvoertuigen – bijvoorbeeld in de Landsverordening wegverkeer dan wel bij een *lex specialis* - heeft de Raad geconstateerd dat naar geldend recht een spoorvoertuig onder meer valt onder de definitie van ‘voertuig’ en ‘motorvoertuig’, zoals opgenomen in artikel 1 in de Landsverordening wegverkeer (AB 1997 no. 18), alsmede de definitie van ‘motorrijtuigen’ zoals opgenomen in artikel 1 van de Landsverordening aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (AB 1999 no. GT 12). Derhalve zijn in ieder geval de voorschriften van genoemde landsverordeningen en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving van toepassing op de spoorvoertuigen. Nu deze regelgeving niet met het oog op spoorvoertuigen is geschreven, heeft dit belangrijke implicaties.

Hierna gaat de Raad – niet uitputtend – in op enkele ongewenste consequenties van het ontbreken van een formeelwettelijke grondslag dan wel formeelwettelijke uitzonderingen in opgemelde regelgeving ten behoeve van de spoorvoertuigen.

Ingevolge artikel 8 van de Landsverordening wegverkeer dienen bij landsbesluit, h.a.m., regels te worden gesteld ten aanzien van aanwijzingen die in het belang zijn van de vrijheid en de veiligheid van het verkeer, t.a.v. verkeerstekens en t.a.v. gedragsregels voor het verkeer. Hiertoe is het Landsbesluit verkeersregels (AB 1999 no. 39) tot stand gebracht. Het onderhavige ontwerp strekt tot aanpassing van dit besluit. De Raad heeft geconstateerd dat slechts de minimale aanpassingen zijn gedaan met het oog op de introductie van spoorvoertuigen en dat deze

bovendien niet afdoende zijn voor een richtige introductie van een spoorvoertuig in het Arubaanse wegverkeer.

Artikel 9 van de Landsverordening wegverkeer schrijft imperatief voor dat bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels dienen te worden gesteld ten aanzien van inrichtings- en beladingseisen voor voertuigen. Hiertoe is het Landsbesluit voorschriften voertuigen (AB 1999 no. 33) tot stand gebracht. Dit landsbesluit, h.a.m., dient te worden aangepast met het oog op de introductie van spoorvoertuigen. Bij gebreke van een regeling van de inrichtings- en beladingseisen voor spoorvoertuigen zal een spoorvoertuig niet kunnen voldoen aan de vigerende regeling en zal derhalve diens bestuurder in overtreding zijn indien het spoorvoertuig zich op de openbare weg begeeft, hetgeen strafbare feiten oplevert (vide artikel 21, Landsbesluit voorschriften voertuigen). Het aantal zit- en staanplaatsen in het spoorvoertuig dient daarenboven ingevolge artikel 1, tweede lid, van het Landsbesluit rij- en keuringsbewijzen (AB 1999 no. 61) te worden berekend.

Ingevolge artikel 10 van de Landsverordening wegverkeer dient een bestuurder van een motorvoertuig in het bezit te zijn van een geldig rijbewijs voor het besturen van een motorvoertuig waarmee wordt gereden. Het Landsbesluit rij- en keuringsbewijzen (AB 1999 no. 61) (ter uitvoering art. 10, vierde lid, van de Landsverordening wegverkeer) kent geen voorschriften met betrekking tot de aanvraag, de afgifte en de inrichting van het Arubaans rijbewijs voor spoorvoertuigen. Bij gebreke van dergelijke voorschriften voor spoorvoertuigen zal diens bestuurder in overtreding zijn indien het spoorvoertuig zich op de openbare weg begeeft, hetgeen strafbare feiten oplevert (vide artikel 40, derde lid, Landsverordening wegverkeer). Ook indien Arubus NV deze rijbewijzen zou kunnen afgeven, dient de wetgeving hierop alsnog te worden aangepast.

Artikel 17 van de Landsverordening wegverkeer schrijft voor dat een motorvoertuig over een geldig kenteken dient te beschikken. Ten aanzien van de afgifte daarvan is in het derde lid geregeld dat een kenteken bovendien slechts wordt afgegeven indien ten aanzien van het motorvoertuig een geldende verzekering is getoond, als bedoeld in artikel 11, eerste lid van de Landsverordening aansprakelijkheid motorrijtuigen. Bij gebreke van een geldig kenteken voor een spoorvoertuig zal diens bestuurder in overtreding zijn indien het spoorvoertuig zich op de openbare weg begeeft, hetgeen strafbare feiten oplevert (vide artikel 40, derde lid, Landsverordening wegverkeer).

Krachtens de Landsverordening aansprakelijkheid motorrijtuigen dient de bezitter dan wel de houder van het spoorvoertuig zich te verzekeren (bij een verzekeraar die hiervoor een vergunning heeft) tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe het spoorvoertuig in het verkeer aanleiding kan geven. Het bewijs van die verzekering dient de bestuurder te allen tijde bij zich te hebben. Het niet hebben dan wel niet bij zich hebben van een geldige verzekering is strafbaar.

Hoewel een spoorvoertuig ook valt onder de definitie van ‘motorrijtuigen’ zoals opgenomen in artikel 1 van de Landsverordening personenvervoer (AB 1995 no. GT 23), zullen de voorschriften die de vervoersvergunning en de rijvergunning regelen in principe niet van toepassing zijn op het personenvervoer door spoorvoertuigen, aangezien de spoorvoertuigen kennelijk niet tegen vergoeding personen zullen vervoeren. Het niet van toepassing zijn van de Landsverordening personenvervoer heeft evenwel ongewenste consequenties, zoals het niet van toepassing zijn van de voorschriften ten aanzien van de inrichting, deugdelijkheid, keuring en onderhoud en zindelijkheid van de motorrijtuigen, alsmede de verplichting voor een verzekering voor aansprakelijkheid jegens de vervoerde personen en derden.

Zonder aanpassing van deze regelgeving zullen spoorvoertuigen en de bestuurders die zich op de openbare weg begeven dit doen in strijd met de geldende wettelijke regels. Dit brengt niet alleen rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid met zich mee, maar bergt tevens aansprakelijkheidskwesties in zich.

Tot slot vraagt de Raad aandacht voor de kenbaarheid van de nieuwe verkeersregels en het fenomeen spoorvoertuig voor de deelnemers aan het wegverkeer en toezicht op de verkeersveiligheid. De tram zal zich juist begeven door dat deel van het Land dat de zwaarste verkeersdruk kent, waar veel oponthoud is (en met als gevolg door bestuurders vertoonde risicovol rijgedrag) en waar voetgangers (en vooral toeristen) op willekeurige plaatsen (door het gebrek aan regulatie) de openbare weg oversteken. Dit vereist een zorgvuldige voorbereiding, introductie en toezicht. Uit het onderzoek door de Raad, ook uit de informatie die zijdens het Korps Politie Aruba en de Dienst Openbare Werken is verkregen, is gebleken dat de realisatie hiervan nog enige maanden zijn beslag zal nemen.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet met de doelstelling en inhoud verenigen en adviseert u niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

13. Ontwerp-landsbesluit tot wijziging van de Landsverordening accijns op sigaretten (AB 1989 no. GT 31)

Ingekomen: 7-12-2012. Advies: 19-12-2012, kenmerk: 183-12

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

6. Excerpten van adviezen van overige ontwerpen

6.1 Initiatief-ontwerp-landsverordeningen

1. Initiatief-ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Faillissementsverordening (AB 2003 no. GT 3) tot versterking van het minnelijke traject ter voorkoming van onnodige insolventie

Ingekomen: 7-2-2012. Advies: 22-2-2012, kenmerk: 11-12

Uit het advies

Het bij voorgesteld artikel I aan de Faillissementsverordening (AB 2003 no. GT 3) toe te voegen artikel 270b bepaalt dat de schuldeisers in het kader van het verzoek tot een gedwongen schuldregeling bij deurwaardersexploot worden opgeroepen voor een hoorzitting. Dit deurwaardersexploot dient te worden gepubliceerd in ten minste één dagblad. De Raad constateert ten aanzien van deze bepaling allereerst dat nergens wordt aangegeven voor wiens rekening de kosten van het deurwaardersexploot komen. De Raad vraagt zich voorts af of de publicatie van de oproeping niet zorgt voor een nadelig (financieel-economisch) effect voor de schuldenaar. Een dergelijke publicatie wekt de indruk dat de schuldenaar in financiële moeilijkheden verkeert, met als mogelijk gevolg dat zijn situatie juist verslechtert en de gewenste 'doorstart' belemmert.

Gelet op het bovenstaande vraagt de Raad zich af waarom er voor wat betreft de oproeping van de schuldeiser(s) niet gekozen wordt voor de procedure zoals die geldt in Nederland. Conform artikel 287a, derde lid, van de Nederlandse Faillissementswet worden de schuldeisers in Nederland bij aangetekende brief door de griffier van de rechtbank opgeroepen voor een hoorzitting aangaande het verzoek tot een gedwongen schuldregeling, tenzij de rechter anders bepaalt. De Raad acht deze procedure ook vanuit kosten oogpunt geschikter en meent dat de bekendmaking hierbij beperkt blijft tot die schuldeisers die betrokken zijn bij de eerder aangeboden schuldregeling; hiermee voorkomende dat een brede publiciteit van de oproeping de schuldenaar 'financieel-economisch' nadelig kan raken. De schuldenaar heeft er belang bij alle schuldeisers te laten oproepen aangezien slechts schuldvermindering kan worden bewerkstelligd met die schuldeisers die daarmee akkoord gaan of door de rechter daartoe worden verplicht. Anders dan bij faillissement blijven de overige schulden voor het volle bedrag uitstaan.

Het bij voorgesteld artikel I aan de Faillissementsverordening toe te voegen artikel 270c bepaalt dat tegen het vonnis inzake het verzoek om gedwongen schuldregeling van de rechter in eerste aanleg, hoger beroep openstaat. Voor het hoger beroep zijn de bepalingen uit titel 7 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van Aruba (AB 2005 no. 34) van toepassing verklaard. Dit betekent dat tegen het vonnis van de rechter ex artikel 264 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van Aruba een beroepstermijn van zes weken geldt. De Raad vraagt zich - gelet op de wenselijke 'doorstart' voor schuldenaren - af waarom gekozen is voor deze beroepstermijn en niet voor een 'kortere' beroepstermijn van acht dagen zoals die ex artikel 148a van de Faillissementsverordening geldt voor de in het faillissementstraject genomen beschikkingen van de rechter inzake de homologatie van een schuldenregeling.

2. Initiatief-ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Algemene Rekenkamer Aruba voor het dienstjaar 2013

Ingekomen: 16-10-2012. Advies: behandeling voortgezet in 2013, kenmerk: 145-12

3. Initiatief-ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening inkomstenbelasting (AB 1991 no. GT 51) en de Landsverordening deviezenprovisie (AB 1990 no. GT 5)

Ingekomen: 22-10-2012. Advies: 7-11-2012, kenmerk: 149-12

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat het ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting – gelet op de doelstelling: het fiscaal aantrekkelijk maken voor afgestudeerden om terug te keren naar Aruba – onvoldoende ingaat op de hieraan ten grondslag liggende problematiek en het te verwachten effect van de voorgestelde maatregelen. Zo wordt niet duidelijk gemaakt hoe groot de groep afgestudeerden is die naar Aruba wel wil terugkeren, maar door het ontbreken van de voorgestelde belastingfaciliteiten dat niet doen. Ook wordt niet ingegaan op de sociaal-economische noodzaak dan wel het belang om deze groep terug te krijgen in Aruba (zijn er bijvoorbeeld voldoende geschikte arbeidsplaatsen en huisvesting) en in hoeverre de voorgestelde maatregelen het gewenste effect zullen hebben. De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting op deze onderdelen wordt ingegaan, om zodoende een duidelijk(er) beeld te schetsen van de aan het voorstel ten grondslag liggende problematiek en de effectiviteit van het ontwerp.

In november 2011 is de Landsverordening houdende machtiging van de minister, belast met financiën, om kwijtschelding van studieschuld te verlenen (AB 2011 no. 70) in werking getreden. Deze landsverordening regelt dat afgestudeerden die na 20 oktober 2009 hun studie hebben afgerond en voldoen aan bepaalde voorwaarden een korting van dertig procent op hun bij het Land opgebouwde studieschuld ontvangen. Ook deze regeling heeft ten doel om het aantrekkelijk te maken voor de studenten in het buitenland om terug te keren naar Aruba. Gezien die landsverordening dezelfde doelstelling heeft als het onderhavige ontwerp, vraagt de Raad zich af in hoeverre de financiële prikkels (i.c. dertig procent korting) een jaar na dato effect hebben gehad en in hoeverre deze resultaten – ter indicatie van het te verwachten effect – zijn betrokken bij de conceptie van de voorgestelde maatregelen zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp. De Raad adviseert om in de toelichting hierop in te gaan. Gezien de vergelijkbare doelstelling van de desbetreffende landsverordening adviseert de Raad bovendien – voor zover dit niet is gebeurd – om de regering te vragen om haar zienswijze inzake het onderhavige ontwerp.

De Raad vraagt zich af waarom de van dit ontwerp profiterende groep beperkt blijft tot die ex-studenten die een schuld bij het Land en/of DUO hebben en tevens de opleiding hebben afgerond. Het bevreemdt de Raad dat de vrijstelling van deviezenprovisie en de mogelijkheid om de rente op de studieschuld af te trekken van de inkomstenbelasting niet voor die ex-studenten die elders een studieschuld hebben opgebouwd dan wel de opleiding niet succesvol hebben afgerond, komt te gelden. De Raad adviseert om in deze geen ongerechtvaardigd onderscheid te maken.

In het verlengde van het voorgaande merkt de Raad tevens op dat de toelichting niet overeenkomt met de inhoud van voorgesteld artikel 1. De toelichting geeft namelijk aan dat de wijziging van de Landsverordening inkomstenbelasting (AB 1991 GT 51) geen onderscheid maakt naar het land waar de opleiding is afgerond, maar van toepassing zal zijn op *alle* belastingplichtigen die een opleiding hebben afgerond. Voorgesteld artikel 1 beperkt de mogelijkheid tot renteaftrek echter alleen tot die belastingplichtigen die een studieschuld bij de DUO of het Land hebben. De belastingplichtigen met een afgeronde opleiding die elders een

studieschuld hebben opgebouwd komen volgens dit artikel dus niet in aanmerking, hetgeen een discriminatoir gevolg heeft.

Bij voorgesteld artikel 3 wordt aan artikel 2 van de Landsverordening deviezenprovisie (AB 1990 GT 5) een derde lid toegevoegd. Dit derde lid bepaalt dat een betaling door een ingezetene ter zake van een aflossing en/of rente betreffende een studieschuld aan de DUO niet geldt als een betaling waarover deviezenprovisie dient te worden betaald, mits de ingezetene een opleiding heeft afgerond. Het is de Raad hier niet duidelijk om welke afgeronde opleiding het gaat. De voorgestelde formulering maakt het immers mogelijk dat de ingezetene die niet de op de studieschuld betrekende opleiding heeft afgerond, maar wel een andere afgeronde (lagere) opleiding heeft, ook in aanmerking komt voor deze vrijstelling van deviezenprovisie. De Raad adviseert derhalve om duidelijkheid hierin te brengen.

De Raad heeft geconstateerd dat het ontwerp wettechnisch enkele gebreken vertoont. De Raad adviseert om deze reden om het ontwerp op dit onderdeel te laten nakijken door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken. Redactionele opmerkingen – inclusief wettechnische aanpassingen ter verbetering van de inrichting van het wetsontwerp – zijn voorts in de marge van het ontwerp en de toelichting aangegeven.

Ten aanzien van de voorgestelde vrijstelling van betaling van deviezenprovisie is de Raad overigens van mening dat deze wettechnisch in het Landsbesluit regeling deviezenprovisievrijstelling (AB 1995 no. 68) geregeld dient te worden.

Dictum: De Raad kan zich weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het in behandeling te nemen, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

4. Initiatief-ontwerp-landsverordening houdende regels met betrekking tot het cremeren van lijken (Crematieverordening)

Ingekomen: 22-10-2012. Advies: 21-11-2012, kenmerk: 150-12

Uit het advies:

De mogelijkheid voor de introductie van crematie in Aruba is reeds gegeven in de Begrafenisverordening (AB 1999 no. GT 6), alwaar het tweede lid van artikel 1 stelt dat het geoorloofd is om volgens nader bij landsverordening vast te stellen regelen lijken te verbranden. De Raad moge er echter op wijzen dat het onderhavige ontwerp niet aan het bepaalde in artikel 1, eerste lid, voldoet nu de voorgeschreven ‘nader vast te stellen regelen’ in de vorm van (minimum) vereisten met betrekking tot inrichting, volksgezondheid, milieu en hinder ontbreken. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin alsnog wordt voorzien, vooral omdat, zoals hiervoor gesteld, een algemeen beleidskader ontbreekt.

De Raad is de mening toegedaan dat crematie een gangbare vorm van lijkbezorging is die een overheid mogelijk behoort te maken en vraagt zich in dit verband ten principale af of een bijzonder onderwerp als het onderhavige zich leent om bij initiatief te worden geregeld. Dit klemt des te meer nu ter zake een algemeen beleidskader ontbreekt. Mede als gevolg hiervan zijn de implicaties van het ontwerp en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk thans niet te overzien. De Raad heeft voorts geconstateerd dat het onderhavige voorstel inhoudelijk voor een belangrijk deel identiek is aan de Crematieverordening 1989 van de voormalige Nederlandse Antillen, zoals overigens ook de Crematiewet BES op deze landsverordening is gestoeld. Hoewel de Raad dit vanuit overwegingen van concordantie kan begrijpen, wil de Raad erop wijzen dat deze wetgeving verouderd is. Weliswaar heeft dit kennelijk geleid tot enkele aanpassingen. De Raad heeft ook

geconstateerd dat de onderhavige voorstellen op verschillende onderdelen afwijken zonder dat deze afwijkingen worden gemotiveerd, hetgeen in verband met concordantie ongewenst is.

Het bovenstaande vormt voor de Raad reden in dringende overweging te geven de onderhavige regeling – zo crematie ondanks de geconstateerde lacunes op korte termijn mogelijk dient te worden gemaakt - te doen beperken tot een interim-regeling en de regering te doen bewegen om – nu ook de Begrafenisverordening (AB 1999 no. GT 6) sterk is verouderd - op korte termijn tot een herziene en geïntegreerde landsverordening op de lijkbezorging te komen.

De Raad heeft onder 1.2 reeds gesteld dat mogelijkheid voor de introductie van crematie is gegeven in de Begrafenisverordening (AB 1999 no. GT 6), alwaar het tweede lid van artikel 1 stelt dat het geoorloofd is om volgens nader bij landsverordening vast te stellen regelen lijken te verbranden. Omdat hier sprake is van horizontale delegaties is voorgesteld artikel 1, eerste lid, derhalve overbodig. Ten overvloede ware in de memorie van toelichting ter verduidelijking op te nemen dat de relevante bepalingen van de Begrafenisverordening onverkort van toepassing zijn.

De Raad stelt voor om in artikel 2 te omschrijven welke gegevens in het register bijgehouden dienen te worden, zodat uitvoeringsregelgeving zoals voorgesteld in het derde lid niet noodzakelijk is. Voorts acht de Raad het niet noodzakelijk dat, wanneer de as eenmaal aan familieleden is meegegeven, zijdens de overheid nog verdere registratie wordt aangehouden inzake de verblijfplaats van de as, dan wel dat van overheidswege hierop nog enig toezicht op zou moeten worden gehouden.

Mede vanwege hetgeen de Raad heeft gesteld onder ‘Algemeen’ en zijn pleidooi voor een interim-regeling, wordt in dringende overweging gegeven in de minimumvereisten voor het houden en in gebruik hebben van een crematorium in Hoofdstuk II voorschriften op te nemen aangaande inrichting, milieu, hinder en gezondheidszorg. Het verbod zoals gegeven in voorgesteld artikel 3 tezamen met het daaraan gekoppelde vergunningsstelsel als gegeven in de artikelen 4 t/m 5 maken opname van genoemde minimumvereisten in de landsverordening zelve noodzakelijk, alsmede het opnieuw redigeren van de desbetreffende artikelen noodzakelijk. In dit kader merkt de Raad op dat voorschriften met betrekking tot wijziging van een vergunning ontbreken, en acht het nodig dat hierin alsnog wordt voorzien.

Het is de Raad niet duidelijk met welk oogmerk de bekendmakingsplicht in voorgesteld artikel 5 is opgenomen en op welke gronden derden zich tegen de afgifte van een vergunning kunnen verweren. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin duidelijkheid wordt geschapen, met name vanwege het feit dat tegen een verleende vergunning bezwaar en beroep openstaat ingevolge de Landsverordening administratieve rechtspraak. Voorts vraagt de Raad in dit verband aandacht voor de relatie met de Hinderverordening, de Landsverordening Ruimtelijke ontwikkeling, de Bouwverordening en met het milieu. Zo dient te worden geregeld dat geen materialen worden verbrand waarbij giftige gassen dan wel kwik en kwikverbindingen vrijkomen. Tevens dienen in dit verband regels te worden gesteld ten aanzien van het verstrooien van crematie-as.

Mede wegens het ontbreken van enig beleidskader ter zake acht de Raad de delegatiebepaling in voorgesteld artikel 6 te ruim. De Raad acht het onwaarschijnlijk dat thans nog niet kan worden overzien op welke gronden een vergunning kan worden ingetrokken. De Raad is van mening dat in artikel 6 dient te worden opgenomen aan welke bijzondere eisen op het gebied van volksgezondheid, milieu en openbare orde dient te worden voldaan, waardoor tevens duidelijk is op welke gronden een vergunning kan worden ingetrokken. De Raad herhaalt dat de landsverordening zelve de benodigde normstelling moet kennen, waarbij het wel mogelijk is dat aanvullende – doch niet de totale - normstelling bij landsbesluit, h.a.m., wordt geregeld.

De Raad heeft geconstateerd dat voorgesteld Hoofdstuk III geen regels bevat inzake de vaststelling van de identiteit van een lijk. Evenmin is geregeld dat bij vermoedens van een niet-natuurlijke dood voor crematie toestemming is vereist van de officier van justitie (verklaring van geen bezwaar), zo mogelijk na voorafgegane gerechtelijke schouwing. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin alsnog wordt voorzien en dat de titel van Hoofdstuk III wordt gewijzigd in: Hoofdstuk III. Identificatie, verlof tot crematie en termijnen.

Aan voorgesteld artikel 7, tweede lid, dient te worden toegevoegd: ‘dan wel een verklaring van geen bezwaar tegen crematie, afgegeven door de officier van justitie’. Voorts is verzuimd te regelen wat er dient te geschieden indien de officier van justitie meent niet tot de afgifte van een verklaring van geen bezwaar tegen crematie te kunnen overgaan.

De Raad vraagt zich af waarom in voorgesteld artikel 9 een termijn van 48 uren is gesteld. Zowel in de Wet op de lijkbezorging en de Crematiewet BES wordt een termijn van 36 uren gegeven. De toelichting geeft geen uitsluitsel waarom in het onderhavige voorstel van de elders in het Koninkrijk gebruikelijke termijn wordt afgeweken. Mede met het oog op het concordantiebeginsel geeft de Raad in overweging de termijn in overeenstemming te brengen dan wel de reden van afwijking nader toe te lichten.

De toelichting op artikel 9 stelt voorts abusievelijk dat dit artikel nagenoeg geheel overeenkomt met de bepaling van artikel 6, eerste lid, van de Begrafenisverordening; dit artikel luidt echter als volgt: ‘1. Een begraafing geschiedt niet vroeger dan 12 en niet later dan 36 uren.’

Voorts heeft de Raad geconstateerd dat een mogelijkheid tot afwijking van de in artikel 9 gegeven termijnen ontbreekt en acht het noodzakelijk dat hierin alsnog wordt voorzien.

In voorgesteld artikel 10 wordt de mogelijkheid gegeven om bij landsbesluit, h.a.m., af te wijken van het in hoofdstuk III bepaalde ten aanzien van lijken die in Aruba worden binnengebracht voor crematie. De Raad acht deze delegatiebepaling te ruim en acht het noodzakelijk dat nader wordt aangegeven in welke situaties afwijking mogelijk zal kunnen zijn. Uit de toelichting blijkt dat deze mogelijkheid vooral wordt geboden omdat opening van een kist waarin het lijk Aruba wordt binnengebracht om verschillende redenen niet wenselijk is. De Raad wijst erop dat opening van de kist met name zal zijn gericht op het vaststellen van de identiteit van een lijk, zo nodig in het kader van een gerechtelijke schouwing. De Raad heeft in dit verband reeds gewezen op het feit dat een regeling inzake de identiteitsvaststelling van een lijk in Hoofdstuk III ontbreekt en op de noodzaak om hierin alsnog te voorzien.

De Raad heeft geconstateerd dat voorgesteld artikel 12 letterlijk overeenkomt met artikel 17, eerste lid, Crematiewet BES en artikel 17, eerste lid, Crematieverordening Nederlandse Antillen. Voorts heeft de Raad geconstateerd dat in het onderhavige ontwerp er niet voor is gekozen om ook het tweede lid van artikel 17, Crematiewet BES en artikel 17, Crematieverordening Nederlandse Antillen over te nemen, inhoudende een waarborg met een justitieel belang. De Raad acht het mede met het oog op de concordantie van belang dat wordt gemotiveerd waarom in Aruba aan een dergelijke waarborg kennelijk geen behoefte is.

De Raad heeft geconstateerd dat ingevolge het eerste lid van voorgesteld artikel 13 de as na borging direct kan worden verstrooid. Dit is in afwijking van artikel 18, eerste lid, van zowel de Crematiewet BES en de Crematieverordening Nederlandse Antillen, alwaar een wachttijd van een maand is voorgeschreven. De Raad acht het mede met het oog op de concordantie van belang dat wordt gemotiveerd waarom in het onderhavige voorstel hiervan wordt afgeweken.

Voorts heeft de Raad geconstateerd dat in het onderhavige ontwerp er niet voor is gekozen om ook het derde, vierde en vijfde lid van artikel 18, van zowel de Crematiewet BES en de Crematieverordening Nederlandse Antillen over te nemen. De Raad acht het mede met het oog

op de concordantie van belang dat wordt gemotiveerd waarom in Aruba aan een dergelijke waarborg kennelijk geen behoefte is.

De Raad heeft geconstateerd dat voorgesteld artikel 14 letterlijk overeenkomt met artikel 19 van zowel de Crematiewet BES en de Crematieverordening Nederlandse Antillen, met uitzondering van de wachttijd van een maand in het tweede lid. De Raad acht het mede met het oog op de concordantie van belang dat wordt gemotiveerd waarom in Aruba in het tweede lid geen wachttijd is opgenomen. Overigens acht de Raad het voldoende indien in het tweede lid uitsluitend wordt gesproken van ‘degene die de zorg voor de asbus op zich neemt’.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 15 en 18 merkt de Raad op dat hij vooralsnog geen redenen ziet om aan de bedoelde bijzetting mede de voorwaarde te stellen van verlof van de korpchef. Ook de toelichting geeft niet aan welke openbare orde aspecten een dergelijke voorwaarde noodzakelijk maken. Deze voorwaarde ware te elimineren dan wel nader te motiveren.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 21 vraagt de Raad zich af of met ‘de Inspectie Volksgezondheid’ bedoeld wordt de Directie Volksgezondheid of de Inspectie Gezondheidszorg. In verband hiermee vide tevens voorgesteld artikel 22, eerste lid, en voorgesteld artikel 26. Overigens acht de Raad dit artikel overbodig, omdat dergelijke aanwijzingen bij landsbesluit dienen te geschieden en daarmee zijn geïndividualiseerd. In dat licht heeft een aanduiding van de dienst of directie waaronder de desbetreffende ambtenaren ressorteren geen toegevoegde waarde.

De Raad heeft geconstateerd dat onderhavige ontwerp niet de mogelijkheid biedt tot bestuurlijke handhaving. Dit is naar 's Raads mening een gemis aangezien de overtredingen op grond van onderhavig ontwerp de volksgezondheid en milieu betreffen en deze zich lenen voor het opleggen van bestuurlijke sancties. Hierbij kunnen zowel de herstelsancties, zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, alsmede de bestuurlijke boete geschikt zijn. Er kan zelfs gedacht worden aan een speciaal soort bestuursdwang voor situaties waar crematie zonder vergunning of in strijd met de verleende vergunning geschiedt met ernstig gevaar voor de volksgezondheid of milieu waardoor toezichthouders de bevoegdheid dienen te hebben om dit soort overtredingen terstond stop te kunnen zetten.

De Raad adviseert om het vierde lid van artikel 22 zodanig te wijzigen zodat het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1989 no. 70) uitdrukkelijk van toepassing wordt verklaard.

Dictum: De Raad kan zich voor het overige verenigen met de doelstelling doch niet met de inhoud van het onderhavige ontwerp en beveelt aan het onderhavige ontwerp niet verder te behandelen dan nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

5. Initiatief-ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2013

Ingekomen: 12-12-2012. Advies: de behandeling is voortgezet in 2013, kenmerk: 186-12

6.2 Voorstellen van rijkswet

1. Ontwerp-Rijkswet, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter invoering van het voorwaardelijk Nederlandschap.

Ingekomen: 30-3-2012. Advies: 18-4-2012, kenmerk: 42-12

Uit het advies:

Volgens de toelichting wordt met het onderhavige voorstel beoogd een ‘voorwaardelijk Nederlandschap’ te regelen. Het ‘voorwaardelijk Nederlandschap’ houdt in dat genaturaliseerde Nederlanders die gedurende de eerste vijf jaar van hun Nederlandschap onherroepelijk worden veroordeeld voor een misdrijf waar een gevangenisstraf van twaalf of meer jaar is bedreigd, het Nederlandschap wordt ontnomen, behoudens in die gevallen waarin dit de staatsloosheid van de desbetreffende persoon tot gevolg zal hebben.

Het voorstel vloeit voort uit het Nederlandse regeerakkoord en wordt gepresenteerd als een alternatief voor gestrande Nederlandse pogingen om het Europees Verdrag inzake Nationaliteit in diër voege te wijzigen dat de intrekkingmogelijkheden van het Nederlandschap worden verruimd. De Raad constateert dat in de toelichting niet wordt ingegaan op grond van welke probleemstelling was getracht de verruiming van intrekkingmogelijkheden in het Europees Verdrag inzake Nationaliteit te doen opnemen en waarom dit kennelijk in Europees verband niet aanvaardbaar was. Evenmin is een duidelijke probleemdefinitie aangetroffen noch wordt de noodzakelijkheid van de voorgestelde maatregel aannemelijk wordt gemaakt dan wel (empirisch) wordt onderbouwd. Er wordt volstaan met te stellen dat het invoeren van deze maatregel een extra waarborg is dat er geen potentieel criminele vreemdelingen hun verblijf onherroepelijk legaliseren door Nederlander te worden en vervolgens ernstige misdrijven plegen, zonder te onderbouwen op welke wijze en in welke mate de maatregel effect zal sorteren.

De Raad moge er in dit verband eerstens op wijzen dat de regering van Aruba geen partij is bij het Nederlandse regeerakkoord. De wenselijkheid van het onderhavige voorstel zal derhalve voor Aruba (en de andere Caribische landen van het Koninkrijk) nader dienen te worden gesubstantieerd. Inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap dient omtrent het voorstel overeenstemming te worden bereikt dan wel overleg te worden gevoerd met de (overige) partners van het Koninkrijk. Uit het Aanbiedingsformulier voor de Rijksministerraad blijkt dat omtrent de onderhavige voorstellen ambtelijk noch op regeringsniveau is overlegd dan wel overeenstemming is bereikt: er wordt zelfs vermeld dat dit niet van toepassing zou zijn. De Raad acht dit niet in overeenstemming met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en acht het op zijn plaats dat de behandeling van het onderhavige voorstel in de Rijksministerraad thans wordt aangehouden.

De Raad constateert dat - hoewel in het voorstel van Rijkswet nadrukkelijk wordt gesproken van de introductie van een ‘voorwaardelijk Nederlandschap’ - er van enige ‘voorwaardelijkheid’ geen sprake is. In tegenstelling tot hetgeen in de toelichting wordt gesteld is een vreemdeling ook in het onderhavige voorstel na vijf jaar (en niet na tien jaar) ‘definitief’ Nederlander. Met het onderhavige voorstel wordt immers een *ontbindende* voorwaarde gecreëerd, hetgeen impliceert dat het Nederlandschap (dat in volle omvang wordt verkregen) bij het voldoen aan de in het ontwerp gestelde voorwaarde wordt ingetrokken. De volwaardigheid blijkt ook uit de rechtsgevolgen die het ontwerp verbindt aan het ‘voorwaardelijk Nederlandschap’, alsmede uit het feit dat deze rechtsgevolgen en rechten bij intrekking niet met terugwerkende kracht kunnen worden ontnomen. De Raad acht derhalve de term ‘voorwaardelijk Nederlandschap’ misleidend en vraagt zich af - gezien de gestrande pogingen om deze verruiming van de intrekking van het Nederlandschap in het Europees Verdrag inzake Nationaliteit te doen

opnemen – of het onderhavige voorstel binnen Europees verband houdbaar zal zijn, mede omdat het verlies van het Nederlanderschap in voorkomende gevallen ook verlies van het burgerschap van de Europese Unie kan inhouden. De Raad acht het noodzakelijk dat aan dit aspect aandacht zal worden geschonken.

Zoals opgemerkt in onderdeel 2, ontbeert het voorstel een toereikende probleemstelling dan wel een deugdelijke (empirische) onderbouwing. De toelichting bij het voorstel verschaft geen inzicht in de omvang van het probleem, evenmin wordt aangegeven hoe groot de groep genaturaliseerde Nederlanders is die in het verleden (al dan niet binnen vijf jaar) na verkrijging van het Nederlanderschap onherroepelijk zijn veroordeeld tot een type misdrijf zoals genoemd in het voorstel. Niet duidelijk wordt gemaakt wat de consequenties zijn voor de personen die door de voorgestelde maatregel het Nederlanderschap verliezen. Met name bestaat er onduidelijkheid met betrekking tot de verblijfsstatus van die personen en rijst de vraag of zij in aanmerking kunnen komen voor een andere verblijfstitel.

Voorts wordt niet gesubstantieerd welke impact het probleem heeft op de samenlevingen in de verschillende Koninkrijksdelen en welke effecten de beoogde voorstellen zullen hebben. Deze vraagstellingen raken de legitimiteit en de proportionaliteit van het onderhavige voorstel. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin duidelijkheid wordt verschaft.

Inzake de effectiviteit van het onderhavige voorstel wijst de Raad erop dat recentelijk bij de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap is ingediend dat onder meer de bevordering van een enkelvoudige nationaliteit behelst. Hoewel de Raad van State terzake had geadviseerd het voornemen te heroverwegen, heeft het Nederlandse kabinet impliciet vastgehouden aan een aanscherping van de afstandseis, waarbij in alle gevallen waarin dit mogelijk is afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit.

Indien genoemd voorstel in werking treedt, zal - gezien artikel 8 van het Verdrag tot beperking der Staatsloosheid (New York, 30 augustus 1961) en artikel 4 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) - de voorgestelde verruiming van intrekking van het Nederlanderschap alleen toegepast kunnen worden bij personen die desondanks een dubbele nationaliteit hebben. Met het onderhavige ontwerp is hier ook rekening mee gehouden. De Raad acht het van belang dat duidelijk wordt gemaakt om welke nationaliteiten dan wel categorieën personen het in dit verband gaat, welke aantallen het betreft en wat in verband hiermee de effectiviteit van de maatregel kan zijn.

De Raad wijst in dit verband nog op een tweede aspect. Zo is bekend dat de Marokkaanse nationaliteitswetgeving het niet toestaat dat Marokkanen afstand doen van de Marokkaanse nationaliteit. Vermeden dient te worden dat de indruk wordt gewekt dat de maatregel louter tegen bepaalde bevolkingsgroepen is gericht en daarmee discriminatoir zou zijn.

Tevens is het de vraag of het gerechtvaardigd is dat alle genaturaliseerde Nederlanders, die afstand hebben gedaan van hun eerste nationaliteit en alleen de Nederlandse nationaliteit hebben, met een 'voorwaardelijkheid' worden belast die in de meeste gevallen niet geëffectueerd kan worden.

Ten aanzien van de effectiviteit merkt de Raad voorts nog op dat het ontwerp niet voorziet in een stuiting van de vijfjarentermijn in die gevallen dat de justitiabele gebruik maakt van de gehele rechtsgang tegen het desbetreffende misdrijf. Het risico bestaat dat om die reden misbruik van de rechtsgang wordt gemaakt, welke mogelijkheid overigens alleen voor draagkrachtigen open zal staan. Evenmin is er een voorziening voor die gevallen waarin een persoon voor het onherroepelijk worden van zijn veroordeling alsnog afstand doet van zijn eerdere nationaliteit, al

dan niet met het oogmerk de voorgestelde maatregel niet op hem van toepassing te doen zijn.

De toelichting stelt dat een voorwaardelijk Nederlander een volwaardig Nederlander is en dat er voor wat betreft verkrijging van het Nederlanderschap door afstamming geen verschillen zijn tussen een voorwaardelijk Nederlander en iemand die definitief het Nederlanderschap heeft verkregen.

De Raad wijst erop dat er vanwege de mogelijkheid dat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken wel degelijk verschillen zijn tussen beide ‘categorieën Nederlanders’, alsmede dat er vergaande en onwenselijke consequenties kunnen zijn voor hun kinderen indien deze minderjarig zijn en (nog) aan hun zorg zijn toevertrouwd.

Tot slot wijst de Raad erop dat de toelichting bij het onderhavige voorstel niet alleen inhoudelijk tekort schiet zoals aangegeven in onderdelen 2 en 5, maar ook qua inrichting niet is opgesteld conform de daarvoor geldende aanwijzingen voor de regelgeving.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet verenigen met het doel en de inhoud van het voorstel van rijkswet en adviseert u met het bovenstaande rekening te houden tijdens het verdere verloop van de wetgevingsprocedure.

6.3 Ontwerpen ex artikel 17 van de Landsverordening Raad van Advies

1. Ontwerp ex artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake de overgang van deeltijd naar voltijd werken van de leden van de Algemene Rekenkamer
Ingekomen: 26-11-2012. Advies: behandeling voortgezet in 2013, kenmerk: 172-12

6.4 Ontwerpen ex Comptabiliteitsverordening 1989

1. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Toerisme, Transport en Arbeid om namens het Land een dienstverleningsovereenkomst met Arubus N.V. voor de duur van 10 jaar aan te gaan.

Ingekomen: 1-3-2012. Advies: 5-3-2012, kenmerk: 24-12

Uit het advies:

In voorgesteld artikel 1 wordt de minister van Toerisme, Transport en Arbeid gemachtigd tot het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst met Arubus N.V. voor een periode van tien jaar. De Raad is van oordeel dat niet duidelijk wordt gemaakt wat de inhoud is van deze dienstverleningsovereenkomst. De memorie van toelichting geeft aangaande deze bepaling slechts aan dat het Land in het kader van een door de Aruban Investment Bank N.V. (AIB) aan Arubus N.V. gestelde voorwaarde voor het verstrekken van de lening een dienstverleningsovereenkomst met Arubus N.V. voor de periode van tien jaar dient af te sluiten, welke niet zal zorgen voor additionele financiële verplichtingen van het Land jegens Arubus N.V. Daarnaast wordt nog melding gemaakt van aan te bieden routes door Arubus N.V. Een nadere aanduiding van de door Arubus N.V. aan te bieden diensten en de daarvoor door het Land te betalen vergoeding ontbreekt echter. Deze omstandigheid heeft naar 's Raads mening tot gevolg dat de voorgestelde machtiging onvoldoende is begrensd waardoor de betrokken minister een ongeclausuleerd mandaat wordt verstrekt. Dit acht de Raad ongewenst.

Mede gezien het feit dat bij het ontwerp geen concept-dienstverleningsovereenkomst als bijlage is gevoegd, acht de Raad het noodzakelijk dat in voorgesteld artikel 1, een opsomming wordt opgenomen van de elementen waaruit de te sluiten dienstverleningsovereenkomst zal bestaan. Deze elementen kunnen vervolgens in de memorie van toelichting nader worden toegelicht. In

dit kader wijst de Raad voorts nog op het toetsingskader dat hij heeft geconcipeerd ten behoeve van toetsing door de Staten van zogenaamde machtigingsverordeningen. Dit toetsingskader is neergelegd in punt 1.5 en 1.6 van het advies van 19 mei 2010, kenmerk RvA 79-10 (bijgevoegd).

De Raad heeft uit het als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde Restructuring Plan Arubus N.V. geconstateerd dat er voor het jaar 2012 en de periode 2013 tot en met 2016 uit wordt gegaan van een jaarlijkse landsbijdrage van Afl. 5.000.000,= respectievelijk Afl. 4.000.000,=. De Raad vraagt zich af in hoeverre de voor het dienstjaar 2012 begrote landsbijdrage aan Arubus N.V. van Afl. 5.000.000,= en de in de bijlage geconstateerde toekomstige jaarlijkse dotaties aan Arubus N.V. onderdeel vormen van de aan te gane dienstverleningsovereenkomst. De Raad vraagt zich in dit kader voorts af of deze toekomstige dotaties – ongeacht de hoogtes van de exploitatietekorten van Arubus N.V. – dienen te worden beschouwd als maximumbedragen in die zin dat in geval van een lager uitvallend exploitatietekort de dotatie in relatie hiermee ook minder zal zijn dan aanvankelijk is begroot door het Land. De Raad beschouwt een dergelijke dotatie, in de vorm van een gemaximeerde verliessubsidie – gelet op de verwachte stimulerende werking – in het kader van sanering van Arubus N.V. wenselijk.

Voorgesteld artikel 2 bepaalt dat er geen vergunningen, tot het verlenen van openbare vervoersdiensten die overeenkomen met die welke door Arubus N.V. worden verleend, mogen worden verleend aan andere ondernemingen dan Arubus N.V.. De Raad acht deze bepaling mededingingsbeperkend, aangezien er een wettelijk monopolie voor Arubus N.V. wordt gecreëerd. De Raad vraagt zich af in hoeverre deze bepaling noodzakelijk is in het kader van de sanering van Arubus N.V. en adviseert om de toelichting met een beschouwing terzake uit te breiden.

Uit het bij het ontwerp gevoegde Restructuring Plan Arubus N.V. blijkt dat Arubus N.V. aan een ieder die Afl. 2000,- of minder per maand verdient een gratis smart card zal worden verschaft en dat het aantal personen, dat als zodanig in aanmerking komt voor gratis vervoer op 2.500 geschat wordt. Dit aantal wordt evenwel niet nader onderbouwd en lijkt ongeloofwaardig gezien het feit dat de beroepsbevolking van Aruba uit 46.000 personen bestaat en dat er ongeveer 5.000 werklozen zijn.

Uit meergenoemd Restructuring Plan Arubus N.V. blijkt voorts dat het Land de schuld van Arubus N.V. terzake de afdracht van loonbelasting en BBO ten bedrage van Afl. 1.826.927,= zal kwijtschelden. Ten aanzien van de afdracht van loonbelasting is Arubus N.V. weliswaar de inhoudingsplichtige, echter, de werknemers van de onderneming zijn de belastingplichtigen. Mede met het oog op de precedentscheppende werking die van deze kwijtschelding uit zal kunnen gaan vraagt de Raad zich af op welke wettelijke basis deze zal plaatsvinden alsmede in hoeverre in de begroting van het Land voor het dienstjaar 2012 hiermee rekening is gehouden.

Dictum: De Raad kan zich weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

2. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister belast met volksgezondheid, tot het aangaan van een overeenkomst voor een lange periode en tot afwijking van een drietal landsverordeningen met het oog op de verwezenlijking van nieuw bouw en renovatie van het dr. Horacio Oduber Hospitaal

Ingekomen: 23-4-2012. Advies: 9-5-2012, kenmerk: 53-12

Uit het advies:

De Raad constateert dat op 27 juni 2011 een Memorandum of Understanding (MOU) is aangegaan tussen het Land Aruba, de Stichting Onroerend Goed Aruba (SOGA) en de Stichting Ziekenverpleging Aruba (SZA) waarvan de uitvoering mede noopt tot het voorliggende ontwerp. De SZA dient als de uiteindelijke gebruiker van het dr. Horacio Oduber Hospitaal (HOH) te worden beschouwd. In dit licht wijst de Raad op de in punt 4, onderdeel b, van voornoemde MOU opgenomen verantwoordelijkheden van de SZA. Zo dient de SZA alle relevante informatie aan te leveren die vereist is voor de opstelling van de 'terms of reference' van het project. De Raad stelt terzake vast dat noch in de MOU noch in het ontwerp is voorzien in beslismomenten voor de SZA met betrekking tot de finale goedkeuring van het ontwerp van het te leveren complex en het uiteindelijk opgeleverde werk. De Raad adviseert hierin te voorzien en in de toelichting de positie van de SZA op dit onderwerp nader te verduidelijken.

De Raad acht de beschrijving van de financiële consequenties van het ontwerp in de toelichting onvoldoende concreet. Daarmede voldoet deze niet aan hetgeen is voorgeschreven in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72). In de memorie van toelichting wordt volstaan met de vaststelling dat de financiële consequenties van het ontwerp voor de dienstjaren 2012 en 2013 nihil zullen zijn en eerst vanaf 2014 zichtbaar kunnen worden gemaakt. Deze constatering gaat echter voorbij aan het feit dat het Land naar 's Raads mening voor het dienstjaar 2012 een verhoging van de middelen tegemoet kan zien van Afl. 39.9 miljoen. Het effect van een dergelijke bijdrage kan bezwaarlijk worden gekarakteriseerd als zijnde nihil. De Raad vraagt zich af of deze verhoging is opgenomen in de landsbegroting over het dienstjaar 2012.

In dit kader rijst voorts de vraag wat de hoogte van de huurprijs zal zijn die het Land op basis van de huurovereenkomst met de SOGA aan die stichting zal gaan betalen. Vervolgens zou inzichtelijk dienen te worden gemaakt hoe die huurprijs zich verhoudt met de door het Land te ontvangen huurpenningen van de SZA op grond van de te sluiten onderverhuurovereenkomst. Een effect op 's Lands financiën is bijvoorbeeld te verwachten indien het Land een hoger huurbedrag aan de SOGA betaald dan dat wordt ontvangen van de SZA op grond van de onderhuurovereenkomst. De Raad wijst er op dat indien een dergelijke situatie zich mocht voordoen wellicht ook via een verhoging van de landsbijdrage aan de Algemene Ziektekostenverzekering (AZV) kan worden voorzien in de realisering van deugdelijke zorg. Overigens dient een dergelijke bijdrage tevens te worden opgenomen in de landsbegroting.

Teneinde de financiële consequenties van het ontwerp volledig te kunnen beoordelen is het tenslotte van belang dat in de memorie van toelichting een schets van de huidige financiële toestand van het HOH wordt opgenomen. Vervolgens zouden de verschillende financierings- en exploitatiescenario's dienen te worden gepresenteerd voorzien van de effecten op de begroting van het Land op de lange termijn. Bijvoorbeeld zal als gevolg van een door het HOH te betalen huur, deze waarschijnlijk middels een verhoging van de HOH tarieven ten laste komen van de AZV. Het gevolg zal zijn dat deze additionele last hetzij door een hogere landsbijdrage hetzij door een premieverhoging van de AZV dient te worden gedekt.

Het doel van het ontwerp is het scheppen van de mogelijkheid tot het aangaan van (onder)huurovereenkomsten voor de lange termijn. Daarbij past naar het oordeel van de Raad een financiële onderbouwing die de gewenste huurtermijn bestrijkt. Met name vanwege het feit dat na oplevering van het gebouw (in 2014) de kosten voor het Land door het inwerkingtreden van de huurovereenkomst met de SOGA zullen toenemen. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin in de toelichting wordt voorzien.

Dictum: 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 te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

3. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de ministers van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur en van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie tot het verrichten van een schenking van een bedrag van afl. 100.000,- ten behoeve van het herstel van de Santa Anna-kerk

Ingekomen: 7-6-2012. Advies: 13-6-2012, kenmerk: 83-12

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden.

4. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Algemene Zaken tot het aangaan van huurovereenkomsten met de Stichting Onroerend Goed Aruba ter zake van vijf multifunctionele accommodaties

Ingekomen: 14-11-2012. Advies: 5-12-2012, kenmerk: 165-12

Uit het advies:

In voorgesteld artikel 1 wordt de periode voor het aangaan van de huurovereenkomsten op een periode van langer van vijf jaren, doch niet langer dan vijftwintig jaren gesteld. Alhoewel in artikel 22, tweede lid, van de CV 1989 wordt bepaald dat overeenkomsten slechts kunnen worden aangegaan voor een periode van niet langer van vijf jaren, kan bij landsverordening hiervan worden afgeweken. Het ontwerp strekt hiertoe. Niettemin acht de Raad de gestelde periode van niet langer dan vijftwintig jaren te onbepaald. Hierdoor wordt het immers onmogelijk om de kosten en opbrengsten voor het Land in relatie tot de looptijd van de huurovereenkomst te kunnen bepalen. Voorts acht de Raad het bezwaarlijk voorstelbaar dat in de onderhandelingen met de SOGA tot op heden geen huurtermijn is overeengekomen terwijl wel een huurprijs wordt geïndiceerd. Gelet hierop acht de Raad het noodzakelijk dat de voorgestelde huurtermijn concreet wordt aangeduid.

In de toelichting wordt aangegeven dat het gebouw van het hulpbestuurskantoor San Nicolas geschikt is om tot een MFA te worden verbouwd. Mede gelet op het gestelde in de considerans ten aanzien van de overdracht van domeingronden aan de SOGA, vraagt de Raad zich af of de domeingrond met daarop het gebouw van het Hulpbestuurskantoor San Nicolas door middel van een schenking of anderszins ook aan de SOGA zal worden overgedragen. In het licht hiervan vraagt de Raad zich af wat de financiële consequenties daarvan voor het Land zullen zijn. De Raad adviseert de toelichting uit te breiden met een beschouwing hieromtrent. Volledigheidshalve merkt de Raad hierbij nog op dat indien een schenking beoogd wordt, een machtiging bij landsverordening op grond van artikel 28 van de CV 1989 is vereist.

Voorts wordt in de toelichting vermeld dat de regering, gezien de bouwkundige staat van de gebouwen waarin de hulpbestuurskantoren te Noord, Paradera, Santa Cruz en Savaneta zijn gevestigd, geconcludeerd heeft dat die gebouwen niet geschikt zijn om verbouwd te worden tot MFA's. Dit doet de vraag rijzen of deze gebouwen, indien deze eigendom zijn van het Land, opbrengsten voor het Land kunnen opleveren door verkoop of verhuur. Indien deze gebouwen geen eigendom zijn van het Land rijst de vraag of er een besparing voor het Land kan plaatsvinden door opzegging van de betrokken huurovereenkomsten. Het gaat hierbij om zowel positieve en negatieve financiële gevolgen voor het Land die niet in de toelichting zijn opgenomen. De Raad beveelt aan om hierin alsnog te voorzien.

Een belangrijk aspect bij het ontwikkelen van de MFA's is het leggen van relaties met het aanbod van andere voorzieningen in de omgeving, zoals onderwijs bij de scholen en culturele-, sport-, en recreatieaangelegenheden in onder andere buurtcentra. Deze beschrijving acht de Raad vaag. Niet wordt aangegeven hoe de regering voornemens is voornoemde relaties vorm te geven. Deze omstandigheid bergt naar 's Raads mening het gevaar in zich dat MFA's veeleer een concurrerende rol zullen gaan spelen ten aanzien van de huidige buurtcentra voor wat betreft ontmoeting, ontwikkeling en cultuur van de bevolking in die wijken. Voorkomen dient te worden – mede vanuit financieel oogpunt - dat er ten aanzien van deze beleidsdoelstellingen dubblures optreden met de activiteiten zoals die in de bestaande buurtcentra worden ontplooid. De Raad acht een nadere toelichting terzake op zijn plaats en adviseert de memorie van toelichting met een passage hieromtrent uit te breiden.

Op grond van de aangegeven totale oppervlakte van 4713 m² en de geschatte huurprijs van Afl. 55,- zal volgens de Raad een bedrag van ruim Afls. 3 miljoen per jaar aan huurpenningen door het Land aan de SOGA voor deze vijf MFA's worden afgedragen, welk bedrag bovendien telkenjare met 1,25% van de aldan geldende huurprijs zal stijgen. Vergeleken met de huurprijs van Afl. 32,50 per m² die het Land thans aan de SOGA afdraagt voor drie kantoorpanden vraagt de Raad zich af of de geschatte huurprijs van Afl. 55,- wel gunstig is voor het Land en welke omstandigheden hebben bijgedragen aan het grote verschil in huurprijs. In dit licht vraagt de Raad zich tevens af of in de technische kosten die deel uitmaken van de geschatte huurprijs de onderhoudskosten van de MFA's zijn inbegrepen. Voorts wordt niet duidelijk of de beoogde huurprijs reeds gecommuniceerd is met de toekomstige gebruikers en of deze gebruikers de beoogde huurprijs ook hebben aangenomen. De Raad voorziet namelijk dat een huurprijs van Afl. 55,- per m² ertoe zou kunnen leiden dat geen gebruik zal worden gemaakt van een MFA om bedrijfseconomische overwegingen. De toelichting ware op dit punt uit te breiden met een beschouwing terzake.

Alhoewel de toelichting hierover zwijgt concludeert de Raad uit het 'Programma van Eisen vijf MFA's Aruba,' opgesteld door ICSadviseurs, dat in de vijf MFA's verschillende partijen straks onderdak zullen vinden en intensief gebruik van de accommodaties zullen maken. Deze partijen zijn o.m. de HBK's, de AZV, de Bibliotheek, Dimas, Directie Volksgezondheid, Directie Belastingen en Enseñansa pa Empleo. De Raad vraagt zich hierbij af hoe de gebruiksrelatie tussen het Land en de genoemde partijen zal worden vormgegeven. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan de juridische vormen van bruikleen of onderverhuur-overeenkomst. Ten aanzien van het laatstgenoemde merkt de Raad ten overvloede op dat indien beoogd wordt een onderverhuurovereenkomst voor een langere periode dan vijf jaren aan te gaan, een machtiging bij landsverordening vereist is op grond van artikel 22, tweede lid, van de CV 1989.

In hetzelfde programma van eisen wordt ook aangegeven met welke bezetting de diverse partijen in de MFA's hun diensten zullen aanbieden. In de toelichting wordt niet aangegeven of deze aanbevelingen zullen worden uitgevoerd en aangezien het hier voor een deel partijen betreft die door het Land financieel worden gedragen welke de financiële consequenties zullen zijn voor het Land als gevolg van het mogelijk inzetten van additioneel personeel.

Tenslotte wordt in de toelichting vermeld dat de inningskosten die de bestaande Hulpbestuurskantoren ontvangen van het Water- en Elektriciteitsbedrijf (WEB), de SETAR en de Fundacion Cas pa Comunidad Arubano (FCCA) voor geleverde diensten Afl. 250.000,- bedragen en dat de MFA's deze inkomsten zullen blijven behouden, waarbij de verwachting is dat deze inkomsten nog zullen toenemen. Dit doet de vraag rijzen of met deze inkomsten rekening is gehouden met de huurpenningen die aan de SOGA zullen worden afgedragen ter compensering. Daarnaast doet dit de vraag rijzen of alle genoemde partijen, zoals de SETAR en Digicel die zelf over een aantal teleshops beschikken waar hun cliënten betalingen kunnen

verrichten, gebruik van de MFA's zullen maken. De toelichting ware op dit punt uit te breiden met een nadere beschouwing.

Dictum: 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 te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

5. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie tot het verrichten van een schenking van een bedrag van Afl. 12.571,56 aan het Nederlandse Rode Kruis, Afdeling Aruba

Ingekomen: 20-12-2012. Advies: behandeling voortgezet in 2013, kenmerk: 189-12

6. Ontwerp-landsbesluit ex artikel 28 lid 2, 3 en 5 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) inzake het uitkeren van de Premio J.C. Lampe

Ingekomen: 20-12-2012. Advies: behandeling voortgezet in 2013, kenmerk: 190-12

Bijlage 1: Toetsingskader Raad van Advies

I. Beleidsanalytische toets

De beleidsanalytische toets door de Raad heeft betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid, de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsmede op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

1. Probleembeschrijving

a. probleemidentificatie en probleemdefinitie:

Hoe luidt het probleem dat het ontwerp beoogt aan te pakken/hoe is het omschreven?

Wie heeft het probleem?

Welke personen/groepen betreft het?

Om welke aantallen gaat het?

Welke (onderzoek) kennis bestaat over het probleem? Aspecten:

- Nadere beschrijving van de probleemsituatie (veronderstellingen ten aanzien van) factoren die het probleem veroorzaken
- Welke ontwikkelingen/prognose zijn te verwachten?
- Is het probleem structureel of incidenteel?
- Welke opvattingen leven er over het probleem in samenleving en bij relevante categorieën, organisaties of overheden?

b. context (het bredere kader waarin het ontwerp moet worden gezien):

Wat is de maatschappelijke context?

Wat is de context van het regeringsbeleid?

c. noodzaak/redengeving

Op welke motivering berust het aanmerken van het probleem als taak voor de overheid?

Op welke motivering berust het aanmerken van het probleem als een taak voor de wetgever?

Bestaat er (deel) verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties?

Kan de aanpak van het probleem ook worden bereikt door het gebruik of door aanpassing van al bestaande instrumenten?

d. ervaringen:

Was dit of een soortgelijk probleem eerder wettelijk geregeld? Zo ja, welke ervaringen?

Heeft de Raad eerder over dit onderwerp/aanverwant onderwerp geadviseerd? Zo ja, wat heeft de Raad toen geadviseerd?

Zijn er ervaringen terzake in andere landen?

2. Probleemaanpak

a. doel en middelen

Wat is het door de wetgever met het ontwerp beoogde doel, te bezien in relatie tot het beschreven probleem?

Zijn er meerdere doelen? Hoe verhouden deze doelen zich dan tot elkaar (bijvoorbeeld: nevensgeschikt of ondergeschikt)?

Hoe verhoudt het beleidsdoel van het ontwerp zich tot bestaande andere beleidsdoelen?

Wat zijn de voorgestelde juridische en financiële middelen? Zijn de financiële middelen toereikend? Wat is de doelgroep?

Wie moet de regeling uitvoeren? Vragen daarbij:

- Wat is de motivering van de keuze voor de met de uitvoering te belasten overheidsorganisatie
- Hoe is deze organisatie voor haar nieuwe taak toegerust?
- Hoe is het toezicht geregeld?
- Is er (mede-) verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties? Zo ja, hoe is de verhouding tot hen geregeld?

b. lasten/neveneffecten:

Welke lasten vloeien voort uit de regeling voor burgers/maatschappelijke organisaties?

Wat zijn de uitvoeringslasten voor de desbetreffende overheidsorganisatie/bestuurslaag?

Zijn de lasten evenredig?

Zijn er neveneffecten?

- Zijn deze beoogd of niet?
- Hoe kunnen ze worden gewaardeerd?

c. beleidstheorie (veronderstellingen waarop het ontwerp berust)

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de oorzaken van het probleem?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de effectiviteit van de gekozen middelen voor het bereiken van het beoogde doel?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de regeling op het gedrag van degenen (personen/organisaties) tot wie het ontwerp zich richt?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de geschiktheid van de met uitvoering te belasten organisatie?

Wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de al dan niet beoogde neveneffecten van de regeling?

3. Uitvoering

a. naleefbaarheid (i.v.m. beoogd normconform gedrag)

Is de regeling naleefbaar voor/door hen tot wie zij is gericht?

Welke nalevingproblemen worden verwacht?

b. uitvoerbaarheid

Is de regeling uitvoerbaar voor de organisaties/instanties aan wie de uitvoering wordt opgedragen?

Welke uitvoeringsproblemen en –lasten worden verwacht?

c. handhaafbaarheid

Is de regeling handhaafbaar?

Welke handhavingsproblemen en –lasten worden verwacht?

Voor deze toetsing is het nodig dat:

- de visie van de verantwoordelijke beleidsminister(s) bekend is/zijn (en is bijgesloten)
- de wettelijk voorgeschreven adviezen zijn ingewonnen (en zijn bijgesloten)
- adviezen zijn ingewonnen bij betrokken c.q. uitvoerende instanties: zowel overheid als particulier (en zijn bijgesloten)
- de memorie van toelichting inzake de beleidsaspecten volledig is en een financiële paragraaf bevat (op grond van artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989).

II. Juridische toets

De juridische toetsing van de Raad heeft met name betrekking op de rechtmatigheid van de ontwerp-regeling en op de onderlinge samenhang.

1. Toetsing aan hoger recht

Geschreven recht:

a. Verdragen

- Mensenrechtenverdragen: bijvoorbeeld het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder artikel 6, en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in het bijzonder de artikelen 14 en 26), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
- Internationale verdragen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit
- ILO-Verdragen
- Etc.

b. Het Statuut (incl. die onderdelen van de Grondwet die ingevolge het Statuut ook voor Aruba gelden)

c. De Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba

d. De Grondwet/Staatsregeling

- algemene wetten waarvan in beginsel niet bij bijzondere wet moet worden afgeweken (bijvoorbeeld)

Ongeschreven recht:

- Algemene eisen van rechtsstaat en democratie
- Beginselen van constitutioneel recht (bijvoorbeeld primaat van de wetgever, delegatie van regelgevende bevoegdheid)
- Algemene rechtsbeginselen zoals de beginselen van rechtszekerheid (duidelijkheid van normstelling, terugwerkende kracht) en van evenredigheid

Overgangsrecht

Inpassing in het bestaande recht

Is de wet nodig in het licht van de bestaande wetgeving

Plaats van het voorstel ten opzichte van reeds bestaande wettelijke regels?

Is het voorstel in harmonie met soortgelijke regelingen?

Gebruik van rechtsfiguren.

Voor deze toetsing is het nodig dat:

- technische bijstand is verleend door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken
- de memorie van toelichting terzake volledig is
- in de toelichting wordt ingegaan op mogelijke internationaalrechtelijke c.q. verdragsrechtelijke aspecten.

III. Wetstechnische toets

De wetstechnische toetsing door de Raad betreft de technische kwaliteit en de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de ontwerp initiatief-landsverordening.

De toetsing omvat:

- de structuur: is de opbouw logisch en systematisch en is er sprake van innerlijke consistentie
- de formulering
- de presentatie van het ontwerp en de toelichting

Getoetst wordt o.a. aan de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

Voor deze toetsing is het nodig dat:

- technische bijstand is verleend door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken.

Bijlage 2: Dicta van de Raad

Van het eindoordeel of ‘dicta’ van de Raad over de ontwerpen van landsverordening, de ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene regels en de ontwerpen op grond van de Comptabiliteitsverordening 1989 bestaan vijf varianten. Voor ontwerpen van landsverordening luiden die als volgt:

1. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het aan de Staten aan te bieden.
Het betreft hier een zogenaamd ‘blanco-advies’: de Raad heeft geen bezwaren tegen het ontwerp (dictum 1).
2. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
Het betreft hier een ontwerp dat geen belangrijke principiële of complexe problemen oplevert en waartegen de Raad geen bezwaren heeft (dictum 2).
3. De Raad kan zich 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.
Het betreft hier een ontwerp dat enkele problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, maar die door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (dictum 3).
4. De Raad kan zich (niet/weliswaar) met de doelstelling (en/doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
Het betreft hier een ontwerp dat belangrijke principiële of complexe problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, maar die door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (dictum 4).
5. De Raad kan zich op grond van het bovenstaande (niet/weliswaar) met de doelstelling (en niet /doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden.
Het betreft hier een ontwerp dat belangrijke principiële of complexe problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, die niet door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (dictum 5).

Ontwerpen ten aanzien waarvan het vierde en vijfde dictum is gegeven, dienen opnieuw in de ministerraad aan de orde te worden gesteld. Vide artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van het reglement van orde van de ministerraad (AB 1999 no. GT 26).

In sommige gevallen onthoudt de Raad zich van het geven van een eindoordeel. Het betreft in deze gevallen onvolledige, onafgeproduceerde of onjuiste ontwerpen.