

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Thema: Het horen van de Raad van Advies over een nota van wijziging	5
2. Bedrijfsvoering	10
2.1 Samenstelling Raad	10
2.2 Werkzaamheden	10
2.3 Consultaties	10
2.4 Werkbezoek Voorzitter Raad van Advies	10
2.5 Werkbezoeken Secretaris Raad van Advies	11
2.6 Nieuwe locatie	11
2.7 Secretariaat	11
2.8 Bipartiet overleg	11
2.9 Wetgevingsoverleg	11
2.10 Workshop Adviezen Schrijven	12
2.11 Publicatie jaarverslagen	12
3. Advisering	13
3.1 Instroom	13
3.2 Behandeling	13
3.3 Eindoordeel	14
3.4 Dicta in 2010	14
4. Excerpten van ontwerpen van landsverordening	16
5. Excerpten van ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen	63
6. Excerpten van overige ontwerpen en adviezen	72
6.1 Ontwerpen ex Comptabiliteitsverordening 1989	72
6.2 Voorstellen van rijkswet	72
6.3 Initiatief-ontwerp-landsverordeningen	72
6.4 Adviezen ex artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies	73
Bijlage: Toetsingskader Raad van Advies	74

Raad van Advies 2010



Zittende v.l.n.r.:

mr. H.A. van der Wal BA, secretaris; mr. A.J. Swaen, voorzitter; mr. A. Braamskamp, adjunct-secretaris

Staande v.l.n.r.:

mr. J.S. Kuiperdal, lid; mr. J.R. Tchong, lid; dhr. M.M. Loefstok, lid; mr. C.R. Foy, lid

Voorwoord

Voor wat betreft het verslagjaar 2010 kan de Raad van Advies met genoegen terugkijken op een productief jaar met nagenoeg geen achterstand in de van haar verwachte werkzaamheden, zulks ondanks het feit, dat de raadsleden een deeltijdfunctie hebben en daarbij bijgestaan worden door een relatief kleine staf. De Raad heeft verscheidene malen extra vergaderingen ingelast en haar gebruikelijke reces in december bekort om wetsvoorstellen te behandelen die persé ingaande 1 januari van het nieuwe jaar in werking moesten treden. De Raad heeft in het afgelopen jaar naast 12 ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen, 37 ontwerpen van landsverordening beoordeeld, waaronder een tweetal mega-ontwerpen met betrekking tot wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht.

De Raad is verheugd dat in het afgelopen verslagjaar wederom een aanvang is gemaakt met het wetgevingsoverleg: een regulier overleg tussen de actoren in het wetgevingsproces (Kabinet Gouverneur, Staten, ministerraad, Directie Wetgeving en de Raad van Advies). De bedoeling van het overleg is te komen tot een verbeterde productie en planning van wetgeving, verbetering van de kwaliteit en van begrip voor de taak, positie en werkwijze van de verschillende instanties die bij dit traject zijn betrokken. Het einde van het jaar kenmerkt zich immer door een avalanche aan wetgevingsproducten. Ook hier heeft het wetgevingsoverleg zijn diensten bewezen, nu in onderling overleg de nodige prioriteiten konden worden gesteld. Hiermee is onder meer voorkomen dat de Raad van Advies vanuit verschillende zijden met verschillende prioriteitstellingen en verzoeken tot spoedbehandeling werd benaderd.

Een fenomeen dat de Raad zorgen baart is het toenemende aantal nota's van wijziging bij wetgeving, reden waarom dit onderwerp tot thema van dit jaarverslag is gekozen. Dergelijke nota's zijn vaak een signaal dat een ontwerp met haast tot stand is gebracht, dan wel (te) lang op behandeling in de Staten wachten en dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden of inzichten. Kenmerk is dat het wijzigingen betreft van ontwerpen waaromtrent de Raad reeds heeft geadviseerd. De nota's zelve worden nauwelijks aan de Raad voorgelegd. Dit is vooral bezwaarlijk wanneer het ingrijpende wijzigingen betreft.

Ter illustratie moge ondergetekende hier een tweetal recente voorbeelden aanhalen:

1. nota van wijziging van 25 oktober 2010 bij de ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht van Aruba, waarbij o.m. uitvoering wordt gegeven aan artikel 25, tweede lid, van het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik;
2. nota van wijziging van 9 december 2010 bij de ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht van Aruba, waarbij het recht op zelfverdediging van burgers in een persoonlijke ruimte wordt verruimd.

Voor een staats- en gewoonterechtelijke uiteenzetting van deze materie moge worden verwezen naar het thema van dit verslagjaar.

Als een persoonlijk hoogtepunt heeft ondergetekende ervaren het kennismakingsbezoek aan de Raad van State in april 2010, waarbij de mogelijkheid is geboden om het samenwerkingsband tussen de beide Hoge Colleges van staat aan te halen, zulks zowel met verschillende leden van de Raad van State als met de haar ondersteunende entiteiten. Tevens is van die gelegenheid gebruik gemaakt om met zowel de Staatssecretaris van Koninkrijkszaken als met de Vaste Commissie Koninkrijksrelaties uit de Eerste Kamer van gedachten te wisselen over voor Aruba belangrijke onderwerpen.

Een minder positief punt in het verslagjaar is het feit dat de Proeve van een nieuwe landsverordening Raad van Advies niet in werking is getreden. Hoewel met dit ontwerp geen nieuwe bevoegdheden worden beoogd, is de Raad ervan overtuigd dat het ontwerp door haar inrichting en toelichting tegemoetkomt aan allerlei onduidelijkheden met betrekking tot de positie en taak die de Raad in de afgelopen 24 jaar heeft ervaren.

Ondergetekende wil eindigen met zowel collega's en de gewezen voorzitter van de Raad, die immer belangeloos bijstand verleent bij het behandelen van ontwerp- landsverordeningen tot vaststelling van de landsbegroting, als het personeel van de raad, waaronder in het bijzonder de secretaris en adjunct-secretaris, van harte te bedanken voor de welwillende medewerking en samenwerking die zij getoond hebben om van dit verslagjaar wederom een geslaagd jaar te maken voor de raad.

Oranjestad, 1 april 2011

A.J. Swaen,
Voorzitter

1. Thema: Het horen van de Raad van Advies over een nota van wijziging¹

In het dienstjaar 2010 is de Raad van Advies regelmatig geconfronteerd met vragen over de toepassing van de nota van wijziging. Zowel bij de Staten als de regering bestaat er onduidelijkheid ten aanzien van de vraag of en wanneer de Raad over een nota van wijziging moet worden gehoord. Om deze reden heeft de Raad gemeend om hieraan het thema voor het jaarverslag over het dienstjaar 2010 te wijden.

Het juridisch kader

Uit artikel V.5, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba volgt dat een ontwerp-landsverordening die door de regering bij de Staten is ingediend en nog niet door de Staten is goedgekeurd, op voorstel van een of meer leden van de Staten, en door de regering kan worden gewijzigd. Indien het initiatief tot wijziging van de regering uitgaat dan geschiedt dit door indiening van een zogenaamde nota van wijziging. Ligt het initiatief tot wijziging bij de Staten dan wordt een amendement ingediend. Het juridisch kader dat van belang is bij de beantwoording van de vraag of de Raad van Advies over nota's van wijziging dient te worden gehoord, valt uiteen in een wettelijk- en een gewoonterechtelijk kader. Deze zullen in het navolgende aan de orde komen.

Het wettelijk kader

Naast het hiervoor genoemde artikel V.5, eerste lid van de Staatsregeling van Aruba is van eminent belang dat de Staatsregeling in artikel IV.1, eerste lid, onderdeel a, dwingendrechtelijk voorschrijft dat de Raad wordt gehoord over alle ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen. Ter uitvoering en bevestiging van deze staatsrechtelijke verplichting staat in de aanhef van de nationale regelgeving: 'de Raad van Advies gehoord'. De uitzondering die de Staatsregeling biedt voor het niet horen van de Raad heeft niet betrekking op onderdelen van een ontwerp, dan wel op wijzigingen van het ontwerp nadat de Raad zijn advies heeft uitgebracht². Dit houdt in dat indien een ontwerp, waaromtrent de Raad reeds is gehoord, bij nota van wijziging wordt gewijzigd en waarvan de wijziging niet een uitvloeisel is van het advies van de Raad terzake, ten aanzien van dat onderdeel de Raad niet is gehoord. Dit levert niet alleen strijd met de Staatsregeling op, ook is er sprake van een innerlijke tegenstrijdigheid, doordat de aanhef niet voor het gehele ontwerp dekkend is. Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat in Aruba geen landsverordening tot stand is gekomen op grond van artikel IV.1, derde lid, van de Staatsregeling alwaar de gevallen zijn opgesomd waarin het horen van de Raad achterwege kan blijven³.

De in artikel V.5, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba, neergelegde wijzigingsbevoegdheid voor de regering en de Staten stelt echter niet de eis dat nota's van wijziging ter advisering aan de Raad van Advies dienen te worden voorgelegd. Geconcludeerd kan dan ook worden dat er sprake is van

¹ Hetgeen in het onderhavige wordt gesteld ten aanzien van de nota van wijziging is mutatis mutandis ook van toepassing op amendementen.

² Zie artikel IV.1, tweede lid van de staatsregeling van Aruba.

³ Dit is anders in Nederland. Artikel 15b, van de Wet op de Raad van State geeft aan in welke gevallen het horen van de Raad van State achterwege kan blijven.

conflicterende bepalingen in de staatsregeling. Teneinde dit conflict te mitigeren en recht te doen aan het primaat van de volksvertegenwoordiging in het wetgevingsproces is derhalve staatsrechtelijk gewoonterecht ontstaan waarbij de Nederlandse constitutionele verhoudingen op dit gebied als uitgangspunt hebben gediend.

Gewoonterecht

Verwacht zou kunnen worden dat een nadere regeling van de toepassing van een nota van wijziging en het horen van de Raad over een dergelijke nota zou zijn opgenomen in de 'Procedureregels voor de totstandkoming van wettelijke regelingen'⁴ (hierna: de Procedureregels). Afgezien van procedureregule 1.18 alwaar wordt voorgeschreven dat nota's van wijziging worden ondertekend door de behandelend minister en de minister van Justitie zwijgen deze sterk verouderde Procedureregels over de toepassing van de nota van wijziging. Ten gevolge hiervan wordt door de Raad en door de met wetgeving belaste directie Aanwijzing 277, tweede lid, van de Nederlandse 'Aanwijzingen voor de regelgeving' als leidraad genomen. Hierdoor is staatsrechtelijk gewoonterecht ontstaan.

Aanwijzing 277, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving luidt als volgt:

'Indien in een ingediend wetsvoorstel door de regering ingrijpende wijzigingen worden aangebracht, wordt de Raad van State over deze wijzigingen gehoord, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.'

De toelichting op deze aanwijzing vat de problematiek treffend samen:

'Of een wijziging als ingrijpend moet worden aangemerkt, zal van geval tot geval, mede in het licht van het doel van de advisering door de Raad van State, moeten worden beoordeeld. Ook wijzigingen op onderdelen kunnen van een zodanig groot belang zijn, dat het geboden is de Raad van State daarover te raadplegen. Een splitsing van een wetsvoorstel (bijvoorbeeld om controversiële en niet-controversiële gedeelten te scheiden) of een samenvoeging van twee wetsvoorstellen die nauw samenhangen, zonder dat daaruit inhoudelijk wijzigingen voortvloeien, is op zichzelf nog niet als een ingrijpende wijziging te beschouwen. Ingevolge artikel 4 van het reglement van orde voor de ministerraad beraadslaagt de ministerraad opnieuw over een wetsvoorstel, indien dit belangrijk wordt gewijzigd. De ministerraad beslist over een hernieuwde raadpleging van de Raad van State. Ook in geval van twijfel over de ingrijpendheid van een wijziging neemt de ministerraad een beslissing.'

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de regering terzake de toepassing van deze aanwijzing ruimte heeft voor een zekere belangenafweging. Dit volgt uit de zinsnede 'tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten'. Bij vornoemde belangenafweging spelen twee elementen een belangrijke rol. Teneinde de Raad van Advies te horen over een nota van wijziging:

1. dient de voorgenomen wijziging ingrijpend te zijn;
2. dienen er geen dringende redenen te zijn die zich verzetten tegen het horen van de Raad.

De belangenafweging

De Raad hecht eraan om de hiervoor genoemde elementen in de Arubaanse staatsrechtelijke context nader te duiden. Dit ter bevordering van een deugdelijke belangenafweging die ten grondslag dient te liggen aan het besluit een nota van wijziging voor te leggen aan de Raad van Advies.

⁴ Vastgesteld bij besluit van de minister van Justitie van 21 maart 1989.

Ingrijpendheid van de voorgenomen wijziging

Zoals hiervoor reeds gesteld zal de ingrijpendheid van de voorgenomen wijziging van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Een algemene regel ter beoordeling van de ingrijpendheid van de wijziging is derhalve niet te geven. Niettemin dient een nota van wijziging aan dezelfde kwaliteitseisen te voldoen als die welke gesteld worden aan ontwerp-wetgeving in het algemeen. Zo dient een nota van wijziging voorzien te zijn van een deugdelijke toelichting. Dit vereiste is neergelegd in Aanwijzing 130 van de Arubaanse Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

Het toetsingskader dat de Raad voor zijn toetsing van ontwerp-wetgeving hanteert zou naar 's Raads mening goede diensten kunnen bewijzen ter bepaling van de ingrijpendheid van een nota van wijziging. Zowel de Staten als de regering zou dit toetsingskader kunnen hanteren en daarmee tot een weloverwogen belangenafweging terzake het horen van de Raad over een nota van wijziging kunnen komen. Het toetsingskader is in dit jaarverslag opgenomen. Zo toetst de Raad of aan ontwerp-wetgeving een deugdelijke probleemstelling ten grondslag ligt. Ook aan een nota van wijziging zal een deugdelijk gemotiveerde probleemstelling ten grondslag dienen te liggen. Hieruit zou reeds een eerste inzicht kunnen worden gedestilleerd omtrent de complexiteit van de nota van wijziging. Daarmee zal tevens een eerste indicatie worden verkregen omtrent de ingrijpendheid. Voorts is van belang dat de financiële, economische, sociale en maatschappelijke gevolgen van de voorgenomen wijziging inzichtelijk worden gemaakt. Een belangrijk toetsingscriterium is in dit kader of de beoogde gevolgen van de nota van wijziging nog overeenstemmen met de beoogde gevolgen van het ontwerp. Indien hierin een afwijking bestaat, dan wel dat niet bedoelde gevolgen zullen optreden dan is ook dit een indicatie voor de ingrijpendheid van de wijziging.

In Nederland komt Aanwijzing 277 tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen regelmatig ter sprake. Het gaat hierbij in de meeste gevallen om de vraag of een nota van wijziging al dan niet ingrijpend van aard is, waarbij de Tweede Kamer en de regering verschillen van mening⁵. De Raad constateert dat in Aruba zeer sporadisch een nota van wijziging aan de Raad van Advies wordt voorgelegd⁶. De Raad acht echter in Aruba omstandigheden aanwezig die dermate verschillen van de uitvoering van het Nederlandse wetgevingsproces dat geopteerd zou moeten worden voor het voorleggen van een nota van wijziging aan de Raad.

Zo worden in Aruba met grote regelmaat nota's van wijziging staande de Statenvergadering waarin de betreffende ontwerp-landsverordening wordt behandeld, ingediend. Het behoeft geen omstandig betoog dat de voorbereidingstijd van de betreffende nota van wijziging als zeer kort is te kenmerken hetgeen veelal niet ten goede komt aan de kwaliteit van zowel inhoud als de vorm van de voorgestelde nota van wijziging. Dit klemt temeer vanwege het feit dat de Raad reeds ten aanzien van reguliere ontwerpen vaak tekortkomingen constateert met betrekking tot de doel- en rechtmatigheid van het ontwerp. Met name betreft het dan een gebrekkige problembeschrijving en onvoldoende inzicht in de gevolgen van het ontwerp. Met het oog op de waarborging van de kwaliteit van wetgeving beveelt de

⁵ Zie in dit verband ook het Jaarverslag RvS 1996, blz. 10, waarin de toenmalige vice-president Scholten het volgende opmerkte *'Indien een in reeds ingediend wetsvoorstel door de regering ingrijpende wijzigingen worden aangebracht dient, aldus de Aanwijzingen voor de regelgeving, de Raad van State over deze wijzigingen te worden gehoord. Ik moet – tot mijn spijt – regelmatig constateren dat de praktijk niet altijd in overeenstemming is met dit theoretische uitgangspunt doordat overhaasting het wint van de zorg voor de kwaliteit van wetgeving. Het zou een goede zaak zijn wanneer de regering eens een analyse zou maken van haar eigen beleid met betrekking tot het vragen van advies over nota's van wijzigingen en over die analyse met de Raad zou spreken'*. Deze analyse is nimmer gemaakt.

⁶ Dit is sinds 2004 drie keer voorgekomen.

Raad aan om bij een indiening van een nota van wijziging staande de Statenvergadering te opteren voor een adviesaanvraag aan de Raad.

Voorts dient te worden gewezen op de gebrekkige, nagenoeg afwezige ondersteuning op het gebied van wetgeving waarop Statenfracties en individuele statenleden aanspraak kunnen maken. Een systeem zoals gangbaar in Nederland waarin fractiemedewerkers ten behoeve van Tweede Kamerleden de behandeling van ontwerp-wetgeving voorbereiden, ontbreekt in Aruba. De griffie van de Staten moet thans, vanwege het gebrek aan specifieke wetgevingsexpertise, (nog) niet in staat worden geacht tot een deugdelijke ondersteuning van de Staten ten behoeve van de behandeling van wetgeving. Derhalve is het voor statenleden veelal problematisch om een nota van wijziging volledig op zijn merites te kunnen beoordelen. Deze omstandigheid wordt nog versterkt door de staatkundige realiteit in Aruba. De staatsrechtgeleerde C. Borman merkt daar in zijn bijdrage aan de gedenkbundel 'Juridisch Geweten' die ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van de Raad van Advies Aruba in mei 2011 wordt uitgegeven, het navolgende over op:

'Hierbij komt dat een dergelijke waakhondfunctie (van de Raad van Advies: red.) in een klein land als Aruba juist van extra belang is. Aruba kent maar één bestuurslaag. Er zijn dus geen decentrale besturen die tegenwicht kunnen bieden aan het centrale bestuur. De afstand tussen regering en Staten is gering, waardoor de controlerende functie van het parlement in de praktijk beperkt tot zijn recht komt. Verder heeft Aruba begrijpelijkerwijs geen tweekamerstelsel, zodat ook de toetsende functie die in Nederland de Eerste kamer heeft, ontbreekt. De regering heeft dus betrekkelijk weinig tegenspel. In die situatie is er de verleiding om zich aan een orgaan als de Raad van Advies minder gelegen te laten liggen.'

De Raad is van mening dat hetgeen Borman stelt ten aanzien van de controlerende functie van de Staten eveneens geldt voor de (mede)wetgevende functie. Ook hier is de geringe afstand tussen de regering en de Staten, gezien de stemverhouding in het parlement, mede de oorzaak voor het overnemen van de opvatting van de regering over het al dan niet ingrijpend zijn van een nota van wijziging. Zoals eerder vermeld zouden regering en Staten het toetsingskader dat gehanteerd wordt door de Raad kunnen gebruiken ter bepaling van de ingrijpendheid van de voorgestelde wijziging. Ten aanzien van deze vaststelling kan vanzelfsprekend ook immer het oordeel van de Raad worden gevraagd.

Afwijking van de hoorplicht in het geval van dringende redenen

De regering kan afwijken van de plicht tot het horen van de Raad over ingrijpende nota's van wijziging indien daartoe dringende redenen bestaan. Ter voorkoming dat al te lichtvaardig wordt besloten de Raad niet te horen over een nota van wijziging wordt gewezen op de ratio van het horen van de Raad. De Raad past een doelmatigheids- en een rechtmatigheidstoets toe, met als doel het verbeteren van het wetgevingsproduct en bestudeert de implicaties van de wijzigingen. De implicaties van de aan te brengen wijzigingen worden door de regering noch door de Staten altijd overzien, vooral indien de nota's van wijziging in der haast worden opgemaakt. Dit heeft in het verleden geleid tot diverse onwenselijke situaties. Zo zouden de perikelen rond de ID-verordening – indien de Raad terzake niet eigener beweging had opgetreden – mogelijk geleid hebben tot de ongeldigheid van de verkiezingen van de Staten in 2005⁷ en zijn bij de nota van wijziging bij de LTU (zittingsjaar 2005-2006-555) grove fouten in de LTU aangebracht, die de bevoegdheidsverdeling tussen enkele ministers en de relaties binnen het Koninkrijk hebben verstoord en die voor veel leed en onrust onder de toelatingsplichtingen hebben gezorgd. Met de consequenties hiervan heeft het Land heden ten dage nog te maken. Indien deze wijzigingen aan de Raad waren voorgelegd, had dit naar alle waarschijnlijkheid voorkomen kunnen worden.

⁷ Zie het advies dd. 7 september 2005 (RvA 222-05).

De problematiek rond de kwestie 'dringende redenen' komt in de Nederlandse parlementaire behandeling niet veel voor.⁸ Uit onderzoek van de Raad van State is gebleken dat vanaf 1995 in ongeveer 5 gevallen deze kwestie tijdens de parlementaire behandeling expliciet aan de orde is gekomen. De regering erkende weliswaar dat de nota van wijziging ingrijpende wijzigingen bevat maar dat zij toch afziet van het horen van de Raad van State (RvS). In het Draaiboek voor de wetgeving (nr. 61) staat hierover:

'Bij het beantwoorden van de vraag in welke gevallen overeenkomstig het uitgangspunt van Ar 277 wordt gehandeld, heeft de regering ruimte voor een zekere belangenafweging (zie de zinsnede "tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten"). In concreto zal die erop neerkomen dat het belang van de advisering wordt gesteld tegenover het belang van de voortgang van het betrokken wetsvoorstel.'

In de gevallen waarin de regering, ondanks dat er sprake was van een inhoudelijke nota van wijziging, af heeft gezien van nadere advisering door de Raad van State, bleek angst voor mogelijke vertraging van het wetgevingsproces de belangrijkste factor. De wetsvoorstellen dienden zo snel mogelijk in het Staatsblad te verschijnen. Opmerkelijk hierbij was dat in een aantal gevallen de Kamer zich (tevergeefs) beriep op het feit dat er een spoedprocedure voor advisering bestaat. Overigens, vanaf 1 september 2010 hebben beide Kamers o.g.v. artikel 21a, eerste lid, Wet RvS, het recht om de Afdeling advisering direct om voorlichting te vragen. Als de regering dus met een beroep op Aanwijzing 277 niet van plan is de Afdeling advisering opnieuw te horen kunnen de Kamers dit dus zelf doen.

De Raad is van mening dat de in de vorige paragraaf beschreven staatsrechtelijke realiteit in Aruba alsmede de praktische verschillen met het Nederlandse wetgevingsproces des te meer opgeld doen bij het al dan niet aannemen van een 'dringende reden' in relatie tot het horen van de Raad over een voorgenomen nota van wijziging.

Conclusie

De Raad acht het van eminent belang dat zowel door de regering als de Staten met betrekking tot het horen van de Raad over een voorgenomen nota van wijziging een deugdelijke belangenafweging plaatsvindt tussen enerzijds het belang van de deugdelijkheid van bestuur waarvoor een goede kwaliteit van wetgeving maatgevend is en anderzijds het belang van de voortgang van het wetgevingsproces. Daarbij zou niet op voorhand het laatstgenoemde belang dienen te prevaleren. Bij de belangenafweging ware de specifiek Arubaanse context te betrekken. Ter bepaling van de ingrijpendheid van de voorgenomen wijziging zou het toetsingskader zoals dat door de Raad wordt gehanteerd goede diensten kunnen bewijzen.

De Raad wijst er in dit kader op dat zowel ten aanzien van de ingrijpendheid als de aan- of afwezigheid van een dringende reden zowel door de Staten als de regering het oordeel van de Raad terzake kan worden verzocht. Tevens is het voor de Staten mogelijk de regering hieromtrent te bevragen.

⁸ Hetzelfde geldt voor de literatuur. Zo gaat T.C. Borman in zijn preadvies uit 2000 over de wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland uitvoerig in op het horen van de Raad over nota's van wijziging, maar besteedt hierbij slechts zijdelings aandacht aan het criterium 'dringende redenen'. In punt 21 van zijn preadvies vermeldt hij dat *'ook niet zelden verwezen wordt op de vertraging die het (opnieuw) horen van de RvS teweeg zou brengen. De bewindslieden die dit argument in stelling brengen hebben dan passage nr. 61 van het Draaiboek voor de wetgeving aan hun kant.'*

2. Bedrijfsvoering

2.1 Samenstelling Raad

De samenstelling van de Raad heeft in 2010 geen wijzigingen gekend en bestond op 31 december 2010 uit de volgende leden: mr. A.J. Swaen, voorzitter; mr. J.R. Tchong, lid; dhr. M.M. Loefstok, lid; mr. J.S. Kuiperdal, lid; en mr. C. R. Foy, lid.

In 2010 stond het Secretariaat van de Raad onder leiding van: mr. H.A. van der Wal BA, secretaris, en mr. A. Braamskamp, adjunct-secretaris.

2.2 Werkzaamheden

In 2010 is de Raad 35 keer in reguliere vergadering bijeen geweest. Deze vergaderingen vinden meestal een keer per week plaats op woensdag.

2.3 Consultaties

Consultaties met de Gouverneur van Aruba

De Raad heeft in het afgelopen verslagjaar diverse reguliere consultaties met de Gouverneur van Aruba gehouden. De consultaties met de Gouverneur hebben een vertrouwelijk karakter en leiden niet tot kennisneming door derden.

Consultaties met de Minister President/Minister van Algemene Zaken

De Raad heeft verschillende consultaties met de Minister President/Minister van Algemene Zaken gehouden. Deze consultaties betroffen voornamelijk de ontwerp-landsverordening Raad van Advies, ontwerpen van wetgeving in het algemeen, personeelsaangelegenheden en automatisering.

2.4 Werkbezoek Voorzitter Raad van Advies

De Voorzitter van de Raad van Advies heeft van 22 april 2010 tot 3 mei 2010 een kennismakingsbezoek gebracht aan verschillende instanties in Nederland. Samen met de Secretaris van de Raad heeft de Voorzitter bezoeken gebracht aan de Raad van State, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Academie voor de Wetgeving. De Voorzitter heeft bij deze bezoeken van gedachten gewisseld over de visie en toekomstplannen van de Raad, met name met betrekking tot de samenwerking op het gebied van onderwijs en stages.

2.5 Werkbezoeken Secretaris Raad van Advies

De Secretaris van de Raad van Advies heeft in april 2010 en november 2010 twee werkbezoeken aan Nederland gebracht. Gedurende deze bezoeken heeft de Secretaris nader onderzoek en studie gedaan terzake wetgevingsvraagstukken, en heeft overleg gevoerd met de Raad van State.

2.6 Nieuwe locatie

De Raad van Advies is per 1 maart 2010 verhuisd van Vondellaan nr. 6-D naar L.G. Smith nr. 8. De Raad is gehuisvest op de tweede verdieping van het ADRS gebouw.

2.7 Secretariaat

De bezetting van het Secretariaat werd in 2010 twee keer gewijzigd. Beleidsmedewerker drs. Ch. van Zuiden werd per 1 januari 2010 op eigen verzoek overgeplaatst. Voorts werd de vacature voor een administratief medewerker/bode, die eind december 2008 was ontstaan, in juli 2010 gevuld met de indiensttreding van mw. S. M. Carrasquero-Perez.

Eind december 2010 werd het Secretariaat bemand door de volgende personen: de Secretaris mr. H.A. van der Wal BA; de Adjunct-secretaris mr. A. Braamskamp; senior beleidsmedewerker mr. V.M.G. van der Biezen BA; bureaumanager mw. J. Laclé-Thiel, administratief medewerker mw. S.M. Carrasquero-Perez, en parttime werkster mw. C. Mackintosh-Brete.

2.8 Bipartiet overleg

Op 21 oktober 2010 vond plaats op Curaçao een bipartiet overleg tussen het Secretariaat van de Raad van Advies Aruba en het Secretariaat van de Raad van Advies Curaçao. Het Secretariaat van de Raad van Advies Aruba werd vertegenwoordigd door mr. A. Braamskamp en mr. V.M.G. van der Biezen. Een belangrijke afspraak die tijdens het overleg is gemaakt is dat de Raad van Advies van Aruba en de Raad van Advies van Curaçao elkaar in het vizier zullen houden, vooral als het gaat om advisering ter zake eenvormige landsverordeningen, belangrijke verdragen, wet- en regelgeving waarop het concordantiebeginsel van toepassing is, en belangrijke rijkswetgeving. Tevens werd tijdens het overleg afgesproken dat de Secretariaten zich zullen inspannen om tweemaal per jaar één of meerdere cursussen te organiseren. Voorts waren ook andere onderwerpen, zoals de reikwijdte van de beleidsmatige toetsing, de vormgeving van kennismanagement en een zelfstandig personeelsbeheer en rechtspositieregeling aan de orde gekomen.

2.9 Wetgevingsoverleg

In het jaar 2010 werd tot genoegen van de Raad het wetgevingsoverleg wederom ingesteld. Dit overleg heeft als doel een overzicht te krijgen van de diverse ontwerpen van wetgeving die zich in het wetgevingstraject bevinden en teneinde de afstemming tussen de actoren in het wetgevingsproces te bevorderen. De deelnemers aan dit overleg bespreken de stand van zaken, prioriteiten en actiepunten met betrekking tot de ontwerpen. Samen met de Raad van Advies nemen deel aan dit overleg de

Directie Wetgeving en Juridische Zaken, de Secretaris van de Ministerraad, De Staten, het Bureau van de Minister van Algemene Zaken, en het Kabinet van de Gouverneur. Het secretariaat van dit overleg is in handen van de Secretaris van de Ministerraad.

2.10 Workshop Schrijven van Adviezen

Op 19, 20 en 21 oktober 2010 vond plaats op Curaçao de workshop 'Schrijven van Adviezen'. Deze workshop werd door het Secretariaat van de Raad van Advies Curaçao georganiseerd en had als doelgroep de juristen die werkzaam zijn bij de Raad van Advies Curaçao en de Raad van Advies Aruba, alsmede de verschillende ministeries en wetgevingsdirecties op Curaçao en Sint Maarten. Namens de Raad hebben mr. A. Braamskamp en mr. V.M.G. van der Biezen aan deze workshop deelgenomen. De twee docenten die de workshop hebben verzorgd zijn medewerkers bij de Raad van State en waren voor deze gelegenheid speciaal naar Curaçao gereisd. De nadruk van de workshop lag op het opstellen van kwalitatief goede adviezen met toepassing van de beleidsanalytische toets en op het schrijven van leesbare adviezen.

2.11 Publicatie jaarverslagen

In 2010 heeft de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) toestemming gegeven tot het publiceren van de jaarverslagen van de Raad via de repository van de RuG. Voortaan zijn de jaarverslagen van de Raad, vanaf het jaarverslag 2004, digitaal beschikbaar via de onderstaande link:

<http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/root/Aruba/Jaarverslagen/>.

3. Advisering

3.1 Instroom

In 2010 bestond de instroom van ontwerpen die aan de Raad waren aangeboden uit 52 ontwerpen. Dit aantal is 7 ontwerpen minder vergeleken met de instroom van 2009, die uit 59 ontwerpen bestond.

Naast de 54 ontwerpen die aan de Raad waren aangeboden, dienden nog 2 ontwerpen van 2009 afgehandeld te worden. Van deze in totaal 54 ontwerpen heeft de Raad 51 afgehandeld, terwijl de behandeling van 3 ontwerpen voortgezet werd in 2011. De instroom van ontwerpen wordt weergegeven in het volgende tabel:

Overzicht instroom ontwerpen 2008-2009-2010

	2008	2009	2010
Aangeboden	76	59	52
Pending van vorig jaar	6	5	2
Totaal te behandelen	82	64	54
Hoeveelheid afgehandeld	77	62	51
Hoeveelheid voortgezet	5	2	3

3.2 Behandeling

Van de 54 te behandelen ontwerpen waren 37 ontwerpen van landsverordening; 12 ontwerpen van landsbesluit, houdende algemene maatregelen; 3 initiatief-ontwerp-landsverordeningen, en 2 ontwerpen op grond van de Comptabiliteitsverordening 1989. De 3 ontwerpen van 2009 die in 2010 nog afgehandeld dienden te worden betroffen alle drie ontwerpen van landsverordeningen. Er werden in 2010 geen voorstellen van rijkswet ontvangen.

Overzicht totaal aantal ontwerpen in 2010

	2009	2010
Ontwerp-landsverordening	33	37
Ontwerp-landsbesluit, h.a.m.	18	12
Ontwerp initiatief-landsverordening	1	3
Voorstel van rijkswet	5	-
Ontwerp ex Comptabiliteitsv. 1989	1	2

3.3 Eindoordeel

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. Deze ontwerpen worden door de Raad geretourneerd.

3.4 Dicta in 2010

In 2010 werd door de Raad bij 20 ontwerpen een blanco dictum gegeven (dictum 1), inhoudende dat de Raad geen bezwaren tegen de doelstelling en de inhoud van het ontwerp had. Bij 4 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 6 ontwerpen ernstige bezwaren aangetekend: 5 van deze ontwerpen konden naar de mening van de Raad niet naar de Staten, dan nadat aan ernstige bezwaren tegemoet zou zijn gekomen (dictum 4: niet dan nadat) en 1 van deze ontwerpen werden voorzien van het zwaarste dictum (dictum 5: niet aan de Staten aanbieden).

In 2010 werden 2 ontwerpen geretourneerd. Bij 3 ontwerpen werd de behandeling in het volgend jaar voortgezet.

Overzicht dicta in uitgebrachte adviezen in 2010

Dictum	Lv.	Landsbesluit h.a.m.	Initiatief-lv	Rijkswet	Cv 1989
1: Blanco	14	3	2	-	1
2: Aandacht	3	1	-	-	-
3: Rekening	11	7	-	-	1
4: Niet dan nadat	5	-	-	-	-
5: Niet	-	1	-	-	-
Onthouden	-	-	-	-	-
Retour	1	-	1	-	-

4. Excerpten van ontwerpen van landsverordening

1. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1989 no. GT 100) in verband met een aantal onderwerpen die nog een regeling of aanpassing in het Burgerlijk Wetboek van Aruba behoeven (Landsverordening aanvulling nieuw BWA)

Ingekomen: 22-9-2009. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 171-09

Uit het advies:

Voorgestelde wijzigingen Boek 1 BWA

In voorgesteld artikel 5a is bepaald dat de naamskeuze voor het eerste kind ook geldt voor de volgende kinderen van dezelfde ouders. De ratio is volgens de toelichting⁹ “het beginsel van eenheid van het gezin”. De Raad wil er op wijzen dat wegens het hoge aantal echtscheidingen en opnieuw samengestelde gezinnen, deze eenheid moeilijk te realiseren zal zijn, mede gezien het feit dat voorgesteld artikel 5 al meerdere mogelijkheden omvat waardoor de kinderen anders heten dan de vader en de moeder, alsmede het feit dat ingevolge voorgesteld artikel 5d bij het bereiken van de leeftijd van 16 jaar de kinderen de naamskeuze weer kunnen wijzigen. De Raad stelt derhalve voor dat per kind kan worden gekozen, waarbij de belangen van het kind in acht worden genomen.

Overigens vraagt de Raad zich af op welk onderzoek de regering zich baseert, indien zij stelt dat kinderen in het algemeen dezelfde naam willen hebben als broers en zusters.

De Raad vraagt aandacht voor de noodzaak van de Burgerlijke Stand om zich terdege voor te bereiden op de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot het nieuwe namenrecht en wijst er op dat de nodige maatregelen dienen te worden getroffen tegen fraude (met bijv. documenten) die bij een grote toeloop van inschrijvingen kan ontstaan.

De Raad stelt voor om onderdeel D, ten 2^e, de aanhef aan te vullen met de onderstreepte woorden en aldus te laten luiden: ‘2. Er wordt na het tweede lid een lid toegevoegd, luidende:’

In Onderdeel H. quater is het woord ‘wordt’ abusievelijk weggelaten voor het woord: overgegaan.

De Raad wil er op wijzen dat de stelling, dat niet valt te verwachten dat veel gebruik zal worden gemaakt van de versoepeling van het bestaande artikel 1:9, een normatieve en sexistisch getinte opvatting, die naar zijn mening niet thuishoort in een toelichting.¹⁰ Dit geldt des te meer nu met de onderhavige voorstellen discriminatie op grond van sexe wordt getracht te elimineren.

De Raad wijst erop dat in de toelichting op artikel 5, hoewel deze niet uitputtend is bedoeld, het veelgebruikte tussenvoegsel ‘der’ ontbreekt. Overigens bepleit de Raad om ter zake reeds van te voren richtlijnen op te stellen, nu deze casuïstiek zich hier te lande naar verwachting veel zal voordoen.

Voorgestelde wijzigingen Boek 3 BWA

Voorgesteld wordt de regeling van langdurig onverdeeld gebleven gemeenschappen, bestaande uit een onroerende zaak op te nemen in afdeling 4 van titel 3 van boek 3. De Raad acht opneming van de betreffende regeling in boek 3 uit wetsystematisch oogpunt onjuist. In Boek 3 wordt het vermogensrecht in het algemeen geregeld. De problematiek inzake de onverdeelde gemeenschappen

⁹ MvT, p. 4.

¹⁰ MvT, p. 5

vindt echter haar oorsprong in erfrechtelijke verkrijgingen. De Raad is van oordeel dat de voorgestelde regeling van de onverdeeld gebleven gemeenschappen voortvloeit uit vereffeningsproblematiek die is ontstaan door erfopvolging. De Raad beveelt aan de regeling van de onverdeeld gebleven gemeenschappen op te nemen in Boek 4, titel 6, afdeling 3 (vereffening van de nalatenschap).

De Raad acht de aan de regeling van de onverdeelde gemeenschappen ten grondslag liggende probleemstelling onvolledig. De regeling wordt namelijk gekenschetst als sociale wetgeving¹¹. Daarmee wordt naar 's Raads mening geïmpliceerd dat de regeling strekt ter bescherming van gebruikers van en deelgenoten aan onverdeelde gemeenschappen welke bestaan uit een onroerende zaak. Dit enkele uitgangspunt acht de Raad onjuist. De Raad acht de belangrijkste reden voor een regeling van onverdeelde gemeenschappen gelegen in de omstandigheid dat het maatschappelijk onwenselijk moet worden geacht dat onroerende zaken gedurende een zeer lange periode buiten het rechtsverkeer blijven. Indien er met bepaalde omvangrijke onroerende zaken gedurende een zeer lange termijn niets gebeurt omdat de erfgenamen het niet eens zijn, de erfgenamen niet allemaal bekend zijn of om een andere reden, dan is het voor de Arubaanse samenleving van belang dat de betreffende onroerende zaken weer in het rechtsverkeer worden gebracht. In de toelichting op artikel 200c wordt dit ook onderkend. De Raad is van mening dat het vorenstaande in het algemeen deel van de memorie van toelichting op de regeling van onverdeelde gemeenschappen tot uitdrukking moet worden gebracht.

De Raad acht dit mede noodzakelijk met het oog op een eventuele inbreuk op artikel 1, van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) alwaar het recht op het ongestoord genot van de eigendom is geregeld. Een inbreuk op het recht op het ongestoord genot van de eigendom is geoorloofd indien dit is voorzien bij wet en geschiedt in het algemeen belang. Het algemeen belang dat is gediend met de voorgestelde regeling inzake de onverdeelde gemeenschappen dient derhalve in de toelichting genoegzaam te worden omschreven.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 200b, eerste lid, vraagt de Raad zich af hoe het begrip 'gebruiker' zich verhoudt tot het begrip bezit zoals geregeld in Titel 5, van boek 3. De toelichting ware met een beschouwing terzake uit te breiden.

Voorgestelde wijzigingen Boek 4 BWA

In voorgesteld artikel 7, tweede lid, is een voorrangregeling opgenomen ter zake de voldoening van schulden ten laste van de nalatenschap. Als eerste worden de schulden voldaan zoals bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met e, van voorgesteld artikel 7. In dit kader vraagt de Raad zich af of de opsomming in artikel 7, eerste lid, onderdelen a tot en met e, onderschikkend dan wel nevenschikkend is bedoeld. Worden bijvoorbeeld de kosten van lijkbezorging (onderdeel b) betaald voordat de schulden uit belastingen die ter zake van het opvallen van de nalatenschap worden geheven (onderdeel e) worden voldaan? De Raad adviseert een verduidelijking ter zake op te nemen in de memorie van toelichting.

De Raad acht het van belang dat de op pagina 178 van de memorie van toelichting genoemde holografische uiterste wil nader wordt toegelicht.

De Raad constateert dat de toelichting op voorgesteld artikel 135 niet overeenkomt met de inhoud van het betreffende artikel. In artikel 135 wordt een regeling inzake de vermaking door de erflater aan een stichting voorgesteld terwijl op pagina 195 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het artikel overeenkomt met artikel 2:52 en derhalve kan vervallen. De Raad neemt aan dat hier sprake is van een

¹¹ MvT, p. 102

verschrijving en beveelt aan de memorie van toelichting in overeenstemming te brengen met het ontwerp.

Voorgestelde wijzigingen Boek 7 BWA

Anders dan in het Nederlands BW is voorgesteld artikel 204, tweede lid, niet van dwingend recht gemaakt. Volgens de memorie van toelichting zou indien dit wel was geschied een te vergaande inbreuk op de contractsvrijheid worden gemaakt¹². Deze opvatting wordt niet nader onderbouwd. De Raad adviseert de toelichting met een beschouwing terzake uit te breiden.

De regeling van het huurrecht zoals opgenomen in de voorgestelde titel 4, van boek 7 voorziet ondermeer in de incorporatie van (delen van) de vigerende Huurcommissie-verordening (AB 1991 no. 10) in het BWA. Naar de mening van de Raad is het doel dat door middel van de instelling van een huurcommissie wordt gediend, gelegen in het feit dat voor de overheid de mogelijkheid wordt geschapen invloed uit te oefenen op de huurprijzen en de opzegging van huurovereenkomsten waardoor extra huurbescherming voor de huurder van overheidswege kan worden gerealiseerd. Hiermede wordt een publiek doel gediend. Ten gronde acht de Raad de instelling van een huurcommissie derhalve bestuursrechtelijk van aard. Het BWA heeft echter tot doel de regeling van de rechtsverhouding tussen private (rechts)personen. Reeds vanuit wetsystematisch oogpunt is de Raad derhalve van oordeel dat een regeling betreffende de vaststelling van huurprijzen en huurgeschillen door een huurcommissie dient te worden geregeld bij bijzondere landsverordening.

De Raad constateert dat aan de huurcommissie vergaande bevoegdheden worden geattribueerd. De huurcommissie is op grond van voorgesteld artikel 246 bevoegd tot het doen van een uitspraak inzake de vaststelling van de huurprijs. Uit voorgesteld artikel 263 in samenhang met artikel 246, derde lid, leidt de Raad af dat de facto wordt beoogd de huurcommissie de status van rechter te verlenen. Deze opvatting wordt versterkt door het feit dat de huurcommissie in voorgesteld artikel 250, derde lid, en artikel 251 de bevoegdheid krijgt toebedeeld tot het geven van een bevel tot ontruiming, hetgeen een executorialie titel oplevert waarvan de secretaris een grosse kan afgeven. De vraag rijst vervolgens of de voorgestelde rechtsgang met voldoende waarborgen is omkleed. De Raad is van oordeel dat hiervan geen sprake is. In paragraaf 4 van afdeling 5, alwaar de inrichting van de huurcommissie wordt geregeld, zijn noch voor de voorzitter en leden noch voor de secretaris deskundigheidsvereisten opgenomen. Eenieder kan derhalve als lid van de huurcommissie worden benoemd. Dit klemt temeer vanwege het feit dat de huurcommissie formeel niet gekwalificeerd kan worden als rechter in de zin van de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (AB 1993 no. GT 9) waardoor de aldaar opgenomen kwaliteitseisen alsmede de waarborgen ten behoeve van een onafhankelijke taakuitoefening¹³ niet gelden voor de voorzitter, leden, plaatsvervangende leden en secretaris van de huurcommissie. Daarnaast ontbreekt een duidelijke taakstelling van de huurcommissie. In het licht van het voorgaande wijst de Raad er voorts op dat het, gezien de schaarste aan terzake gekwalificeerd personeel hier te lande, geen sinecure zal zijn om een semirechterlijk orgaan te voorzien van voldoende deskundige functionarissen. Gezien het bovenstaande dringt de Raad er op aan om de bevoegdheid tot het geven van een bevel tot ontruiming toe te delen aan de burgerlijke rechter, zulks mede met het oog op de ingrijpendheid ervan.

¹² MvT, p. 360

¹³ Zie Hoofdstuk VII, van de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (AB 1993 no. GT 9)

De Raad vraagt zich af welke rechtsactie kan worden ondernomen indien een der partijen bij de huurovereenkomst zich niet houdt aan de huurprijsvaststelling door de huurcommissie. Dit vanwege het feit dat in het ontwerp een bepaling ontbreekt waarin na de uitspraak van de huurcommissie de vastgestelde huurprijs door partijen wordt geacht te zijn overeengekomen. In het Nederlands BW is hiertoe in artikel 7:262 een voorziening opgenomen. De Raad beveelt aan in het ontwerp een overeenkomstige voorziening op te nemen.

De Raad merkt op dat op pagina 397, van de memorie van toelichting gerefereerd wordt aan artikel 253, tweede tot en met vierde lid, hetgeen niet in overeenstemming is met voorgesteld artikel 253 dat slechts twee leden telt. De Raad vraagt zich af in hoeverre er behoefte bestaat aan de vaststelling van de huurprijs van bedrijfsruimte zoals voorgesteld in artikel 274. Het komt de Raad voor dat er in Aruba geen schaarste bestaat aan bedrijfsruimte. Bovendien vraagt de Raad zich ten principale af of de overheid überhaupt de taak heeft om huurders van bedrijfsruimten en hun commerciële belangen, in bescherming te nemen. Een nadere toelichting acht de Raad op zijn plaats.

De Raad merkt op dat in voorgesteld artikel 614a, tweede lid, de vigerende voorwaarden¹⁴ voor het kunnen aangaan van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zijn gehandhaafd. Daarnaast is in voorgesteld artikel 668a, een regeling getroffen ter bescherming van de werknemer in het geval van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. De Raad constateert dat de keuze voor de handhaving van voornoemde voorwaarden niet wordt gemotiveerd. In de memorie van toelichting wordt slechts volstaan met een verwijzing naar de inspraak in de conceptvoorstellen inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd¹⁵. De Raad acht deze motivering onvoldoende. In de memorie van toelichting zou naar 's Raads oordeel de beleidsafweging van de regering terzake integraal zijn weerslag dienen te vinden. In dit kader wijst de Raad er op dat zowel in Nederland als de 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 tijd¹⁶. Uit het oogpunt van concordantie wijst de Raad voorts op de mogelijkheid dat door de voorgestelde regeling van geclausuleerde arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd de rechtsstelsels van de verschillende landen binnen het Koninkrijk uiteen gaan lopen. Ook de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie heeft in het kader van de uit te voeren rechterlijke toetsing herhaaldelijk gewezen op de noodzaak het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht zoveel mogelijk concordant in te richten. Gezien het voorgaande rijst derhalve de vraag in hoeverre en in welke omvang de Arubaanse arbeidsmarkt afwijkt 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. Indien na onderzoek terzake zou blijken dat er geen significante afwijking zou bestaan dan adviseert de Raad af te zien van opnemings van een regeling tot clausulering van de mogelijkheid tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. De memorie van toelichting ware dan ook met een beschouwing terzake uit te breiden.

¹⁴ Zoals geïntroduceerd bij landsverordening van 9 juli 1992 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (AB 1989 no. GT 100) (AB 1992 no. 78)

¹⁵ MvT, p. 415

¹⁶ Zie artikel 668a, van het Nederlands Burgerlijk Wetboek en artikel 1615fa van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen.

Met betrekking tot voorgesteld artikel 615, tweede lid, wijst de Raad op het feit dat de zogenaamde overheidscontractanten - indien de bepalingen van titel 10 van boek 7 niet van toepassing zijn verklaard - met name bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst in een nadelige rechtspositie verkeren in vergelijking met werknemers waarop de betreffende titel integraal van toepassing is. Gezien de vaste praktijk hier te lande om de bepalingen van titel 10 van boek 7 niet van toepassing te verklaren op personen in dienst van de overheid dringt de Raad aan op een wettelijke regeling teneinde de rechtspositie van deze personen te regelen. Voorgesteld artikel 615, tweede lid, geeft hiertoe een rechtsgrond.

De Raad wenst aandacht te vragen voor de opzegging van arbeidsovereenkomsten in het geval van faillissement van de werkgever. De Raad constateert dat de afwikkeling van een faillissement ernstig wordt bemoeilijkt door het feit dat ontslag van werknemers alsmede directeuren van een rechtspersoon onderhevig is aan het toestemmingsvereiste van de Directeur van de Directie Arbeid. In de periode gelegen tussen het uitspreken van het faillissement door de rechter en het verlenen van toestemming tot opzegging van de arbeidsovereenkomsten van de werknemers bestaat er immers voor de curator een doorbetalingsverplichting. Deze verplichting tot doorbetaling van de werknemers komt ten laste van de boedel en is ten nadele van andere crediteuren. In een dergelijk geval geldt in Nederland bijvoorbeeld geen toestemmingsvereiste.

Voorgestelde wijzigingen Boek 8 BWA

In onderdeel G van het ontwerp wordt bepaald dat in artikel 1309, derde lid, van Boek 8 'artikel 1593 van Boek 7A' vervangen wordt door: artikel 227 van Boek 7. Het derde lid komt dan te luiden: Op een huurovereenkomst ter zake van een te boek staand luchtvaartuig is artikel 227 van Boek 7 niet van toepassing. Volgens de toelichting (pagina 707) gaat het hier om een technische aanpassing aan het nieuwe huurrecht in titel 4 van Boek 7. Volgens de Raad is artikel 227 abusievelijk vermeld en dient dit artikel 226 van Boek 7 te zijn. In artikel 226 van Boek 7 wordt de overgang van de huur bij overdracht van de verhuurde zaken en het eindigen van de huur geregeld.

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

2. Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering van Aruba (AB 1996 no. 75) (bijzondere opsporingsbevoegdheden)

Ingekomen: 26-10-2009. Advies: 3-3-2010, kenmerk: 199-09

Uit het advies:

De Raad leidt uit het gestelde op pagina 2 van de memorie van toelichting af, dat internationale samenwerking op het gebied van criminaliteitsbestrijding de belangrijkste reden is voor de regering voor de introductie van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook de in paragraaf 9 van de toelichting geschetste noodzaak tot het inkopen van expertise terzake de toepassing van opsporingsbevoegdheden in het buitenland ondersteunt deze opvatting. De Raad acht het met het oog op de inzichtelijkheid van de problematiek van belang dat in de memorie van toelichting een indicatie wordt gegeven van rechtshulpverzoeken die door het ontbreken van de voorgestelde bijzondere opsporingsbevoegdheden niet of niet volledig konden worden gehonoreerd.

Daarnevens kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet bij de opsporing van ernstige misdrijven¹⁷. Ook hier acht de Raad de inzichtelijkheid in deze problematiek gediend bij een indicatie van het aantal opsporingsonderzoeken waarbij het ontbreken van bijzondere opsporingsbevoegdheden invloed heeft gehad op de beslissing van het openbaar Ministerie tot het niet vervolgen van een verdachte.

De toelichting geeft voorts aan dat er een toename is te constateren van de georganiseerde criminaliteit¹⁸. Deze bewering wordt verder niet gekwantificeerd. De Raad vraagt zich in dit kader af waarom in het ontwerp is geopteerd om Titel V van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering dat de bijzondere opsporingsbevoegdheden ten aanzien van georganiseerde criminaliteit regelt, niet over te nemen. Het feit dat deze opsporingsbevoegdheden in een ander Land binnen het Koninkrijk vrijwel nooit worden gebruikt¹⁹ doet niet af aan de noodzaak om in de toelichting de ernst en omvang van de problematiek inzake georganiseerde criminaliteit aan te geven.

De Raad acht de voorgestelde opsporingsbevoegdheden ingrijpend van aard. Dit heeft tot gevolg dat een nauwgezette toetsing van deze opsporingsbevoegdheden aan het EVRM noodzakelijk is. In dit verband komt het de Raad onbegrijpelijk voor dat de procureurs-generaal van de Nederlandse Antillen en Aruba, op pagina 1 van de memorie van toelichting het voornemen kenbaar maken het onderhavige ontwerp met onmiddellijke ingang als richtlijn af te zullen kondigen. De Raad acht de eventuele afkondiging van een dergelijke richtlijn niet in overeenstemming met het de verdragsrechtelijke verplichtingen voortvloeiende uit het EVRM en artikel I.16, eerste lid van de Staatsregeling van Aruba. Het ontwerp strekt er immers toe een formeelwettelijke basis te creëren voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

In artikel 8, eerste lid van het EVRM, is eenieders recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en correspondentie neergelegd. De Raad stelt vast dat een aantal van de voorgestelde bijzondere opsporingsbevoegdheden ook kunnen worden aangewend jegens derden die niet verdacht worden van enig misdrijf. Het betreft hier ondermeer de stelselmatige observatie zoals voorgesteld in artikel 177l en bevoegdheden in een besloten plaats zoals neergelegd in artikel 117p van het ontwerp.

Indien door de toepassing van deze bevoegdheden inbreuk wordt gemaakt op de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM verankerde rechten, dan zal deze ingevolge het tweede lid van artikel 8 van het EVRM slechts geoorloofd zijn indien ondermeer is voldaan aan het vereiste dat die inbreuk 'in accordance with the law' is. De toelichting stelt terecht dat volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in het nationale recht voorzienbaar dient te zijn hetgeen inhoud dat de nationale norm met voldoende nauwkeurigheid moet zijn geformuleerd om de burger in staat te stellen zijn gedrag te bepalen²⁰. De eisen die aan de voorzienbaarheid van het recht moeten worden gesteld, lijken hoger te worden naarmate de toetsbaarheid in concreto (vooraf en tevens door de betrokkene) geringer is en het (geheime) opsporingsmethoden betreft die een indringender inbreuk op de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM bedoelde rechten opleveren²¹.

¹⁷ MvT, p. 3

¹⁸ MvT, p. 2.

¹⁹ MvT, p. 23.

²⁰ MvT, p. 8.

²¹ MvT, p. 8.

De Raad vraagt zich af of met betrekking tot de toepassing van de hiervoor genoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens derden aan het vereiste van voorzienbaarheid is voldaan. De begrenzing van de kring van derden jegens wie voornoemde opsporingsbevoegdheden worden ingezet vindt plaats door het stellen van de eis dat deze inzet slechts mag plaatsvinden in het belang van het onderzoek. De Raad constateert dat hiermede een zeer ruime bevoegdheid voor de officier van justitie wordt geschapen die nauwelijks nader wordt genormeerd. Ook de memorie van toelichting geeft geen uitleg inzake de relatie tussen de verdenking van een misdrijf en de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens derden. Tevens ontbreekt in de toelichting een beschrijving van de inhoud van het onderzoeksbelang. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien.

Het hiervoor geschetste criterium van voorzienbaarheid (forseeability) en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid voor de burger om zijn gedrag te bepalen maken het naar 's Raads mening noodzakelijk dat enige in het ontwerp genoemde begrippen nader worden gedefinieerd dan wel verduidelijkt.

Het betreft in de eerste plaats het begrip 'aanwijzingen' dat zowel in relatie tot de voorkoming van terroristische misdrijven als in het kader van het verkennend onderzoek zoals voorgesteld in artikel 177z wordt gebruikt. Dit begrip behelst minder dan een strafvorderlijke verdenking waarbij ingevolge artikel 47, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (AB 1996 no. 75) (WSv) een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit dient te bestaan. Hoewel het begrip 'aanwijzing' in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt acht de Raad in het licht van artikel 8, eerste lid, van het EVRM de afwezigheid van de strafvorderlijke verdenking terzake van een dermate belang dat het onderscheid tussen dit begrip en artikel 47, eerste lid, van het WSv, eenduidig voor de justitiabelen kenbaar dient te zijn. Dit klemt temeer vanwege het feit dat nagenoeg alle voorgestelde bijzondere opsporingsbevoegdheden, die zoals eerder betoogd van zeer ingrijpende aard zijn, kunnen worden ingezet in het geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De Raad adviseert derhalve om in het ontwerp een definitie van het begrip 'aanwijzingen' op te nemen waaruit tenminste de afwezigheid van de strafvorderlijke verdenking dient te blijken.

In de tweede plaats geldt voor een beperkt aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden dat zij mogen worden ingezet indien er sprake is van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en waarvoor voorts het criterium geldt dat dit misdrijf 'gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert'. Dit criterium wordt echter niet nader toegelicht. Voor zover wordt verwezen naar de aard van het misdrijf is niet duidelijk of hier uitsluitend wordt bedoeld op de delictomschrijving in de wet, of tevens op de ernst van de vermoedelijk gepleegde of vermoedelijk beraamde feiten en de omstandigheden waaronder die feiten zijn gepleegd of worden beraamd. Daarnaast is niet duidelijk of tegen de andere door de verdachte begane misdrijven voorlopige hechtenis dient te zijn toegelaten teneinde een ernstige inbreuk op de rechtsorde te kunnen aannemen. De Raad beveelt aan de memorie van toelichting met een beschouwing ter zake uit te breiden.

Uit de jurisprudentie van het EHRM inzake het al dan niet 'in accordance with the law' zijn van inbreuken op artikel 8, van het EVRM, blijkt dat van groot belang is met welke procedurele waarborgen de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn omgeven²². Van regeringswege is gemeend om in het ontwerp een aantal waarborgen die zijn opgenomen in de Nederlandse Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (Stb. 1999, 245) (Wet BOB) welke als voorbeeld heeft gediend voor het ontwerp, niet over te nemen. Het betreft artikel 126bb, van het Nederlandse Wetboek van

²² MvT p. 9 en 10 voor wat betreft de verwijzing naar de zaak *Malone v. United Kingdom*, Judgement of 2 august 1984, Publ. ECHR, Series A, Vol. 82.

Strafvordering (NWSv) inzake de notificatieplicht aan de betrokkene na toepassing van een bijzondere opsporingbevoegdheid, artikel 126cc NWSv betreffende het bewaren en vernietigen van gegevens, 126dd aangaande het gebruik van gegevens voor een ander doel dan waartoe de bijzondere opsporingsbevoegdheid is uitgeoefend en artikel 126ee NWSv inzake de kwaliteitseisen te stellen aan technische hulpmiddelen. De Raad stelt derhalve vast dat in het ontwerp slechts de in voorgesteld artikel 177k neergelegde regeling van de interne openbaarheid terzake het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden resteert en dat verdere procedurele waarborgen ontbreken. Deze omstandigheid acht de Raad met het oog op door toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden te maken inbreuken op artikel 8, van het EVRM bezwaarlijk. Met name betreft 's Raads bezwaar het gebrek aan waarborgen indien bijzondere opsporingsbevoegdheden worden toegepast ten aanzien van derden. Door de voorgestelde regeling inzake de interne openbaarheid en het ontbreken van enigerlei vorm van notificatie is het voor de derde nagenoeg onmogelijk om kennis te nemen van het feit dat een bijzondere opsporingsbevoegdheid jegens hem is toegepast.

Daarnevens kan de derde er niet op rekenen dat gegevens die uit de jegens hem toegepaste bevoegdheden zijn verkregen door de officier van justitie op enig moment in het strafproces zullen worden vernietigd. Integendeel, het komt de regering wenselijk voor deze gegevens te bewaren vanwege het feit dat deze eventueel kunnen bijdragen aan de opheldering van andere strafbare feiten²³. De wijze waarop deze gegevens moeten worden bewaard zal nader worden uitgewerkt in een ministeriële regeling²⁴. De Raad merkt echter op dat voor de betreffende ministeriële regeling geen wettelijke grondslag is gecreëerd in het ontwerp. Daarnaast merkt de Raad op dat met het oog op het realiseren van voldoende procedurele waarborgen in het kader van inbreuken op artikel 8, van het EVRM het gebruik van gegevens afkomstig van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden voor een ander doel dan waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend in Nederland heeft geleid tot een regeling hiervan bij formele wet²⁵.

Gezien het voorgaande en het feit dat hier te lande een adequate regeling ontbreekt met betrekking tot de vernietiging van gegevens die uit strafrechtelijk opsporing zijn verkregen alsmede het ingrijpende karakter van de bijzondere opsporingsbevoegdheden acht de Raad het noodzakelijk dat in het ontwerp in ieder geval ten behoeve van derden een voorziening wordt getroffen inzake:

- de notificatie dat bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens de derde zijn toegepast;
- de mogelijkheid tot kennisneming van de daaruit verkregen gegevens;
- de vernietiging van deze gegevens.

Een regeling van de vernietiging van gegevens acht de Raad tevens van belang ten aanzien verdachten die buiten vervolging zijn gesteld.

Voor de toepassing van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden dient de officier van justitie voorafgaand aan de inzet ervan een machtiging te vorderen van de rechter-commissaris. Het betreft bevoegdheden waarmee een vergaande inbreuk op het recht op privacy kan worden gemaakt²⁶. De Raad onderschrijft dit criterium voor de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden maar is van oordeel dat voornoemde machtiging ook vereist zou dienen te zijn indien deze bevoegdheden jegens derden worden ingezet. De Raad is van oordeel dat reeds vanwege de afwezigheid van de noodzaak tot een strafvorderlijke verdenking -waartoe jegens een verdachte een 'redelijk vermoeden van schuld' dient te bestaan en waardoor het strafrechtelijk

²³ MvT p. 24.

²⁴ MvT p. 25.

²⁵ Zie art. 126dd NSv.

²⁶ MvT p. 27.

onderzoek wordt genormeerd- een vergaande inbreuk op het recht op privacy van de derde wordt gemaakt. Daarnaast maakt de in punt 1.6 gesignaleerde afwezigheid van voldoende procedurele waarborgen voor de derde alsmede de kleinschaligheid en de beperkte bezetting van het Openbaar Ministerie²⁷ betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens derden noodzakelijk. Op deze wijze wordt naar de mening van de Raad ook beter aangesloten bij de uitspraak van het EHRM in de zaak *Klass v. Germany* waarin, in het geval het gevaar bestaat dat bijzondere opsporingsbevoegdheden willekeurig worden toegepast, rechterlijk toezicht terzake wenselijk werd geacht²⁸.

Ontwerp-landsverordening

In voorgesteld artikel 177k, eerste lid, wordt de officier van justitie verplicht tot voeging van de processen-verbaal en andere voorwerpen waaraan gegevens kunnen worden ontleend die zijn verkregen door de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij de processtukken, voor zover die voor het onderzoek in de zaak van enige betekenis zijn. De Raad acht het met het oog op de rechtspraak wenselijk dat het criterium 'enige betekenis' nader wordt toegelicht. Met name is van belang dat gegevens die van enige betekenis zijn, zowel een belastend als ontlastend karakter kunnen hebben.

De Raad vraagt zich af waarom in artikel 117l, tweede lid, de betreding van een woning wordt uitgesloten. In het licht van de jurisprudentie van het EHRM, waarin is beslist dat het begrip 'woning' ook bedrijfs- en beroepsruimten omvat²⁹ bestaat naar 's Raads mening de mogelijkheid dat de effectiviteit van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zal verminderen. De Raad acht het wenselijk dat de memorie van toelichting met een beschouwing terzake wordt uitgebreid.

Ten aanzien van de toepassing van een technisch hulpmiddel zoals voorgesteld in artikel 177l, derde lid, heeft de Raad in onderdeel 1.6 opgemerkt dat waarborgen dat deze hulpmiddelen aan technische kwaliteitseisen voldoen, ontbreken. De Raad acht het noodzakelijk dat in een voor de burger kenbare wijze wordt voorzien in de aan dergelijke apparatuur te stellen eisen.

Met betrekking tot voorgesteld artikel 177m, vraagt de Raad zich af of het bevel tot infiltratie tevens de mogelijkheid tot toepassing van pseudo-koop of –dienstverlening omvat of dat hiertoe een afzonderlijk bevel op grond van artikel 177n is vereist. De toelichting ware met een beschouwing terzake uit te breiden.

De Raad stelt vast dat voor de toepassing van de pseudo-koop of –dienstverlening zoals neergelegd in artikel 177n geen voorafgaande schriftelijke toestemming van de Procureur-generaal is voorgeschreven. In het algemeen is deze toestemming vereist indien er een groot afbreukrisico voor de feitelijke uitvoerder bestaat³⁰. De Raad is van mening dat dit afbreukrisico ook kan bestaan in het geval van pseudo-koop of dienstverlening, ondanks het eenmalige karakter daarvan. De Raad adviseert om in artikel 177n het toestemmingsvereiste op te nemen.

Kenmerk van de in voorgesteld artikel 177o, geregelde bevoegdheid tot het stelselmatig inwinnen van informatie is dat dit geschiedt door middel van misleiding. De opsporingsambtenaar is immers voor de

²⁷ MvT p. 24.

²⁸ *Klass v. Germany*, Judgement of 6 september 1978, Publ. ECHR, Series A, Vol. 25, § 56.

²⁹ Arrest Niemietz, EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400

³⁰ MvT p. 27.

verdachte niet als zodanig herkenbaar. De betreffende opsporingsbevoegdheid wordt in Nederland ook toegepast jegens verdachten die in preventieve hechtenis verkeren en thans wordt de mogelijkheid geschapen om dit ook in Aruba te laten plaatsvinden. In het licht van de zaak Allan³¹, waarin strijd met artikel 6, van het EVRM werd aangenomen in het geval van de inzet van een informant in deze fase, acht de Raad het wenselijk dat in de toelichting de verhouding van het stelselmatig inwinnen van informatie tot artikel 6, van het EVRM wordt belicht.

De Raad mist in de toelichting een beschouwing inzake de reikwijdte van de bevoegdheden in een besloten plaats, zoals geregeld in artikel 177p, van het ontwerp, met het oog op het veiligstellen van sporen. Wanneer de besloten plaats is betreden is het immers voor de opsporingsambtenaar van belang te weten welke handelingen hij mag verrichten terzake het veiligstellen van sporen.

Voorgesteld artikel 177p, regelt daarnaast de bevoegdheid tot plaatsing van een technisch hulpmiddel in een besloten plaats teneinde de verplaatsing van een goed vast te kunnen stellen. Deze plaatsing kan er volgens de Raad toe leiden dat daardoor tevens personen worden geobserveerd en vraagt zich derhalve af of in een dergelijk geval tevens een bevel op grond van artikel 177l, noodzakelijk is.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot het opnemen van communicatie zoals geregeld in artikel 177r is het naar 's Raads oordeel van belang dat medewerking wordt verkregen van de aanbieders van communicatiediensten. Het bevel in het eerste lid, van artikel 177r is echter slechts gericht aan de opsporingsambtenaar. De Raad acht het noodzakelijk dat een voorziening wordt getroffen teneinde de medewerking van aanbieders van communicatiediensten te garanderen.

De steunbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 177u, eerste lid van het ontwerp kan ondermeer worden toegepast in het geval van het opnemen van communicatie zoals geregeld in voorgesteld artikel 177r. Voor de toepassing van de bevoegdheid tot het opnemen van communicatie is machtiging vereist door de rechter-commissaris. Het bevreemdt de Raad derhalve dat voor toepassing van de bevoegdheid tot het gebruik van scanapparatuur zoals neergelegd in voorgesteld artikel 177u geen voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris is voorgeschreven. Het komt de Raad voor dat door het gebruik van scanapparatuur een vergaande inbreuk op de privacy van de gebruiker van een communicatiedienst wordt gemaakt. Dit klemmt temeer vanwege het feit dat deze gebruiker niet noodzakelijkerwijs de verdachte hoeft te zijn.

De Raad vraagt zich af op welke ambtenaar wordt gedoeld in voorgesteld artikel 177u, tweede lid, en onder welke dienst deze ressorteert. De Raad wijst er op dat er bij verschillende overheidsdiensten naast ambtenaren ook arbeidscontractanten werkzaam zijn jegens wie het wellicht wenselijk is een bevel als bedoeld in artikel 177u, eerste lid te geven.

Het voorgestelde artikel 177w, geeft een regeling omtrent de inzet van burgerinformanten. Hiertoe wordt een schriftelijke overeenkomst voorgeschreven waarin de rechten en plichten van de informant worden vermeld. De Raad stelt vast dat een inhoudelijke beschouwing over de inhoud van een dergelijke overeenkomst in de toelichting ontbreekt. De toelichting dient te worden aangevuld. Daarbij dient tevens te worden ingegaan op mogelijke problemen bij de uitvoering van de overeenkomst. Hierbij dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan het onderwerp wanprestatie en aansprakelijkheid van zowel contractpartijen als het Land.

Voorts vraagt de Raad zich af of de overeenkomst op grond van artikel 177k, bij de processtukken zal worden gevoegd.

³¹ EHRM, 5 november 2002, NJ 2004, 262.

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

3. Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 1991 no. GT 50) en de Landsverordening meldplicht ongebruikelijke transacties (AB 1995 no. 85) (herziening strafbaarstelling terrorismefinanciering, uitbreiding kring toezichthouders MOT)

Ingekomen: 19-1-2010. Advies 27-1-2010, kenmerk: 12-10

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 tot wijziging van de Landsverordening logeerbeasting (AB 1989 no. GT40) (aanpassing tarief v.d. logeerbeasting)

Ingekomen: 23-2-2010. Advies: 10-3-2010, kenmerk: 44-10

Uit het advies:

Met betrekking tot de doelstelling van het onderhavige ontwerp wil de Raad aandacht vragen voor het feit dat de oprichting van het desbetreffende fonds vooraf gaat aan het voorzien in de voeding van een dergelijk fonds. Immers, een groot aantal aspecten is thans nog niet duidelijk. Zo rijst de vraag of de regering voornemens is een begrotingsfonds in te stellen dan wel anderszins middelen ter beschikking wil stellen om doelbestedingen te doen. Deze keuze heeft implicaties met betrekking tot de Comptabiliteitsverordening 1989. Met de doelbestemming wordt een aanzienlijk deel onttrokken aan 's Lands middelen en daarmee aan het budgetrecht van de Staten. De Raad acht het van belang dat aan de Staten van Aruba derhalve eerst - dan wel gelijktijdig - een ontwerp met betrekking tot de oprichting en taak en doelstelling van een toerismefonds wordt voorgelegd.

Van het voorgenomen fonds dient voorts vooral duidelijk te zijn waar het voor is bedoeld, onder wiens verantwoordelijkheid het fonds valt, wie het fonds beheert, alsmede hoe het toezicht zal zijn geregeld op de doelmatige en rechtmatige aanwending van de middelen. Met betrekking tot de doelstelling maakt de Raad uit de considerans op dat het zal betreffen: een 'fonds voor de promotie van Aruba in het buitenland'. In de toelichting, die formeel geen kracht van wet heeft, staat dat het fonds mede 'voor het verbeteren van het toeristische product Aruba' zou zijn bedoeld. Indien deze brede taakstelling het beoogde doel is, dan dient dit niet alleen uit de tekst van de onderhavige lands-verordening te blijken, doch vooral uit een landsverordening houdende voorzieningen tot instelling van enig fonds. Het komt de Raad voor dat de aanwending van de 's Lands middelen tevens dient te zijn gericht op de hier te lande benodigde investeringen in infrastructuur en kwaliteit van het product Aruba en zich niet dient te beperken tot het feitelijk voor rekening nemen van de wervingskosten van de hotelsector. In dat verband merkt de Raad op dat niet kenbaar is gemaakt wat de (financiële) bijdrage van de private sector zal zijn aan dit fonds, waarmee wordt beoogd de 'opvattingen (van de) prive sector in acht (te) nemen' (vide pagina 1 van de toelichting).

Met betrekking tot de doelmatigheid wil de Raad erop wijzen dat niet wordt aangetoond waarom het instellen van een apart fonds doelmatig is. Van welke rekening de te maken kosten worden betaald, heeft op zich geen invloed op werkwijze of doelmatigheid van een Tourism Board.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat een financiële paragraaf ontbreekt, waardoor onder meer geen inzicht wordt verkregen in:

1. de middelen:
 - a. wat wordt jaarlijks gegeneerd aan logeerbelasting? Volgens opgave van de Belastingdienst bedroeg de logeerbelasting over het jaar 2009 ruim 33 miljoen florin;
 - b. wat zal naar verwachting de additionele opbrengst zijn van de onderhavige voorgestelde verhoging?
 - c. worden de volledige opbrengsten gealloceerd aan het fonds, of uitsluitend de verhogingen?
 - d. wat zijn de bijdragen van de private sector?
2. de kosten:
 - a. wat zijn de kosten van de Tourism Board?
 - b. wat zijn de doelstellingen van het fonds en wat zijn de in verband daarmee te maken kostenposten en ramingen?

De Raad merkt op dat de voorgestelde verhoging aanzienlijk is: uit voorgesteld Artikel II volgt dat de eerste tranche (van 6 naar 7,5%) een verhoging van 25% bedraagt (beoogd is kennelijk met ingang van de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel), snel gevolgd door een tweede tranche (van 7,5% naar 9,5%), waarmee de verhoging op meer dan 58% van het huidige tarief neerkomt. Zijn de effecten en feasibility van deze verhoging bestudeerd dan wel besproken met de private sector? In verband hiermee merkt de Raad op dat het tarief dat in Curacao wordt gehanteerd voor logeergastenbelasting op 7% is gesteld en ook dat de tarieven voor timeshare aanmerkelijk lager zijn. Loopt hiermee het toeristisch product Aruba niet in gevaar?

In onderdeel B wordt voorgesteld dat de bedragen bij regeling van de Minister kunnen worden gewijzigd. De Raad moge erop wijzen dat dit voorstel strijd oplevert met artikel V.II van de Staatsregeling van Aruba, waarin is geregeld dat belastingen worden geheven uit kracht van een landverordening. Dat de hoogste wetgever destijds ten principale delegatie inzake verplichtingen tot het doen van vermogensoverdrachten aan de overheid, anders dan op basis van privaatrechtelijke rechtsregels onmogelijk heeft willen maken, blijkt uit de toelichting op dit artikel. De ratio van de vereiste formeel-wettelijke basis is mede gelegen in het budgetrecht van de Staten van Aruba.

Dictum: De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet 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.

5. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 23-3-2010. Advies: 31-3-2010, kenmerk: 65-10

Uit het advies:

De Raad wil in de eerste plaats zijn bezorgdheid uitspreken over de late indiening, de kwaliteit en de realiteitszin van de onderhavige begroting, alsmede van de begrotingen van de afzonderlijke ministeries³². De inhoud van de paragraaf 'Begrotingsregels' op pagina 9 van de toelichting wordt in

³²Daarbij zij opgemerkt dat de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Integratie, Infrastructuur en Milieu voor het dienstjaar 2010, de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van Toerisme en Arbeid voor het dienstjaar 2010, alsmede de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van Wegeninfrastructuurfonds voor het dienstjaar 2010, tot op de datum van het uitbrengen van het onderhavige advies nog niet aan de Raad zijn voorgelegd.

ieder geval ten aanzien van onderhavige 's Landsbegroting 2010 niet nageleefd. Kenmerkend voor alle voorstellen voor de Landsbegroting 2010 is:

- dat de werkelijke problemen niet zijn geïdentificeerd;
- dat niet concreet wordt aangegeven wat als oplossing kan dienen;
- dat niet uit enig regeerbeleid kan worden opgemaakt welke prioriteitstellingen worden gedaan, op basis van welke afwegingen, en;
- dat niet wordt aangegeven welke kosten c.q. investeringen hiermee zijn gemoed.

De toelichtingen bij de Landsbegroting blijven thans steken in niet onderbouwde aannamen en opsommingen van wenselijkheden en de taken van de verschillende diensten³³.

Uit de begrotingsvergelijking 2008 t/m 2010 (pagina 3 en 4, memorie van toelichting) maakt de Raad ten aanzien van de kosten op:

- dat op de post goederen en diensten 5 miljoen minder is geraamd: de Raad vraagt zich af of dit realistisch is, vanwege het feit dat op deze post al jarenlang moet worden bezuinigd en wijst erop dat voor het realiseren van deze lagere raming een stringente kredietbewaking nodig is;
- dat op de post overdrachten 10 miljoen minder is geraamd;
- dat alle andere kostenposten hoger zijn geraamd, waardoor de totale kosten stijgen met zo'n 60 miljoen florin.

De Raad kan uit de gegeven vergelijking niet herleiden wat met ómbuiging aan uitgaven wordt bedoeld, nu de lagere ramingen gezamenlijk niet op 20 miljoen florin uitkomen en de geraamde totale kosten een aanzienlijke stijging kennen.

Ten aanzien van de middelen maakt de Raad op:

- dat er zo'n 80 miljoen minder is geraamd voor de BBO;
- dat de indirecte belastingen een stijging kennen vanwege de dadingsovereenkomst met Valero ter hoogte van zo'n 115 miljoen florin, exclusief 20 miljoen florin die bedoeld is voor belastingrestitutie.

Hoewel er een toename in de middelen is geraamd van 6.2% ten opzichte van 2009, is dit te danken aan een eenmalige meevaller in de vorm van de dadingsovereenkomst met Valero.

De Raad wijst erop dat het begrotingstekort voor 2010 is gemitigeerd c.q. vertekend door de eenmalige dadingsovereenkomst met Valero, op welke meevaller voor 2011 niet meer kan worden gerekend. Ook zal door de voorgenomen afschaffing van de BBO met een extra inkomstendering van 80 miljoen florin voor 2011 rekening moeten worden gehouden.

In dit verband vraagt de Raad zich in gemoede af hoe de regering zich het bijvoorbeeld kan permitteren om geen aanspraak te doen op dividenduitkering van Utilities N.V. en om 20 miljoen te ramen voor tekorten bij de AZV, inplaats van met spoed de aangekondigde (bezuinigings)maatregelen terzake door te voeren.

Ten aanzien van het financieel kader, gegeven op pagina 5 van de toelichting merkt de Raad op dat niet duidelijk is of bij de raming van de middelen rekening is gehouden met onttrekking aan de algemene middelen ten behoeve van speciale fondsen, zoals het weginfrastructuurfonds en het in te stellen fonds voor toerisme. Indien dit niet het geval is, zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de aangegeven tekorten nog hoger worden.

³³ Het is niet de bedoeling dat de inhoud van de Landsverordening instelling ministeries in een toelichting op een begroting wordt herhaald.

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.

6. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Justitie en Onderwijs

Ingekomen: 23-3-2010. Advies: 31-3-2010, kenmerk: 66-10

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.

7. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 23-3-2010. Advies: 26-3-2010, kenmerk: 67-10

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.

8. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 23-3-2010. Advies: 29-3-2010, kenmerk: 68-10

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.

9. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 23-3-2010. Advies: 26-3-2010, kenmerk: 69-10

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.

10. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Volksgezondheid en Sport voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 23-3-2010. Advies: 29-3-2010, kenmerk: 70-10

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.

11. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening winstbelasting (AB 1988 no. GT 47), de landsverordening dividendbelasting en imputatiebetaling (AB 2002 no. 123) en de landsverordening belasting op bedrijfsomzetten (AB 2006 no. 83) ivm het verbeteren van het investeringsklimaat van de exploitatie van olieraffinaderijen en olieterminals.

Ingekomen: 7-4-2010. Advies: 19-5-2010, kenmerk: 78-10

Uit het advies:

De Raad acht de probleemstelling die ten grondslag ligt aan het ontwerp onvolledig. Het ontwerp dient namelijk te worden beschouwd in het licht van de onderhandelingen die hebben plaatsgevonden met de uitbater van de olieraffinaderij en olieterminal in Aruba die in het navolgende kortheidshalve zal worden aangeduid als Valero. Aan de Raad is tevens ter advisering voorgelegd een ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de gezamenlijke ministers tot het aangaan van een overeenkomst welke mede ten doel heeft de beëindiging en voorkoming van geschillen tussen het Land en Valero Refining Company Aruba N.V., Valero Aruba Holding Company N.V., Valero Aruba Maintenance/Operations Company N.V. en Valero Coker Corporation Aruba N.V. In de memorie van toelichting bij dat ontwerp is wel voorzien in een uitgebreide beschrijving van de problematiek op het gebied van exploitatie van de olieraffinaderij en olieterminal hier te lande en de zijdens het Land Aruba gesloten overeenkomsten met Valero terzake. Vanwege het feit dat een memorie van toelichting bij enig ontwerp zelfdragend dient te zijn, beveelt de Raad aan de memorie van toelichting uit te breiden met een beschouwing inzake de problematiek die de aanleiding heeft gevormd tot de opstelling van het ontwerp alsmede een beschrijving van de inhoud van de zijdens de regering gesloten overeenkomsten met Valero terzake. Hiermede kan tevens worden bewerkstelligd dat de opmerking inzake de op 24 februari 2010 met Valero gesloten Settlement Agreement op pagina 17 van de memorie van toelichting te plaatsen valt.

Met ingang van 1 januari 2003 heeft het Arubaanse belastingstelsel een ingrijpende wijziging ondergaan. Deze was het gevolg van de toentertijd plaatsvindende discussies over schadelijke belastingpraktijken in de Europese Unie (Code of Conduct (Business Taxation)) en de OESO (Harmful Tax Competition) en de in dat verband met Nederland en de EU, en de OESO gemaakte afspraken. Niet alleen werd winstbelasting ingrijpend gewijzigd – invoering van een uniform tarief en afschaffing van belastingvoordelen voor de offshore-sector – ook werd een dividendbelasting en imputatiebetaling ingevoerd en werd de inkomstenbelasting daarop aangepast. Op vennootschappelijk niveau worden de winsten voortaan onderworpen aan een uniform tarief, terwijl de winstuitkeringen (dividenden) op het niveau van de aandeelhouder eveneens aan een belasting worden onderworpen. Aandeelhouders van vennootschappen met van bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aangewezen activiteiten werd een tegemoetkoming – de imputatiebetaling – verleend als vervanging van de ingetrokken Landsverordening bevordering industrievestiging en hotelbouw (AB 1993 no. GT 25). In 2008 wordt de imputatiebetaling aan de olie-industrie ingetrokken. De regering motiveerde dat door, voor zover hier van belang, het volgende aan te voeren: ‘Daarenboven wil de regering wijzen op haar streven om binnen afzienbare tijd voor Aruba medegelding van het zgn. Kyoto-protocol (en het verdrag dat het protocol over enkele jaren zal vervangen) te realiseren. In het vorenvermelde landsbesluit wordt olieraffinage als een economische werkzaamheid omschreven, die voor het imputatiebetalingsregime in aanmerking komt, terwijl bij dat industriële proces niet onaanzienlijke hoeveelheden gassen worden uitgestoten, die behoren tot de in bijlage A bij het Kyoto-protocol vermelde, voor het milieu schadelijk, stoffen. Ten aanzien van dergelijke stoffen bepaalt artikel 2, eerste lid, onderdeel a, sub v., van het Kyoto-protocol evenwel dat de daarbij aangesloten landen verplicht zijn (...) tot voortschrijdende reductie of eliminatie van fiscale stimulansen in de industriële sectoren die dergelijke stoffen uitstoten. Een bepaling als vervat in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Landsbesluit aanwijzing imputatie-NV activiteiten verdraagt zich niet met het voornoemde artikel van het Kyoto-protocol en behoort ook in dit kader niet in stand te blijven³⁴.

³⁴ Zie NvT, p. 2 bij het Landsbesluit AB 2008 no. 39

Ten aanzien van de in het ontwerp voorgestelde belastingfaciliteiten vraagt de Raad zich af of deze stroken met de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de discussies over schadelijke belastingpraktijken of met het streven naar aansluiting bij het Kyoto-protocol en de daarmee samenhangende verplichting geen stimulansen te verlenen aan de olie-industrie.

Ontwerp-landsverordening

Ten aanzien van voorgesteld artikel I, onderdeel A, vraagt de Raad zich af waarom is geopteerd voor versnelde afschrijving in tien gelijke jaarlijkse delen. Het komt de Raad voor dat de verbetering van het investeringsklimaat voor de exploitant van een olieraffinaderij of olieterminal meer gediend zou zijn met willekeurig vervroegde afschrijving. In dit kader zij er op gewezen dat de gebruiksduur van bedrijfsmiddelen korter kan zijn dan tien jaar.

De Raad vraagt zich inzake voorgesteld artikel I, onderdeel B af of de onbeperkte verrekeningsduur voor verliezen uit de exploitatie van een olieraffinaderij of olieterminal deze vennootschappen niet in een uitzonderlijke positie wordt gebracht vergeleken met de andere belastingplichtigen, zeker wanneer bij de vergelijkingen onderling de kapitalisatie wordt betrokken. Heeft de regering in haar afwegingen een mogelijk beroep op gelijke behandeling betrokken?

In het voorgestelde artikel 15, zesde lid, van de Landsverordening winstbelasting (AB 1988 no. GT 47), wordt het tarief vastgesteld op zeven respectievelijk twaalf percent van de winst afhankelijk van de vraag of de exploitant een aan een erkende beurs genoteerd is of niet. Met betrekking tot de winstbelasting merkt de Raad op dat deze – in tegenstelling tot de inkomstenbelasting die, doordat zij rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van het subject, als een subjectieve belasting wordt aangemerkt – een objectieve belasting is. Voor de heffing van de winstbelasting is alleen van belang het object, de winst, waarop het tarief wordt toegepast. De regering wijkt met deze wijziging af van het in 2003 ingezette beleid de winstbelasting uniform te belasten.

In dit licht vraagt de Raad zich af of van de uitzondering van de olieraffinaderij en olieterminal geen precedentscheppende werking uitgaat. Immers, teruggang in de conjunctuur treft alle sectoren van onze economie. Overigens merkt de Raad op dat deze verlaging ten koste gaat van 's Lands schatkist maar (wel) ten faveure van een vreemde mogendheid, in casu de Verenigde Staten van Amerika, die, zoals algemeen bekend, het verschil in haar belastingheffing betreft. Immers, er wordt minder "foreign tax credit" verleend. Dat zal te meer gaan wringen wanneer de conjunctuur voor oliebedrijven weer sterk aantrekt.

In dit verband verwondert het de Raad – nu het doel is verbetering van het investeringsklimaat voor olieraffinaderijen en olieterminals – dat naast het verlaagde winstbelastingtarief toch nog een, in de toekomst onbeperkt verrekenbare, minimumbelasting wordt ingevoerd in het voorgestelde nieuwe achtste lid van artikel 14. Wanneer de winsten van de olieraffinaderij of olieterminal onder druk komen te staan of zelfs verliezen worden geleden, dan moeten die bedrijven nog een minimale belasting betalen. De Raad acht een nadere toelichting voor die keuze op zijn plaats te meer vanwege het feit dat van andere vennootschappen geen minimumbelasting wordt geëist.

De Raad constateert dat voorgesteld artikel I, onderdeel C, is geënt op de vennootschappelijke structuur van Valero. De olieraffinaderij en de olieterminal worden immers geëxploiteerd door twee verschillende vennootschappen. Derhalve is door deze twee verschillende vennootschappen winstbelasting verschuldigd. De Raad vraagt zich echter af hoe de heffing van winstbelasting zal geschieden indien zowel de olieraffinaderij als de olieterminal worden geëxploiteerd door een en dezelfde vennootschap. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn indien de olieraffinaderij en de olieterminal worden verkocht aan een derde. De Raad acht het noodzakelijk dat wordt voorkomen dat het Land inkomsten uit de winstbelasting misloopt door de vennootschapsrechtelijke inrichting van de belastingplichtige en acht derhalve een verduidelijking op zijn plaats. Voorts acht de Raad het principieel onjuist dat de

winstbelasting wordt gecontamineerd door de toets van de kwaliteit van de aandeelhouder – het al dan niet aan een erkende beurs genoteerd zijn – voor de bepaling van het verschuldigde tarief. Zoals hiervoor al aangegeven heeft de winstbelasting een objectief karakter en daarin hoort zulk een toets niet thuis.

Met betrekking tot het voorgestelde zevende lid van artikel 15 vraagt de Raad zich af welke rechtgevolgen ontstaan indien bij controle door daartoe bevoegde ambtenaren van de belastingdienst komt vast te staan dat de daarin bedoelde verklaring ten onrechte is afgegeven.

Met de meerbedoelde wijzigingen van 2003 werd eveneens de Landsverordening dividendbelasting en imputatiebetaling ingevoerd. De dividendbelasting moet in het (internationale) belastingrecht worden gezien als een sluitstuk op de belastingheffing van in naamloze vennootschappen of andere lichamen gegenereerde winsten. Tot dat moment werden dividenden aan niet in ons land aan de inkomstenbelasting of winstbelasting onderworpen natuurlijke – of rechtspersonen in het algemeen vrij van belasting uitgekeerd. Voor binnenlandse belastingplichtigen is de dividendbelasting een voorheffing op de inkomstenbelasting; voor buitenlandse belastingplichtigen eindheffing.

De regering voert voor de verlaging van de dividendbelasting voor olieraffinaderijen en olieterminals aan dat het onzeker is of de op de imputatiebetaling betaalde dividendbelasting verrekenbaar is. De Raad vraagt zich af of de regering ter zake heeft nagegaan hoe de imputatiebetaling in het land van de aandeelhouder in de belasting zal worden betrokken. Naar het oordeel van de Raad is het onduidelijk of de imputatiebetaling als belastbaar inkomen zal worden aangemerkt of niet. Zo ja, dan ligt het in de rede dat de dividendbelasting verrekenbaar zal zijn. Zo nee, dan heeft de aandeelhouder geen fiscaal nadeel.

Mede in verband met de rol die de dividendbelasting in het internationale belastingrecht kan spelen bij het afsluiten van verdragen, acht de Raad het niet aan te bevelen om voor olieraffinaderijen en olieterminals de dividendbelasting te verlagen tot nul. De Raad wijst ook ten aanzien van voornoemde problematiek op het gevaar van precedentscheppende werking.

Met betrekking tot voorgesteld artikel IV, vraagt de Raad zich af wat wordt bedoeld met de zinsneden 'nagenoeg alle activa' en 'nagenoeg het gehele directe of indirecte belang bij de vennootschap'. Teneinde te waarborgen dat het verschuldigde minimumbedrag van de winstbelasting ten bedrage van Afl. 27.000.000,- kan worden geheven adviseert de Raad voornoemde zinsneden nader te kwantificeren.

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

12. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de gezamenlijke ministers tot het aangaan van een overeenkomst welke mede ten doel heeft de beëindiging en voorkoming van geschillen tussen het land en Valero Refining Company Aruba N.V., Valero Aruba Holding Company N.V., Valero Aruba Maintenance (Operations Company N.V. en Valero Coker Corp. Aruba N.V.

Ingekomen: 7-4-2010. Advies:19-5-2010, kenmerk: 79-10

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd machtiging te verkrijgen van de Staten van Aruba tot het verrichten van een of meer privaatrechtelijke rechtshandelingen ter beëindiging en voorkoming van geschillen tussen het Land en opgemelde rechtspersonen, hierna te noemen: Valero³⁵.

Artikel V.12 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) bepaalt dat bij landsverordening regels omtrent het beheer van de financiën van het Land worden gesteld en dat de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Land aan de Staten van Aruba wordt gedaan overeenkomstig de bepalingen van de landsverordening. De regels ter uitvoering van de Staatsregeling omtrent de Landsbegroting en het financieel beheer zijn vastgelegd in de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989)³⁶. Deze landsverordening omvat de componenten begroten (ramen), uitvoeren, administreren (boeken), controleren en verantwoorden en heeft in 1999 met het oog op de doelmatigheid van de parlementaire controle en het vestigen van ministeriële verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid een belangrijke wijziging ondergaan (zie hierna 1.4).

De uitvoering van de Staatstaak vereist in voorkomende gevallen het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. De Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) geeft hiervoor in Hoofdstuk IV een aantal regels. Zo bepaalt artikel 31 onder meer dat overeenkomsten, waaruit uitgaven ten laste van het Land voortvloeien, worden gesloten door of namens de minister indien hij daartoe vooraf is gemachtigd en de rechtshandeling rechtsgevolgen heeft op een gebied waarvoor de desbetreffende minister ingevolge de Landsverordening instelling ministeries verantwoordelijkheid draagt. De machtiging vooraf kan zijn verkregen door middel van de landsverordening tot vaststelling van de begroting (dit kan worden aangemerkt als algemene machtiging), dan wel bij een landsverordening strekkende tot machtiging van het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, bijv. op grond van artikel 28, eerste lid (schenking), artikel 29 (kwijtschelding civielrechtelijke vordering) en artikel 30 (vaststellingsovereenkomst, vroeger dadingsovereenkomst genoemd). Deze laatsbedoelde machtigingen kunnen worden aangemerkt als bijzondere machtigingen.

Met het verkrijgen van een machtiging door de Staten wordt beoogd te waarborgen dat met betrekking tot individuele privaatrechtelijke rechtshandelingen een weloverwogen keuze zal worden gedaan. Deze staatsrechtelijke taak is ter waarborging van het goed en verantwoord functioneren van het overheidsapparaat en omvat een rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets. Dat aan het vereiste van een machtiging en het hanteren van de juiste procedures door de wetgever zwaar wordt getild, blijkt uit de wijziging in 1999 van artikel 31, CV 1989³⁷. In tegenstelling tot de Nederlandse regelgeving waar de minister in beginsel bevoegd is tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het ontbreken van bevoegdheid geen rechtsgevolgen heeft voor derden, is in artikel 31 bepaald dat overeenkomsten die niet voldoen aan de procedures en voorschriften van de CV 1989 nietig zijn. Tevens is voorzien in strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van de onbevoegd handelende ministers.

Op grond van het bovenstaande moge duidelijk zijn dat voor het kunnen toekennen van een machtiging, de Staten zich een oordeel moeten kunnen vormen over de probleemstelling, de doelmatigheid en

³⁵ Van een fiscaal compromis is hier geen sprake, nu de bevoegdheid daartoe ingevolge de Algemene Landsverordening Belastingen is voorbehouden aan de Inspecteur der Belastingen en artikel 29 CV 1989 alleen de mogelijkheid tot kwijtschelding van een aan het Land toekomende civielrechtelijke vordering betreft.

³⁶ AB 1989 no. 72.

³⁷ AB 1999 no. 37.

rechtmatigheid van de beoogde rechtshandeling(en), de gekozen oplossing voor het probleem, alsmede over de politieke wenselijkheid³⁸. Daartoe dienen de Staten:

- a. inzicht te krijgen in de aan de beoogde rechtshandeling(en) ten grondslag liggende probleemstelling(en);
- b. zich te kunnen overtuigen dat de voorgestelde oplossing voor het probleem rechtmatig en doelmatig is;
- c. inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de plichten en rechten van partijen: deze dienen voldoende duidelijk en bewijsbaar te worden vastgelegd;
- d. in staat te worden gesteld de aard en de omvang van de plichten en rechten van partijen en de uitvoering daarvan te controleren (het vereiste van schriftelijke vastlegging hangt ook hiermede samen);
- e. zich te kunnen overtuigen dat de beoogde oplossingen in het maatschappelijk verkeer worden geaccepteerd (dit vereiste hangt samen met de uit de Staatsregeling voortvloeiende toetsing door de Staten van de politieke wenselijkheid).

Deze criteria zijn cumulatief en dienen de kwaliteit van de financiële verantwoording aan de Staten van Aruba.

Ter verduidelijking haalt de Raad aan op welke wijze ter gelegenheid van de Zevende Wijziging van de Comptabiliteitswet³⁹ de doelstellingen van criteria als in onderdeel 1.5 gegeven zijn samengevat:

1. het bevorderen van de controleerbaarheid van de aangegane verplichtingen ten behoeve van de controle op het gevoerde financieel beheer;
2. het kunnen beschikken over bewijsmiddelen ten behoeve van eventuele rechtsgedingen;
3. de controle op de machtiging van de minister die de rechtshandeling verricht.

Uit deze doelstellingen volgt aan welke criteria een ontwerp tot machtiging dient te voldoen, om de Staten van Aruba in staat te stellen zijn budgettaire- en controletaak uit te oefenen.

Ook de Raad komt ten behoeve van zijn staatsrechtelijke taak een rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets toe, zij het dat deze niet strekt tot controle doch tot advisering in hoogste en laatste instantie aan de Staten van Aruba en aan de regering.

De Raad heeft moeten concluderen dat uit het onderhavige ontwerp niet onomstotelijk is vast te stellen wat (op dit moment nog) de probleemstelling is welke eraan ten grondslag ligt, en dientengevolge ten behoeve van welke privaatrechtelijke rechtshandelingen thans een machtiging wordt gevraagd. De oorzaak hiervan is in meerdere omstandigheden gelegen:

- a. Het ontwerp noch de toelichting zijn zelfdragend en verwijzen naar intentieverklaringen tussen de ministerraad en Valero, welke om procedurele en inhoudelijke redenen geen rechtskracht (kunnen) hebben en niet kunnen dienen om onverkort te worden omgezet in een (vaststellings)overeenkomst. In de verklaringen zelve wordt van het ontbreken van juridische consequenties overigens expliciet melding gemaakt, hetgeen voor de opstellers van het onderhavige ontwerp mede aanleiding moest zijn geweest deze niet als brondocument aan te merken, doch om de componenten van de beoogde rechtshandeling(en) in het ontwerp en de toelichting zelve op te nemen.
- b. Ten aanzien van de geschillen zij vermeld dat op 17 maart 2010 de Raad van Beroep in Belastingzaken een uitspraak heeft gedaan waarmee enkele van de bedoelde geschillen zijn beslecht.
- c. Ook wordt blijkens de intentieverklaringen beoogd aangelegenheden te regelen die geen geschil betreffen tussen beide partijen, zoals het scheppen van een gunstig investeringsklimaat voor de exploitatie en olieraffinaderijen en olieterminals⁴⁰.

³⁸ Deze taak van de Staten wordt toegelicht in de toelichting op het vierde lid van Artikel V.12 van de Staatsregeling van Aruba.

³⁹ Zie de toelichting op de Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 974, nr. 3.

Tezamen met de overige inhoudelijke gebreken van het ontwerp en de toelichting heeft dit de beraadslagingen van en de beoordeling door de Raad ernstig belemmerd.

Ontwerp-landsverordening

De Raad heeft geconstateerd dat in de intitulé en in voorgesteld artikel 1 melding wordt gemaakt van een machtiging aan de gezamenlijke ministers. In het kader van de Landsverordening instelling ministeries noch de Comptabiliteitsverordening 1989 is sprake van een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid'. Ingevolge genoemde landsverordeningen worden de desbetreffende beleidsministers te worden gemachtigd. Dat een en ander in overeenstemming is met het gevoel van de ministerraad, kan desgewenst worden vermeld in de toelichting, doch is niet noodzakelijk. De Raad acht het noodzakelijk dat het ontwerp op deze onderdelen wordt gecorrigeerd.

In de eerste overweging en in voorgesteld artikel 1 wordt gewag gemaakt van geschillen tussen het Land en Valero, die door middel van de elementen, genoemd in de twee documenten vermeld in de tweede overweging zouden worden beslecht. De Raad acht het noodzakelijk dat het ontwerp op dit onderdeel wordt aangepast en dat wordt omschreven waaruit de overgebleven geschillen thans nog bestaan.

Uit de documenten waar de tweede considerans en artikel 1 naar verwijzen lijken de voornemens van de ministerraad thans uiteen te vallen in:

- (a) het geven van een schenking aan Valero (artikel 28 CV 1989);
- (b) het sluiten van enige overeenkomst met Valero voor de duur van 20 jaar (artikel 22);
- (c) het aangaan van een vaststellingsovereenkomst (artikel 30)
- (d) alsmede het creëren van een gunstig investeringsklimaat voor de exploitatie van olieraffinaderijen en olieterminals.

Ten behoeve van onderdeel d is aan de Raad een apart ontwerp ter advisering voorgelegd. Derhalve dienen ten aanzien van de beoogde onderdelen van de vaststellingsovereenkomst zowel artikel 22, 28 en 30 van de CV 1989 als basis te worden aangehaald in de derde overweging.

Voorgestelde artikelen 1 en 2 zijn niet zelfdragend, nu deze geen concrete duiding van de inhoud van de machtiging en de begrenzing daarvan bevatten. Er kan niet worden volstaan met de verwijzing naar documenten die vanwege hun inhoud en het tijdstip waarop deze zijn getekend juridisch geen effect hebben, nu ingevolge artikel 31 van de CV 1989 overeenkomsten worden beoogd waartoe de desbetreffende ministers een machtiging vooraf dienen te hebben. Reeds op grond hiervan zouden genoemde documenten, indien hier enig juridisch effect aan zou worden toegekend, nietig zijn. Dat de regering zich hiervan bewust is, blijkt uit de opschortende voorwaarden in de bedoelde documenten en het feit dat eerst thans machtiging wordt gevraagd om met Valero een/enige overeenkomst(en) aan te gaan.

De artikelen dienen terzake die componenten te bevatten die, tezamen met een financiële paragraaf in de toelichting, zoals voorgeschreven in artikel 6 van de CV 1989, een doelmatigheids- en een rechtmatigheidstoets mogelijk maken. Dat betekent in de eerste plaats dat uit dit artikel het bedrag dient te worden genoemd waartoe de machtiging wordt begrensd.

⁴⁰ Aan de Raad is te dier zake gelijktijdig met het onderhavige ontwerp voor advies voorgelegd de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening winstbelasting (AB 1988 no. GT 47) de Landsverordening dividendbelasting en imputatiebetaling (AB 2002 no. 123) en de Landsverordening belasting op bedrijfsomzetten (AB 2006 no. 83) in verband met het verbeteren van het investeringsklimaat voor de exploitatie en olieraffinaderijen en olieterminals.

Hoewel met het ontwerp een machtiging tot het aangaan van een vaststellingsovereenkomst wordt beoogd, worden de noodzakelijke componenten hiervoor in genoemde artikelen niet genoegzaam onderbouwd. Op dit moment lijkt het enige geschil tussen het Land en Valero nog te kunnen liggen in een civielrechtelijke actie op grond van onrechtmatige (overheids) daad tegen het Land terzake de heffing van belastingen in de aanhangige arbitrageprocedure voor het Nederlands Arbitrage Instituut (zie onderdelen 388-390, pagina 72 van de tussentijdse uitspraak). In de toelichting op het ontwerp ontbreekt namelijk een analyse:

1. van de waarschijnlijkheid dat deze actie ook zal worden ingesteld, thans mede afgewogen tegen de uitspraken van de Raad van Beroep in Belastingzaken, alsmede de overige tegemoetkomingen door de regering;
2. van de kans van slagen van een dergelijke actie afgewogen tegen het optreden van de overheid in het kader van haar publieke taak, thans mede afgewogen tegen de uitspraken van de Raad van Beroep in Belastingzaken;
3. de totale omvang van de kosten en de baten van de totale omvang van de beoogde vaststellingsovereenkomst, inclusief het risico van precedentscheppende werking, thans mede afgewogen tegen het wegvallen van enkele van de geschillen.

Tevens dient uit de artikelen onverkort te blijken wat de tegenprestatie van Valero is en hoe deze zich verhoudt met de prestaties van het Land. Wegens het ontbreken hiervan lijkt de voorgestelde rechtshandeling thans voornamelijk het karakter van een kwijtschelding, dan wel schenking te hebben. De Raad acht het noodzakelijk dat de voorgestelde artikelen 1 en 2 en de toelichting op deze onderdelen worden aangevuld.

Er is voorzien in de ondertekening door ministers, waarvan thans niet bekend is of zij ingevolge de Landsverordening instelling ministeries j^o artikel 31, CV 1989 terzake beleidsverantwoordelijkheid dragen. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat uit de wet zelve niet blijkt wat de inhoud van de overeenkomst(en) is en welke beleidsterreinen dit regardeert. Ministers die geen beleidsverantwoordelijkheid terzake hebben, kunnen ingevolge genoemd artikel 31 het Land niet binden; er ontstaat dan slechts een persoonlijke aansprakelijkheid.

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

13. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Toerisme, Transport en Arbeid voor het dienstjaar 2010.

Ingekomen: 13-4-2010. Advies: 21-4-2010, kenmerk: 81-10

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.

14. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Integratie, Infrastructuur en Milieu voor het dienstjaar 2010.

Ingekomen: 13-4-2010. Advies: 21-4-2010, kenmerk: 82-10

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.

**15. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Interim-Wegen-
infrastructuurfonds voor het dienstjaar 2010****Ingekomen: 13-4-2010. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 83-10****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.**16. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor
het dienstjaar 2010****Ingekomen: 14-4-2010. Advies: 21-4-2010, kenmerk: 84-10****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.**17. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging tot het garanderen van een geldlening ten
name van de coöperatieve vereniging van timeshare eigenaren van The Aruban Resort en Casino****Ingekomen: 26-5-2010. Advies: 9-6-2010, kenmerk: 111-10****Uit het advies:**

De Raad heeft het onderhavige ontwerp op 26 mei jl. ontvangen, met het verzoek het met voorrang te behandelen. Geconstateerd is dat de besluitvorming terzake dateert van begin februari 2010 en dat het derhalve bijna vier maanden heeft geduurd voordat het ontwerp, inhoudelijk van redelijk eenvoudige strekking, aan de Raad werd voorgelegd. De Raad moge er op wijzen dat vertragingen in het voorbereidingsproces niet op een Hoog College van Staat dienen te worden afgewenteld.

In de toelichting bij het ontwerp wordt verwezen naar de overeenkomst van lening tussen The Aruban Resort & Casino at Eagle Beach Fractionals Cooperative Association (hierna te noemen: de coöperatieve vereniging) en de AIB, alsmede naar een motie van de Staten dd. 8 februari 2010. Deze documenten zijn door de Raad bij de beraadslagingen betrokken.

Artikel V.14 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1985 no. 26) bepaalt dat voor het garanderen van geldleningen ten name of ten laste van het land krachtens een landsverordening dient te geschieden. De constitutionele wetgever acht een dergelijke bemoeienis van de formele wetgever met garantieverleningen gewenst aangezien deze een belangrijke plaats innemen in het financiële verkeer van de overheid. Het onderhavige ontwerp strekt daartoe. Dat aan het vereiste van een machtiging vooraf en het hanteren van de juiste procedures en vormvereisten door de wetgever zwaar wordt getild, blijkt uit de wijziging in 1999 van artikel 31, CV 1989⁴¹. Enige andere handelingen, waaronder de motie van de Staten waar in de overweging gewag van wordt gemaakt alsmede handelingen zijdens (vertegenwoordigers van) het Land, derogeren niet aan het constitutionele vormvereiste van een wet in formele zin en dienen te worden aangemerkt als opgewekt vertrouwen. Dit houdt in dat de AIB indien opportuun het Land zal aanspreken, ook gedurende de periode tussen de totstandkoming van de geldleningsovereenkomst met de coöperatieve vereniging en de datum waarop de garantie formeel tot stand is gekomen.

⁴¹ AB 1999 no. 37.

Naar het oordeel van de constitutionele wetgever 'dient de formele wetgever volledige vrijheid te bezitten om zich gedetailleerd bezig te houden met de inhoud van de betreffende rechtshandelingen⁴². Hiermee wordt bevestigd dat met het verkrijgen van een machtiging door de Staten wordt beoogd te waarborgen dat met betrekking tot de onderhavige garantstelling een weloverwogen keuze zal worden gedaan. Op verzoek van de Minister van Toerisme, Transport en Arbeid⁴³ hebben de Staten van Aruba op 8 februari 2010 een openbare vergadering gehouden, tijdens welke een unanieme motie is aangenomen, waarin de Statenleden zich bij voorbaat akkoord verklaarden met enige landsverordening strekkende tot machtiging tot het aangaan van een garantie door het Land van enige lening ten behoeve van de desbetreffende coöperatieve vereniging. Een dergelijke motie, die, getuige het derde beslispunt, niet is gebaseerd op de benodigde informatie om tot een weloverwogen oordeel te kunnen komen, is niet aangenomen in de geest van de bedoeling van de constitutionele wetgever. Het is een verkeerde voorstelling van zaken indien de Minister in zijn schrijven aan de Staten zou suggereren dat terzake enige bijzondere procedure mogelijk zou zijn. De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting in de voorlaatste alinea dit onderdeel wordt geëlimineerd.

Voor het kunnen toekennen van een machtiging dienen derhalve de Staten zich een oordeel te kunnen vormen over de probleemstelling, de doelmatigheid en rechtmatigheid van de beoogde rechtshandeling(en), de gekozen oplossing voor het probleem, alsmede over de politieke wenselijkheid⁴⁴. Daartoe dienen de Staten:

- a. inzicht te krijgen in de aan de beoogde rechtshandeling(en) ten grondslag liggende probleemstelling(en);
- b. zich te kunnen overtuigen dat de voorgestelde oplossing voor het probleem rechtmatig en doelmatig is;
- c. inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de plichten en rechten van partijen: deze dienen voldoende duidelijk en bewijsbaar te worden vastgelegd;
- d. in staat te worden gesteld de aard en de omvang van de plichten en rechten van partijen en de uitvoering daarvan te controleren (het vereiste van schriftelijke vastlegging hangt ook hiermede samen);
- e. zich te kunnen overtuigen dat de beoogde oplossingen in het maatschappelijk verkeer worden geaccepteerd.

Deze criteria zijn cumulatief en dienen de kwaliteit van de financiële verantwoording aan de Staten van Aruba. Consequentie van de motie van 8 februari 2010 is dat een dergelijke toetsing door de Staten thans illusoir is.

Ontwerp-landsverordening

De Raad heeft geconstateerd dat in het ontwerp (en de toelichting) de garantsteller (het Land) noch de rechtspersoon/coöperatieve vereniging ten behoeve waarvan een leningsovereenkomst met de Aruba Investment Bank N.V. nodig is (The Aruban Resort & Casino at Eagle Beach Fractionals Cooperative Association) juridisch juist worden geduid. De Raad acht het noodzakelijk dat de nodige correcties worden aangebracht.

⁴² Vide de toelichting op artikel V.14, Staatsregeling van Aruba.

⁴³ Brief van de Minister van Toerisme, Transport en Arbeid aan de Voorzitter der Staten, dd. 4 februari 2010, kenmerk Min. TTA-10/0296.

⁴⁴ Deze taak van de Staten wordt toegelicht in de toelichting op het vierde lid van Artikel V.12 van de Staatsregeling van Aruba.

Naar aanleiding van de eerste overweging acht de Raad het criterium op basis waarvan het Land zich garant zou moeten stellen te ruim. Het kan niet zo zijn dat in zijn algemeenheid elk noodlijdend bedrijf, enkel vanwege het feit dat er personeel in dienst is, aanspraak zou kunnen maken op een garantie van het Land voor het aangaan van leningen. Bij een formulering als het onderhavige zou dat op grond van het gelijkheidsbeginsel in principe kunnen worden afgedwongen. Tevens dient het Land due dilligence te betrachten, door na te gaan of de rechtspersoon in staat is het bedrijf voort te zetten, in staat is de lening terug te betalen en de benodigde eigen inbreng heeft. De toelichting noch de onderliggende documenten geven hieromtrent uitsluitend.

Leenovereenkomst AIB-The Aruban Resort & Casino at Eagle Beach Fractionals Cooperative Association

De Raad heeft geconstateerd dat de overeenkomst namens de coöperatieve vereniging is getekend door 1 persoon, zonder vermelding van zijn functie en ID. De Raad vraagt zich af of hiermede de coöperatieve vereniging rechtens is vertegenwoordigd c.q gebonden.

Uit artikel 2, tweede lid, onderdeel a j^o artikel 6, lid 8, blijkt dat de garantie door het Land binnen 90 dagen (na 16 februari 2010) tot stand dient te zijn gekomen. Op deze fatale datum was het ontwerp nog niet eens aangeboden aan de Raad. Wat zijn hiervan de consequenties?

Uit artikel 3 blijkt dat het hotel niet mag worden verkocht zonder toestemming van de AIB. De Raad heeft begrepen dat het hotel inmiddels is verkocht: is dit geschied met instemming van de AIB? Wat zijn de consequenties van deze verkoop voor de overeenkomst met de AIB en wat zijn de consequentie hiervan voor de garantstelling door het Land? Is garantstelling door het Land nu nog nodig?

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

18. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Aruba Tourism marketing Fund voor de periode juli – december 2010

Ingekomen: 27-5-2010. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 113-10

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 aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

19. Ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Tourism Product Enhancement Fund voor de periode juli – december 2010

Ingekomen: 27-5-2010. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 114-10

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 aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

20. Ontwerp-landsverordening tot oprichting van een tweetal begrotingsfondsen t.b.v. de toeristische promotie van Aruba onderscheidenlijk t.b.v. de verbetering van het toeristisch product Aruba

Ingekomen: 27-5-2010. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 115-10

Uit het advies:

Reeds in eerdere adviseringen heeft de Raad gewezen op de wenselijkheid van het instellen van een begrotingsfonds ten behoeve van de bevordering van het toerisme. De Raad heeft dan ook met instemming kennisgenomen van de instelling van het Aruba Tourism Marketing Fund en het Tourism Product Enhancement Fund.

De reden tot oprichting van de betreffende fondsen is mede gelegen in het feit dat hierdoor op een efficiëntere en transparantere wijze gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare gelden⁴⁵. Deze doelstelling onderschrijft de Raad. Vanwege het zelfstandige karakter van deze doelstelling zou deze naar het oordeel van de Raad zijn weerslag dienen te vinden in de considerans.

In het licht van het voorgaande bevreemdt het de Raad dat in voorgesteld artikel 2, derde lid, en artikel 4, derde lid, is geopteerd voor de instelling van een raad die beide fondsen zal gaan beheren bij ministeriële regeling. Vanwege het feit dat met het ontwerp wordt beoogd te waarborgen dat de besteding van gelden die in de fondsen zijn gealloceerd op transparante wijze plaatsvindt, acht de Raad het noodzakelijk dat ook de instelling van de beheersraad op transparante wijze geschiedt.

Ook de memorie van toelichting geeft geen beschrijving van de samenstelling, taken, bevoegdheden alsmede de rechtsvorm van de beheersraad. De Raad heeft derhalve het onderhavige ontwerp niet in volle omvang kunnen toetsen. Gezien het voorgaande beveelt de Raad aan de instelling en inrichting van de beheersraad en de verhouding tot de verantwoordelijke ministers te regelen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

De Raad vraagt zich af ten aanzien van de voeding van het Tourism Product Enhancement Fund zoals neergelegd in voorgesteld artikel 3, tweede lid, of het aldaar genoemde percentage van 2% betrekking heeft op de te genereren opbrengsten voortvloeiende uit de op 1 juli 2010 te realiseren verhoging van de logeerbelasting. De Raad acht een verduidelijking op zijn plaats.

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

21. Ontwerp-landsverordening houdende aanvaarding door Aruba van het door de Staten Generaal op PM aangenomen voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen

Ingekomen: 13-7-2010. Retour: 14-7-2010, kenmerk: 135-10

22. Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de ministers van Integratie, Infrastructuur en milieu onderscheidenlijk Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie tot het aangaan van een overeenkomst van dading met dhr. A.A. Croes

Ingekomen: 27-7-2010. Advies: 1-9-2010, kenmerk: 148-10

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.

⁴⁵ MvT, p. 3

23. Ontwerp-landsverordening houdende aanvaarding door Aruba van het door de Staten generaal op 6 juli 2010 aangenomen voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederland in verband met de wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen.

Ingekomen: 30-7-2010. Advies: 30-7-2010, kenmerk: 150-10

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.

24. Ontwerp-landsverordening houdende goedkeuring van de door Aruba, Curacao en Sint Maarten getroffen onderlinge regeling, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking inzake eenvormig procesrecht tussen Aruba, Curacao en Sint Maarten

Ingekomen: 3-8-2010. Advies: 1-9-2010, kenmerk: 151-10

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.

25. Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Universiteit van Aruba (AB 1988 no. 100) en van een aantal andere Landsverordeningen in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur (invoering bachelor-masterstructuur) instelling

Ingekomen: 16-8-2010. Advies: 1-9-2010, kenmerk: 159-10

Uit het advies:

Nu het onderhavige ontwerp eveneens is aangegrepen voor andere wijzigingen dan die welke met de invoering van de bachelor-masterstructuur te maken hebben, acht de Raad de aanhef, titel en de considerans onvolledig.

In verband overigens met het feit dat ook andere actualisering en zijn doorgevoerd, geeft de Raad in overweging artikel 1 van de Landsverordening Universiteit van Aruba te actualiseren en de thans gebruikelijke omschrijving van de verantwoordelijke beleidsminister op te nemen.

Naar aanleiding van de voorgestelde verlaging van de leeftijd van 23 naar 21 jaar in artikel 31 van de Landsverordening Universiteit van Aruba, merkt de Raad op dat niet wordt ingegaan op de oorspronkelijke motivering voor de keuze van de leeftijd van 23 en dat de verlaging van de leeftijd kennelijk uitsluitend omwille van de pragmatiek wordt voorgesteld. De Raad acht van belang dat wordt aangegeven waarom de overwegingen van destijds voor het invoeren van de leeftijd van 23 jaar thans geen opgeld meer doen.

De Raad wil erop wijzen dat in onderdeel F en in de toelichting abusievelijk melding wordt gemaakt van Bachelor of Laws en Master of Laws. Voorts blijkt uit de omschrijving van dit artikel niet duidelijk dat het niet de bedoeling is dat de genoemde titels gelijktijdig worden gevoerd (dit geldt ook voor het zowel voeren van de titels LL.B. en LL.M.)

Met betrekking tot voorgestelde Artikelen II en VIII merkt de Raad op dat de onderhavige wijziging in een zelfstandige landsverordening, regarderende uitsluitend de Landsverordening op het Notarisambt, resp. de Advocatenverordening aanhangig dient te worden gemaakt. Daarmee acht de Raad het niet nodig dat de doorvoering van de bachelor-masterstructuur in alle landsverordeningen dient te worden opgenomen (zie hierna: punt 5).

De Raad is van mening dat de artikelen III t/m VII onnodig zijn, nu de beoogde 'duidelijkheid' uit de Landsverordening Universiteit van Aruba (AB 1988 no. 100) zelve dient te blijken. Met de voorgestelde aanpassingen wordt mogelijke onduidelijkheid juist vergroot, nu er diverse andere landsverordeningen zijn die ook voor een bepaalde functie het bezit van een meestertitel vereisen (zoals ook de Landsverordening Raad van Advies), welke landsverordeningen niet overeenkomstig worden gewijzigd.

Overigens begrijpt de Raad niet waarom in het ontwerp en de toelichting telkenmale nadrukkelijk wordt gesteld dat voor het voeren van de titel LL.M. zowel de graad bachelor als de graad van master dient te zijn behaald: immers kan een mastergraad niet worden behaald zonder ook een bachelor te hebben behaald. De verwijzing in dit verband naar de graad bachelor is derhalve overbodig.

Of is het mogelijk dat de LL.M. kan worden voorafgegaan door een bachelor in een geheel andere richting en dat die categorie dan niet overeenkomt met de titel 'meester in de rechten'? De Raad zou dit zeer onwenselijk vinden.

De Raad acht het eerste lid van voorgesteld artikel IX overbodig en het tweede en derde lid onnodig gecompliceerd en stelt voor de systematiek van artikel 7.22a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te hanteren.

De Raad ziet niet in waarom in voorgesteld artikel X de onderdelen b,c en d zijn opgenomen, nu het ontwerp betrekking heeft op de Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Ook uit de toelichting op onderdeel F blijkt dat het recht op het voeren van titels voor de afgestudeerden van de overige faculteiten wordt geregeld in de landsbesluiten ex artikel 37, tweede lid, van de Landsverordening Universiteit van Aruba.

Tot slot merkt de Raad naar aanleiding van voorgesteld artikel X op dat het voor de Universiteit kennelijk de gewoonte is geworden om in de praktijk wijzigingen door te voeren ten aanzien, terwijl aan de noodzakelijke wettelijke formalisering weinig prioriteit wordt gegeven. Zo worden faculteiten gestart en diploma's uitgereikt, die met terugwerkende kracht hun geldigheid krijgen. De Raad acht het – ook uit het oogpunt van rechtszekerheid en van deugdelijk bestuur – ongepast dat er meer dan vier jaar terugwerkende kracht dient te worden verleend aan de onderhavige voorstellen.

Ook de Staten van Aruba worden hiermee voor een voldongen feit geplaatst en kunnen op geen enkele wijze de onderhavige voorstellen nog inhoudelijk toetsen. Dit is ook uit staatsrechtelijke oogpunt een ongewenste situatie.

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.

26. Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Schuldsanering- en Investeringsfonds voor de dienstjaren 2010 en 2011

Ingekomen: 6-10-2010. Advies: 20-10-10, kenmerk: 189-10

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.

27. Ontwerp-Landsverordening tot machtiging van de minister van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie voor het aangaan van een of meer geldleningen ter herfinanciering van de in de jaren 2012 tot en met 2014 te vervallen, buitenlandse leningen (Landsverordening herstructurering schuldenportefeuille 2010

Ingekomen: 29-10-2010. Advies: 10-11-10, kenmerk: 212-10

Uit het advies:

In de derde alinea van pagina 1, van de memorie van toelichting wordt een opsomming aangekondigd van de buitenlandse leningen die in de jaren 2012 tot en met 2014 zullen vervallen en die derhalve voor herfinanciering in aanmerking komen. Desondanks wordt volstaan met een weergave van de totaalbedragen van de betreffende leningen uitgesplitst naar dienstjaar⁴⁶. Naar de mening van de Raad wordt op deze wijze geen inzicht verschaft terzake de leningen die in aanmerking komen voor herfinanciering. Daarmede blijft de opbouw van het bedrag van Afl. 440 miljoen waarvoor machtiging wordt verzocht ondoorzichtig. De Raad wijst er in dit kader op dat ook voor het verkrijgen van toestemming van de Rijksministerraad voor het aangaan van de voorgenomen buitenlandse leningen zoals geregeld in artikel 29, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden inzicht dient te worden verschaft in het aantal en soort leningen alsmede in de financiële instellingen die als geldverschaffers hebben opgetreden en zullen gaan optreden. De Raad beveelt aan in de memorie een overzicht op te nemen van de buitenlandse leningen die voor herfinanciering in aanmerking komen. Deze presentatie zou wellicht kunnen geschieden op de wijze zoals geschied in bijlage III bij de Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie voor het dienstjaar 2010.

De Raad constateert dat in de memorie van toelichting een beschouwing ontbreekt aangaande de vraag hoe de regering voornemens is de beoogde herfinanciering te laten plaatsvinden. De vraag rijst bijvoorbeeld of met dezelfde geldverschaffers die de te herfinancieren leningen hebben gegeven, zal worden onderhandeld dan wel dat nieuwe geldschieters worden gezocht. In dit licht acht de Raad het mede wenselijk dat inzicht wordt gegeven in rentepercentage en de kosten die met het opnieuw sluiten dan wel het vervroegd aflossen van de betreffende leningen zijn gemoeid.

De Raad acht de redactie van de eerste volzin op pagina 3, van de memorie van toelichting minder gelukkig gekozen. Bedoeld zal zijn te motiveren dat de leningen voor het aangaan waarvan thans machtiging wordt gevraagd zullen worden aangewend voor de vervroegde aflossing van de bestaande buitenlandse leningen⁴⁷.

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

28. Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van verschillende Landsverordeningen in verband met de verkrijging van de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk door Curacao en Sint Maarten en de toetreding van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse Staatbestel (aanpassingsverordening opheffing Nederlandse Antillen)

Ingekomen: 29-10-2010. Advies: 10-11-2010, kenmerk: 213-10

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 aan het voorgaande aandacht zal zijn geschonken.

⁴⁶ MvT, p. 2

⁴⁷ Op p. 4 van de MvT is dit juist weergegeven.

29. Ontwerp-Landsverordening houdende nieuwe regels voor de identificatie en verificatie van diensten en de melding van ongebruikelijke transacties ter voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bij de verlening van bepaalde diensten (Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorisme financiering)

Ingekomen: 5-11-2010. Advies: voortgezet in 2011, kenmerk: 217-10

30. Ontwerp-Landsverordening houdende bepalingen met betrekking tot de voorzieningen ten behoeve van de politieke ambtsdragers (landsverordening voorzieningen politieke ambtsdragers)

Ingekomen: 9-11-2010. Advies: 24-11-10, kenmerk: 219-10

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt een nieuwe regeling beoogd voor de rechtspositie en overige voorzieningen ten behoeve van statenleden en ministers. De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de overweging dat het ontwerp mede strekt tot versobering van de rechtspositie van de actieve politieke ambtsdragers⁴⁸. Hiermee wordt voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Commissie Fowler, welke commissie was ingesteld omdat de wijze van de totstandbrenging in 1997 en de inhoud van de twee landsverordeningen waarmee de rechtspositie van statenleden en ministers werd aangepast en waarmee een salarisverhoging voor genoemde ambtsdragers werd geïntroduceerd, oorzaak waren van maatschappelijke verontwaardiging, onrust en aanhoudende kritiek⁴⁹.

Hoewel in de toelichting niet wordt gerefereerd aan de aanbevelingen van de Commissie Fowler, zijn bepaalde elementen wel in de onderhavige voorstellen geïncorporeerd. De Raad heeft derhalve gemeend bij zijn toetsing van de onderhavige voorstellen genoemde aanbevelingen te betrekken.

Omdat de nadruk in de voorstellen wordt gelegd op versobering van de rechtspositie, geeft de Raad in aanbeveling de omvang hiervan in de toelichting in kaart te brengen. In dit verband wil de Raad opmerken dat de toelichting niet geheel overeenstemt met de inhoud van het ontwerp:

- In het ontwerp is voorzien in een automatische aanpassing (indexering) van de bezoldiging: weliswaar vindt die niet gedurende de zittingsperiode plaats (zoals gesteld op pagina 4), doch telkens bij aanvang. Zie voorgesteld artikel 5, waaruit tevens blijkt dat de indexering niet facultatief, maar imperatief is. Toegelicht dient te worden hoe een automatische indexering kan leiden tot versobering. Over de onwenselijkheid van een automatische indexering zij overigens verwezen naar hetgeen onder 2.3 is opgemerkt.
- Er is geen sprake van het tegengaan van cumulatie bij politieke ambtsdragers die een ambtenarenpensioen genieten: de onderhavige voorstellen beogen slechts het in mindering brengen van de duurtetoeslag.
- De niet-volledige vergoeding van door politieke ambtsdragers niet-opgenomen dagen van vrijstelling van ambtsvervulling (vakantiedagen) is niet in het onderhavige ontwerp opgenomen. Deze voorziening is opgenomen in een ander voorstel: de ontwerp-Landsverordening voorzieningen gewezen politieke ambtsdragers en hun nabestaanden.

De toelichting op het ontwerp ware op deze onderdelen te verduidelijken dan wel te wijzigen.

⁴⁸ MvT p. 3.

⁴⁹ Commissie Evaluatie Rechtspositie Statenleden en Ministers (1999). Wat verdient een Arubaanse ambtsdrager? Besproken punten en aanbevelingen, p. 3-4.

De Raad heeft kennis genomen van de opmerking in de toelichting op pagina 10, dat de bezoldiging van politieke ambt dragers principieel geen relatie behoort te hebben met de bezoldiging van ambtenaren en de conclusie getrokken⁵⁰ dat vanwege deze opvatting voor politieke ambtsdragers – in tegenstelling tot ambtenaren – derhalve de volgende voorzieningen zijn voorgesteld:

- a. automatische indexerings van de salarissen van de politieke ambtsdragers (vide artikel 5, lid 1);
- b. de mogelijkheid (zelfs: wenselijkheid, vide pagina's 11 en 12 van de toelichting) van nevenfuncties in de particuliere sector van politieke ambtsdragers;
- c. de uitbetaling van niet genoten vakantiedagen (weliswaar met een maximum van 50%) in plaats van deze te laten vervallen na een bepaalde periode.

Ongeacht de vraag of deze voorzieningen wenselijk dan wel redelijk zouden zijn, komt het de Raad voor dat genoemde stelling op zich onjuist is. Immers, ingevolge de Staatsregeling en de Landsverordening instelling ministeries staat de minister aan het hoofd van een ministerie waarin – in verschillende directies of departementen – ook ambtenaren werkzaam zijn. De bezoldigingen tezamen in een ministerie vormen een loongebouw waar voor de verschillende niveaus van werkzaamheden naar de mate van verantwoordelijkheid beloning plaatsvindt. De hoofdamttenaren die direct onder de minister vallen en leiding geven aan een departement of directie, dragen ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het behoorlijk⁵¹ functioneren van 'hun' departement. De minister draagt politieke eindverantwoordelijkheid voor het deugdelijk functioneren van zijn ministerie. Hij is daarnaast bevoegd tot het nemen van rechtspositionele beslissingen jegens de onder hem ressorterende ambtenaren. Het verschil tussen politieke en ambtelijke eindverantwoordelijkheid rechtvaardigt een verschil in bezoldiging tussen de politieke ambtsdrager en de topambtenaar maar dat verschil zou incrementeel dienen te zijn. Indien de regering de bezoldiging in onderling verband zou waarderen, lijkt het de Raad dat de mogelijkheid wordt geopend om de hoognodige kwalitatief vaardige (hoofd)ambtenaren aan te trekken.

In voorgesteld artikel 2, wordt bepaald dat een politieke ambtsdrager geen arbeidsovereenkomst heeft met het Land. De Raad kan zich vinden in deze bepaling zij het dat hij van oordeel is dat dit, behoudens voor de functie van gevolmachtigde minister, uit de aard van de verkiezing en de benoeming als minister volgt. Immers, het statenlidmaatschap is eigenstandig en is niet aan enige gezagsverhouding onderworpen. Dit geldt ook voor de minister die zijn ambt op grond van vertrouwen van de Staten uitoefent. Vervalt het vertrouwen, dan treedt de minister af. Anders is het het geval met de betrekking van de gevolmachtigde minister die blijkens artikel 15, lid 1, zijn werkzaamheden verricht op basis van instructies van de minister-president.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 3, eerste lid, vraagt de Raad aandacht voor de onwenselijke situatie, dat non-actiefstelling van een ambtenaar in het voorgestelde geval kan inhouden dat de desbetreffende functie voor langere tijd open blijft en dient te worden waargenomen. Dit komt de desbetreffende ambtelijke dienst niet ten goede – zeker niet indien de tot politieke ambtsdrager benoemde ambtenaar diensthoofd was.

In relatie met hetgeen onder 1.3 is opgemerkt acht de Raad het van belang dat wordt toegelicht hoe de hoogte van de in artikel 4 genoemde bezoldigingen zijn bepaald.

⁵⁰ De betekenis van deze alinea als toelichting op artikel 5 zou anders onbegrijpelijk dan wel niet relevant zijn.

⁵¹ De Raad verstaat hieronder uitvoering geven aan de wettelijke en de door de Minister in dat verband gegeven voorschriften.

De Raad vindt het van belang dat de toelichting wordt aangevuld met een nadere motivering waarom in artikel 5, eerste lid, wordt voorgesteld de politieke ambtsdragers – in tegenstelling tot de huidige situatie - automatisch te indexeren. De Raad vraagt zich tevens af hoe een dergelijke automatische indexering bijdraagt aan ‘versobering’ (zie pagina 4 van de algemene toelichting). Van het CBS is vernomen dat de *Period Average Inflation* over de periode september 1995 – september 2010 in totaal 59.04 procent bedraagt.

De Raad moge in dit verband opmerken dat een automatische indexering van politieke ambtsdragers in schril contrast staat met de feitelijke situatie van de ambtenaren, van wie de bezoldiging in de afgelopen 10 jaar niet tot dit niveau is geïndexeerd en die al decennia wachten op een herziening van de Bezoldigingsregeling. Ook de ambtenaren voelen de effecten van de inflatie (zie pagina 10 van de toelichting). Het artikel zou in ieder geval facultatief dienen te worden geformuleerd, conform de bepaling die voor de ambtenaren geldt (in dier voege dat de in artikel 4 genoemde bedragen ‘kunnen’ worden gewijzigd). De Raad wijst er nog op dat de toelichting niet juist is: daar wordt gesteld dat er sprake is van een ‘mogelijke correctie’, terwijl het in artikel 5 wordt gesproken van ‘worden’ (imperatief). Met betrekking tot de berekening van de gemiddelde inflatie in voorgesteld artikel 5, eerste lid, zij gewezen op het volgende. De Raad heeft begrepen dat het CBS twee inflatie-indexcijfers publiceert: de *End of Period Inflation*, gemeten over een periode van 12 maanden, en de *Period Average Inflation*, welke een voortschrijdend gemiddelde is, gemeten over een periode van 24 maanden. Ten behoeve van het aanpassen van lonen of CAO’s is er in het algemeen een voorkeur voor het hanteren van de *Period Average Inflation*, omdat dit cijfer minder onderhevig is aan plotselinge wijzigingen. De Raad kan zich derhalve vinden in het voorstel om zich te baseren op deze index.

De formulering van voorgesteld artikel 5 bevat echter enkele vaagheden, die expliciet gespecificeerd zouden moeten worden om misinterpretatie te vermijden. Ten eerste wordt er gesproken over een percentage dat geheel of gedeeltelijk overeenkomt met het percentage dat door het CBS is berekend. Dit is een open formulering, die het toelaat dat gecompenseerd wordt voor de volle 100% van het gemeten inflatieniveau, dan wel dat gecompenseerd wordt tot een percentage tussen 1% en 99% van het gemeten inflatieniveau. De financiële uitkomsten verschillen navenant hiermee. Om dit probleem op te lossen worden in CAO’s over het algemeen bepalingen opgenomen, inhoudende dat indien het inflatieniveau boven een bepaalde grens komt (bijv. 3% op jaarbasis), slechts wordt overgegaan tot het compenseren van een deel van de inflatie, welke vooraf bepaald is. De Raad is van mening dat terzake maximale grenzen gespecificeerd dienen te worden. Daarnaast verdient het de voorkeur om de woorden: ‘het gemiddelde van de inflatie’ te vervangen door de term: *Period Average Inflation* danwel door ‘het voortschrijdend inflatiegemiddelde, berekend over 24 maanden’. Voorts ware de aanvang van de periode nauwgezet te preciseren, dus niet ‘sinds het begin van de vorige zittingsperiode van de Staten’, maar een exacte datum.

De Raad heeft geconstateerd dat de voorgenomen cumulatie met artikel 6, onderdeel a, niet wordt tegengegaan. Immers, op de bezoldiging (schadeloosstelling) van de politieke ambtsdragers (die een ambtenarenpensioen genieten) wordt slechts het duurtetoeslagdeel van het genoten ambtenarenpensioen in mindering gebracht.

De in paragrafen 3 en 4 genoemde toelagen nopen tot de vraag hoe deze zich verhouden met de geldende Regeling fiscale behandeling secundaire arbeidsvoorwaarden (AB 2003 no. 96) – meer bekend als de *Fringe Benefits*-regeling – die veel lagere normbedragen hanteert. Vergoedingen die bovenmatig zijn, worden belast. De Raad vraagt zich af of op de genoemde toelagen de normale fiscale bepalingen van toepassing zijn. Zo niet, dan ware de onderliggende motivering in de toelichting op te nemen. Het

op grond van artikel 6 CV 1989 alsnog op te nemen overzicht van de comptabele consequenties van het onderhavige ontwerp dient overigens een overzicht van deze toelagen te omvatten (zie onder 3.2)

Met betrekking tot voorgestelde artikel 8 en 9 wil de Raad erop wijzen dat nu – overigens in afwijking van de aanbevelingen van de Commissie Fowler – wordt gekozen voor het toekennen van toelagen ter grootte van percentages van de bezoldigingen, deze mede onderwerp zijn van de thans voorgestelde automatische indexering.

De Raad geeft in aanbeveling in voorgesteld artikel 15 (en ook in de memorie van toelichting) het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister niet aan te duiden met ‘Arubahuis’.

De Raad heeft met verbazing kennisgenomen van de stelling dat de regering het voor politieke ambtsdragers zelfs wenselijk acht dat zij tevens werkzaam zijn in de particuliere sector. Mag de Raad hieruit opmaken dat de ondergetekenden van mening zijn dat de functie van politieke ambtsdragers een parttime functie is?

Deze opvatting verhoudt zich naar de mening van de Raad niet met de mogelijkheid dat politieke ambtsdragers na afloop van hun termijn hun niet opgenomen vakantiedagen (tot een maximum van 50%) uitbetaald kunnen krijgen (welke regeling overigens in de algemene toelichting wordt aangekondigd, doch die niet in het onderhavige ontwerp voorkomt). De ratio hierachter is immers dat de ministers vaak niet in de gelegenheid zijn om vakantie op te nemen. De Raad stelt voor om te bepalen dat – zoals dat ook ten aanzien van ambtenaren is geregeld – de niet genoten vakantiedagen na een bepaalde termijn komen te vervallen.

Daarnevens wil de Raad in dit verband wijzen op artikel II.6, derde lid, van de Staatsregeling en de mogelijkheid van *conflict of interest*, zoals die ook op pagina 6 van de toelichting door ondergetekenden wordt aangehaald. Het is goed mogelijk dat een dergelijke ‘last’ of *conflict of interest* optreedt in relatie tot de nevenfunctie die de ambtsdrager in de particuliere sector bekleedt.

De Raad merkt op dat de financiële paragraaf, inhoudende de comptabele consequenties ontbreekt. Er kan niet worden volstaan met verwijzing naar de begroting voor het jaar 2011: in de eerste plaats omdat het onderhavige ontwerp zelfdragend dient te zijn en dient te voldoen aan artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989, daarnevens is er nog geen ontwerp-landsverordening inhoudende ‘s Lands begroting voor het dienstjaar 2011 aan de Staten aangeboden (noch aan de Raad).

De Raad vraagt aandacht voor de onvolledige redactie van de toelichting op voorgesteld artikel 12.

Naar aanleiding van de toelichting op artikel 16 rijst de vraag of het de bedoeling is dat de Gevolmachtigde Minister zich bij elke dienstreis laat vergezellen van zijn echtgenoot en minderjarige kinderen.

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, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

31. Ontwerp-Landsverordening houdende bepalingen met betrekking tot de financiële voorzieningen ten behoeve van voormalige politieke ambtsdragers en hun weduwen en wezen (Landsverordening voorzieningen gewezen politieke ambtsdragers en hun nabestaanden)

Ingekomen: 9-11-2010. Advies: 1-12-10, kenmerk: 220-10

Uit het advies:

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 2 en de toelichting daarop, wil de Raad aandacht vragen voor het onwenselijke feit dat diensten en directies ontwricht raken als bij het gaan bekleden van een politieke functie door een ambtenaar, diens functie openblijft (en permanent wordt waargenomen). Evenmin komt het de dienst (en de verhoudingen) ten goede indien na langere tijd functies opnieuw worden vervuld door personen wiens kennis t.a.v. het bepaalde vakgebied niet meer actueel is en die met hun vrijwillige keuze voor politiek en bestuur de carrière doorstroom van de achterblijvers hebben verstoord. Het voorgestelde van rechtswege herstel in activiteit van een gewezen politieke ambtsdrager die tevoren ambtenaar was, zou nimmer dienen in te houden het van rechtswege herkrijging van de oude functie, doch van een vergelijkbare functie.

De Raad geeft in aanbeveling in voorgesteld artikel 3, tweede lid, niet te spreken van het 'verlies' van een politiek ambt, doch van 'beëindiging'. Voorts is dit lid thans zo geredigeerd dat de bedoelde aanspraak ontstaat op vergoeding van ten hoogste de helft van het aantal dagen dat de politieke ambtsdrager is vrijgesteld van dienst, ongeacht of (en hoeveel dagen) de desbetreffende gewezen politieke ambtsdrager deze heeft genoten⁵². Uit de toelichting blijkt ook dat dit niet de bedoeling kan zijn. De Raad acht het noodzakelijk dat dit artikel conform wordt aangepast.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 8, eerste lid, rijst de vraag waarom geen soortgelijke regeling voor gewezen Statenleden is opgenomen.

Aan het slot van het eerste lid van voorgesteld artikel 22 staat de zinsnede 'en wat gewezen politieke ambtsdragers betreft' opgenomen: deze is overbodig, nu de onderhavige voorstellen immers uitsluitend de gewezen politieke ambtsdragers betreft.

De Raad heeft in de toelichting een overmatig gebruik van het woord 'opoffering' aangetroffen. Op pagina 4 is het toegepast in de relatie tussen de werkzaamheden van politieke ambtsdragers en de aanspraak die zij na afloop van hun ambtsvervulling krijgen op een uitkering bij wijze van pensioen. De Raad wil er op wijzen dat 'opoffering' in dit verband geen dragende motivering is. Tegenover een bepaalde inspanning dient een passende beloning te staan en daarna een uitkering bij wijze van pensioen zoals conform de onderhavige nieuwe regeling het geval zal zijn, nu de politieke ambtsdragers volgens deze regeling een pensioen van maximum 70% van hun alsdan geldende geïndexeerde middelloon zullen toucheren, in plaats van een pensioeninkomen van 70% van de (veel lagere) hoogste ambtelijke bezoldiging volgens de thans bestaande regeling. Voor het overige is er sprake van een eigen keuze voor de loopbaan van politiek ambtsdrager en is er geen aanleiding voor enig surplus, vooral niet nu de desbetreffende ambtsdragers geen premies hebben afgedragen. Ook op pagina 14 en 19 wordt gesproken van 'opofferingen' van politieke ambtsdragers en van 'dankbaarheid' van de bevolking jegens politiek ambtsdragers. De Raad geeft in ieder geval in overweging niet namens de bevolking dergelijke stellingnamen aan te nemen in de toelichting.

De Raad is van mening dat bij definitiebepalingen kan worden volstaan met de objectieve verwijzing naar hetgeen daaronder (zo mogelijk) in andere wetgeving wordt volstaan, zonder tendentieuze 'onderbouwingen' op te nemen in de toelichting⁵³. Hoe de bevolking van Aruba denkt over gelijkgeslachtelijke huwelijken is immers nimmer empirisch onderzocht. Ten aanzien van het begrip weduwe of weduwnaar is het voldoende om te verwijzen naar huwelijkspartner als bedoeld in artikel 31 BWA.

⁵² Omdat er geen sprake is van een dienstbetrekking kan de vrijstelling van ambtsvervulling niet worden aangemerkt als vakantie.

⁵³ MvT, p. 8

De Raad heeft ernstige bezwaren tegen de wijze waarop de ondergetekenden denken de gronden van het huwelijk te kunnen toetsen. In het Burgerlijk Wetboek van Aruba staan de geobjectiveerde formele bezwaren tegen het sluiten van een huwelijk limitatief opgesomd. Het oogmerk en de zuiverheid van de motieven behoren hier niet toe, evenmin is het aan de wetgever deze te toetsen. Indien een uitkering als bedoel in artikel 10 alleen aan de huwelijkspartner als bedoel in artikel 31 BWA toekomt (waarmee gelijkgeslachtelijke partners reeds worden uitgesloten) is een beperking op grond van zuiverheid van motieven aan te merken als strijdigheid met het recht om te huwen, zoals gegarandeerd in her EVRM.

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, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

32. Ontwerp-Landsverordening houdende regels inzake het verstrekken van een toeslag aan werknemers in de private sector die een beperkt loon genieten en aan personen die een ouderdoms-, weduwen- of wezenpensioenuitkering ontvangen (Landsverordening reparatietoeslag)

Ingekomen: 12-11-2010. Advies: 24-11-10, kenmerk: 225-10

Uit het advies:

De Raad acht de probleemdefinitie onvoldoende onderbouwd. In de memorie van toelichting wordt veelal volstaan met het poneren van stellingen zonder dat daaraan een financieel-economische analyse ten grondslag ligt. Het is dientengevolge nagenoeg onmogelijk om de beoogde effecten van de introductie van de reparatietoeslag te toetsen op doelmatigheid. Meer in het bijzonder ontbreekt in de toelichting een cijfermatige analyse van de omvang van de nationale verarming als gevolg van de economische crisis. Tevens ontbreekt een analyse inzake de ontwikkeling van de werkgelegenheid sinds 2007 met name voor wat betreft de ontslagcijfers die toe te rekenen zijn aan de wereldwijde economische crisis. Dit heeft tot gevolg dat onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate de voorgestelde toeslag bijdraagt tot de terugdringing van de nationale verarming. De Raad beveelt aan om in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen over de nationale verarming sinds 2007.

De aard van de reparatietoeslag kan worden gekarakteriseerd als koopkrachtstimulerend. De toelichting echter bevat geen overzicht van het koopkrachtverlies sinds 2007. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin wordt voorzien. In dit kader rijst de vraag waarom thans is geopteerd voor een consumptieve economische stimulans in plaats van bijvoorbeeld stimulatie door middel van verhoging van de overheidsinvesteringen.

Anderzijds verwacht de regering van de invoering van de reparatietoeslag de garantie van werkgelegenheid en bevordering van de concurrentiepositie van bedrijven in Aruba⁵⁴. De Raad vraagt zich af waar deze verwachting op is gebaseerd. Dit klemmt te meer vanwege het feit dat ook ten aanzien van deze effecten enige cijfermatige analyse ontbreekt. In dit licht acht de Raad de vraag gerechtvaardigd of deze beoogde effecten tevens zouden kunnen worden bereikt zonder overheidsingrijpen, namelijk door het vrije krachtenspel in de economie.

Ook over de gevolgen van het ontwerp wordt in de toelichting onvoldoende informatie gegeven. Het betreft dan met name de macro-economische gevolgen. De Raad beveelt aan de gevolgen van het ontwerp op de Arubaanse economie te laten doorrekenen door de Centrale Bank van Aruba. Mocht dit reeds zijn geschied dan adviseert de Raad de conclusies van voornoemde doorrekening op te nemen in

⁵⁴ MvT, p. 3

de memorie van toelichting. In dit licht baart het de Raad echter zorgen dat het gebrek aan de hierboven genoemde financieel-economische gegevens geen beletsel is geweest voor de partijen die deelgenomen hebben aan de zogenaamde 'Sociale Dialoog' om op 27 augustus 2010 een protocol te ondertekenen waarin ondermeer de introductie van een reparatietoeslag werd afgesproken.

Gezien het hiervoor geconstateerde ontbreken van een financieel-economische analyse, zowel voor wat betreft de definitie van het probleem als de gevolgen van de voorgestelde oplossing, het feit dat het ontwerp kan worden gekenschetst als crisiswetgeving en het ontbreken van een jaarrekeningcyclus acht de Raad het noodzakelijk dat het ontwerp periodiek wordt geëvalueerd en dat over de uitvoering ervan verslag wordt gedaan aan de Staten. De Raad beveelt derhalve aan een daartoe strekkende evaluatiebepaling op te nemen⁵⁵.

De Raad acht de volgorde van de overwegingen in de considerans niet geheel logisch. De 'Sociale Dialoog' heeft immers als reactie op de gerezen economische problemen plaatsgevonden. De Raad beveelt derhalve aan om in de considerans aan te vangen met de beschrijving van problematiek waarmee de regering zich geconfronteerd ziet, vervolgens de ondertekening van het protocol van 27 augustus 2010 op te nemen en te besluiten met een beschrijving van de voorgestelde toeslag.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 2, zesde lid, vraagt de Raad zich af waarom de volledige arbeidsduur tot uitgangspunt wordt genomen ter bepaling of een werknemer in aanmerking komt voor de reparatietoeslag. Ook zogenaamde parttimers kunnen immers een beperkt loon genieten. Dit verschil in behandeling tussen parttimers en werknemers met een volledige arbeidsduur zou kunnen worden weggenomen door de hoogte van de reparatie-uitkering proportioneel te verlagen naargelang de arbeidsduur minder is. Naar de mening van de Raad dient voornoemde keuze van de regering nader te worden toegelicht.

Met betrekking tot de van toepassingverklaring van de Zegelverordening (AB 1998 no. GT 1) zoals voorgesteld in artikel 5, tweede lid, merkt de Raad op dat het in het Arubaans fiscaal recht gebruikelijk is dat stukken vrij van zegel kunnen worden ingediend. Hoewel de reparatietoeslag vanzelfsprekend niet als een belasting kan worden aangemerkt, is de Inspecteur voor een groot deel belast met de uitvoering, controle en handhaving van het ontwerp en geeft de Raad derhalve in overweging de indieners van een klacht niet te belasten met de voorschriften van de Zegelverordening.

De Raad constateert dat de in voorgesteld artikel 7 geregelde reparatietoeslag voor personen die een ouderdoms-, weduwen- of wezenpensioenuitkering genieten significant lager is dan de reparatietoeslag die een minimumloontrekker geniet. De Raad acht het wenselijk dat de reden voor dit onderscheid wordt opgenomen in de toelichting alsmede dat de overwegingen worden aangegeven die hiertoe hebben geleid.

De Raad stelt vast dat in de toelichting geen redengeving is opgenomen voor de vernietiging van een beschikking tot terugvordering bij overlijden van de werknemer zoals geregeld in artikel 9, zesde lid, van het ontwerp. De Raad adviseert hierin te voorzien.

Met betrekking tot het gestelde in voorgesteld artikel 10, eerste lid, rijst de vraag in welke gevallen onterecht een reparatietoeslag kan worden uitbetaald door de Sociale Verzekeringsbank.

⁵⁵ Een model hiervoor is te vinden in Aanwijzing 164, van de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving.

Vanwege de expertise die bij de belastingdienst aanwezig moet worden geacht op het gebied van in- en terugvordering geeft de Raad in overweging, met het oog op een deugdelijke uitvoering, om de terugvordering zoals geregeld in artikel 10, van het ontwerp op te dragen aan de Inspecteur der Belastingen.

De Raad acht de boetebedragen zoals neergelegd in voorgesteld artikel 13, eerste en tweede lid, onderling niet consistent. De beboetbare gedragingen inhoudende voor de werkgever het niet voldoen aan de uitbetalingsverplichting terzake de reparatietoeslag en voor de werknemer het niet naar waarheid invullen van de aanvraag daartoe, acht de Raad in gelijke mate laakbaar. De werkgever kan echter een boete opgelegd worden van ten hoogste Afl. 25.000,- terwijl de werknemer maximaal voor 100% van de uitbetaalde reparatietoeslag kan worden beboet. De Raad adviseert derhalve genoemde boetemaxima meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Het hiervoor genoemde geldt tevens voor de boetemaxima genoemd in voorgesteld artikel 14, eerste en tweede lid.

De raad wijst er op dat in onderdeel 2a van het 'Bilateraal Akkoord tussen de regering en de vakbonden binnen de publieke sector' van 26 augustus 2010 is overeengekomen dat de bezoldiging van ambtenaren met ingang van 1 januari 2011 met een bedrag van Afl. 105,- wordt verhoogd. Gezien het feit dat het een verhoging van de bezoldiging betreft, zal daarover loonbelasting verschuldigd zijn. In artikel 19, eerste lid, onderdeel a en het derde lid van het ontwerp wordt de reparatietoeslag niet onder de werking van respectievelijk de Landverordening inkomstenbelasting (AB 1991 no. GT 51) en de Landsverordening loonbelasting gebracht. De reparatie kan derhalve belastingvrij worden genoten. De Raad vraagt zich af hoe zich dit verhoudt met het feit dat de verhoging van de bezoldiging van ambtenaren wel onder de werking van voornoemde landsverordening valt terwijl de toekenning van de reparatietoeslag toch kan worden aangemerkt als een belastbaar inkomensbestanddeel.

Op pagina 2, van de memorie van toelichting wordt een opinie van de Centrale Bank van Aruba aangehaald. De Raad beveelt aan de vindplaats van de betreffende studie op te nemen in de toelichting en meer specifiek aan te geven hoe groot de afname van de particuliere bestedingen is geweest.

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, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

33. Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van diverse belasting verordeningen (invoering van een tijdelijke fiscale stimulans voor de verwerving van bedrijfsmiddelen,verruiming van de fiscale aftrek van giften, alsmede wijziging van accijnsbedragen en invoerrechttarieven)

Ingekomen: 18-11-2010. Advies: 30-11-10, kenmerk: 228-10

Uit het advies:

De Raad acht de probleemdefinitie onvoldoende onderbouwd. In de memorie van toelichting wordt veelal volstaan met het poneren van stellingen zonder dat daaraan een financieel-economische analyse ten grondslag ligt. Meer in het bijzonder ontbreekt in de toelichting een cijfermatige analyse van de omvang van de teruglopende koopkracht en toenemende armoede alsmede de afname van de consumptieve bestedingen⁵⁶. Het is dientengevolge nagenoeg onmogelijk om de beoogde effecten van de in het ontwerp voorgestelde maatregelen te toetsen op doelmatigheid.

⁵⁶ MVT p.1

Van overheidswege wordt aangegeven dat Aruba wordt geconfronteerd met een oplopende werkloosheid die mede zijn versterkt door de wereldwijde economische crisis⁵⁷. De Raad constateert dat een analyse ontbreekt inzake de ontwikkeling van de werkgelegenheid sinds 2007 met name voor wat betreft de ontslagcijfers die toe te rekenen zijn aan de wereldwijde economische crisis en de sluiting van de olieraffinaderij. Terecht wordt in de toelichting aangegeven dat de activiteiten van de olieraffinaderij op korte termijn wederom zullen worden opgestart. Echter, niet wordt aangegeven wat deze herstart voor effect zal hebben op de werkloosheid. De Raad adviseert hierin te voorzien.

Gezien het voorgaande beveelt de Raad aan om de gevolgen van het ontwerp op de Arubaanse economie te laten doorrekenen door de Centrale Bank van Aruba. Mocht dit reeds zijn geschied dan adviseert de Raad de conclusies van voornoemde doorrekening op te nemen in de memorie van toelichting. In dit licht baart het de Raad echter zorgen dat het niettegenstaande het gebrek aan de hierboven genoemde financieel-economische gegevens geen beletsel is geweest voor de partijen die deelgenomen hebben aan de zogenaamde 'Sociale Dialoog' om op 27 augustus 2010 een protocol te ondertekenen waarin ondermeer de introductie van de voorgestelde maatregelen werd afgesproken.

De Raad acht de volgorde van de overwegingen in de considerans niet geheel logisch. De 'Sociale Dialoog' heeft immers als reactie op de gerezen economische problemen plaatsgevonden. De Raad beveelt derhalve aan om in de considerans aan te vangen met de beschrijving van de problematiek waarmee de regering zich geconfronteerd ziet, vervolgens de ondertekening van het protocol van 27 augustus 2010 op te nemen en te besluiten met een beschrijving van de voorgestelde maatregelen.

Hoe wel de Raad zich met de tijdelijke investeringsaftrek voor aan te schaffen bedrijfsmiddelen zoals geregeld in voorgesteld artikel I, onderdeel A, kan verenigen, rijst de vraag waarom geen voorziening is getroffen voor investeringsaftrek van bedrijfsmiddelen die niet in Aruba bij de lokale handel verkrijgbaar zijn terwijl zij mogelijk toch kunnen bijdragen aan het doel dat de regering voor ogen staat.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 9a, derde lid, onderdeel d, merkt de Raad op dat pleziervaartuigen ook bedrijfsmatig kunnen worden aangewend en derhalve als bedrijfsmiddel gekwalificeerd. Met het oog hierop beveelt de Raad aan om een voorwaardelijke uitsluiting van deze vaartuigen tot stand te brengen, namelijk in die gevallen waarin het vaartuig niet bedrijfsmatig wordt aangewend.

In het licht van de voorgenomen bezuinigingsplannen van de regering wordt mogelijkerwijs de financiële armslag van charitatieve instellingen verder beperkt. Deze zullen naar waarschijnlijk een groter beroep doen op particuliere donateurs. De Raad vraagt zich af waarom niet is geopteerd om de giftenaftrek te verruimen en zoals voorheen die te maximeren als een percentage van de inkomsten of winst. Op deze wijze zou een grotere giftenaftrek mogelijk zijn waardoor particulieren en het bedrijfsleven een grotere maatschappelijke rol kunnen spelen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

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, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

⁵⁷ MvT p.1

34. Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening verdovende middelen (AB 1990 no. G17)**Ingekomen: 18-11-2010. Advies: voortgezet in 2011, kenmerk: 229-10****35. Ontwerp-Landsverordening houdende instelling van een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezittende instantie met de naam Aruba Tourism Authority (Landsverordening instelling Aruba Tourism Authority)****Ingekomen: 19-11-2010. Advies: 17-12-2010, kenmerk: 231-10****Uit het advies:**

De Raad is van regeringswege verzocht het onderhavige ontwerp met voorrang te behandelen en advies uit te brengen uiterlijk binnen 10 dagen. Dienaangaande merkt de Raad op dat hij niet heeft kunnen voldoen aan de verzochte adviestermijn. Reeds de voorgestelde verzelfstandigingsvorm van de Aruba Tourism Authority (ATA) zijnde een rechtspersoon sui generis stond daaraan in de weg. Kenmerkend voor een dergelijke rechtspersoon is namelijk de afwezigheid van een juridisch wettelijke context en inbedding zoals die wel bestaat bij de Naamloze Vennootschap en het Landsbedrijf alwaar respectievelijk het Wetboek van Koophandel en de Comptabiliteitsverordening 1989 hierin voorzien. De instelling van een rechtspersoon sui generis brengt met zich mee dat er hoge kwaliteitseisen dienen te worden gesteld aan de daartoe strekkende instellingsverordening. Uit het navolgende moge blijken dat het ontwerp verbetering behoeft.

De totstandkoming van het ontwerp wordt wenselijk geacht vanuit het oogpunt van een meer efficiënte bedrijfsvoering en een betere dienstverlening door de ATA en vanwege de daarmee te creëren economische en operationele synergie. De Raad is van mening dat het voornemen om een overheidsdienst te verzelfstandigen ook dient te worden gezien vanuit het oogpunt van de publieke taak die de te verzelfstandigen overheidsdienst vervult en zal gaan vervullen na verzelfstandiging. Hiertoe is het noodzakelijk dat de regering zich een beeld schept van de activiteiten die tot het publieke domein behoren en waarvoor zij eindverantwoordelijk is. Het is de Raad bekend dat dit in het verleden is geschied door middel van een zogenaamde kerntakenanalyse. Hoewel de inhoud van deze analyse de Raad niet bekend is, dient aan de hand daarvan te worden gezien of en in hoeverre de ATA een publieke taak heeft te vervullen. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting een beschouwing omtrent de publieke taak in relatie tot de voorgenomen verzelfstandiging van de ATA op te nemen.

De Raad heeft in de toelichting geen genoegzame onderbouwing van de probleemdefinitie aangetroffen, inhoudende de redenen waarom wordt gekozen voor verzelfstandiging en voor de rechtsvorm van een rechtspersoon sui generis. Daarentegen bevat de toelichting veel aannamen en veronderstellingen, ten aanzien waarvan de empirische evidentie ontbreekt.

De Raad is van mening dat de overheid zichzelf een brevet van onvermogen geeft indien als belangrijke reden voor verzelfstandiging het disfunctioneren van de overheid zelve wordt aangevoerd⁵⁸ en wil er op wijzen dat verzelfstandiging op zich geen soulaas zal bieden. Ten aanzien van de aangehaalde overheidsgebreken, die kennelijk zijn overgenomen van de Commissie verzelfstandiging ATA⁵⁹ wil de Raad dan ook het volgende opmerken:

- a. verouderd personeelsbeleid c.q. arbeidsvoorwaarden: deze vormen op zich geen reden om te verzelfstandigen. Het zou de overheid voorts sieren indien het geconstateerde verouderde

⁵⁸ MvT, p. 7 t/m 9

⁵⁹ Zoals verwoord in een bijlage bij een schrijven dd. 2 september 2010 aan de minister van TTA.

- personeelsbeleid en de verouderde arbeidsvoorwaarden voor de gehele overheid zou worden herzien;
- b. belasting en salariëring personeel: het gestelde geldt voor alle overheidsmedewerkers. Modernisering van het personeels- en beloningsbeleid is derhalve noodzakelijk ter oplossing van de gesignaleerde problemen. Voorts verontrust het de Raad dat het ontwerp mede ten doel heeft om het aanzienlijke aantal personeelsleden van de ATA dat in een lagere salarisschaal valt dan waar ze recht op hebben⁶⁰ te compenseren en dat medewerkers van de Rechtspersoon conform de markt dienen te worden uitbetaald⁶¹. Hieruit maakt de Raad op dat de salarissen van het ATA-personeel omhoog zullen gaan zoals dat ook bij andere verzelfstandigde overheidsdiensten is geschied met als gevolg een verdere scheefgroei in de beloning van ambtenaren en medewerkers van verzelfstandigde overheidsdiensten die een publieke taak uitoefenen;
 - c. trage respons en bureaucratie: ook dit is geen reden voor verzelfstandiging, maar zou een reden moeten zijn voor het aanpakken van het probleem zelve door middel van het ontwikkelen van efficiënte procedures. Er zijn vele andere overheidsdiensten die hiermede gebaat zouden zijn;
 - d. communicatie/overlegstructuur: de beoogde verbetering kan ook binnen de huidige structuur worden gerealiseerd door het ontwikkelen van heldere communicatielijnen;
 - e. interne bedrijfsprocessen: de Raad vraagt zich af waarom deze tot nu toe niet verbeterd konden worden, nu een en ander los staat van de rechtsvorm van een organisatie;
 - f. modus operandi overheid: de Raad is van mening dat de overheid er niet bij is gebaat om bepaalde taken te verzelfstandigen en de achtergebleven organisatie bij het oude te laten. Niet alleen de wereld van het toerisme is veranderd.

Uit het bovenstaande concludeert de Raad dat de kernproblemen die het goed laten functioneren van overheidsdiensten en –directies in de weg staan niet worden aangepakt en dat derhalve een herbezinning noodzakelijk is op de kerntaken van de overheid waarna modernisering van de vigerende financiële, organisatorische en rechtspositionele structuur van de overheid plaats kan vinden.

Evenmin zal het voorzien in een andere wettelijke structuur in de praktijk automatisch leiden tot een oplossing voor de gestelde problemen, indien de organisatie niet daarop is voorbereid en hetzelfde personeel – volgens de commissie verzelfstandiging ATA - dat mede verantwoordelijk is voor de beschreven situatie e.d. gehandhaafd blijft (zie hetgeen hierna in 1.5 wordt opgemerkt omtrent de eerste fase bij verzelfstandiging).

De Raad wijst er op dat er in een verzelfstandigingsproces in het algemeen twee fasen te onderscheiden zijn.

De eerste fase is de zogenaamde interne verzelfstandiging (verzakelijking). Het doel van deze fase is om de te verzelfstandigen dienst een bedrijfsmatige manier van werken aan te leren binnen de structuur van de overkoepelende overheidsorganisatie. De nadruk van veranderingen ligt vooral op de sturing en de budgettering van de werkprocessen⁶².

De tweede fase is de externe verzelfstandiging (versterking). In deze fase wordt een bepaalde (overheids)taak overgedragen aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie. Het doel in deze fase is om te komen tot zakelijke verhoudingen als ware de dienst

⁶⁰ MvT, p. 7

⁶¹ MvT, p. 8

⁶² Veraart, M. (2001). Privatisering van overheidsdiensten Haastige spoed is zelden goed (internet artikel), samenvatting van hoofdstuk 1. Uit: Van Deleden, P. & Veraart, M. Publieke dienstverlening in de markt. Business Contact.

een privaat bedrijf. De dienst leert te functioneren op de private markt en heeft hierop een sterke oriëntatie. Tevens vindt verdere versterking plaats van het bedrijfsmatig werken.

De ervaring leert dat een verzelfstandigingsproces vaak vele jaren in beslag neemt. Vervolgens dient een beslissing te worden genomen over de rechtsvorm van de verzelfstandigde overheidsdienst. In het onderhavige ontwerp wordt echter de omgekeerde weg bewandeld. In de eerste plaats wordt de toekomstige rechtsvorm van de ATA bepaald waarna het echter onduidelijk blijft hoe de daadwerkelijke (interne) verzelfstandiging zal plaatsvinden. De vraag rijst derhalve in hoeverre de bestaande organisatie gereed is voor het optreden op de private markt en of een aanvang is gemaakt met de oplossing van de hiervoor geschetste interne problemen.

De haast waarmee het onderhavige ontwerp is tot stand gekomen, doet de Raad vermoeden dat ook de interne verzelfstandiging, de zogenaamde verzakelijingsfase, nog niet is afgerond. Daarenboven wijst de Raad er op dat het ontwerp niet voorziet in een taakstelling en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid van de Directeur voor een doelmatige inrichting van de te verzelfstandigen organisatie. De Raad beveelt aan hierin te voorzien en in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen inzake de staat van de interne verzelfstandiging van de ATA. In dit licht onderschrijft de Raad de inwerkingtreding van het ontwerp bij landsbesluit. Op deze wijze kan derhalve de inwerkingtreding plaatsvinden pas nadat de interne verzelfstandiging is afgerond en niet – zoals naar het thans lijkt – voorafgaand aan de interne verzelfstandiging.

Bij de motivering van de keuze voor een rechtspersoon sui generis mist de Raad enig onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een stichting als rechtsvorm, zeker nu met de verzelfstandigde ATA geen winst wordt nagestreefd. Reeds met het oog hierop is enig onderzoek naar de wenselijkheid van een NV niet opportuun. De Raad acht het wenselijk dat wordt ingegaan op de reden waarom de stichting als mogelijke rechtsvorm niet nader is onderzocht.

De Raad wijst er op dat het in het kader van de keuze voor de instelling van een rechtspersoon sui generis dienstig is de ervaringen terzake de reeds bestaande rechtspersonen sui generis te betrekken⁶³. Met het instellen van de Serlimar en het IMSAN werd immers grosso modo hetzelfde beoogd als met het onderhavige ontwerp. Het is derhalve van belang dat inzicht wordt verkregen in hoeverre de instelling van een rechtspersoon sui generis heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van die instellingen en of de beoogde verbetering van de bedrijfsvoering en de financiële huishouding zijn gerealiseerd.

De Raad adviseert de memorie van toelichting met een beschouwing terzake uit te breiden.

Het ontwerp bevat voorts een innerlijke tegenstrijdigheid met betrekking tot de positie van de raad van toezicht. Enerzijds wordt gesteld dat deze de minister vertegenwoordigt⁶⁴, anderzijds dient de raad van toezicht zich enkel te richten naar het belang van de Rechtspersoon⁶⁵ en wordt hem daartoe zelfstandige bevoegdheden toegeedeeld⁶⁶. Tevens wordt gesteld dat de raad van toezicht een onafhankelijke positie inneemt binnen de Rechtspersoon⁶⁷, welke wordt gewaarborgd door het gestelde in voorgesteld artikel 19⁶⁸. In dit kader acht de Raad het noodzakelijk dat de positie van de raad van

⁶³ Het betreft de rechtspersonen ingesteld in de Landsverordening instelling Servicio de Limpiesa di Aruba (AB 2005 no. 5) en de Landsverordening instelling Instituto Medico San Nicolas (AB 2005 no. 6).

⁶⁴ MvT, p. 24

⁶⁵ Zie voorgesteld art. 14, tweede lid.

⁶⁶ Zie voorgesteld artikel 12.

⁶⁷ MvT, p. 19

⁶⁸ MvT, p. 26

toezicht wordt verduidelijkt en dat er een ondubbelzinnige keuze met betrekking tot diens bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt gemaakt.

Naar aanleiding van het voorgaande is de Raad van oordeel dat het ontwerp in principe niet meer behelst dan het doen instellen van een ambtelijke dienst met alle gemakken van een private instelling. Uit voorgesteld artikel 2 blijkt dat de nieuwe ATA een uitvoerende dienst wordt, die uitsluitend ten doel heeft het beleid van de Minister belast met toerisme uit te voeren. Er wordt geen bevoegdheid gegeven tot het ontwikkelen van beleid. Dit doet de vraag rijzen wie dat beleid ten behoeve van de minister opstelt, nu de huidige ATA zal worden opgeheven. Tevens doet dit de vraag rijzen wat de verzelfstandiging en de loskoppeling van de politiek, zoals in de toelichting herhaaldelijk wordt gesteld, dan feitelijk inhouden.

Ontwerp-landsverordening

In voorgesteld artikel 2, derde lid, wordt gesteld dat de ATA zich met bepaalde taken belast. De Raad wijst erop dat de ATA niet zichzelf opricht en zichzelf derhalve niet met taken kan belasten. Bovendien betreffen alle voorgestelde taken een afgeleide bevoegdheid, nu de ATA ingevolge het eerste lid slechts belast is met het uitvoeren van het beleid van de minister. Met betrekking tot het derde lid, onderdeel d, wil de Raad erop wijzen dat de genoemde taak ingevolge de Landsverordening instelling ministeries een bevoegdheid is van de minister belast met Economische Zaken.

In het derde lid, onderdeel f, dient nader gespecificeerd te worden ten behoeve waarvan de contracten en overeenkomsten gesloten worden.

Ten aanzien van het derde lid, onderdeel h, merkt de Raad op dat dit een middel is en geen doel.

Ten aanzien van het vierde lid merkt de Raad op dat de begrenzing van de doelstelling wordt gegeven door het beleid van de minister, doch dat deze bepaling feitelijk een open einde inhoudt.

Overigens merkt de Raad op dat de toelichting op het derde en vierde lid onvoldoende is.

In voorgesteld artikel 4, eerste lid, dient een begrenzing te worden aangebracht door na de woorden 'alle zaken' in te voegen: de rechtspersoon betreffende. In het tweede lid ware het woord 'voor' in te voegen aan het begin van de eerste bijzin. Het ontgaat de Raad wat de meerwaarde is van het vierde en het vijfde lid. De Raad geeft voorts in aanbeveling de gebrekkige toelichting op dit artikel⁶⁹ te redigeren.

De Raad is van mening dat de inhoud van voorgesteld artikel 5 grotendeels thuishoort in de arbeidsovereenkomst met de directeur en niet in een wet in formele zin. Bovendien worden uitsluitend regels gegeven m.b.t. schorsing en ontbreken regels m.b.t. ontslag. In de toelichting⁷⁰ wordt overigens wel melding gemaakt dat dit artikel ook een ontslagregeling omvat. E.e.a. ware met elkaar in overeenstemming te brengen. In het derde lid ware in de eerste regel het woord 'wordt' te vervangen door: kan worden.

De Raad vraagt zich af waarom de arbeidsvoorwaarden van de Directeur mede bepalend dienen te zijn voor de inhoud van het directiereglement zoals geregeld in voorgesteld artikel 6. Het komt de Raad voor dat de taakstelling van de Directeur zoals mede opgenomen in het directiereglement bepalend zou dienen te zijn voor de inhoud van het arbeidscontract met de Directeur. Het directiereglement moet immers als een van de basisregelingen van de Rechtspersoon worden beschouwd waarin intern de taken

⁶⁹ MvT, p. 19

⁷⁰ MvT, p. 19

en verantwoordelijkheden van de Directeur zijn vastgelegd. Het voornoemde doet dan ook bij de Raad de vraag rijzen naar de status van het directiereglement.

Het eerste lid, onderdeel a, van voorgesteld artikel 8 dient naar de mening van de Raad te worden aangevuld, in die zin dat het concurrentiebeding geldt tijdens het functioneren als directeur alsmede voor een bepaalde periode daarna. Voorts wijst de Raad erop dat het artikel geen sanctiebepalingen kent. Tevens vraagt de Raad zich af waarom in het vijfde lid wordt verwezen naar de in de branche gebruikelijke condities, nu met het onderhavige ontwerp juist wordt gekozen voor de vorm van een rechtspersoon sui generis. Mede gezien de afwezigheid van een toelichting terzake blijft onduidelijk wat onder de betreffende condities moet worden verstaan. De Raad acht het noodzakelijk dat artikel 8 wordt voorzien van een deugdelijke toelichting.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 9 komt het de Raad voor dat de directeur mede belast dient te worden met de inrichting en de opzet van de organisatie van de ATA en niet alleen verantwoordelijk wordt gesteld voor een adequaat personeelsbeleid⁷¹. Voor het overige verwijst de Raad naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in punt 1.5.

De Raad is van mening dat het gestelde in voorgesteld artikel 10 niet thuishoort in een wet in formele zin, doch in een directiereglement.

De Raad is van mening dat voorgesteld artikel 11 een taak van de directeur inhoudt, welke opgenomen dient te worden in artikel 4. De laatste zin van dit artikel (dient dit het tweede lid te zijn?) komt de Raad overigens in de huidige redactie onvolledig voor.

Naar aanleiding van het tweede lid van voorgesteld artikel 13 vraagt de Raad zich af hoe de bepaling dat de leden voor vier jaren worden benoemd zich verhoudt met de in hetzelfde lid voorgestelde mogelijkheid dat de regering hen te allen tijde kan ontslaan. Naar aanleiding van de beperkte benoemingsduur in het vierde lid wil de Raad opmerken dat het niet gemakkelijk zal zijn in een kleine gemeenschap om telkenmale andere, gekwalificeerde personen (bereid) te vinden. Ten aanzien van voorgesteld artikel 13, zesde lid, onderdeel d, bevreemdt het de Raad dat degene die een bewijs van goed gedrag kan overleggen niet voor benoeming als lid van de raad van toezicht in aanmerking kan komen. De Raad adviseert om na het woord 'die' te laten volgen door het woord: geen.

De Raad constateert dat voorgesteld artikel 14, eerste lid, een doublure is van voorgesteld artikel 13, eerste lid, en beveelt aan de taakstelling van de raad van toezicht in één artikel op te nemen.

De Raad acht de toelichting op voorgesteld artikel 15, eerste lid, onvoldoende. De vraag rijst waarom een vergoeding per bijgewoonde vergadering wordt toegekend en of een dergelijke vergoedingsstructuur bevorderlijk is voor een adequate vulling van de raad van toezicht. Daarnaast rijst de vraag hoe de toekenning van de bepaling van de hoogte van de vergoeding bij landsbesluit zich verhoudt met de voorgestane onafhankelijke positie van de raad van toezicht. Dienaangaande zij tevens verwezen naar hetgeen is opgemerkt onder punt 1.8.

⁷¹ MvT, p. 20

De Raad merkt op dat de voorgestelde artikelen 16 tot en met 18 bepalingen bevatten die niet in een wet in formele zin thuishoren, doch in een reglement ten behoeve van de Raad van toezicht. De Raad acht het voorts noodzakelijk dat wordt verduidelijkt wat in het eerste lid van voorgesteld artikel 18 wordt bedoeld met een potentieel tegenstrijdig belang *dat van materiële betekenis* is. Daarnaast wordt in het vierde lid wederom gesproken van de in de branche gebruikelijke condities: de Raad acht het van belang dat in de toelichting wordt verduidelijkt welke condities dit zijn, mede nu met het onderhavige voorstel een rechtspersoon sui generis is beoogd.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 19 eerste lid, onderdeel e, merkt de Raad op dat het ontwerp voorziet in slechts één Directeur waardoor een verwijzing naar 'directieleden' onnodig is. Met betrekking tot onderdelen f en g, van het eerste lid zij opgemerkt dat op grond van voorgesteld artikel 13, zesde lid, de hoedanigheid van minister of Statenlid reeds aan benoeming tot lid van de raad van toezicht in de weg staat. Het derde lid levert een doublure op met voorgesteld artikel 13, derde lid, en is derhalve overbodig.

De Raad is van mening dat het tweede lid van voorgesteld artikel 20 hierin niet thuishoort, nu de bedoelde *corporate governance code* van toepassing is op alle taken van de rechtspersoon en diens organen en niet slechts op de inningstaken.

Voorgesteld artikel 23 dient naar de mening van de Raad ook een bevoegdheidstoekenning aan de CAD te bevatten. Dit vanwege het feit dat de middelen van de Rechtspersoon mede worden gevormd door landsbijdragen.

De Raad acht het in voorgesteld artikel 24, derde lid, opdragen van de behandeling van geschillen tussen de Minister en de Directeur inzake de toepassing van aanwijzingsbevoegdheid van de Minister aan de bezwaaradviescommissie LAR ongelukkig gekozen. Op grond van artikel 7, eerste lid van de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB 1993 no. 45) is de bezwaaradviescommissie belast met het adviseren van bestuursorganen over op bezwaarschriften te nemen beslissingen. Hierbij staat de inhoud van de relatie tussen de overheid en de burger centraal en dient het overheidshandelen door de bezwaaradviescommissie te worden beoordeeld ten behoeve van haar advisering. De uiteindelijke beslissing op bezwaar wordt echter door de minister genomen. Hiermede is reeds de expertise van de bezwaaradviescommissie gegeven. Voorgesteld wordt in voornoemd artikel om de bezwaaradviescommissie de rechtsverhouding tussen twee overheidsfunctionarissen bindend vast te stellen. Dit terwijl de bezwaaradviescommissie in een ondergeschikte verhouding staat tot de regering en functioneel ressorteert onder de minister van Justitie en Onderwijs. De Raad is dan ook van mening dat de voorgestelde regeling reeds de schijn in zich heeft dat van een onafhankelijke geschilbeslechting geen sprake zal zijn. Daarnaevens merkt de Raad op dat ondanks het bindende karakter van het oordeel van de bezwaaradviescommissie terzake een gang naar de rechter daardoor niet noodzakelijkerwijs wordt geblokkeerd. De Raad geeft in dringende overweging de noodzaak van een geschillenregeling te bezien en indien daaraan behoefte mocht bestaan het oordeel over de juiste toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister op te dragen aan een onafhankelijk (wellicht rechterlijk) college.

Ook vraagt de Raad zich af of het wenselijk is dat een bevoegdheid die aan de directeur is geattribueerd bij beschikking van de minister aan zichzelf kan worden toebedeeld.

Memorie van Toelichting

De Raad wijst erop dat in de toelichting een financiële paragraaf, zoals voorgeschreven in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989, ontbreekt. Hierin dient alsnog te worden voorzien.

Op pagina 12 wordt bij de motivering voor de keuze voor een rechtspersoon sui generis opgemerkt dat een zelfstandig bestuursorgaan geen beleidsvormende taken heeft. De Raad wil erop wijzen dat ingevolge voorgesteld artikel 2 de thans voorgestelde rechtspersoon sui generis evenmin beleidsvormende taken heeft. Uitdrukkelijk is bepaald dat de ATA het beleid van de minister dient uit te voeren. De politiek verantwoorde minister moet niet alleen inhoud kunnen geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid (vide pagina 11), maar dient ook zelf het toerismebeleid te formuleren. De Raad herhaalt zijn eerder gestelde vraag wie, bij de instelling van de nieuwe ATA en de opheffing van de huidige organisatie, dit voor hem zal doen.

De Raad wijst erop dat de inhoud van laatste alinea op pagina 23 niet strookt met hetgeen is gesteld in voorgesteld artikel 13, tweede lid. Het vereiste van benoeming bij landsbesluit wordt aldaar niet gesteld.

Naar aanleiding van de toelichting op artikel 21, tweede lid⁷², vraagt de Raad of het mogelijk is dat er kosten worden gemaakt zonder de goedkeuring van de minister.

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

36. Ontwerp-Landsverordening houdende bijzondere bepalingen in verband met de instelling van een nieuwe Aruba Tourism Authority

Ingekomen: 19-11-2010. Advies: 23-12-2010, kenmerk: 233-10

Uit het advies:

De Raad heeft op 17 december 2010 advies uitgebracht inzake de ontwerp-landsverordening houdende instelling van een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezittende instantie met de naam Aruba Tourism Authority (Landsverordening instelling Aruba Tourism Authority)⁷³ (hierna: het andere ontwerp). De Raad is van regeringswege verzocht het onderhavige ontwerp met voorrang te behandelen en advies uit te brengen uiterlijk binnen 10 dagen. Dienaangaande merkt de Raad op dat hij niet heeft kunnen voldoen aan de verzochte adviestermijn. De voorgestelde verzelfstandigingsvorm van de Aruba Tourism Authority (ATA) zijnde een rechtspersoon sui generis stond daaraan in de weg, alsmede de samenhang van het onderhavige ontwerp met het andere ontwerp. Voor het overige zij verwezen naar voornoemd advies van de Raad.

Het onderhavige ontwerp heeft ten doel om ten aanzien van de instelling van de Aruba Tourism Authority bijzondere voorschriften te geven. De Raad acht de voorgestelde bepalingen inzake de eerste benoeming van de Directeur en de raad van toezicht, de overgang van het personeel, het voorzien in de eerste middelen van de Rechtspersoon en de overgang van de roerende zaken niet dermate bijzonder van karakter dat dit regeling bij separate landsverordening noodzakelijk maakt. De desbetreffende

⁷² MvT, p. 28

⁷³ Advies van de Raad dd. 17 december 2010, kenmerk RvA 231-10.

bepalingen hadden in het andere ontwerp kunnen worden opgenomen. De gevolgde werkwijze heeft derhalve naar de mening van de Raad tot gevolg gehad dat de voortgang van het wetgevingsproces onnodig is vertraagd.

De Raad acht het gestelde in voorgesteld artikel 2, eerste lid, onvolledig. Het andere ontwerp geeft namelijk een regeling van de benoeming van de Directeur van de Rechtspersoon. De voorgestelde redactie van het eerste lid is hiermee strijdig en zal er toe leiden dat met betrekking tot de benoeming van de Directeur twee afzonderlijke procedures naast elkaar bestaan. Teneinde deze ongewenste situatie te vermijden adviseert de Raad om in het eerste lid van voorgesteld artikel 2 tussen het woord 'de' en het woord 'Directeur' in te voegen het woord: eerste.

In het tweede lid, van voorgesteld artikel 2 is het recht tot het doen van een voordracht voor de eerste leden van de raad van toezicht toegekend aan de AHATA. In het andere ontwerp is het recht tot het doen van een voordracht door de AHATA niet opgenomen in het geval dient te worden voorzien in de benoeming van een lid van de raad van toezicht na de verzelfstandiging van ATA. De Raad vraagt zich af waarom slechts bij de benoeming van de eerste leden van de raad van toezicht er een voordrachtsrecht voor de AHATA bestaat. Dit klemt temeer nu de, overigens zeer summiere, toelichting op dit artikel daarover zwijgt. Voorts vraagt de Raad zich af waarom niet tevens de Directeur bij landsbesluit wordt benoemd.

Naar aanleiding van voorgesteld artikel 3, vraagt de Raad zich af of er bij de ATA personeel op basis van arbeidsovereenkomst werkzaam is en hoe, indien dit het geval is, de arbeidsovereenkomsten die deze personen thans met het Land hebben zullen worden voortgezet of beëindigd. Voorts constateert de Raad dat de voorgestelde regeling inzake de overgang van het personeel afwijkt van de regelingen die golden bij de verzelfstandigingen van nagenoeg alle overheidsdiensten in het verleden. Zo bevat het derde lid, van artikel 3 een ontslagregeling voor ambtenaren die niet geplaatst worden in een functie bij de Rechtspersoon. Tevens is de Raad bijvoorbeeld niet gebleken van de aanwezigheid van een verzelfstandigingsovereenkomst. De Raad vraagt zich af welke bijzondere omstandigheden in het geval van de verzelfstandiging van de ATA nopen tot een andere regeling van de overgang van het personeel. De Raad acht een nadere motivering gewenst.

In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van het feit dat de overgang van het personeel is uitgewerkt in een Sociaal plan dat in overleg met de vakbonden is opgesteld. Dit plan zou als bijlage I bij het ontwerp zijn gevoegd. De Raad heeft echter geen bijlage bij het ontwerp aangetroffen. De minister van Toerisme, Transport en Arbeid heeft op 3 december 2010 het Sociaal Plan Verzelfstandiging ATA separaat aan de Raad toegezonden. Dit is echter niet geschied met het verzoek het betreffende plan te beschouwen als genoemde bijlage I. Dit doet bij de Raad de vraag rijzen of met betrekking tot het toegezonden Sociaal Plan overeenstemming is bereikt met de betrokken vakbonden. Met het oog op een deugdelijke overgang van het personeel acht de Raad het van eminent belang dat hiertoe voldoende draagvlak wordt gecreëerd.

De Raad acht de toelichting op voorgesteld artikel 5, volstrekt ontoereikend. Met name is onduidelijk waarom het niet tijdig gereedkomen van de wijziging van de Landsverordening logeerbelasting dient te leiden tot een vermeerdering van de voorgestelde eenmalige kapitaalstorting met een bedrag ten belope van zes maanden inkomsten uit het Aruba Tourism and Marketing Fund. Immers, in het onderhavige ontwerp is de wijziging van de Landsverordening logeerbelasting opgenomen. De Raad acht derhalve een verduidelijking op zijn plaats.

In voorgesteld artikel 7 zijn de wijzigingen opgenomen van de Landsverordening logeerbelasting (AB 1989 no. GT 40). De Raad constateert dat wijzigingen onjuist worden ingevoerd en dat het gestelde in de memorie van toelichting niet overeenkomt met het ontwerp. Zo zijn de in onderdeel E, ten tweede en ten derde, voorgestelde wijzigingen reeds ingevoerd bij artikel I, onderdelen C en D van de Landsverordening van 29 april 2010 tot wijziging van de Landsverordening logeerbelasting (AB 2010 no. 15).

Op pagina 11 van de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van het feit dat het tweede en derde lid, van artikel 1, van de Landsverordening logeerbelasting vervalt. In onderdeel A van voorgesteld artikel 7, komen voornoemde leden echter niet te vervallen. Voorts wordt op pagina 11 van de memorie van toelichting gesteld dat het nieuw voorgestelde artikel 7 van de Landsverordening logeerbelasting een tweede lid zou bevatten. In het ontwerp is echter in het betreffende artikel geen tweede lid opgenomen.

Uit het bovenstaande leidt de Raad af dat het ontwerp onzorgvuldig tot stand is gekomen en adviseert het deel van het ontwerp en de memorie van toelichting dat betrekking heeft op de wijziging van de Landsverordening logeerbelasting opnieuw te redigeren.

Ten aanzien van voorgesteld artikel 7, onderdeel C, is de Raad van oordeel dat de heffing ten behoeve van de Aruba Tourism Authority alsmede de voeding daarvan reeds is geregeld in de landsverordening van 1 september 2010 tot oprichting van een tweetal begrotingsfondsen ten behoeve van de verbetering van het toeristisch product Aruba (AB 2010 no. 55). De voorgestelde wijziging van artikel 2 van de Landsverordening Logeerbelasting zou derhalve kunnen worden beperkt tot de enkele regeling van het feit dat de toeristenheffing wordt geheven bij wege van voldoening op aangifte.

Naar aanleiding van onderdeel E, van voorgesteld artikel 7, acht de Raad met het oog op de waarborging van het budgetrecht van de Staten een nadere toelichting noodzakelijk aangaande de opnemings van een wijzigingsbevoegdheid bij ministeriële regeling van het in artikel 3, derde lid, van de Landsverordening logeerbelasting genoemde tarief.

In artikel 7, onderdeel F, wordt in de Landsverordening logeerbelasting ondermeer artikel 6, tweede lid, geïntroduceerd. De Raad acht het wenselijk en meer innerlijk consistent indien duidelijker tot uitdrukking zou komen dat de verschuldigdheid van de toeristenheffing is gekoppeld aan het daadwerkelijk betaalde. De Raad adviseert om in het voorgestelde tweede lid, van artikel 6 de zinsnede 'Indien aan de logeergast meer heffing in rekening is gebracht' te vervangen door: Indien door de logeergast meer toeristenheffing is betaald.

Met betrekking tot de in artikel 7, onderdeel C, opgenomen artikelen 7, 8 en 13 van de Landsverordening logeerbelasting vraagt de Raad zich af waarom het onderhavige ontwerp niet onder de werking van de Algemene landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10) (ALB) wordt gebracht. Hierdoor zouden genoemde artikelen overbodig zijn waardoor doublures met de ALB kunnen worden vermeden. Tevens kan een deugdelijke rechtsbescherming worden gerealiseerd voor degenen die toeristenheffing zijn verschuldigd. Wellicht ten overvloede wijst de Raad er op dat de vigerende Landsverordening logeerbelasting, voordat in voorgesteld artikel 7, onderdeel H, de citeertitel wordt gewijzigd, wel onder de werking van de ALB valt.

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

37. Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening ziekteverzekering (AB 1993 no. GT 24) en de Landsverordening ongevallenverzekering (AB 1996 no. GT 26) (wijziging premie-inkomensgrens)

Ingekomen: 10-12-2010. Advies: voortgezet in 2011, kenmerk: 251-10

5. Excerpten van ontwerpen van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen

1. Ontwerp-landsbesluit, tot wijziging van het Retributie- en Legesbesluit Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ingekomen: 27-1-2010. Advies: 3-2-2010, kenmerk: 17-10

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat een toelichting op enig retributie/legesbesluit een nauwkeurige berekening dient te bevatten van de kosten die gemoeid zijn met de aan de burger te leveren dienst. Tevens dient te worden aangegeven in welke mate kostendekkendheid wordt bereikt met een introductie dan wel een verhoging van een retributie of leges. De opvatting van de Raad aangaande voornoemde kostendekkendheid wordt in de nota van toelichting onderschreven.⁷⁴ Niettemin wordt als berekeningsmethode voor de voorgestelde leges ten behoeve van een aanvraag tot geslachtsnaamwijziging, indexering gebruikt van het daartoe sinds 1987 geldende legesbedrag. Naar 's Raads mening wordt door de gebruikte berekeningsmethode geen inzicht verschaft in de daadwerkelijke kosten en de kostendekkendheid van de voorgestelde verhoging van de leges voor geslachtsnaamwijziging. Teneinde een reëel inzicht te krijgen in deze kosten acht de Raad veeleer een berekeningswijze op zijn plaats waarbij de hoogte van deze kosten de resultante is van het (gemiddeld) aantal aanvragen per jaar, de daarmee gemoeide behandelingstijd en de salariskosten. Vervolgens zou dienen te worden beschouwd of met het voorgestelde legesbedrag kostendekkendheid wordt gerealiseerd. De Raad acht het wenselijk dat de nota van toelichting inzicht verschaft inzake deze twee aspecten.

De beschrijving van de financiële consequenties van het ontwerp zoals opgenomen op pagina 2, van de nota van toelichting voldoet naar de mening van de Raad niet aan het voorschrift neergelegd in artikel 6, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) inhoudende dat indien een landsverordening kan leiden tot hogere of lagere kosten, investeringen of middelen voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, de memorie van toelichting op het ontwerp voor de desbetreffende landsverordening expliciet de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel dient te vermelden, waarbij tevens worden aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting, en uit welke middelen deze uitgaven gedekt zullen worden. Het doel van artikel 6, van de Comptabiliteitsverordening 1989 is derhalve dat reëel en concreet inzicht wordt verschaft in de financiële gevolgen van ontwerp-wetgeving. In dit licht acht de Raad de opmerking in de nota van toelichting dat naar verwachting met de verhoging en de teruggave van de leges de jaarlijkse inkomsten van het Land enigszins zullen toenemen, onvoldoende bepaald waardoor geen inzicht in de financiële consequenties van het ontwerp wordt verschaft. De Raad beveelt derhalve aan om in de nota van toelichting een reële en concrete beschouwing inzake de financiële consequenties van het ontwerp op te nemen.

⁷⁴ NvT, p. 1

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 voorgaande rekening zal zijn gehouden.

2. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit voorschriften voertuigen (AB 1999 no. 33), het Landsbesluit verkeersregels (AB 1999 no. 39) en het Landsbesluit rij en keuringsbewijzen (AB 1999 no. 61) (aanpassingen verkeersregelingen)
Ingekomen: 12-3-2010. Advies: 26-3-2010, kenmerk: 59-10

Uit het advies:

De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de onderhavige voorstellen in verband met de bevordering van de verkeersveiligheid. In aansluiting hierop adviseert de Raad om vooral ook de handhaving van de voorgestelde en reeds bestaande regels strikt ter hand te doen nemen. Als hulpmiddel daarbij geeft de Raad in overweging om voorzieningen te treffen voor het kunnen verbaliseren op kenteken, alsmede van het vaststellen van verkeersovertredingen als het overschrijden van de maximumsnelheid en het doorrijden bij een rood verkeerslicht door middel van zogenaamde flietspalen. Ook kan de regering in overweging nemen om de handhaving van eenvoudige verkeersovertredingen naar Nederlands voorbeeld te doen geschieden via bestuurlijke boetes, waarmee het politiekorps zou kunnen worden ontlast.

De onderhavige voorstellen zijn ingegeven door de noodzaak om de verkeersveiligheid in Aruba te bevorderen. Voorgesteld Artikel I, onderdeel K, met betrekking tot artikel 16a, is hiermee naar de opvatting van de Raad in aperte tegenstrijd.

Het in het eerste lid categorisch niet van toepassing verklaren van artt. 2,3,6,7 en 9-14 van het Landsbesluit voorschriften voertuigen voor motorvoertuigen van voor 1956 heeft tot gevolg dat zich auto's op de overbevolkte Arubaanse rijbanen mogen begeven die bijvoorbeeld technisch niet verkeren in een deugdelijke staat van onderhoud (artikel 2), die niet beschikken over een goed werkende stuurinrichting (art. 3), waarvan de bedieningsorganen van de reminrichting zich niet onder het onmiddellijk bereik van de bestuurder bevinden (artt. 6 en 7) en die niet beschikken over de noodzakelijke verlichting.

Het in het tweede lid voorgestelde dat op motorvoertuigen van 1956-1975 de voorschriften van toepassing zouden zijn zoals die golden in het desbetreffende bouwjaar, acht de Raad in de eerste plaats in strijd met de regels van deugdelijke wetgeving en wel met het vereiste van kenbaarheid. Het komt de Raad voor dat de houder van een dergelijk voertuig, doch in ieder geval de handhaver/politie deze niet paraat heeft.

In plaats van op de voorgestelde wijze categorieën te creëren die een gevaar vormen voor de verkeersveiligheid, stelt de Raad voor om – naar Nederlands voorbeeld – voor auto's in die categorieën een ontheffingsstelsel te introduceren. Hiermee kan per individueel voertuig worden bepaald voor welk onderdeel ontheffing kan worden verleend, zonder dat de algemene verkeersveiligheid in gevaar wordt gebracht. De regulering kan ook betreffen op welke dagdelen c.q. bijzondere datums het voertuig zich op de openbare weg mag begeven (bijvoorbeeld: indien de verlichting niet afdoende is, zou het voertuig zich alleen bij voldoende daglicht op de rijbaan mogen begeven). Zowel de houders als de politie weten dan precies waar zij aan toe zijn.

Met betrekking tot voorgesteld Artikel I, onderdeel L, ten 4^o, geeft de Raad in overweging tevens toe te staan dat de voorgestelde fietsverlichting kan knipperen. Hiermee wordt extra de aandacht gevestigd op de fietser, hetgeen geen overbodige luxe is, nu het Arubaanse wegensysteem geen speciale voorzieningen voor fietsers kent. In verband hiermee zou tevens het dragen van een reflecterende hes verplicht kunnen worden gesteld.

De Raad geeft met het oog op de uniformiteit in aanbeveling om in Artikel II, onderdeel C, de woorden 'voort te laten gaan' te vervangen door: voorrang te verlenen.

Het voorgestelde verbod van artikel 27, onderdeel a (Artikel II, onderdeel G) noopt de Raad tot de opmerkingen dat het bestuurders die trachten in te voegen dit vaak onmogelijk wordt gemaakt en dat invoegstroken vaak (te) kort zijn. De Arubaanse weggebruikers zijn kennelijk niet gewend te 'ritsen'; gedrag dat ook voor problemen zorgt op de vele rotondes die Aruba kent. Tijdens de verkeersveiligheids campagnes zal dit onderdeel de nodige aandacht moeten krijgen.

De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de voorgestelde regeling met betrekking tot parkeren voor gehandicapten. Wel is geconstateerd dat enige voorziening ontbreekt voor bezoekende gehandicapten, zoals toeristen, die alhier een auto besturen. Ook hier wil de Raad wijzen op de groeiende gewoonte van niet-gehandicapten om hun voertuigen op voor gehandicapten aangewezen parkeerplaatsen te parkeren. De wenselijkheid van het kunnen bekeuren op kenteken doet zich hier voelen.

Gezien het hoge aantal verkeersongevallen en de verkeersonveiligheid geeft de Raad in overweging om het dragen van veiligheidsriemen voor alle ingezetenen van motorvoertuigen verplicht te stellen. Artikel II, onderdeel N (artikel 45) zou in die zin te worden gewijzigd. Met betrekking tot het vierde lid, onderdelen c en d, wil de Raad, in aansluiting op zijn opmerking bij 2.1, in aanbeveling geven met individuele ontheffingen te werken, in plaats van bepaalde categorieën in hun geheel uit te sluiten van deze verplichting, vooral nu het dragen van autogordels in het eigen belang van de bestuurders en de ingezetenen is.

De Raad geeft voorts nog in overweging meer uniformiteit te betrachten en consequent het woord inzittenden te gebruiken in plaats van ingezetenen of passagiers. De Raad wil erop wijzen dat het woord 'ingezetenen' vooral wordt gebruikt in relatie tot bevolking en inwonning.

Ook vraagt de Raad zich af of het mogelijk/wenselijk is dat – naar Amerikaans en Nederlands voorbeeld - kinderen onder de twaalf jaar, tot een bepaald gewicht dan wel van een bepaalde lengte verplicht worden van een kinderstoel met gordel gebruik te maken.

Naar aanleiding van Artikel II, Onderdeel O, geeft de Raad in overweging om een certificeringsstelsel te introduceren, waardoor op objectieve wijze is vast te stellen of de helmen inderdaad het beoogde doel kunnen hebben. Voorts heeft de Raad kennisgenomen van het feit dat het Uitvoeringsorgaan AZV heeft geconstateerd dat het aantal ongevallen met 'quads' opzienbarend is toegenomen (NVT, p. 18). De Raad wil derhalve in dringende overweging geven – mede in het kader van de structurele tekorten bij het Algemeen Fonds Ziektekostenverzekering - om de nodige voorzieningen te treffen opdat de houders/bestuurders van deze risicocategorie kunnen worden verplicht een ongevallenverzekering voor zichzelf en hun rijders af te sluiten, waardoor deze kosten niet ten laste van het AFZ komen.

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 voorgaande rekening zal zijn gehouden.

3. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, machtiging dekking tekort Algemeen Fonds Ziektekosten 2009

Ingekomen: 16-3-2010. Advies:17-3-2010, kenmerk: 61-10

Uit het advies:

De Raad merkt op dat ingevolge artt. 2, tweede lid, 22, derde lid, j^o 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989 de Minister van Financiën en Economische Zaken slechts bevoegd is om verplichtingen/geldleningen ten laste van het Land aan te gaan indien daartoe is voorzien in een vastgestelde begroting van het Land voor dat dienstjaar. De Raad stelt in dit verband vast dat 's Lands begroting voor het dienstjaar 2010 tot op heden niet is vastgesteld. Dit houdt in dat de Minister thans (nog) geen verplichtingen kan aangaan die leiden tot verandering in de samenstelling van het vermogen van het Land, in dit begrotingsjaar. Het aangaan van een geldlening zoals voorgesteld schept een zodanige verandering in de samenstelling van het vermogen van het Land en is derhalve slechts mogelijk nadat de begroting voor het lopende dienstjaar is vastgesteld, welke begroting tevens voor de bedoelde geldlening een voorziening dient te bevatten. De opbrengst van de geldlening zal bij ontvangst als financieringsmiddel dienen te worden verantwoord in de financiële administratie van het lopende begrotingsjaar en de doorsluiting aan de AZV dient te worden aangemerkt als kapitaalverstrekking tot dekking van het tekort. Op deze transacties in de kapitaalsfeer is derhalve artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening niet van toepassing.

De Raad wil er voorts op wijzen dat de begroting voor het dienstjaar 2010 voor het Minister van Financiën en Economische Zaken een voorziening voor onderhavige geldlening bevatten. De Raad merkt ten overvloede op dat artikel 38s van de Lazv de comptabiliteitsvoorschriften onverlet laat.

Volledigheidshalve en ter adstructie van het vorengaande zij opgemerkt dat de door het Land gebezigde transactiebasis met zich meebrengt dat het moment waarop de verplichting wordt aangegaan c.q. het recht op een middel tot stand komt, doorslaggevend is voor de beantwoording van de vraag in welk begrotingsjaar verantwoording dient plaats te vinden. Dit houdt in dat het moment (jaar) waarop/waarin tot betaling c.q. ontvangst wordt overgegaan niet relevant is voor de beantwoording van voornoemde vraag. Hieruit volgt dat het moment waarop de geldleningsovereenkomst wordt getekend de verplichting voor het Land tot terugbetaling is ontstaan, ongeacht wat er ten aanzien van het tijdstip van betaling in die overeenkomst mocht zijn bepaald.

Gezien het bovenstaande kan het onderhavige landsbesluit niet tot stand worden gebracht voordat 's Landsbegroting 2010 is vastgesteld.

Naar aanleiding van hetgeen is gesteld op pagina 1, laatste alinea van de toelichting, merkt de Raad op dat het bij de introductie van de AFZ de bedoeling was dat de Landsbijdrage beperkt zou blijven. In die voege komt de Raad hetgeen in de desbetreffende alinea is gesteld niet correct voor. Oplossingen voor het structurele deficit dienen toch vooral te worden gezocht in kostenbeheersing en in de introductie van maatregelen zoals aangegeven op pagina's 3 en 4 van de toelichting.

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

4. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 2, eerste lid van de Sanctieverordening 2006 (AB 2007 no. 24)

Sanctiebesluit bestrijding terrorisme- en terrorismefinanciering)

Ingekomen: 18-5-2010. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 104-10

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, niet nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

5. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit in- en uitvoer contant geld (AB 2000 no. 88) (special recommendation van de Financial Action Task Force)

Ingekomen: 20-5-2010. Advies: 2-6-2010, kenmerk: 105-10

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. 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 Olympische Spelen 2012)

Ingekomen: 13-7-2010. Advies: 25-8-2010, kenmerk: 136-10

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.

7. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Toelatingsbesluit 2009 (AB 2009 no. 59) (aanpassing aan het nieuwe regeringsbeleid)

Ingekomen: 28-7-2010. Advies: 15-9-2010, kenmerk: 149-10

Uit het advies:

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd een aantal onderwerpen betreffende de toelating tot Aruba te regelen vooruitlopend op een voorgenomen algehele herziening van de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (AB 1993 no. GT 33) (LTUV). Dit teneinde te bereiken dat 'een proactiever, marktgerichter, efficiënter en humaner vreemdelingenbeleid wordt gerealiseerd'. De Raad merkt ter zake op dat een probleemdefinitie zowel in de considerans als de nota van toelichting ontbreekt waardoor het vrijwel onmogelijk is te toetsen of met het ontwerp daadwerkelijk een proactiever, marktgerichter, efficiënter en humaner vreemdelingenbeleid wordt gerealiseerd. Voorts constateert de Raad dat in de nota van toelichting niet wordt aangegeven waarom de onderwerpen die thans in het ontwerp worden geadresseerd een dermate urgent karakter hebben dat de algehele herziening van de LUTV niet kan worden afgewacht. In het onderhavige ontwerp kunnen twee deelproblemen worden onderkend, te weten de toelating als toerist van Europese Nederlanders en de toelating en de verlenging daarvan op grond van een vergunning tot tijdelijk verblijf. De Raad adviseert om in de considerans de problemen ter oplossing waarvan het ontwerp een bijdrage moet leveren kort aan te duiden en deze in de nota van toelichting nader uit te werken.

In voorgesteld artikel 4, eerste lid, wordt het vereiste geïntroduceerd dat met een paspoort gelijkgestelde documenten, waarmee toelating tot Aruba kan worden verkregen, elektronisch afleesbaar dienen te zijn. De Raad vraagt zich af waarom dit vereiste slechts voor deze zogenaamde gelijkgestelde bescheiden geldt en niet voor het paspoort zelve.

De Raad vraagt zich ten aanzien van voorgesteld artikel 6, tweede lid, af waarom de toevoeging is opgenomen dat de migratieambtenaar in het kader van de toelating van toeristen handelt namens de Minister. Deze toevoeging komt de Raad overbodig voor vanwege het feit dat de migratieambtenaar in 's Lands dienst opereert en het begrip 'migratieambtenaar' is gedefinieerd in artikel 1, van het Toelatingsbesluit 2009 (AB 2009 no. 59).

Ten aanzien van voorgesteld artikel 14, derde lid, acht de Raad het wetstechnisch meer zuiver om de verplichting tot aansluiting van de ingangsdatum van de verlengde vergunning tot tijdelijk verblijf op de einddatum van de vervallen vergunning op te nemen in voorgesteld artikel 14, vierde lid. Het betreffende artikellid regelt immers de verlenging van de toelating door de afgifte van een nieuwe vergunning tot tijdelijk verblijf. In het derde lid van artikel 14, zou derhalve de dubbele punt kunnen worden vervangen door een punt.

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 voorgaande rekening zal zijn gehouden.

8. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het legesbesluit Directie Economische Zaken, Handel en Industrie 2009 (AB 2009 no. 74) (verlaging leges)

Ingekomen: 12-11-2010. Advies: 24-11-2010, kenmerk: 224-10

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat een toelichting op enig retributie/legesbesluit een nauwkeurige berekening dient te bevatten van de kosten die gemoeid zijn met de aan de burger te leveren dienst. Tevens dient te worden aangegeven in welke mate kostendekkendheid wordt bereikt met de introductie, of zoals in dit ontwerp wordt voorgesteld, de verlaging van een retributie of leges.

De beschrijving van de financiële consequenties van het ontwerp zoals opgenomen op pagina 5 van de nota van toelichting voldoet naar de mening van de Raad niet aan het voorschrift neergelegd in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), inhoudende dat indien een landsverordening kan leiden tot hogere of lagere kosten, investeringen of middelen voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, de memorie van toelichting op het ontwerp voor de desbetreffende landsverordening expliciet de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel dient te vermelden, waarbij tevens worden aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting, en uit welke middelen deze uitgaven gedekt zullen worden. Het doel van artikel 6, van de Comptabiliteitsverordening 1989 is derhalve dat reëel en concreet inzicht wordt verschaft in de financiële gevolgen van ontwerp-wetgeving. In casu gaat het om een verlaging met een aanzienlijk bedrag, te weten Afl. 800.000,-, op de begroting. In dit licht acht de Raad de opmerking in de financiële paragraaf van de nota van toelichting, dat naar verwachting met de verlaging van de leges, de jaarlijkse inkomsten van het Land evenmin aanzienlijk zullen toenemen⁷⁵, onvoldoende onderbouwd, zo niet onbegrijpelijk. Immers, door de verlaging van de leges zal het Land juist aanzienlijk inkomsten derven, tenzij deze inkomstenderving geheel of gedeeltelijk opgevangen kan worden door een toename van vergunningsaanvragen. De Raad beveelt derhalve aan om in de nota van toelichting een reële en concrete beschouwing inzake de financiële consequenties van het ontwerp op te nemen.

⁷⁵ NvT, p. 5

Voor het starten van een bedrijf zijn naast de vergunningskosten andere kosten gemoeid, zoals notariskosten. In dit verband vraagt de Raad zich af hoe de voorgestelde verlaging van de leges zich verhoudt tot deze kosten. De Raad acht het in dit kader van belang de mogelijkheid te bezien of deze beroepsgroep mede een bijdrage kan leveren aan de stimulering van de economische activiteiten.

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 voorgaande rekening zal zijn gehouden.

9. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 51 van de Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no. 16) (Landsbesluit doorberekening toezichtkosten kredietwezen)

Ingekomen: 19-11-2010. Advies: 8-12-2010, kenmerk: 232-10

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.

10. Ontwerp-landsbesluit, h.a.m. tot wijziging van het landsbesluit premieplicht inwonende dienstboden (AB 2002 no. 31) (wijziging bedragen AZV-premie en inhoudingen)

Ingekomen: 7-12-2010. Advies: 17-12-2010, kenmerk: 250-10

Uit het advies:

De Raad merkt op dat de zogenaamde glijdende schaal, waar de toelichting aan refereert, is ingevoerd om de druk van de sociale lasten voor de lagere inkomens te mitigeren. De desbetreffende schaal is in de afgelopen tien jaren niet aangepast. De sociale gedachte achter de glijdende schaal in overweging nemende, vraagt de Raad zich af of de schaal niet aan de inflatie dient te worden aangepast. De niet-aanpassing van de glijdende schaal zoals hier bedoel, zou tot gevolg kunnen hebben dat de onderhavige voorstellen een relatief (te) hoge lastenverzwaring met zich meebrengen.

De opmerking aan het einde van de eerste paragraaf op pagina 2 van de toelichting noopt tot het volgende. Nu van het principe dient te worden uitgegaan dat iedereen naar eigen vermogen bijdraagt aan de sociale verzekeringen, dient ook iedereen – naar een gelijk inkomensbegrip - gelijkelijk in de heffingen te worden betrokken.

Voorts heeft de Raad geconstateerd dat het ontwerp innerlijke consistentie ontbeert, nu de voorstellen uitsluitend betrekking hebben op artikel 2, tweede lid, eerste gedachtenstreepje, van het Landsbesluit premieplicht inwonende dienstboden (AB 2002, no. 31) en de aanpassing van de overige in dit lid opgenomen verzekeringen naar een hoger minimumloon (AOV/AWW) ongewijzigd laten.

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 voorgaande rekening zal zijn gehouden.

11. Ontwerp-landsbesluit, h.a.m. tot wijziging van het landsbesluit bijstandverlening (AB 1988 no. 88) (aanpassing kindertoeslagbedrag)

Ingekomen: 17-12-2010. Advies: 22-12-2010, kenmerk: 257-10

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.

12. Ontwerp-landsbesluit, h.a.m. tot uitvoering van artikel 38-c, eerste lid en 381, tweede lid, v.d. Landsverordening Algemene ziektekostenverzekering (vaststelling premiepercentage voor de jaren 2011 en 2012 en percentage werkgeverstoelage)

Ingekomen: 21-12-2010. Advies: 24-12-2010, kenmerk: 258-10

Uit het advies:

Bij schrijven van 22 december 2010 (kenmerk RvA 258-10A) is de regering ondermeer medegedeeld dat een eerste lezing van het ontwerp leerde dat de onderbouwing ervan gebreken vertoont. Zo levert de enkele verwijzing in de toelichting naar de afspraken die in het kader van de Sociale Dialoog zijn gemaakt geen draagkrachtige motivering op. Daarnaast wordt in de toelichting geen inzicht gegeven in de omvang van het tekort van Algemeen Fonds Ziektekosten en de aard en omvang van de efficiency-verhogende maatregelen. De Raad heeft gewezen op zijn eerdere adviezen terzake en op de omstandigheid dat hij in zijn advies van 17 maart 2010 (RvA 61-10, in copie bijgesloten) nadrukkelijk heeft gewezen op het feit dat kostenreductie van eminent belang is teneinde te kunnen komen tot een gezonde AZV. De Raad heeft voorts aangegeven de beschikking te willen hebben over de benodigde documentatie en beleidsmatige en financiële onderbouwing van het onderhavige voorstel, waarbij rekening zou zijn gehouden met hetgeen de Raad in zijn genoemd advies van 17 maart 2010 heeft opgemerkt. Vanwege voornoemde gebreken en omstandigheden die een deugdelijke doelmatigheids- en rechtmatigheidstoetsing in de weg staan, alsmede vanwege het feit dat de inwerkingtreding van het ontwerp-landsbesluit ook per 1 februari 2011 kan plaatsvinden, heeft de Raad bericht dat hij het betreffende ontwerp niet meer in 2010 zal kunnen behandelen en dat de behandeling voortgezet wordt in januari 2011.

Omtrent de geschetste problematiek heeft overleg plaatsgevonden tussen de Regering en de Raad, hetgeen heeft geresulteerd in een schrijven dd. 23 december 2010 zijdens de Minister President, met bijlagen⁷⁶, inhoudende een aanvulling op het gestelde op de nota van toelichting bij het ontwerp, en tevens het dringende verzoek zo mogelijk nog in 2010 tot advisering over te willen gaan, gezien de gemotiveerde bezwaren die zijdens de Regering bestaan tegen een latere inwerkingtreding van de voorgestelde premieverhogingen dan 1 januari 2011.

De Raad heeft geconcludeerd dat het opgemeld schrijven een beter inzicht verschaft in de problematiek en de wijze waarop deze gemitigeerd zal worden, weshalve de Raad heeft gemeend aan het verzoek van de Regering te kunnen voldoen.

Dit neemt niet weg dat de financiële consequenties van de onderhavige voorstellen, vanwege het ontbreken van de Landsbegroting voor het dienstjaar 2011, alsmede wegens het ontbreken van het advies dat op grond van artikel 29, eerste lid, van de Landsverordening AZV is voorgeschreven⁷⁷, niet zijn te plaatsen. Hoewel ten aanzien van de draagkracht van de onderhavige voorstellen wordt gerefereerd aan de uitkomsten van de zgn. Sociale Dialoog, wil de Raad erop wijzen dat een doorberekening van het totaal aan uitkomsten van deze Dialoog vooralsnog niet toetsbaar is, weshalve de Regering met een enkele verwijzing niet kan volstaan.

⁷⁶ Tussenrapport AZV Commissie (OP weg naar een gezonde AZV), oktober 2008; Eindrapport AZV Commissie; Kaderbrief Curatieve Zorg 2011-2013 dd. 17 november 2010 (kenmerk 10/3246); Liquiditeitsprojectie AZV, februari 2010.

⁷⁷ De Raad merkt op dat het schrijven van de voorzitter van de raad van commissarissen dd. 15 december 2010 (kenmerk 10/0578-AR/rw) bezwaarlijk is te beschouwen als een advies in de zin van artikel 29, eerste lid, LAZV.

Evenmin wordt voldaan aan het gestelde in artikel 38c, derde lid, LAZV, alwaar wordt voorgeschreven dat het onderhavige ontwerp-landsbesluit, vergezeld van de concept-nota van toelichting en het advies bedoeld in artikel 29, eerste lid, is aangeboden aan de Staten en daar tenminste tien dagen ter inzake heeft gelegen.

Zoals de Raad in zijn schrijven van 22 december jl. heeft gesteld vertoont de nota van toelichting gebreken, die kunnen worden verminderd door de aan de Raad nagezonden informatie daarin alsnog 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 te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, niet dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

6. Excerpten van overige ontwerpen en adviezen

6.1 Ontwerpen ex Comptabiliteitsverordening 1989

1. Ontwerp-landsbesluit machtiging van de minister van Justitie en Onderwijs tot het sluiten van een overeenkomst ter beëindiging van een geschil

Ingekomen: 9-2-2010. Retour: 18-2-2010. Terug ontvangen: 23-2-2010. Advies: 3-3-2010, kenmerk: 32-10

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp-landsbesluit en geeft U mitsdien in overweging dit ontwerp aan de Staten voor te leggen.

2. Ontwerp-landsbesluit ex artikel 14 van de Comptabiliteitsverordening 1989

Ingekomen: 23-11-2010. Advies: 24-11-2010, kenmerk: 237-10

Uit het advies:

De Raad is van oordeel dat de inzichtelijkheid van het ontwerp zal worden vergroot indien in de toelichting tenminste het soort toeristische evenementen zou worden opgenomen waarvoor betalingsverplichtingen dienen te worden aangegaan.

Onder verwijzing naar artikel 14, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) acht de Raad het gestelde in de zesde overweging van de considerans overbodig.

Naar aanleiding van de beoogde overname van de aan te gane verplichtingen door een nieuw op te richten 'sui generis'-rechtspersoon vraagt de Raad zich af of deze verplichtingen juridisch vatbaar zijn voor overname. De betreffende verplichtingen zullen waarschijnlijk worden aangegaan in de vorm van een of meer overeenkomsten. De vraag rijst derhalve of in deze overeenkomsten reeds rekening is gehouden met de overname door de verzelfstandigde Aruba Tourism Authority.

Dictum: De Raad kan zich overigens verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp-landsbesluit en geeft U mitsdien in overweging dit ontwerp aan de Staten voor te leggen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

6.2 Voorstellen van rijkswet

Geen.

6.3 Initiatief-ontwerp landsverordeningen

1. Initiatief-ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de ARA voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 29-3-2010. Advies: 29-3-2010, kenmerk: 74-10

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het ontwerp.

2. Initiatief-ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 29-3-2010. Advies 29-3-2010, kenmerk: 75-10

Dictum: De Raad kan zich geheel verenigen met de inhoud en de doelstelling van het ontwerp

3. Initiatief-ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 1991 no. GT 50) (Invoering minimumstraffen misdrijven tegen de zeden bij minderjarigen) Ingekomen: 25-5-2010. Retour: 7-7-2010, kenmerk: 108-10

6.4 Adviezen ex artikel 17, onderdeel b, Landsverordening Raad van Advies

1. Advies ex artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies inzake de behandeling landsverordening tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Toerisme, Transport en Arbeid voor het dienstjaar 2010

Ingekomen: 13-7-2010. Advies: 14-7-2010, kenmerk 134-10

2. Advies ex artikel 17, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies aan de Staten van Aruba inzake ontwerp-landsverordening houdende aanvaarding door Aruba van het door de Staten-Generaal op 6 juli 2010 aangenomen voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ivm de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de N.A.

Ingekomen: 25-8-2010. Advies: 26-8-2010, kenmerk: 163-10

Bijlage: Toetsingskader Raad van Advies⁷⁸

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.⁷⁹

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?

⁷⁸ Vastgesteld door de Raad van Advies in zijn vergadering van 9 november 2005

⁷⁹ Deze kwaliteitseisen zijn geformuleerd in de nota 'Zicht op Wetgeving', Ministerie van Justitie, 1991

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?

1. 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 (verplichting volgt uit artikel 6 Comptabiliteitsverordening)

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.⁸⁰

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

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)

⁸⁰ Deze kwaliteitseisen zijn geformuleerd in de nota Zicht op Wetgeving, Ministerie van Justitie, 1991.

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

2. 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 Algemene Juridische Zaken en Wetgeving*
- *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.⁸¹

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*

