

Aan de Voorzitter van de
Staten van Curaçao
Wilhelminaplein 4
Curaçao

RvA no. RA/23-25-LV

Onderwerp: Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening houdende regels inzake de vrijstelling van loonbelasting en sociale lasten op het loon van jongeren en jong volwassenen en tot wijziging van de Landsverordening op de Loonbelasting, de Landsverordening op de Inkomstenbelasting en de Landsverordening op de Winstbelasting (Landsverordening bevordering arbeidsparticipatie jongeren en jong volwassenen) (Zittingsjaar 2025-2026-249)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 27 november 2025 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 20 april 2026, bericht de Raad u als volgt.

I. Inleiding

De Raad heeft de Staten op 1 oktober 2024 geadviseerd¹ (hierna: het advies van 1 oktober 2024) over de initiatiefontwerplandsverordening bevordering arbeidsparticipatie young professionals (Zittingsjaar 2020-2021-184). Doel van dat oorspronkelijke initiatiefontwerp was onder andere om gelijk de zogenoemde Lei di Bion² de loonkosten voor werkgevers te verlagen waardoor deze geprikkeld zouden worden om werkzoekende ‘young professionals’ in dienst te nemen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad hebben de initiatiefnemers het oorspronkelijke initiatiefontwerp gewijzigd en vormgegeven in een initiatiefontwerplandsverordening bevordering arbeidsparticipatie jongeren en jong volwassenen (Zittingsjaar 2024-2025-184). De Staten hebben dit gewijzigde initiatiefontwerp op 6 maart 2025 in een openbare vergadering goedgekeurd. In het gewijzigde initiatiefontwerp is ook het doel van het oorspronkelijke initiatiefontwerp enigszins aangepast, namelijk, dat naast de werkgever ook de werknemer financieel voordeel zou moeten kunnen halen uit de betreffende regeling waardoor hij geprikkeld wordt om werk te zoeken.

Met het oog op de bekrachtiging overeenkomstig artikel 75 van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: de Staatsregeling) van de in ontwerp goedgekeurde

¹ Het betreft het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/24-24-LV.² De inmiddels uitgewerkte Landsverordening ter bevordering van de werkgelegenheid voor jeugdige werkzoekenden.

² De inmiddels uitgewerkte Landsverordening ter bevordering van de werkgelegenheid voor jeugdige werkzoekenden.

initiatieflandsverordening – heeft de Raad op verzoek van de regering advies ter zake uitgebracht op 3 juni 2025 (hierna: het advies van 3 juni 2025).³

De Raad heeft de regering in zijn advies van 3 juni 2025 erop gewezen dat een aantal opmerkingen die in dat advies zijn gemaakt in acht moeten zijn genomen en de daarmee samenhangende correcties moeten zijn uitgevoerd, voordat de Landsverordening bevordering arbeidsparticipatie jongeren en jong volwassenen (hierna: Lvo. bevordering arbeidsparticipatie) in werking kan treden. Een aantal van deze opmerkingen hield verband met het ontbreken van de juiste uitvoerings- en handhavingsmechanismen in de in ontwerp goedgekeurde initiatieflandsverordening en met het feit dat de financiële gevolgen voor het Land en eventueel ook voor het Schommelfonds Sociale Verzekeringen (hierna: het Schommelfonds) niet voldoende waren gekwantificeerd. De Raad heeft de regering daarom geadviseerd om het landsbesluit dat de inwerkingtreding van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie moest regelen, pas vast te stellen, wanneer de hiervoor bedoelde correcties in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie waren uitgevoerd.

De regering heeft echter nog vóór de doorvoering van de door de Raad geadviseerde correcties, de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie deels per 1 juli 2025 en deels per 1 augustus 2025 in werking laten treden,⁴ waardoor de eerder gesignaleerde juridische en financiële risico's voor het Land en het Schommelfonds zijn gekristalliseerd.

Thans is aan de Raad voorgelegd een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie en van daarmee samenhangende regelgeving (hierna: het voorliggende initiatiefontwerp) met het doel 'ommissies en onjuistheden te herstellen en de wetgeving te repareren'. Zie daarvoor pagina 1, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting behorende bij het voorliggende initiatiefontwerp (hierna: de memorie van toelichting).

In dit advies vraagt de Raad wederom aandacht voor de kwaliteit van ontwerpregelingen die ter advisering worden aangeboden. Bovendien worden enkele signalen uit de uitvoeringspraktijk die zich na de inwerkingtreding van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie hebben voorgedaan besproken en wordt geadviseerd over inhoudelijke onvolkomenheden van het voorliggende initiatiefontwerp.

De Raad stelt bovendien vast dat het voorliggende initiatiefontwerp in de huidige vorm onvoldoende aansluit bij de eisen van deugdelijkheid en zorgvuldige voorbereiding die aan wetgeving worden gesteld. Zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting vertonen, mede gelet op de eerdere advisering van de Raad, tekortkomingen.

II. De kwaliteit van het voorliggende initiatiefontwerp

In beide hiervoor aangehaalde adviezen heeft de Raad kritische kanttekeningen geplaatst en zijn bezorgdheid geuit over de gebrekkige kwaliteit van initiatiefontwerplandsverordeningen en de daarbij behorende memories van toelichting. Dit keer is dat met betrekking tot het voorliggende initiatiefontwerp wederom het geval.

Vooropgesteld moet worden dat het geenszins de bedoeling van de Raad is om het gebruik van het recht van initiatief, zoals verankerd in artikel 77 van de Staatsregeling, te ontmoedigen. Integendeel, bij de advisering over initiatiefontwerplandsverordeningen wordt er juist zoveel mogelijk rekening mee gehouden dat initiatiefnemers bij het opstellen daarvan niet steeds

³ Het betreft het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/05-25-LV. Aangezien in het voorliggende initiatiefontwerp en de memorie van toelichting duidelijk wordt gereageerd op opmerkingen die de Raad in dat advies heeft gemaakt, gaat de Raad ervan uit dat de initiatiefnemers ook van dat advies (aan de regering) kennis hebben genomen.

⁴ Landsbesluit van de 8ste juli 2025, no. 25/1671, houdende inwerkingtreding van de Landsverordening bevordering arbeidsparticipatie jongeren en jong volwassenen, P.B. 2025, no. 96.

kunnen beschikken over adequate juridische bijstand. Juist om die reden is de Raad in zijn adviezen aan de Staten veelal explicieter van aard en worden, indien daartoe aanleiding bestaat, toelichtingen gegeven aan de hand van voorbeelden of door het schetsen van hypothetische situaties. Dit geldt ook voor de eerdere adviezen van de Raad over het bevorderen van de arbeidsparticipatie van jongeren en jong volwassenen, zowel gericht aan de Staten als aan de regering.

Tegen deze achtergrond baart het de Raad zorgen dat, zelfs na een uitgebreide advisering over het onderwerp, het de initiatiefnemers in het onderhavige geval niet is gelukt, al dan niet met bijstand, te komen tot een kwalitatief goed initiatiefontwerp. Daarmee beoogt de Raad geenszins te suggereren dat ontwerpen van wettelijke regelingen van de Staten reeds bij de eerste aanbieding aan de Raad aan alle eisen van perfectie dienen te voldoen. Wel acht de Raad het noodzakelijk opnieuw te benadrukken dat serieus moet worden gestreefd naar verbetering van de deugdelijkheid en kwaliteit van ontwerpen van regelgeving, die ter advisering aan de Raad worden aangeboden. De Raad brengt zijn advies immers uit nadat de voorbereiding van een ontwerpregelgeving is voltooid en beoordeelt als eindadviseur of er sprake is van een ontwerpregelgeving die voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Gelet op de complexiteit van de te regelen materie, zowel in juridisch als in technisch opzicht, adviseert de Raad de initiatiefnemers met betrekking tot het voorliggende initiatiefontwerp nadrukkelijk te overwegen om:

(1) de regering te verzoeken het initiatief over te nemen en als regeringsontwerp in procedure te brengen danwel

(2) zich te laten bijstaan door een ervaren wetgevingsjurist met aantoonbare kennis van het arbeidsrecht en het fiscale recht.

De Raad adviseert voorts ook zijn adviezen van 1 oktober 2024 en 3 juni 2025 bij het wijzigen van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie te betrekken voor zover zulks nog niet heeft plaatsgevonden.

III. Signalen uit de uitvoeringspraktijk

1. Inleiding

De Raad acht het van belang dat bij de beoordeling van het voorliggende initiatiefontwerp aandacht wordt besteed aan knelpunten die zich in de uitvoeringspraktijk hebben voorgedaan met de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. In de praktijk is gebleken dat de toepassing van de overwerk vrijstelling heeft geleid tot aanvullende administratieve vereisten vanuit de belastingdienst, die bedoeld zijn om lacunes en onduidelijkheden in genoemde landsverordening op te vullen. Deze vereisten zijn echter niet expliciet in de genoemde landsverordening vastgesteld. Dit staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid.

2. Regelmatig overwerk

Een voorbeeld hiervan is het feit dat de belastingdienst het begrip ‘regelmatig overwerk’ hanteert en daaraan een eigen invulling geeft waardoor een werknemer die halverwege het jaar in dienst treedt, niet in aanmerking komt voor vrijstelling van overwerkloon. De belastingdienst zou immers van mening zijn dat het overwerk van een werknemer, die halverwege het jaar in dienst treedt, niet het karakter van regelmatigheid heeft.

3. Vereisten voor overwerk vrijstelling

Een ander praktijkvoorbeeld betreft de vraag naar de vereisten om in aanmerking te komen voor vrijstelling van overwerkloon als bedoeld in artikel 6F van de Landsverordening op de loonbelasting 1976 (hierna: LLB). In artikel 2, zesde lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie worden voorwaarden gesteld aan de werkgever en ondernemer die in

aanmerking willen komen voor de vrijstellingen bedoeld in het eerste en tweede lid van ditzelfde artikel.

Aan de vrijstelling van overwerkloon worden deze voorwaarden voor de werkgever en ondernemer wettelijk niet gesteld. De belastingdienst heeft echter in de praktijk wel deze zelfde eisen geïntroduceerd voor de vrijstelling van overwerkloon, veronderstellende daarmee invulling te geven aan omissies of onduidelijkheden in de wet.

De Raad is van oordeel dat het stellen van aanvullende administratieve vereisten vanuit de belastingdienst in beide hiervoor aangehaalde gevallen niet bijdraagt aan de rechtszekerheid en dat daarbij in strijd wordt gehandeld met het legaliteitsbeginsel. De Raad wijst er bovendien op dat het stellen van beleidsmatige voorwaarden bij de toepassing van de vrijstelling van overwerkloon, voor zover deze voorwaarden niet rechtstreeks uit de wet voortvloeien, kan leiden tot ongelijke behandeling van werknemers. Indien nadere voorwaarden wenselijk worden geacht, dienen deze te berusten op een duidelijke wettelijke grondslag.

De Raad adviseert de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie op dit punt te verduidelijken. Aangezien het voorliggende initiatiefontwerp beoogt omissies en onjuistheden in een reeds in werking getreden landsverordening te corrigeren, adviseert de Raad in het verlengde hiervan tevens om de belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de SVB) te consulteren met het verzoek inzicht te verschaffen in de knelpunten die zij in de uitvoeringspraktijk van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie zijn tegengekomen.

IV. De wijze waarop wordt omgegaan met adviezen van de Raad

1. Inleiding

Het kan bij de initiatiefnemers overkomen alsof de Raad bepaalde onderdelen van het voorliggende initiatiefontwerp kritisch beoordeelt, terwijl zij menen deze onderdelen juist in navolging van eerdere adviezen van de Raad in dit initiatiefontwerp te hebben opgenomen. Ter verduidelijking merkt de Raad het volgende op.

2. Technische kennis

Het vertalen van adviezen van de Raad naar wetgeving vereist technische kennis van wetgeving. Daarmee kan namelijk de essentie van het advies van de Raad juridisch correct worden verwoord in wetgeving. Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad over de termen ‘premies’ en ‘sociale lasten’ op pagina 16, eerste tekstblok, van het advies van 3 juni 2025 en de bijlage bij dit advies onder ‘1. Het initiatiefontwerp’, ‘c. Sociale premies’.

De Raad adviseert met het voorgaande rekening te houden.

3. Het overnemen van wijzigingsvoorstellen

Een initiatiefnemer is vrij om een wijzigingsvoorstel van de Raad al dan niet letterlijk over te nemen. Echter, wanneer een wijzigingsvoorstel niet naar de letter wordt overgenomen, kan het voorkomen dat een ander daarmee samenhangend wijzigingsvoorstel van de Raad niet meer binnen de context past en bijgevolg niet meer letterlijk kan worden overgenomen.

In zijn advies van 1 oktober 2024 heeft de Raad een aantal opmerkingen gemaakt over ‘de geldigheidsduur van de beschikking’.⁵ Deze hadden onder andere betrekking op artikel 2, vijfde lid, van het oorspronkelijke initiatiefontwerp.⁶ Daarbij heeft de Raad de vraag gesteld of de vrijstelling steeds verleend wordt voor de maximale duur van twee jaar of steeds gekoppeld wordt aan de duur van de arbeidsovereenkomst (die korter kan zijn dan twee jaar). De Raad heeft in

⁵ Pagina 15, onderdeel ‘j. De geldigheidsduur van de beschikking’ van het advies van 1 oktober 2024.

⁶ Nu geregeld in artikel 2, zevende lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

dat verband gesuggereerd artikel 3, eerste en tweede lid, en artikel 4 van de Lei di Bion als voorbeeld te gebruiken.⁷

De initiatiefnemers hebben in hun reactie op het advies van de Raad aangegeven dat zij het initiatiefontwerp naar het voorbeeld van de aangehaalde artikelen van de Lei di Bion hebben aangepast.⁸ Uit de aangepaste en uiteindelijk vastgestelde tekst van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie is dit echter niet gebleken.

In zijn advies van 3 juni 2025 heeft de Raad voor wat betreft artikel 2 van het in ontwerp goedgekeurde initiatiefontwerp opnieuw een aantal technische onvolkomenheden geconstateerd die verband houden met het verzoek voor vrijstelling.⁹

De initiatiefnemers hebben in het voorliggende initiatiefontwerp getracht de opmerkingen van de Raad ter zake op te volgen. Het wijzigingsvoorstel van de Raad is echter niet letterlijk overgenomen. Dit heeft geleid tot een aantal nieuwe technische fouten in het voorliggende initiatiefontwerp. Zie de bijlage bij dit advies onder '1. Het initiatiefontwerp', 'e. Artikel I, onderdeel B', 'punt (eerste) 2', 'punt (eerste) 3', 'punt (nieuw) 6', tweede gedachtestreep en 'punt (nieuw) 7'.

De Raad adviseert bij het overnemen van wijzigingsvoorstellen van de Raad met het voorgaande rekening te houden.

V. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het initiatiefontwerp

a. Het begrip 'ondernemer'

1°. Inleiding

Eén van de voorwaarden, om in aanmerking te komen voor de vrijstelling bedoeld in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, is dat de 'ondernemer' gedurende de laatste twee jaren kort gezegd geen vergrijpboete als bedoeld in Hoofdstuk III van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: ALL) of een administratieve sanctie als bedoeld in artikel 28a van de ALL is opgelegd. Zie hiervoor artikel 2, zesde lid, onderdeel f, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

In zijn advies van 1 oktober 2024 heeft de Raad erop gewezen dat in artikel 2, zesde lid, onderdeel b, van het oorspronkelijke initiatiefontwerp (thans de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie) een vergelijkbare voorwaarde is opgenomen voor de 'werkgever' die in aanmerking wil komen voor bedoelde vrijstelling. De Raad heeft er in dat advies ook op gewezen dat het begrip 'ondernemer' niet wordt gedefinieerd in artikel 1 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, zodat het concrete verschil tussen het begrip 'ondernemer' en het begrip 'werkgever' niet blijkt.

De Raad heeft in het verlengde daarvan ook opgemerkt dat alleen de 'werkgever' op grond van artikel 2, tweede lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie een verzoek tot vrijstelling bij de Inspecteur kan indienen.¹⁰

⁷ Pagina 15, voorlaatste tekstblok, van het advies van 1 oktober 2024.

⁸ Pagina 10, derde tekstblok, van onderaan van de memorie van toelichting behorende bij de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

⁹ Pagina 16, onder '3°. Verzoek voor vrijstelling' van het advies van 3 juni 2025.

¹⁰ Pagina 14, laatste tekstblok en pagina 15, eerste tekstblok, van het advies van 1 oktober 2024, onder 'i. De ondernemer'.

De Raad heeft de initiatiefnemers in zijn advies van 1 oktober 2024, gelet op het bovenstaande, geadviseerd om in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke initiatiefontwerp in te gaan op de noodzaak om in genoemd onderdeel f specifiek voor de ‘ondernemer’ een bepaling op te nemen die voor het overige inhoudelijk gelijk is met onderdeel b die van toepassing is op de werkgever. De Raad heeft voorts geadviseerd om het begrip ‘ondernemer’ in het oorspronkelijke initiatiefontwerp te definiëren indien het begrip in dat initiatiefontwerp wordt gehandhaafd.

In zijn advies van 3 juni 2025¹¹ aan de regering heeft de Raad aangegeven dat de invulling die de initiatiefnemers na zijn advies van 1 oktober 2024 aan het begrip ‘ondernemer’ hebben gegeven,¹² nog steeds geen verklaring geeft voor het ogenschijnlijk onderscheid dat gemaakt wordt tussen de ‘werkgever’ en de ‘ondernemer’ in artikel 2, zesde lid, onderdelen b en f, van de in ontwerp goedgekeurde (initiatief)landsverordening. De Raad heeft opgemerkt dat de strekking van de regeling op dat punt onduidelijk is gebleven.

2°. De betekenis van het begrip ‘ondernemer’

In het voorliggende initiatiefontwerp wordt het begrip ‘ondernemer’ in artikel I, onderdeel A, gedefinieerd als een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een onderneming in stand houdt. Volgens de memorie van toelichting (pagina 5, tweede tekstblok) kan de ‘ondernemer’ personen in loondienst onder zich hebben, wat inhoudt dat de *werkgever* de *werknemer* aanstuurt (gezagsverhouding) en betaalt. De Raad kan zich in deze stelling vinden. Het blijft voor de Raad echter onduidelijk, indien gesteld kan worden dat de ‘ondernemer’ tevens de ‘werkgever’ is, wat dan de toegevoegde waarde is van het opnemen van het begrip ‘ondernemer’ in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie naast het begrip ‘werkgever’.

De Raad wijst er nogmaals op dat de ‘ondernemer’, die geen ‘werkgever’ is, op grond van artikel 2, tweede en derde lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie – ook ná de voorgestelde wijziging op grond van het voorliggende initiatiefontwerp - geen verzoek tot vrijstelling van de verschuldigde sociale premies bij de Inspecteur kan indienen.

De meer concrete vraag die naar het oordeel van de Raad beantwoord zou moeten worden, is of er volgens de initiatiefnemers situaties denkbaar zijn waarin het begrip ‘werkgever’ niet voldoet. Als dat het geval is, dient daarvoor in het voorliggende initiatiefontwerp een voorziening te worden opgenomen. Een voorziening in de vorm van het definiëren van het begrip ‘ondernemer’, zoals in het onderhavige geval heeft plaatsgevonden, is niet voldoende.

Daarnaast zou aan de ‘ondernemer’ in de zin van het voorliggende initiatiefontwerp in elk geval ook de mogelijkheid moeten worden gegeven om een met de werkgever vergelijkbaar verzoek tot vrijstelling bij de Inspecteur in te kunnen dienen. Immers, alleen de werkgever kan conform artikel 2, derde lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie een dergelijk verzoek indienen. Bovendien zal moeten worden nagegaan of alle bepalingen die op de werkgever van toepassing zijn, wellicht ook voor de ondernemer moeten gelden. Zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

3°. Uitzendkrachten en gedetacheerden

- Een mogelijk achterliggende gedachte

In de toelichting op artikel I, onderdeel A, van het initiatiefontwerp betreffende de definitie van het begrip ‘ondernemer’ worden (voor het eerst) ook de termen ‘uitzendkrachten’ en ‘gedetacheerden’ door de initiatiefnemers gebruikt.¹³ Uit de formulering van de toelichting blijkt echter niet concreet wat de initiatiefnemers daarmee willen overbrengen. Het kan zijn dat zij voor ogen hebben om, voor wat betreft de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, de inlenende onderneming als quasi werkgever te beschouwen en niet het uitzend- of detachingsbureau (de

¹¹ Pagina 14, laatste tekstblok en pagina 15, eerste tekstblok, van het advies van 3 juni 2025.

¹² Zie pagina 10, vijfde tekstblok, van de memorie van toelichting behorende bij de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

¹³ Pagina 5, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting.

uitleners). In het verlengde daarvan zou de inlenende onderneming een verzoek moeten kunnen doen tot het verkrijgen van de vrijstelling bedoeld in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. Deze mogelijke wens van de initiatiefnemers vindt echter geen regeling in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie en wordt ook niet met het voorliggende initiatiefontwerp waargemaakt.

In de memorie van toelichting stellen de initiatiefnemers dat de voorgestelde wijziging een formalisering is van aspecten die reeds door de Inspecteur als zodanig worden toegepast.¹⁴ De Raad is er niet van op de hoogte of uitzendkrachten en gedetacheerden in de praktijk bij de uitvoering van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie worden betrokken.

De toelichting van het begrip ‘ondernemer’ en de aanhaling van de termen ‘uitzendkrachten’ en ‘gedetacheerden’ daarbij, verhelderen de bedoeling van de initiatiefnemers naar het oordeel van de Raad geenszins. Dit kan tot gevolg hebben dat naar een mogelijke bedoeling van de initiatiefnemers moet worden gegist. Dit is niet aanvaardbaar. Helderheid over rechten, waarborgen en plichten van burgers draagt bij aan een effectieve uitvoering van wettelijke regelingen. Het is daarom belangrijk dat bedrijven en personen belast met toezicht op de uitvoering van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie weten wat in deze wettelijke regelingen staat en wat ermee wordt bedoeld. Wettelijke regelingen en de daarbij behorende toelichting moeten daarom zorgvuldig en ondubbelzinnig worden geformuleerd. Hier is dat naar het oordeel van de Raad niet het geval.

- Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en de vrijstellingen op grond van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie

Indien de initiatiefnemers voor ogen hebben hetgeen de Raad hiervoor als mogelijk achterliggende gedachte heeft beschreven, moet rekening worden gehouden met het volgende:

- Het uitzendbureau c.q. detachingsbureau, de formele werkgever van de uitzendkracht c.q. gedetacheerde, wordt niet als werkgever in de zin van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie beschouwd. Zie immers de definitie van het begrip ‘werkgever’ in artikel 1 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.¹⁵

Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat dienstbetrekkingen waarbij arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, ook expliciet werden uitgezonderd van de in de Lei di Bion geregelde vrijstelling van de ter zake verschuldigde sociale lasten en de afdracht van ter zake ingehouden loonbelasting.¹⁶

Uit de memorie van toelichting behorende bij het oorspronkelijke initiatiefontwerp kan niet worden opgemaakt dat de initiatiefnemers op dit punt een van de Lei di Bion afwijkende regeling voor uitzendbureaus en detachingsbureaus hebben willen invoeren.

- De bedoeling van het oorspronkelijke initiatiefontwerp was volgens de daarbij behorende memorie van toelichting voor werkzoekenden tussen 18 en 30 jaar de kansen te verbeteren op het verkrijgen van een *duurzame arbeidsplaats* met de daaraan gekoppelde gebruikelijke rechtspositie (pagina 1, laatste tekstblok). Bij uitzendwerk gaat het echter doorgaans niet om het verkrijgen van een duurzame arbeidsplaats, maar om het verrichten van tijdelijk arbeid.¹⁷ Dat is ook het geval bij detachering met dien verstande dat bij detachering sprake kan zijn van de uitvoering van specifieke projecten van langere duur. De mogelijke wens van de initiatiefnemers sluit aldus niet aan bij de oorspronkelijke bedoeling van het initiatiefontwerp, namelijk om duurzame arbeidsplaatsen te creëren. In dat scenario is het risico bovendien aanwezig dat de inlenende organisatie meer gebruik gaat maken van goedkope uitzendkrachten en minder eigen personeel met een arbeidsovereenkomst zal

¹⁴ Zie hiervoor pagina 7 onder ‘Artikel V’, laatste zin van het tweede tekstblok.

¹⁵ Werkgever: de inhoudingsplichtige, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel a tot en met c alsmede f, g en i van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976.

¹⁶ Zie artikel 1, tweede lid, van de Lei di Bion.

¹⁷ Zie daarvoor artikel 6 van de Landsverordening op het ter beschikking stellen arbeidskrachten.

inzetten, hetgeen een averechts effect zal hebben. Immers, dit is niet bevorderlijk voor het verbeteren van de kans op het verkrijgen van een duurzame arbeidsplaats.

- De uitzendkracht c.q. gedetacheerde heeft een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau c.q. detacheringsbureau, de formele werkgever, maar voert werk uit voor een inlenende organisatie. Dit houdt in dat het uitzendbureau c.q. het detacheringsbureau - als juridisch werkgever - het loon betaalt en juridisch verantwoordelijk is voor de inhouding en afdracht van de ingehouden loonbelasting en voor het werkgeversdeel van de sociale premies, terwijl de inlener verantwoordelijk is voor werkvloerbegeleiding en arbeidsomstandigheden.¹⁸ De inlener betaalt een all-in tarief aan het uitzendbureau c.q. het detacheringsbureau, waarin deze kosten zijn doorberekend.

Indachtig het voorgaande zal het opnemen van de ‘ondernemer’ in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, zijnde de inlenende organisatie, formeel geen effect hebben voor zover de bedoeling daarvan is om deze onderneming vrij te stellen van het betalen van het werkgeversdeel van de sociale premies voor de uitzendkracht of gedetacheerde die bij zijn onderneming feitelijk werkzaamheden verricht. Immers, de inlenende organisatie is geen werkgever in de zin van de sociale zekerheidswetten en werknemersverzekeringen¹⁹ en is daarom niet degene die wettelijk verplicht is (en vrijgesteld kan worden) tot het betalen van bedoelde premies voor zover deze betrekking hebben op de uitzendkracht of gedetacheerde.

4°. De stageovereenkomst

In de memorie van toelichting worden ook stagiairs in relatie gebracht met het begrip ‘ondernemer’.²⁰

Het is voor de Raad echter niet duidelijk wat de noodzaak is om een stagiair binnen de context van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie in relatie te brengen met het begrip ‘ondernemer’. Immers, degene bij wie een stagiair werkzaamheden verricht of opleiding geniet, is inhoudingsplichtig overeenkomstig artikel 4, tweede lid, onderdeel i, van de LLB) en voldoet daardoor aan de definitie van het begrip ‘werkgever’ in artikel 1 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. Hij kan, ongeacht of hij onder de definitie van het begrip ‘ondernemer’ valt, een verzoek bij de Inspecteur indienen ter verkrijging van de in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie bedoelde vrijstelling.

De Raad adviseert de vermelding van de stagiair in de toelichting op het begrip ‘ondernemer’ in de memorie van toelichting te verklaren.

b. Het begrip ‘werkgever’

In zijn advies van 1 oktober 2024²¹ heeft de Raad ten aanzien van de definitie van het begrip ‘werknemer’ het volgende opgemerkt:

“In artikel 1 van het initiatiefontwerp wordt de werkgever gedefinieerd als de inhoudingsplichtige bedoeld in artikel 4, onderdelen a tot en met c alsmede f, g en i van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 (hierna: de LLb 1976).²²

¹⁸ Maatregelen tegen fysieke risico's zoals tillen, duwen, trekken en repeterende bewegingen, veiligheid op de werkplek, waaronder ergonomie (beeldschermwerk), verlichting, ventilatie, geluidsniveau en het werken met gevaarlijke stoffen en de bescherming tegen werkdruk, pesten, seksuele intimidatie, agressie en geweld. De loonbetaling en de werkgeversbijdrage in de sociale premies valt daar niet onder.

¹⁹ De inlenende organisatie is geen werkgever in de zin van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Landsverordening basisverzekering ziektekosten, de Landsverordening Ongevallenverzekering, de Landsverordening Ziekteverzekering en de Cessantia-landsverordening.

²⁰ Pagina 5, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting.

²¹ Pagina 9, onder ‘3°. De begrippen ‘werkgever’, ‘arbeidsovereenkomst’ en ‘werknemer’ van het advies van 1 oktober 2024.

²² “De Raad gaat ervan uit dat de verwijzing naar laatstgenoemde landsverordening betrekking heeft op het tweede lid van artikel 4”.

De Raad constateert echter dat de aangehaalde artikelonderdelen geen betrekking hebben op de 'normale arbeidsovereenkomst' die voor de in het initiatiefontwerp bedoelde doelgroep relevant is.

De Raad adviseert de initiatiefnemers in de memorie van toelichting aan te geven wat de reden is om het begrip 'werkgever' in het initiatiefontwerp anders te definiëren dan in de Lei di Bion. Daarbij zal moeten blijken welke andere gevolgen of reikwijdte de initiatiefnemers willen bereiken, die door de definitie van het begrip 'werkgever' in de Lei di Bion, niet kunnen worden bereikt".

In reactie op het advies van 1 oktober 2024 hebben de initiatiefnemers het volgende opgenomen in de memorie van toelichting:²³

"De indieners wijzen erop dat de werkgever de inhoudingsplichtige, bedoeld in artikel 4 van de Landsverordening op de loonbelasting 1976 is. De inhoudingsplichtige is degene, tot wie een of meer personen in dienstbetrekking staan.

De Raad adviseert de definitie van het begrip 'werknemer' aan te passen. Het advies van de Raad is overgenomen".

Naar aanleiding daarvan merkt de Raad thans het volgende op.

Geconstateerd kan worden dat in de door de Staten goedgekeurde en door de regering vastgestelde Lvo. bevordering arbeidsparticipatie geen rekening is gehouden met de kern van hetgeen de Raad in zijn advies van 1 oktober 2024 heeft opgemerkt. De Raad heeft immers nadrukkelijk gewezen op het feit dat de in de definitie van het begrip 'werkgever' aangehaalde artikelonderdelen van de LLB geen betrekking op de reguliere arbeidsovereenkomst die voor de doelgroep van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie relevant is. De Raad maakt dat duidelijk aan de hand van het volgende voorbeeld.

De situatie waarin een verkoper werkzaam is in een kledingwinkel kwalificeert volgens de Raad alleen voor toepassing van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie indien deze verkoper als stagiair in de kledingwinkel werkzaam is. Alleen in dat geval wordt degene voor wie de werkzaamheden worden verricht - vanwege de verwijzing naar artikel 4, tweede lid, onderdeel i, van de LLB - beschouwd als werkgever in de zin van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. In andere situaties (geen stagiair, maar een reguliere arbeidsovereenkomst) wordt degene voor wie de werkzaamheden in de kledingwinkel worden verricht niet als werkgever in de zin van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie beschouwd.

Indien de initiatiefnemers hebben beoogd de werkgever gelijk te stellen aan de inhoudingsplichtige die degene is tot wie één of meer personen in dienstbetrekking staan (zie citaat hiervoor uit de memorie van toelichting), dan had in de definitie van het begrip 'werkgever' moeten worden verwezen naar artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de LLB. In dat geval zouden echter ook uitzendbureaus c.q. detachingsbureaus als 'werkgever' in de zin van de landsverordening worden aangemerkt, hetgeen wellicht niet strookt met de bedoeling van de initiatiefnemers. Indien uitsluiting van deze categorie werkgevers wordt beoogd, dan zou dit expliciet van genoemde definitie moeten worden uitgesloten.

De Raad adviseert derhalve de definitie van het begrip 'werkgever' met inachtneming van het voorgaande te heroverwegen.

c. Formele verplichtingen en sancties

In artikel I, onderdeel C, van het voorliggende initiatiefontwerp wordt onder punt 1 verwezen naar formele verplichtingen en sancties opgenomen in een aantal bepalingen die ongeacht het bepaalde in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie onverlet van toepassing zijn.

²³ Pagina 8, vierde en derde tekstblok van onderen, van de memorie van toelichting behorende bij de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

Bij de verwijzingen naar de specifieke bepalingen zijn echter meerdere onjuistheden geconstateerd. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 2A van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: Lvo. AOV). Dat artikel bestaat echter niet. Vermoedelijk wordt artikel 29A van de Lvo. AOV bedoeld. Artikel 29A van de Lvo. AOV ziet echter uitsluitend op de afdracht van de AOV-premie en niet op de inhouding daarvan. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar artikel 32a van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering.

Daarnaast regelt artikel 20 van de Landsverordening Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten - waarnaar ook wordt verwezen in artikel I, onderdeel C, punt 1, van het initiatiefontwerp - enkel de verschuldigdheid van de premie en de heffingsmaatstaf. Het artikel bevat geen bepalingen inzake formele verplichtingen of sancties met betrekking tot de inhouding of afdracht van premies.

Artikel 8 van de Landsverordening Ziekteverzekering en artikel 8 van de Ongevallenverzekering dekken evenmin de formele verplichtingen en bijbehorende sancties.

De Raad adviseert het initiatiefontwerp aan te passen door de juiste verwijzingen in artikel 4 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie op te nemen.

d. Toezicht

1°. Ambtenaren en andere personen

In de bijlage bij dit advies adviseert de Raad onder 'f. Artikel I, onderdeel C', tweede gedachtestreep om artikel I, onderdeel C, punt 2, van het voorliggende initiatiefontwerp in een zelfstandige toezichtbepaling op te nemen. De Raad constateert dat de bevoegdheden opgenomen in het tweede lid van de toezichtbepaling niet worden toegekend aan de Inspecteur en de krachtens het voorgestelde eerste lid aangewezen ambtenaren.

- De Inspecteur

Voor wat de Inspecteur betreft is wellicht de gedachte dat in relatie tot hem de 'formele verplichtingen, bedoeld in de ALL van toepassing zijn. Zie in dat verband artikel 4 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

Echter, de in de ALL opgenomen verplichting tot het verschaffen van informatie aan de Inspecteur (artikel 40 van de ALL) en het toelaten van de Inspecteur tot gebouwen en gronden (artikel 42 van de ALL) hebben alleen betrekking op de heffingen genoemd in artikel 1 van de ALL.²⁴ Voor wat betreft het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie bepaalde moet aan de Inspecteur aldus aanvullende bevoegdheden worden toegekend.

- De aangewezen ambtenaren

Ambtenaren zijn tevens personen. In het eerste en vijfde lid van de toezichtbepaling wordt onderscheid gemaakt tussen (personen zijnde) ambtenaren en personen (zijnde niet-ambtenaren). In het tweede en vierde lid van die bepaling wordt de term 'personen' gebruikt voor kennelijk zowel ambtenaren als niet-ambtenaren. Op dit punt meent de Raad dat (1) het gemaakte onderscheid consequent in het hele artikel moet worden gehandhaafd of (2) in het vijfde lid alleen de term 'personen' moet worden gebruikt (voor zowel de aangewezen ambtenaren als niet-ambtenaren).

In het licht van het voorgaande kan het tweede lid in woorden van de volgende strekking komen te luiden (optie 1):

²⁴ De inkomstenbelasting, de loonbelasting, de winstbelasting, de schepenstonnagebelasting, de overdrachtsbelasting, de successie- en overgangsbelasting, de onroerendezaakbelasting, de omzetbelasting en de inhouding van de inkomstenbelasting op rente-inkomen.

“2. De Inspecteur en de krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren en personen zijn, (...)”.

In het verlengde daarvan adviseert de Raad ten aanzien van het vierde lid van de toezichtbepaling om na ‘aan’ in te voegen ‘de Inspecteur en’ en na ‘aangewezen’ in te voegen ‘ambtenaren en’.

2°. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend

Het vijfde lid van de voorgestelde toezichtbepaling (artikel I, onderdeel C, punt 2) heeft volgens de memorie van toelichting betrekking op de wijze waarop de toezichthouders hun taak moeten uitoefenen.²⁵ De tekst van het aangehaalde vijfde lid – de vereisten waaraan (...) dienen te voldoen – laat echter ruimte voor een bredere invulling. Een vereiste waaraan de toezichthouder moet voldoen kan bijvoorbeeld zijn dat hij een bepaalde opleiding moet hebben gevolgd, terwijl de wijze van taakuitoefening bijvoorbeeld kan inhouden dat de toezichthouder een legitimatiebewijs moet tonen bij het houden van toezicht.

Voorgesteld wordt de tekst van het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

3°. Geheimhoudingsplicht

Ook personen die geen ambtenaar²⁶ zijn kunnen volgens de eerder aangehaalde toezichtbepaling, als toezichthouder worden aangewezen.

De Raad adviseert in het verlengde daarvan een geheimhoudingsverplichting, de sanctionering van de schending van die verplichting en de wijze van vervolging bij schending van de geheimhoudingsverplichting in het initiatiefontwerp op te nemen.

e. Het verschaffen van informatie

In zijn advies van 1 oktober 2024 heeft de Raad geadviseerd in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie op te nemen op wie de inlichtingenplicht in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die landsverordening rust en aan wie bedoelde inlichtingen verschaft moeten worden.²⁷

In het voorgestelde artikel I, onderdeel C, punt 2, van het voorliggende initiatiefontwerp wordt aan het advies van de Raad op dat punt genoegzaam uitvoering gegeven.

Echter, in artikel I, onderdeel D, van het voorliggende initiatiefontwerp wordt voorgesteld in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie de woorden ‘aan enig aangewezen persoon’ in te voegen na ‘informatie’. Volgens de memorie van toelichting dient dit ter verduidelijking om aan te geven aan wie de informatie moet worden gegeven.²⁸

Deze toevoeging is naar het oordeel van de Raad evenwel niet meer nodig, aangezien uit de nieuw voorgestelde toezichtbepaling al duidelijk blijkt aan wie de informatie moet worden verschaft.

*Artikel I, onderdeel D, van het voorliggende initiatiefontwerp kan naar het oordeel van de Raad worden geschrapt. Indien de initiatiefnemers zulks niet wensen te doen, adviseert de Raad ‘aan enig aangewezen persoon’ te vervangen door ‘de Inspecteur of enig aangewezen ambtenaar of persoon als bedoeld in artikel 4A’.*²⁹

f. Artikel II

In artikel II, onder punt 2, van het voorliggende initiatiefontwerp wordt aan artikel 6F van de LLB een nieuw onderdeel v toegevoegd. In dat nieuwe onderdeel v is echter niet alleen rekening

²⁵ Pagina 6, derde tekstblok, van de memorie van toelichting.

²⁶ Voor de ambtenaar wordt de verplichting tot geheimhouding geregeld in de artikelen 62 en 63 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht.

²⁷ Zie pagina 18 van het advies van 1 oktober 2024, onder ‘De geadresseerde’ en ‘De toezichthouder’.

²⁸ Pagina 6, eerste tekstblok, onder ‘Artikel 5, onderdeel D’.

²⁹ De reden waarom verwezen moet worden naar ‘artikel 4A’ is opgenomen in de bijlage bij dit advies, onder ‘f. Artikel I, onderdeel C’.

gehouden met het voordeel voor de werknemer uit de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, maar ook met het daarmee samenhangende voordeel voor de werkgever. De Raad merkt op dat het loonbegrip niet van toepassing is op de werkgever.

Gelet hierop adviseert de Raad om het nieuwe onderdeel v van artikel 6F van de LLB te beperken tot het voordeel voor de werknemer uit hoofde van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

g. Artikel V

In het voorliggende initiatiefontwerp wordt in artikel I, onderdeel C, punt 2 een toezichtbepaling opgenomen in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. Op grond van het vierde lid van die bepaling zal eenieder verplicht zijn om medewerking te verlenen aan de toezichthouders in het kader van hun taakuitoefening. Die medewerking kan bijvoorbeeld inhouden het verlenen van inzage in boeken, bescheiden en andere informatiedragers.

Artikel V van het initiatiefontwerp beoogt terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2025 te verlenen aan de inwerkingtreding van de bepalingen tot wijziging van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie waaronder ook genoemde toezichtbepaling.

Op grond van artikel 5, eerste lid, onder a, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie kan een boete worden opgelegd aan degene die de verplichtingen die bij of krachtens bedoelde landsverordening worden gesteld (waaronder het verlenen van medewerking aan de toezichthouders), niet nakomt.

Aan belastende regelingen wordt echter, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht verleend. Zie hiervoor aanwijzing 126, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop.

De Raad adviseert in het licht van het voorgaande voor wat betreft de sanctionering van de overtreding van de medewerkingsplicht opgenomen in bovengenoemde toezichtbepaling, een overgangsbepaling in het initiatiefontwerp op te nemen.

h. De Lvo. bevordering arbeidsparticipatie

1°. Verlenging van de vrijstelling

In de laatste zin van het zevende lid van artikel 2 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie is voorzien in de mogelijkheid voor de werkgever om de termijn van de vrijstelling eenmalig te verlengen indien door de werkgever aannemelijk wordt gemaakt dat is voldaan aan de verplichtingen en voorwaarden opgenomen in genoemde landsverordening.

De Raad adviseert in genoemde landsverordening te verduidelijken op welke wijze de werkgever dit aannemelijk dient te maken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan eenzelfde verzoekprocedure als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, gevolgd door een daaraan verbonden beschikking van de Inspecteur.

2°. Het Kersarrest

Artikel 6D, vierde lid, van de LLB is bij artikel 6 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie vervallen. In artikel 7, onderdeel A, van laatstgenoemde landsverordening is bovendien in artikel 5, vierde lid, van de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (hierna: LIB) 'vier procent' vervangen door 'tien procent'.

De Raad wijst er nogmaals op dat beide aanpassingen onvoldoende zijn onderbouwd. In het kader van artikel 5, vierde lid, van de LIB wijst de Raad de initiatiefnemers expliciet op het Kersarrest van de Hoge Raad van 24 december 2021 en de daaropvolgende arresten van juni 2024.³⁰ In genoemd arrest heeft de Hoge Raad zich uitgesproken over de strijdigheid met artikel 14 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele

³⁰ ECLI:NL:HR:2021:1963.

vrijheden (hierna: het EVRM) (discriminatieverbod) en artikel 1 Eerste Protocol EVRM (bescherming van eigendom) als een forfait structureel losstaat van de werkelijkheid. De verhoging van het fictief rendement van 4% naar 10% in 2025, noodzaakt in het licht van het voorgaande naar het oordeel van de Raad de initiatiefnemers om hier duidelijkheid over te geven of aanpassingen aan te brengen.

De Raad vraagt uw bijzondere aandacht voor het voorgaande en zo nodig de betrokken wettelijke bepalingen in het initiatiefontwerp aan te passen.

2. De memorie van toelichting

a. De voor- en nadelen van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie

In onderdeel 'A. Algemeen' van de memorie van toelichting (pagina 2) gaan de initiatiefnemers onder andere in op de voordelen van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. Daarbij wordt aangegeven dat als jongeren en jong volwassenen gebruik maken van de regeling, opgenomen in genoemde landsverordening, zij netto meer loon zullen overhouden en dat dit de economie ten goede komt. De Raad beaamt het laatste maar wenst tegelijkertijd aan te geven dat voor de volledigheid ook de keerzijde van bedoelde regeling in de memorie van toelichting vermeld zou moeten worden.

In dit verband adviseert de Raad het vierde tekstblok op pagina 2 van de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen door vanuit een macro-benadering de financieel-economische effecten te betrekken, zoals de voor- en nadelen voor zowel werkgevers als werknemers, evenals de afzonderlijke sociale fondsen en de samenleving als geheel.

b. De financiële gevolgen van het ontwerp

1°. Het geactualiseerde meerjarenbeeld van de sociale fondsen en van het Schommelfonds

In onderdeel 'B. Financiële gevolgen van het ontwerp' van de memorie van toelichting gaan de initiatiefnemers in op de financiële gevolgen van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie en de wijze waarop deze gevolgen gedekt kunnen worden.

Op basis van een gemiddeld jaarloon van Cg 37.168 per persoon komen de initiatiefnemers in hun berekening uit op een jaarlijkse inkomstenderving voor de overheid van circa Cg 24,9 miljoen. Volgens de initiatiefnemers kan deze inkomstenderving worden gedekt door een beroep te doen op het Schommelfonds. In dit verband verwijzen zij op pagina 4 van de memorie van toelichting naar passages uit de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2026 van het land Curaçao. Daarin staat onder meer: "Het beeld dat naar voren komt in de laatste geactualiseerde SVB-meerjarenraming van de sociale fondsen is zeer positief. Deze geactualiseerde meerjarenbegroting 2025-2030, is gebaseerd op de aanname dat de sociale premiebatens voor 2025 zullen toenemen met gemiddeld 8% voor alle fondsen en 1,3% in de daaropvolgende jaren."

De Raad merkt op dat na de vaststelling van de Begroting voor het dienstjaar 2026 van het land Curaçao (hierna: Begroting 2026) ontwikkelingen zich hebben voorgedaan waarmee in die begroting en in de daarbij behorende memorie van toelichting geen rekening is gehouden. Deze ontwikkelingen beïnvloeden ook de in die begroting gehanteerde redenering ten aanzien van de financiële positie van de sociale fondsen.

De Raad noemt als voorbeeld de uitkering op grond van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: AOV-uitkering), die per 1 januari 2026 is verhoogd van Cg 862 naar Cg 1000. Met deze verhoging en de in januari 2026 uitbetaalde gedeeltelijke lumpsum, is in de Begroting 2026 geen rekening gehouden bij de raming van de standen van de sociale fondsen.

Daar komt bij dat de Begroting 2026 geen afdoende maatregelen bevat voor de financiële problemen bij het Curaçao Medical Center (hierna: CMC), terwijl ook deze problemen via de

financiële positie van het Fonds Basisverzekering Ziektekosten een negatief effect hebben op het Schommelfonds.

Mede vanwege deze recente ontwikkelingen heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Cft) in zijn advies van 4 maart 2026 (kenmerk: Cft 202600024) de regering aanbevolen in een ontwerp-begrotingswijziging een geactualiseerd cijfermatig meerjarenbeeld van de sociale fondsen en het Schommelfonds op te nemen. Volgens de Raad is de aanbeveling door het Cft mede gedaan - zoals blijkt uit het voren genoemde advies van het Cft - vanwege een prognose van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Uit bedoelde prognose - dat onderdeel is van een advies van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, uitgebracht op 15 december 2025 op verzoek van de Minister-President van Curaçao inzake de verhoging van de AOV-uitkering - blijkt dat vanwege de per 1 januari 2026 verhoogde AOV-uitkering³¹ het Schommelfonds in 2027 een tekort zal kennen van circa Cg 8 miljoen oplopend tot Cg 115 miljoen in 2029. De uitgangspunten bij deze prognose - die de financieel-economische gevolgen zichtbaar maakt voor de periode 2026-2029 - zijn als volgt: een verhoging van de AOV-uitkering per 1 januari 2026 naar Cg 1000; een éénmalige koopkrachtcompensatie van Cg 2.500 betaald in twee tranches en dat deze verhoging en koopkrachtcompensatie alleen van toepassing zijn op de inwoners van het voormalige land de Nederlandse Antillen.

Indien de verhoging van de AOV-uitkering niet samengaat met aanvullende dekkingsmaatregelen zal dit volgens de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten negatieve gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Hierbij dient tevens naar het oordeel van de Raad te worden benadrukt dat het Land op grond van artikel 21 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank³² garant staat voor de verplichtingen van de SVB indien de kosten in het onderhavige geval niet, of niet volledig uit het Schommelfonds, kunnen worden gedekt.

Ook de Raad van Advies heeft in zijn advies van 11 augustus 2025 met kenmerk RvA no. RA/12-25-LV over de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2026 (zaaknummer 2025/031038) onder de aandacht van de regering gebracht dat een spoedige aanpak van de financiële vraagstukken bij het CMC imperatief is³³.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad om in onderdeel 'B. Financiële gevolgen van het ontwerp' van de memorie van toelichting uit te gaan van het geactualiseerde meerjarenbeeld van de sociale fondsen en van het Schommelfonds. Voorts adviseert de Raad om in voornoemd onderdeel cijfermatig te onderbouwen dat het Schommelfonds in staat is probleemloos de effecten van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie structureel te absorberen. Indien op basis van de geactualiseerde inzichten blijkt dat het Schommelfonds niet de vereiste financiële ruimte heeft om de gevolgen van genoemde landsverordening geheel of gedeeltelijk te dragen, wordt geadviseerd om andere of aanvullende dekkingsbronnen in de memorie van toelichting aan te wijzen en mede ook de gevolgen welke hieruit kunnen voortvloeien, zoals bijvoorbeeld gevolgen voor de (meerjarig) begroting van het Land.

2°. Met het toezicht gemoeide kosten

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan te geven of uit de in artikel I, onderdeel C van het voorliggende initiatiefontwerp opgenomen toezichttaken en bevoegdheden extra lasten zullen voortvloeien en hoe de dekking van deze eventuele lasten geregeld wordt.

³¹ Zie pagina 2 van het advies d.d. 4 maart 2026 (kenmerk: Cft 202600024) van het Cft op de vastgestelde begroting 2026 van Curaçao.

³² Artikel 21 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank luidt als volgt: 1. De verplichtingen van de Bank worden zonder enig voorbehoud door de rechtspersoon de Nederlandse Antillen gegarandeerd. 2. Voor zover de Bank tijdelijk gebrek heeft aan kasmiddelen kunnen renteloze voorschotten bij de Nederlandse Antillen worden opgenomen, welke voorschotten zo spoedig mogelijk dienen te worden terugbetaald.

³³ Zie het onderdeel 'Oordeel en advies van de Raad' op pagina's 15 en 16 van het advies van 11 augustus 2025.

3°. Het aantal werknemers voor wie de vrijstelling kan gelden

In de memorie van toelichting (pagina 4) wordt bij de berekening van de gemiste belasting- en premie-inkomsten uitgegaan van het aantal werkloze jongeren en jong volwassenen volgens de officiële volkstelling van 2023.

In onderdeel '3°. Uitzendkrachten en gedetacheerden' van dit advies onder het eerste gedachtestreep, heeft de Raad opgemerkt dat het er op lijkt dat de initiatiefnemers ook uitzendkrachten en gedetacheerden onder de werking van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie hebben willen onderbrengen. De Raad is er niet van op de hoogte of dit in de praktijk ook als zodanig wordt uitgevoerd. Als dat het geval is dient bij de berekening van de gemiste belasting- en premie-inkomsten ook met deze groep, voor zover het betreft jongeren en jong volwassenen, rekening te worden gehouden.

De Raad adviseert met het voorgaande rekening te houden en te betrekken bij de bepaling van de hierboven genoemde financieel economische effecten van dit initiatiefontwerp.

c. Ongelijke behandeling van gelijke gevallen

1°. Inleiding

In zijn advies van 3 juni 2025 heeft de Raad onder verwijzing naar artikel 3 van de Staatsregeling en artikel 14 van het EVRM erop gewezen dat de in ontwerp goedgekeurde (initiatief)landsverordening, de latere Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, zonder een deugdelijke motivering, mogelijk deels ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen burgers.³⁴

De Raad benadrukt ook dit keer dat ongelijke behandeling van gelijke gevallen volgens vaste jurisprudentie alleen geoorloofd is, als daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat.

2°. Bevoordelen van een achtergestelde groep

In het oorspronkelijke initiatiefontwerp was het te maken onderscheid tussen burgers erop gericht de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten voor de 'achtergestelde groep' jongeren en jong volwassenen tussen 18 en 30 jaar. De rechtvaardiging van dat onderscheid was in de memorie van toelichting behorende bij het oorspronkelijke initiatiefontwerp naar het oordeel van de Raad met objectieve en redelijke gronden overtuigend onderbouwd.

Het onderscheid dat in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie wordt gemaakt, gaat echter verder dan het bieden van meer kansen aan een achtergestelde groep. Immers, terwijl het voor werkgevers aantrekkelijker wordt gemaakt om jongeren en jong volwassenen te contracteren, de vraag naar deze jongeren groter wordt en hun achtergestelde positie op de arbeidsmarkt wordt verbeterd, zou deze groep volgens de initiatiefnemers daarnaast geprikkeld moeten worden om werk te zoeken.

De Raad heeft naar aanleiding van dat laatste in zijn advies van 3 juni 2025 de vraag gesteld wat deze groep jongeren en jong volwassenen – anders dan het leeftijdsverschil - zo bijzonder maakt in vergelijking met de rest van de beroepsbevolking in een vergelijkbare positie.³⁵

Mogelijk in reactie op het advies van de Raad, stellen de initiatiefnemers thans in de memorie van toelichting het volgende ³⁶:

³⁴ Pagina 8, van het advies van 3 juni 2025, onder '6°. De inpasbaarheid van de regeling binnen het bestaande juridische kader'.

³⁵ Personen die, net als de jongeren en jong volwassenen in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, ook een salaris genieten die minder bedraagt dan het laagste bedrag van het belastbaar inkomen vermeld in artikel 24, eerste lid, van de LIB, maar die ouder zijn dan 30 jaar.

³⁶ Pagina 2, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting.

“De indieners voeren nogmaals aan de noodzaak van de Landsverordening, die gericht is op het bevorderen van arbeidsparticipatie voor jongeren en jong volwassenen. De indieners brengen naar voren dat de indruk kan ontstaan dat er discriminatie is tussen jongere en oudere werknemers. Het aspect van mogelijk ‘ongelijke behandeling’ van burgers en het daarmee samenhangende verbod van discriminatie opgenomen in artikel 3 van de Staatsregeling en artikel 14 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden komt hierdoor niet in geding. Het is mogelijk dat er in bepaalde situaties wel incentives zijn voor jongeren, zoals in de Landsverordening het geval is, en niet voor ander oudere werknemers. Dit is echter niet hetzelfde als discriminatie maar een vorm van beleid.

Het gaat, zoals reeds vermeld is in de toelichting op de Landsverordening, niet alleen om het bieden van meer kansen, maar ook om het prikkelen van deze groep jongeren om werk te zoeken.

De jongeren en jong volwassenen die gebruik maken van de regeling van de Landsverordening zullen netto meer loon overhouden, omdat zij op grond van die regeling geen sociale premies en geen loonbelasting moeten betalen. Dit komt ten goede aan de economie”.

Naar aanleiding daarvan merkt de Raad thans het volgende op.

Het is absoluut mogelijk om personen in vergelijkbare situaties, de juridisch zogenoemde gelijke gevallen, ongelijk te behandelen. Voor deze ongelijke behandeling moet echter een objectieve (niet persoonlijke of emotionele) en redelijke rechtvaardigingsgrond zijn. Alleen een als dusdanig gerechtvaardigde ongelijke behandeling is geoorloofd en levert geen discriminatie op in de zin van artikel 3 van de Staatsregeling en artikel 14 van het EVRM. Een dergelijk geval van geoorloofde ongelijke behandeling doet zich bijvoorbeeld voor wanneer bij een lage vraag naar jongeren en jong volwassenen op de arbeidsmarkt (het probleem) deze vraag door de overheid wordt beïnvloed (inspelen op het probleem) door de loonkosten voor de werkgever laag te houden (incentives). Deze jongeren en jong volwassenen (werkzoekenden) hebben immers een achtergestelde positie op de arbeidsmarkt ten opzichte van andere werkzoekenden. Door daarop in te spelen wordt de achtergestelde positie van de jongeren en jong volwassenen verbeterd. Dit voorbeeld kwam tot uitdrukking in de Lei di Bion.

Nadat de Lei di Bion reeds was uitgewerkt, is door de initiatiefnemers geconstateerd dat jongeren en jong volwassenen nog steeds minder kansen hebben op de arbeidsmarkt, dan oudere werkzoekenden. Dat probleem proberen zij met wetgeving op te lossen. In de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie wordt daartoe de vraag naar jongeren en jong volwassenen op de arbeidsmarkt in vergelijkbare zin als onder de werking van de Lei di Bion beïnvloed. Dit keer door werkgevers (alleen) vrij te stellen van het betalen van het werkgeversdeel van de sociale premies. Er zou hierdoor naar verwachting van de initiatiefnemers meer vraag van werkgevers naar jonge arbeidskrachten komen, waardoor hun achtergestelde positie (het probleem) op de arbeidsmarkt zal verbeteren.

De Raad komt om dezelfde reden als hiervoor (Lei di Bion) tot de conclusie dat het onderscheid dat in de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie op dat punt wordt gemaakt in het voordeel van de jongeren en jong volwassenen ten opzichte van andere werkzoekenden objectief gerechtvaardigd is.

3°. Het prikkelen om werk te zoeken

De probleemstelling, zoals uiteengezet in het oorspronkelijke initiatiefontwerp betrof jongeren en jong volwassenen die geen werk konden vinden wegens een ontoereikende vraag naar hun arbeidskracht. De Lvo. bevordering arbeidsparticipatie is destijds tot stand gebracht met het doel om door verlaging van de loonkosten voor werkgever, de vraag naar deze groep jonge arbeidskrachten te doen toenemen c.q. te stimuleren.

Ook na het lezen van de hiervoor geciteerde passage uit de memorie van toelichting is voor de Raad onvoldoende duidelijk welk aanvullend probleem de initiatiefnemers wensen op te lossen door - naast het verlagen van de loonkosten voor werkgevers - de bedoelde jonge

arbeidskrachten vrij te stellen van de verplichting tot het betalen van loonbelasting en sociale premies, terwijl oudere arbeidskrachten bedoelde heffingen wel moeten betalen.

Zonder een nadere motivering kan de Raad niet vaststellen of het op dit punt gemaakte onderscheid tussen gevallen die op het eerste gezicht vergelijkbaar zijn, wel of niet berust op objectieve en redelijke gronden en daarmee de toets aan artikel 3 van de Staatsregeling en artikel 14 van het EVRM kan doorstaan.

Het lijkt er thans op dat de initiatiefnemers jongeren en jong volwassenen willen stimuleren, die ondanks de toegenomen vraag naar jonge arbeidskrachten, niet bereid zouden zijn om voor een laag salaris werk te verrichten. Indien dit het uitgangspunt is, acht de Raad het noodzakelijk dat de initiatiefnemers de vraag beantwoorden waarom de groep werkzoekenden ouder dan 30 jaar die geen beroep kunnen doen op de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie, niet ook in aanmerking zouden kunnen komen voor een vergelijkbare prikkel om werk te zoeken als de bedoelde jongeren en jong volwassenen. Onduidelijk is of door de initiatiefnemers bijvoorbeeld is onderzocht of oudere arbeidskrachten wel tevreden zijn en graag voor datzelfde lage salaris willen werken.

Het in de memorie van toelichting (zie citaat hiervoor) door de initiatiefnemers ingenomen standpunt dat sprake kán zijn van een indruk van discriminatie, maar dat de artikelen 3 van de Staatsregeling en 14 van het EVRM hierdoor niet worden geschonden, acht de Raad onvoldoende gemotiveerd. De enkele constatering dat een dergelijke indruk aanwezig kan zijn, wordt daarmee immers niet inhoudelijk of juridisch weerlegd.

De Raad vraagt hiervoor uw bijzondere aandacht en adviseert in de memorie van toelichting met objectieve en toetsbare gronden te motiveren waarom het geconstateerde onderscheid volgens de initiatiefnemers wel gerechtvaardigd is.

d. Het aantal vrijstellingen

In artikel 1, onderdeel B, punt 4 van het voorliggende initiatiefontwerp wordt aan het huidige artikel 2, achtste lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie toegevoegd dat het aantal vrijstellingen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan worden beperkt.

In de toelichting op dit artikelonderdeel wordt in min of meer dezelfde bewoordingen herhaald wat in het artikel zelf is opgenomen.³⁷ De Raad merkt hierbij op dat een memorie van toelichting bedoeld is om artikelen nader toe te lichten. Een artikel dat naar de letter voldoende duidelijk is, hoeft niet te worden toegelicht.

De Raad adviseert echter in de memorie van toelichting te motiveren waarom het volgens de initiatiefnemers nodig is om het aantal vrijstellingen te kunnen beperken. Zie bijvoorbeeld onderdeel 'I. Bescherming van duurdere oudere werknemers' op pagina 16 van het advies van de Raad van 1 oktober 2024.

VI. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

VII. Conclusie en procedureel advies

De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij het voorliggende initiatiefontwerp en adviseert om het niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast. Immers, zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting vertonen, ondanks eerdere advisering van de Raad over hetzelfde onderwerp, tekortkomingen die in hun totaliteit bezien, duiden op een onvoldoende zorgvuldige en ondeugdelijke voorbereiding.

³⁷ Pagina 5, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

De Raad wijst er met klem op dat het initiatiefontwerp dient te worden aangepast vóórdat het door de Staten in behandeling wordt genomen en wordt goedgekeurd. Een eenmaal door de Staten in ontwerp goedgekeurde initiatieflandsverordening kan immers vóór de inwerkingtreding daarvan niet meer door de regering worden gewijzigd.

Voorkomen moet worden dat de regering, al dan niet onder druk, een dergelijk ontwerp vaststelt en in werking doet treden zonder voldoende acht te slaan op de door de Raad naar voren gebrachte bezwaren. De Raad acht een dergelijke gang van zaken, mede gelet op de daarmee samenhangende risico's voor de rechtszekerheid en de legaliteit, ongewenst.

De Raad benadrukt bovendien dat de veronderstelling dat eventuele gebreken achteraf steeds – al dan niet met terugwerkende kracht – kunnen worden hersteld, onjuist is. Ondeugdelijke wetgeving kan leiden tot ongewenste en mogelijk onomkeerbare rechtsgevolgen. Dergelijke gevolgen kunnen uitsluitend worden voorkomen door een zorgvuldige en deugdelijke voorbereiding aan de voorfase van het wetgevingsproces.

Willemstad, 21 april 2026

de wnd. Ondervoorzitter,

de Secretaris,

dr. J. Sybesma

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/23-25-LV

Zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het initiatiefontwerp

a. Het opschrift

Voorgesteld wordt het opschrift als volgt te laten luiden:

‘Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening bevordering arbeidsparticipatie jongeren en jong volwassenen en van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordening op de Winstbelasting 1940’

Indien aan de regeling een citeertitel wordt gegeven, dient deze aan het slot van het opschrift tussen haakjes te worden vermeld. Zie hiervoor aanwijzing 85 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie echter voor het al dan niet geven van een citeertitel in dit geval onder ‘m. Artikel VI’ van deze bijlage.

b. De considerans

Voorgesteld wordt in de eerste overweging ‘wenselijk’ te vervangen door ‘nodig’ en ‘invoering’ door ‘uitvoering’.³⁸ Voorgesteld wordt voorts na ‘Landsverordening’ in te voegen ‘bevordering’ en ‘aan te vullen en’ te vervangen door ‘om deze landsverordening’.

Voorgesteld wordt de tweede overweging in woorden van de volgende strekking te laten luiden: ‘dat het loon overeenkomstig artikel 6, achtste lid, van de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 in samenhang met artikel 6 van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 thans als belastbaar inkomen wordt aangemerkt’.

Voorgesteld wordt in de derde overweging ‘hierdoor wenselijk’ te vervangen door ‘aldus nodig’ en ‘landsverordening bevordering arbeidsparticipatie’ door ‘Landsverordening bevordering arbeidsparticipatie jongeren en jong volwassenen’. Voorgesteld wordt voorts na ‘Landsverordening op de Loonbelasting’ in te voegen ‘1976’.

c. Sociale premies

Onder verwijzing naar pagina 16, eerste tekstblok, van het advies van de Raad van 3 juni 2025 en het thans door de initiatiefnemers nieuw voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 2 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie (artikel I, onderdeel B) wordt voorgesteld het begrip ‘Premies’ in artikel 1 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie te vervangen door ‘Sociale premies’.

d. Artikel I, onderdeel A

Onder verwijzing naar onderdeel ‘1. Het initiatiefontwerp’, ‘a. Het begrip ondernemer’ van dit advies en het onderdeel hiervoor ‘c. Sociale premies’ van deze bijlage en voor zover het begrip ‘ondernemer’ in het voorliggende initiatiefontwerp wordt gehandhaafd, wordt voorgesteld Artikel I, onderdeel A in woorden van de volgende strekking te laten luiden:

‘Aan artikel 1 wordt na de definitie van het begrip ‘Sociale premies’ toegevoegd:

³⁸ ‘Nodig’ omdat de wijziging geen keuze is, maar een ‘noodzaak’ en ‘uitvoering’ omdat de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie al is ‘ingevoerd’.

‘Ondernemer: een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een onderneming drijft;’.³⁹

Het werkwoord ‘drijven’ (‘drijft’) in plaats van “in stand houden” past naar het oordeel van de Raad meer bij de bedoeling van de wetgever en de jurisprudentie behorende bij de LLB, LIB en LWB. Immers, ‘in stand houden’ impliceert een passieve houding ten opzichte van de onderneming in tegenstelling tot het ‘drijven’ van een onderneming dat een actievere houding impliceert.

e. Artikel I, onderdeel B

- Punt (eerste) 2

Voorgesteld wordt de duur van de vrijstelling te regelen in artikel 2, zevende lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie (praktischer) en het voorgestelde tweede lid in woorden van de volgende strekking te laten luiden:

2. De werkgever die een verzoek als bedoeld in het derde lid heeft ingediend, kan worden vrijgesteld van het betalen van het verschuldigde werkgeversdeel van de sociale premies.

Zie voor wat betreft de formulering echter ook de opmerking van de Raad in deze bijlage onder ‘j. Artikel III’, tweede gedachtestreep.

- Punt (eerste) 3

In artikel 2, eerste lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie is de vrijstelling kennelijk voor zowel de werknemer als voor de werkgever geregeld. Om die reden en ervan uitgaande dat het verzoek van de werkgever zowel betrekking heeft op zijn vrijstelling als op die van de werknemer heeft de Raad in zijn advies van 3 juni 2025 voorgesteld om in het derde lid van genoemd artikel 2 een verwijzing naar het eerste lid op te nemen. Met het voorgestelde in het voorliggende initiatiefontwerp wordt de vrijstelling voor de werknemer en de werkgever apart geregeld, namelijk voor de werknemer in het eerste lid en voor de werkgever in het tweede lid. In het derde lid moet aldus verwezen worden naar beide artikelleden.

Voorgesteld wordt daarom ‘van het eerste lid’ te vervangen door ‘van het eerste en tweede lid’.

- Punt (tweede) 3

- Voorgesteld wordt in artikel I, onderdeel B, na punt (eerste) 3 de punten 2 tot en met 5 te vernummernen tot 4 tot en met 7.

- Punt (nieuw) 6

Voorgesteld wordt:

- in de aanhef van het nieuwe punt 6 ‘toegevoegd’ te vervangen door ‘toegevoegd’; en
- onder het nieuwe punt 6 in het voorgestelde nieuwe artikel 2, achtste lid, van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie na ‘vrijstelling’ in te voegen ‘, bedoeld in het eerste en tweede lid,’ ‘die’ te vervangen door ‘voor zover deze’ en ‘berustende’ door ‘rustende’.

- Punt (nieuw) 7

Voorgesteld wordt het nieuwe punt 7 met betrekking tot het negende lid (nieuw) van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie te wijzigen in die zin dat in het negende lid (nieuw):

- ‘het eerste lid genoemde’ vervangen wordt door ‘het eerste en tweede lid bedoelde’;

³⁹ Aangezien niet voor een alfabetische volgorde in de begripsbepaling is gekozen, valt het de Raad op dat de nieuwe definitie ingevoegd wordt na de definitie van het begrip ‘premies’ en bijvoorbeeld niet na de definitie van het laatst opgenomen begrip in artikel 1 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie. Zie in dit verband aanwijzing 77, tweede lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving.

- na ‘gesteld’ de volgende zinsnede wordt toegevoegd: of regels gesteld ter beperking van het aantal vrijstellingen bij een werkgever.

- De Lvo. bevordering arbeidsparticipatie

Aangezien het voorliggende initiatiefontwerp bedoeld is voor het aanbrengen van verbeteringen aan de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie wordt - en voor zover het begrip ‘ondernemer’ in het voorliggende initiatiefontwerp wordt gehandhaafd - tevens voorgesteld de onderdelen b en f van artikel 2, zesde lid, van genoemde landsverordening samen te voegen en voorts ‘voor onbepaalde tijd of’ in artikel 2, zesde lid, onderdeel d, te schrappen. ‘Voor onbepaalde tijd’ wordt namelijk al gedekt door de woorden ‘voor ten minste 6 maanden’.

f. Artikel I, onderdeel C

- Voorgesteld wordt artikel 4 van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie te vervangen door het voorgestelde onder artikel I, onderdeel C, punt 1, van het voorliggende initiatiefontwerp.

Artikel I, onderdeel C van het voorliggende initiatiefontwerp zou aldus komen te luiden:

‘Artikel 4 komt te luiden als volgt: “Deze landsverordening laat onverlet (...) wordt afgeweken”.’

- Voorgesteld wordt voorts de onderdelen D en E te verletteren tot E en F en het voorgestelde onder artikel I, onderdeel C, punt 2, met de nodige aanpassingen (zie daarvoor ook onderdeel ‘d. Toezicht’ van dit advies) op te nemen in een nieuw artikel I, onderdeel D met het doel een nieuw artikel 4A toe te voegen aan de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie.

Het nieuwe artikel I, onderdeel D van het initiatiefontwerp zou alsdan komen te luiden:

“Na artikel 4 wordt een nieuw artikel ingevoegd luidende als volgt:

Artikel 4a

1. Met het toezicht op de naleving (...)

(...)

5. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, (...) te voldoen”.

De Raad stelt in deze bijlage de volgende technische aanpassing voor in het nieuwe artikel 4A:

- Ten aanzien van het eerste lid

Voorgesteld wordt ‘landsbesluit, houdende algemene maatregelen’ te vervangen door ‘landsbesluit’⁴⁰ en ‘van de Belastingdienst’ door ‘werkzaam bij de Belastingdienst’.

g. Artikel I, onderdeel D (na verlettering onderdeel E)

Voorgesteld wordt in de aanhef ‘eertse lid’ te vervangen door ‘eerste lid,’.

Voorgesteld wordt na ‘informatie’ in te voegen ‘ingevoegd’ en na ‘persoon’ te schrappen ‘, ingevoegd’. Zie echter ook onderdeel V. 1.‘e. Het verschaffen van informatie’ van dit advies.

h. Artikel I, onderdeel E (na verlettering onderdeel F)

Voorgesteld wordt artikel I, onderdeel E in woorden van de volgende strekking te laten luiden.

⁴⁰ Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is een algemeen verbindend voorschrift oftewel regelgeving. De aanwijzing van ambtenaren en personen zoals hier bedoeld dient plaats te vinden bij landsbesluit sec.

‘E. In artikel 10 wordt ‘onderdeel v’ vervangen door: onderdeel w.’

Zie echter ook hierna onder ‘i. Artikel II’ over de noodzaak om te vernummeren en verletteren.

i. Artikel II

- De noodzaak van vernummering en verlettering

De Raad adviseert artikelen en artikelonderdelen slechts indien nodig te vernummeren c.q. verletteren. Indien de noodzaak om te vernummeren of verletteren blijkt, dient erop te worden toegezien dat alle verwijzingen naar vernummerde en verletterde artikelen en artikelonderdelen worden aangepast.

In artikel 8, vierde lid, van de LLB wordt verwezen naar het eerste lid, onderdeel v, van artikel 6F van genoemde landsverordening. Echter, genoemd onderdeel v wordt in artikel II van het voorliggende initiatiefontwerp verletterd tot onderdeel w.

In het voorliggende initiatiefontwerp wordt de verwijzing in artikel 8, vierde lid van de LLB naar genoemd onderdeel van artikel 6F evenwel niet aangepast.

Voorgesteld wordt voorts:

- Onder punt 1 ‘naar’ te vervangen door ‘tot’;
- onder punt 2 te laten blijken dat de daar bedoelde invoeging moet plaatsvinden in het eerste lid (van artikel 6F van de LLB);
- onder punt 3 na ‘vijfde’ in te voegen ‘lid’; en
- onder punt 4 ‘, van artikel 6F’ te schrappen.⁴¹

j. Artikel III

- Voorgesteld wordt in de aanhef van artikel III ‘Landsverordening op de Inkomstenbelasting 1943’ te vervangen door ‘Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943’.

- Voor de Raad is voorts niet duidelijk wat de reden is om in artikel 6F, eerste lid, (nieuwe) onderdeel v, van de LLB de woorden ‘het voordeel verkregen uit de vrijstelling van de verschuldigde sociale premies’ te gebruiken, terwijl in artikel 8, onderdeel I, van de LIB en artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 (hierna: LWB) de woorden ‘het voordeel verkregen uit de vrijstelling van *het betalen van het verschuldigde*’ worden gebruikt.

Hoewel het één en ander inhoudelijk geen afwijkende betekenis zal hebben, adviseert de Raad om bij de formulering van de verschillende artikelonderdelen in eenzelfde regeling dezelfde bewoordingen te gebruiken indien de verschillende artikelonderdelen op dezelfde of vergelijkbare omstandigheid betrekking hebben.

Voorgesteld wordt in het licht van het voorgaande artikel 6F, eerste lid, (nieuwe) onderdeel v, van de LLB, en artikel 8, onderdeel I, van de LIB en artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de LWB in overeenkomstige bewoordingen te formuleren. Zie voor een vergelijkbare afwijkende formulering artikel I, onderdeel B, punt 1 en 2, van het voorliggende initiatiefontwerp.

k. Artikel IV

Voorgesteld wordt ‘onderdeel “e”’ te vervangen door ‘onderdeel e’ (zonder aanhalingstekens).

⁴¹ De verwijzing vindt namelijk plaats binnen een artikel.

I. Artikel V

De bedoeling is dat artikel V van het voorliggende initiatiefontwerp de inwerkingtreding met terugwerkende kracht regelt van de landsverordening tot wijziging van de Lvo. bevordering arbeidsparticipatie en daarmee samenhangende belastingregelingen. In de huidige formulering wordt echter gesuggereerd dat aan het landsbesluit terugwerkende kracht zal worden verleend. Zie voor de formulering van een inwerkingtredingsbepaling met terugwerkende kracht aanwijzing 127, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

m. Artikel VI

Onder verwijzing naar aanwijzing 146, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt voorgesteld aan het voorliggende initiatiefontwerp geen citeertitel te geven. Voorgesteld wordt daarom om artikel VI te schrappen.

2. De memorie van toelichting

a. Het opschrift

Zie hiervoor deze bijlage onder '1. Het initiatiefontwerp', 'a. Het opschrift'.

b. Pagina 1

Voorgesteld wordt onder 'A. Algemeen', tweede tekstblok, eerste zin na 'Echter' een komma in te voegen en de woorden 'is', 'al', 'geworden' en 'de Landsverordening' (tweemaal) te schrappen. Voorgesteld wordt voorts in dezelfde zin 'is getreden' te vervangen door 'was, werd' en 'er' te vervangen door 'deze'.

Voorgesteld wordt in het voorlaatste tekstblok, laatste zin, de tweede 'wordt' te schrappen en de rest van de zin te vervangen door de woorden 'het begrip 'onderneming' gedefinieerd.'

Voorgesteld wordt in het laatste tekstblok, na 'Loonbelasting' in te voegen '1976'.

c. Pagina 2

Voorgesteld wordt in het eerste tekstblok:

- 'sociale premies' tussen aanhalingstekens te plaatsen;
- 'Landsverordening Loonbelasting 1976' te vervangen door 'Landsverordening op de Loonbelasting 1976';
- 'Landsverordening op de Inkomstenbelasting' te vervangen door 'Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943'; en
- 'Landsverordening op de Winstbelasting' te vervangen door 'Landsverordening op de Winstbelasting 1940'.

Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok, eerste zin, 'voeren nogmaals aan' te vervangen door 'belichten nogmaals de' en 'voor' te vervangen door 'van'.

Voorgesteld wordt in het derde tekstblok van onder, de eerste zin 'vermeldenwaardig' te vervangen door 'vermeldenswaardig' en in de zin die daarna volgt 'Nota van Financin;' te vervangen door 'Nota van Financiën:'.

d. Pagina 3

Voorgesteld wordt in de voorlaatste zin 'loon' te vervangen door 'brutoloon', 'werkgever' te vervangen door 'werknemer' en achter 'OV' het woord 'geheven' in te voegen.

Voorgesteld wordt voorts in de laatste zin 'loon' te vervangen door 'brutoloon'.

e. Pagina 4

Voorgesteld wordt:

- de eerste zin te herformuleren, zodat duidelijk blijkt wat de initiatiefnemers willen overbrengen;
- in de tweede zin 'overhead' te vervangen door 'overheid';
- het bepaalde in het vijfde tekstblok (als introductie) op te nemen na de tweede zin;
- de valuta-aanduiding steeds te vervangen door 'Cg' (in plaats van NAf.); en
- in het zevende tekstblok, eerste zin 'boventaande' te vervangen door 'bovenstaande' en 'de Schommelfonds' te vervangen door 'het Schommelfonds'.

f. Pagina 5

Voorgesteld wordt:

- in de eerste zin de woorden 'in ieder geval' te schrappen;
- in het tweede tekstblok, laatste zin, 'ingeleend' te vervangen door 'uitgeleend';
- onder 'Onderdeel B' na 'herschreven' en 'premies' telkens een punt te plaatsen; en
- in de laatste zin van het voorlaatste tekstblok de komma na 'uit' te vervangen door een punt.

g. Pagina 6

Voorgesteld wordt het tweede tekstblok (onduidelijk) te herformuleren.

Voorgesteld wordt in het derde tekstblok:

- In de tweede zin 'Onderdeel een' te vervangen door 'Het eerste lid' en 'onderdelen twee en drie lid' door 'Het tweede en derde lid';
- In de derde zin 'Onderdeel vier' te vervangen door 'Het vijfde lid';
- In de laatste zin 'De vijfde onderdeel' te vervangen door 'Het vierde lid'; en
- de laatste en voorlaatste volzin van het derde tekstblok met elkaar te verwisselen.

Zie echter eerst ook onderdeel '1. Het initiatiefontwerp', onder 'f. Artikel I, onderdeel C' van deze bijlage.

Voorgesteld wordt na het derde tekstblok 'Artikel 5, onderdeel D' te vervangen door 'Artikel I, onderdeel D' en in de eerste zin die daarop volgt 'onderdeel b' te vervangen door 'het gewijzigde artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de Landsverordening'.

Voorgesteld wordt onder 'Artikel 5, onderdeel D', het tweede, derde en vierde tekstblok te schrappen.

Voorgesteld wordt in de alinea-aanduiding (kopje) onder 'Artikel II' na 'Loonbelasting' in te voegen '1976'.

Voorgesteld wordt voorts in het derde tekstblok van onderaan, eerste zin:

- 'wordt in' te vervangen door 'van artikel 6F van', na 'Loonbelasting' in te voegen '1976 wordt' en 'w' te vervangen door 'onderdeel w'; en
- na 'ingevoegd' een punt te plaatsen en 'dat het voordeel' te vervangen door 'In het nieuwe onderdeel v wordt geregeld dat het voordeel' en 'geen' door 'en'.

Voorgesteld wordt:

- het voorlaatste tekstblok te schrappen;
- in het laatste tekstblok de eerste drie zinnen te schrappen;
- in de derde zin van onderen 'was' te vervangen door 'is';
- in de voorlaatste zin na 'voorheffing' een punt te plaatsen; en
- het 'aangepaste laatste tekstblok' (als introductie) als eerste tekstblok te plaatsen na 'Artikel 6F van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976'.

h. Pagina 7

Voorgesteld wordt in de eerste zin a 'In het vierde lid' te vervangen door 'In artikel II, punt 4' en na 'fout' in te voegen 'in artikel 6F, zesde lid, van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976'.

Artikel III

Voorgesteld wordt in de eerste regel van de alinea onder 'Artikel III' de woorden 'Landsverordening (...) geschrapt' te schrappen en in de eerste zin 'Inkomstebelasting 1943' te vervangen door 'Inkomstenbelasting 1943' en 'loonbelasting' door 'Loonbelasting'.

Voorgesteld wordt voorts in de laatste zin van bedoelde alinea 'landsverordening op de loonbelasting' te vervangen door 'laatstgenoemde landsverordening'.

Voorgesteld wordt voorts onder 'Artikel III' in het tweede tekstblok 'brengt' te vervangen door 'wordt met' en de woorden 'met zich mee' door 'tot uitdrukking gebracht'.

Artikel IV

Voorgesteld wordt de zin onder 'Artikel IV' in woorden van de volgende strekking te laten luiden:

'De Landsverordening op de Winstbelasting 1940 wordt gewijzigd om tot uitdrukking te brengen dat de werkgever alleen nog voordeel kan hebben van de vrijstelling van het werkgeversdeel van de sociale premies'.

Artikel V

Voorgesteld onder 'Artikel V' in het eerste tekstblok 'landverordening' te vervangen door 'landsverordening'.

Voorgesteld wordt onder 'Artikel V':

- in het tweede tekstblok, eerste zin, 'Regelgeving' te vervangen door 'regelgeving', na 'kan' in te voegen 'aan', het woord 'met' te schrappen, en 'wordt' te vervangen door 'worden';
- in het tweede tekstblok, in de tweede zin 'kan' te vervangen door 'is' en het woord 'zijn' te schrappen en voorts de derde en vierde zin te schrappen;
- in het tweede tekstblok in de laatste zin 'Het is' te vervangen door 'Het in het ontwerp voorgestelde betreft'; en
- het derde en vierde tekstblok te schrappen.

Voorgesteld wordt voorts het laatste tekstblok op pagina 7 te schrappen.
