



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
Dhr. ing. H. Koeiman
Prinsenstraat
Alhier.

Datum: Willemstad, 19 mei 2020

Ref.nr.: 062/2020-SER

Betreft: Advies betreffende het Tijdelijk Landsbesluit steunmaatregelen COVID-19

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 7 mei 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoed-adviesverzoek ontvangen betreffende het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het stellen van tijdelijke regels in verband met het verlenen van steun aan personen die direct in hun inkomen worden getroffen door maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 (Tijdelijk Landsbesluit steunmaatregelen COVID-19) (zaaknummer 2020/013149, ref. nr. 056/2020-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van de SER op 15 mei 2020.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de bijzondere plenaire vergadering van 15 mei 2020 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



**Advies betreffende het Tijdelijk Landsbesluit,
Steunmaatregelen COVID-19**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ONTWIKKELING, ARBEID EN WELZIJN
MEI 2020
REF.NR. 062/2020-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaal-economische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	7
2. Standpunt van de SER	9
2.1 Adviesverzoek.....	9
2.2 Tijdelijkheid van de steunmaatregelen	10
2.3 Samenhang COVID-19 specifieke maatregelen.....	13
2.4 Juridische grondslag	13
2.4.1 Tijdelijke delegatie	13
2.4.2 Terugwerkende kracht	15
2.4.3 Stopzetting c.q. voortzetting van de voorzieningen	15
2.5 Financiële gevolgen	15
2.5.1 Geschatte uitgaven steunmaatregelen	15
2.5.2 Financiering van de maatregelen	17
2.6 Steunmaatregelen nader bekeken.....	17
2.6.1 Weerbaarheidsuitkering bijstand (artikel 33b)	17
2.6.2 Weerbaarheidsuitkering werkzoekenden (artikel 33c).....	18
2.6.3 Baanverliezersuitkering (artikel 33d)	20
2.6.4 Compensatie inkomensverlies zelfstandige (artikel 33e tot en met 33g).....	21
2.7 Sociaaleconomische gevolgen nader bekeken	22
Tot slot.....	23

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 15 mei 2020 betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het stellen van tijdelijke regels in verband met het verlenen van steun aan personen die direct in hun inkomen worden getroffen door maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 (Tijdelijk Landsbesluit steunmaatregelen COVID-19), (zaaknummer 2020/013149, ref.nr. 056/2020-SER).

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 7 mei 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: de minister) door tussenkomst van de Raad van Ministers om spoedadvies uit te brengen ter zake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het stellen van tijdelijke regels in verband met het verlenen van steun aan personen die direct in hun inkomen worden getroffen door maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 (hierna: het ontwerp-landsbesluit h.a.m.).
- Evenals in de meeste andere landen ter wereld heeft de overheid van Curaçao vergaande maatregelen moeten nemen om een verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. In dit kader zijn in maart 2020 de grenzen gesloten voor commerciële vluchten en het maritiem verkeer met uitzondering van het vervoer van olieproducten en vracht. In de derde week van maart zijn deze maatregelen verder aangescherpt door de afkondiging van een totale *lockdown*, met uitzondering van zogenaamde vitale functies en processen, zoals bepaald bij onder andere de Ministeriële beschikking van 5 april 2020¹. De facto betekent deze *lockdown* het tot stilstand komen van het overgrote deel van de economie met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat het gevolg daarvan zal zijn: een sterk oplopende werkloosheid, grote inkomensdalingen en faillissementen.
- Onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m. strekt tot het stellen van tijdelijke regels in verband met het verlenen van steun aan personen die direct in hun inkomen worden getroffen door maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19, waartoe bepalingen van tijdelijke aard in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 dienen te worden ingevoegd.
- Het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, 'Tijdelijke subsidieregeling werkgevers COVID-19' dat gelijktijdig met onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de SER op 7 mei 2020 is aangeboden, betreft eveneens een maatregel die in het rapport van de Commissie Noodfonds COVID-19 d.d. 2 april 2020 is geformuleerd. Het is de SER vooralsnog niet geheel duidelijk of de regering omtrent andere in het rapport van de commissie geformuleerde maatregelen voornemens is beleid te voeren, op welke termijn en in welke mate. De SER acht het in algemene zin wenselijk ten behoeve van het optimaliseren van zijn adviesfunctie omtrent beleidsmaatregelen van sociaaleconomische aard, om deze zoveel mogelijk in onderlinge samenhang en contextueel te kunnen beoordelen.
- Immers, gelet op de al vóór de COVID-19 crisis precaire financiële situatie van de overheidsfinanciën, en gelet op de grote negatieve impact die deze crisis heeft op de omvang van de overheidsfinanciën als gevolg van grote inkomstendervingen, als ook in het licht van de omvang

¹ P.B. 2020, no 31.

en de aard van de steun uit Nederland, zullen er onherroepelijk keuzes gemaakt dienen te worden ten aanzien van de doelgroepen, de scope van iedere maatregel, termijnen en dergelijke, waarvan op voorhand met een redelijke mate van zekerheid kan worden vastgesteld dat sommigen daarvan 'pijnlijk' zullen zijn voor specifieke sectoren en doelgroepen in de samenleving.

- De steunmaatregelen kunnen als mitigerende maatregelen gekwalificeerd worden daar zij gericht zijn op het (zo veel mogelijk) verminderen van de negatieve effecten van de maatregelen die door de regering zijn genomen. Deze mitigerende steunmaatregelen in het kader van onderhavig concept- landsbesluit, h.a.m., werken terug tot 1 april en hebben een tijdelijk karakter, vooralsnog tot en met juni 2020.

De SER acht een snelle interventie in crisistijd van zeer groot belang voor de velen die abrupt van hun primaire inkomstenbronnen zijn verstoken en eveneens essentieel om algehele maatschappelijke ontwrichting en onrust te bedwingen.

- In artikel III, eerste lid, is bepaald dat dit landsbesluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en terug werkt tot en met 1 april 2020.
De SER merkt op dat artikel 33c, tweede lid, de bijzondere bijstand vanaf 15 maart 2020 bepaalt. Om aan de uitgaven die in dit verband tussen 15 maart en 1 april 2020 zijn gedaan een wettelijke grondslag te verlenen, dient voor dit artikel de terugwerking van kracht te zijn tot en met 15 maart 2020.
- De SER merkt ten aanzien van de tijdelijkheid van de steunmaatregelen op dat deze vooral lijkt te zijn ingegeven door de tijdelijkheid van de maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19. Echter ook na versoepeling en of (gedeeltelijke) afschaffing van deze maatregelen zal er nog gedurende lange tijd een omvangrijke negatieve impact worden ervaren ten aanzien van het inkomen van een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking. De analyse van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) laat zien dat het effect van de sluiting van de grenzen voor 3 maanden inclusief een *lockdown* van 1 maand alleen al in 2020 zal leiden tot een historisch ongekend grote krimp van de economie, uitgedrukt in een daling van het reële bruto binnenlands product (hierna: BBP) met 17,7 procent ten opzichte van 2019.²
De in het (CBCS) scenario gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van een geleidelijk herstel van de exporten in de tweede helft van 2020 zijn naar het oordeel van de SER optimistisch te noemen. Naar verwachting zal de grenssluiting langer aanhouden evenals een aantal andere preventieve maatregelen. Deze zullen in combinatie met de naar verwachting diepe wereldwijde recessie in 2020 en het afnemend toerisme een grote negatieve impact hebben op de kwetsbare economie van Curaçao in 2020 en daarna.
- In het kader van de tijdelijkheid van de steunmaatregelen en gelet op de nog lang doorwerkende impact van de COVID-19 crisis en de genomen preventieve maatregelen op de economie en derhalve ook op de doelgroepen van onderhavige steunmaatregelen, wenst de SER aan te tekenen dat een verlenging van (een deel van) de steunmaatregelen voor velen onder de doelgroep onontbeerlijk zal zijn.
- De SER merkt op dat in de NvT niet expliciet wordt ingegaan op de sociaaleconomische aspecten en gevolgen van de steunmaatregelen. De SER merkt op dat door de terugval van de bestedingskracht van consumenten te reduceren, door middel van de mitigerende

² Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, *Doorberekening macro-economische effecten van de invoering van een solidariteitsheffing*, 28 april 2010.

steunmaatregelen, niet alleen de armoede minder sterk toeneemt, maar dat er ook een dempend effect op de mate van economische recessie van uit kan gaan. Dit dempend effect wordt echter onder meer begrensd door de omvang en aard van de steunmaatregel zelf, de vraagelasticiteit van het inkomen, en de daling van de vraag als gevolg van de verplichte sluiting van verreweg de meeste bedrijven gedurende de door de overheid genomen maatregelen in het kader van de COVID-19 crisis. Tevens speelt de wijze waarop de uitgaven gefinancierd worden een rol in de omvang van het dempend effect. Dit heeft onder meer te maken met de effecten die uitgaan van een mogelijke reallocatie van overheidsmiddelen op de binnenlandse vraag.

De SER geeft de regering in overweging om in de NvT nader in te gaan op de sociaaleconomische gevolgen van de maatregel.

- Daarbij is het vraagstuk van de financierbaarheid van deze steunmaatregelen niet alleen prangend op de korte termijn, maar eveneens op de middellange termijn. De SER is de mening toegedaan dat de financierbaarheid van de vervolgstunmaatregelen in het licht moet worden gezien van andere maatregelen op het gebied van onder meer de verlaging van de overheidsuitgaven, met name op het gebied van salarissen, secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden binnen de publieke en ook semipublieke sector en op het gebied van niet-noodzakelijke en niet-dringende (publieke) taken. Voorwaarden zijn evenwel dat, in algemene zin, voldaan wordt aan redelijkheids- en billijkheidseisen, en aan borging van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de samenleving. Tevens is de SER van mening dat de vervolgstunmaatregelen in integraliteit en samenhang dienen te worden genomen met dan wel onderdeel dienen te zijn van een te formuleren sociaaleconomisch herstelplan.
- Onderhavig landsbesluit strekt tot het invoegen van bepalingen van tijdelijke aard in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008. Voor deze constructie kan aanleiding zijn, indien met betrekking tot een materie die op zich regeling bij landsverordening behoeft, snelle interventie is geboden.
- De SER vraagt zich echter af of:
 - gelet op het voornemen om de ontwerp-landsverordening van gelijke strekking voor advies aan de SER en de RvA aan te bieden, alsmede
 - gelet op het voornemen om die ontwerp-landsverordening vóór 1 juni 2020 aan de Staten aan te bieden, en
 - toen duidelijk werd dat er sprake was van een dusdanige vertraging in het aanbieden van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de twee adviesorganen, en er derhalve van een 'snelle interventie' conform Aanwijzing 13 mogelijk geen sprake meer was, vanuit effectiviteits- en ook juridische overwegingen niet beter gekozen had kunnen worden voor aanbieding van de desbetreffende ontwerp-landsverordening in plaats van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m.
- In de NvT wordt aangegeven dat er naast de directe uitgaven verbonden aan het doen van uitkeringen ook uitvoeringskosten zijn. De SER merkt op dat er in de NvT geen schatting van deze kosten is gegeven. Wel wordt aangegeven dat de kosten minimaal gehouden worden door de kosteloze ondersteuning geboden door private ondersteuning. Het is de SER echter niet duidelijk wat de omvang van deze kosten is die ten laste van de overheidsbegroting zullen komen.
- Verder wordt gesteld dat de overige kosten budgetneutraal opgevangen worden binnen de huidige begroting van de betrokken ministeries. De SER merkt op dat geen uitleg wordt gegeven over wat

deze overige kosten omvatten, noch of hiervoor andere werkzaamheden en of uitgaven moeten wijken.

- In de NvT wordt de financiering van de maatregelen toegelicht. De SER merkt op dat in de NvT genoemde uitgaven niet geplaatst worden binnen het kader van de grote negatieve impact die de crisis zal hebben op de overheidsinkomsten van het Land. Deze contextualisering had eenvoudigweg kunnen plaatsvinden door verwijzing naar het rapport van de commissie, met eventueel een actualisering van de daarin vermelde verwachte inkomstendervingen.
- Overigens merkt de SER op dat de steunmaatregelen in onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., in financiële zin beperkter in omvang zijn dan die in het rapport van de commissie, terwijl het aantal personen dat beroep zal kunnen doen op de verschillende steunmaatregelen niet afwijkt van de aantallen zoals genoemd in het rapport van de Commissie. De SER geeft de regering in overweging om de berekeningen achter het aangepaste bedrag op te nemen in de NvT.
- De SER vraagt zich af of bij het toewijzen van de uitvoering gekeken is naar de mate van uitvoeringscapaciteit bij MEO en de andere hierbij betrokken instanties. Hierover wordt in de NvT niet uitgeweid, noch over de eventuele kosten die gepaard gaan met het op niveau brengen van de vereiste uitvoeringscapaciteit.

Met betrekking tot de verschillende steunmaatregelen merkt de SER het volgende op.

- In artikel 33 b (weerbaarheidsuitkering bijstand) wordt bepaald dat aan personen die bij inwerkingtreding van dit landsbesluit een algemene bijstand ontvangen, in de maanden april, mei en juni 2020 een bijzondere bijstand uitgekeerd wordt voor de aanschaf van primaire levensbehoeften. De SER deelt de insteek van de regering dat voor de groep mensen die reguliere bijstand ontvangt een extra bijzondere bijstand noodzakelijk is. De SER vraagt zich echter af waarom de regering heeft gekozen voor het bieden van aanvullende bijstand in de vorm van betaalkaarten die speciaal voor dit doel moeten worden aangemaakt en uitgereikt. Ook vraagt de SER zich af waarom een aanvraag via het elektronische portaal "Fondo di Sosten" moet worden ingediend. Indachtig de overwegingen van de SER geeft de Raad de regering in overweging om de volgende tranche van additionele bijstand op de rekening van de ontvangers van bijstand te storten.
- Artikel 33c (weerbaarheidsuitkering werkzoekenden) bepaalt dat aan werkzoekenden die vanwege de maatregelen getroffen worden ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 in Curaçao, geen werk kunnen zoeken, of in hun onderhoud kunnen voorzien, op aanvraag vanaf 15 maart en in de maanden april, mei of juni een bijzondere bijstand kan worden uitgekeerd voor de aanschaf van primaire levensbehoeften. Met betrekking tot de omschrijving van de categorie werkzoekenden die onder artikel 33c vermeld staat, merkt de SER op dat de omschrijving in het ontwerp-landsbesluit afwijkt van de omschrijving in de NvT. Tevens merkt de SER op dat de omschrijving van de twee categorieën werkzoekenden, zoals omschreven in de NvT, niet onderscheidend zijn. Het betreft hier werkzoekenden die informele arbeid verrichten en die nu gerechtigd zijn om bijzondere bijstand te ontvangen. Hoewel de SER begrip heeft voor het gedurende de huidige COVID-19 crisis tegemoetkomen aan de acute noden van de burgers, is de SER tegelijkertijd van

mening dat informele arbeid aangepakt moet worden. De SER is van oordeel dat in de (nabije) toekomst, in de zogenaamde 'nieuwe economie', maatregelen getroffen moeten worden om het verrichten van arbeid via het informele circuit tegen te gaan.

- In artikel 33d (baanverliezersuitkering) is bepaald dat personen die op of na 15 maart 2020, in april, mei of juni 2020 werkloos worden, op aanvraag een algemene bijstand ontvangen van maximaal Naf. 1000,- waarbij de verleende bijstand niet hoger is dan het laatstverdiende loon.
De SER merkt ten aanzien hiervan op dat juist voor personen die geen vast contract hadden met een bepaald aantal uren, de inkomsten per maand sterk kunnen variëren en dat bepaling volgens het laatstverdiende loon sterk kan afwijken van het gemiddelde maandloon dat de werknemer verdiende.
In het rapport van de Commissie Noodfonds COVID-19 wordt als kritieke succesfactor voor deze uitkering genoemd dat de verhouding tot NOW en tot Bijstand zelfstandige ondernemers-maatregel is bepaald. De SER constateert dat in artikel 33d noch in de (artikelsgewijze) toelichting in de NvT de verhouding tot c.q. de samenhang met de eerdergenoemde maatregelen is toegelicht. De SER acht het van belang dat deze samenhang duidelijk gedefinieerd is en dat de maatregelen een onderscheidend karakter hebben.
- In artikel 33e tot en met 33 g (compensatie inkomensverlies zelfstandige), is bepaald dat de bijstand wordt verleend in aanvulling op het netto-inkomen tot maximaal Naf 1.335,-
De steunmaatregel is alleen bedoeld voor zelfstandigen die in financiële problemen zijn gekomen ten gevolge van COVID-19, aldus de NvT. De maatregel heeft een tijdelijk karakter, voornamelijk tot eind juni 2020.
De compensatie bedraagt 80 procent van het wettelijk minimumloon. De SER vraagt zich in dit verband af op basis van welke criteria deze norm is bepaald. Is onder meer het risico onderkend dat de gehanteerde norm kan leiden tot een definitief verlies aan economische bedrijvigheid, aan de spin-off effecten daarvan op andere delen van de economie en een mogelijk beperkte herstelcapaciteit van de economie?
In artikel 33g, vijfde lid, is bepaald dat indien een zelfstandige bij de indiening van de aanvraag nog niet is ingeschreven bij het handelsregister of bij de Inspectie der Belastingen, dan geschiedt deze inschrijving alsnog op de kortst mogelijke termijn en wordt de informatie omtrent de inschrijving nagezonden. Ook deze bepaling onderkent economische bedrijvigheid in de informele sector en kan als zodanig geïnterpreteerd worden als een 'legitimatatie' hiervan.
De SER merkt op dat er zeker tal van voordelen zijn aan het in beeld krijgen van zelfstandigen in de informele sector en inzicht hierin vanuit dat perspectief ook blijvend dient te zijn. Anderzijds kunnen de desbetreffende zelfstandigen onder de radar blijven door een beroep te doen op de weerbaarheidsuitkering werkzoekenden, door een afweging te maken omtrent de inkomsten uit de bijzondere bijstand en mogelijke inkomsten uit de informele activiteiten in de toekomst.
- Naar bekomen inlichtingen is een groep personen, waaronder bijvoorbeeld bestuurders van rechtspersonen, die een beroep had willen doen op onderhavige regeling, daarvan uitgesloten en komen schijnbaar ook niet in aanmerking voor de Tijdelijke Noodregeling overbrugging werkgelegenheid COVID-19 (NOW). Voor deze groep, die tussen wal en schip dreigt te zijn gevallen, zijn er geen alternatieve voorzieningen getroffen. De SER verzoekt de minister hierover nadere opheldering te verschaffen.
- Tot slot:
De SER dringt er bij de regering op aan om met de grootst mogelijke spoed een sociaaleconomisch herstelplan in samenspraak met de sociale partners dan wel met geïnstitutionaliseerde, bij voorkeur

wettelijk ingestelde, platformen voor sociale dialoog, te formuleren, waar eveneens de vervolgstunmaatregelen voor onderhavige doelgroepen een integraal onderdeel van uitmaken.

1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 7 mei 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: de minister) door tussenkomst van de Raad van Ministers (hierna: RvM) om spoedadvies uit te brengen ter zake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het stellen van tijdelijke regels in verband met het verlenen van steun aan personen die direct in hun inkomen worden getroffen door maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 (zaaknummer 2020/013149, ref. nr. 056/2020-SER) (hierna: het ontwerp-landsbesluit h.a.m.).

In de considerans van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., is het volgende opgenomen:

- dat met ingang van 22 februari 2020 bij het Tijdelijk landsbesluit aanwijzing COVID-19 virus als besmettelijke ziekte³ COVID-19 als besmettelijke ziekte is aangewezen en op 13 maart 2020 de eerste patiënt met COVID-19 op Curaçao is geconstateerd;
- dat bij Ministeriële beschikking van 16 maart 2020⁴ de Minister van Algemene Zaken heeft verklaard, dat de situatie rondom de verspreiding van COVID-19 als ramp bedoeld in de Landsverordening rampenbestrijding⁵ wordt aangemerkt;
- dat sindsdien ter bescherming van de openbare gezondheid op basis van de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie en conform de Internationale Gezondheidsregeling 2005, maatregelen zijn getroffen op basis van de Quarantaine-verordening⁶, de Verordening van de 9^{de} juni 1921, houdende bepalingen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten⁷, de Landsverordening openbare manifestaties⁸, de Landsverordening openbare orde⁹ en de Warenlandsverordening¹⁰, strekkende tot het bevorderen van sociale afstand en hygiëne;

De considerans vervolgt met:

- dat het wenselijk is met de grootste spoed maatregelen te implementeren om personen die algemene bijstand ontvangen te voorzien van additionele middelen van bestaan, alsmede om aan werkzoekenden, baanverliezers en zelfstandige ondernemers die tijdelijk een terugval in inkomen ervaren, bijstand te verlenen ter dekking van deze terugval van het inkomen en dat hiertoe de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008¹¹ dient te worden gewijzigd;
- dat ingevolge artikel 83, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao de regering bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels kan stellen, met dien verstande dat een dergelijk landsbesluit geen straffen kan stellen;
- dat de regering een ontwerp voor een landsverordening van dezelfde strekking als onderhavig landsbesluit, in procedure heeft gebracht;

In Artikel I van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., is bepaald dat na artikel 33 van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 een nieuw hoofdstuk 5A wordt ingevoegd, luidende Hoofdstuk 5A Tijdelijke bijstand COVID-19.

³ P.B. 2020, no. 12.

⁴ P.B. 2020, no. 15.

⁵ P.B. 2015, no. 51.

⁶ P.B. 1921, no. 66.

⁷ P.B. 1921, no. 66.

⁸ P.B. 2010, no. 87, bijlage s.

⁹ P.B. 2015, no. 31.

¹⁰ P.B. 1997, no. 334.

¹¹ P.B. 2009, no. 135.

In dit tijdelijke hoofdstuk 5A worden regels gegeven voor het verlenen van bijstand aan personen in afwijking van en in aanvulling op de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008.

In artikel 33a, eerste lid, is bepaald dat zo nodig in afwijking van de overige bepalingen van deze landsverordening in dit hoofdstuk regels worden gegeven voor de verlening van algemene en bijzondere bijstand aan personen die niet of beperkt in hun levensonderhoud kunnen voorzien als gevolg van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 in Curaçao.

De daaropvolgende artikelen 33b tot en met 33g bepalen om welke bijstand het gaat, voor wie deze is bedoeld, alsmede de hoogte en de termijn van de desbetreffende bijstand. De onderscheiden vormen van bijstand, doelgroepen, termijnen, en inclusief de geschatte bedragen per maatregel¹² zijn als volgt:

1. Bijzondere bijstand (weerbaarheidsuitkering) voor de aanschaf van primaire levensbehoeften, als volgt onderscheiden naar:
 - a. Weerbaarheidsuitkering voor personen die algemene bijstand ontvangen
 - b. Weerbaarheidsuitkering voor personen die vóór 15 maart 2020 werkzoekenden waren (artikel 33b en artikel 33c)
 - Totaal: NAf. 11,9 miljoen voor een periode van 3,5 maand ten behoeve van 13.091 personen.
2. Baanverliezersuitkering voor personen die op of na 15 maart 2020, in april, mei of juni werkloos worden (artikel 33d)
 - Totaal NAf. 18,9 miljoen voor een periode van 3 maanden ten behoeve van 6.916 flexwerkers.
3. Compensatie inkomensverlies zelfstandige (artikel 33e, artikel 33f en artikel 33g)
 - Totaal NAf. 22,7 miljoen voor een periode van 3 maanden ten behoeve van 7.492 zelfstandigen.

In artikel II, eerste lid, van het ontwerp-landsbesluit, ham, is bepaald dat een ontwerp tot bekrachtiging van de regels bij dit landsbesluit vóór 1 juni 2020 bij de Staten wordt ingediend. Het tweede lid schrijft voor dat indien het ontwerp wordt ingetrokken of indien de Staten besluiten het voorstel niet aan te nemen, dit landsbesluit onverwijld wordt ingetrokken.

In artikel III, eerste lid, is bepaald dat dit landsbesluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en terug werkt tot en met 1 april 2020. Het tweede lid bepaalt dat dit landsbesluit vervalt met ingang van een bij landsbesluit vast te stellen tijdstip, waarbij per artikel een andere datum kan worden gesteld.

¹² De totale uitgaven die gemoeid zijn per maatregel zoals neergelegd in de desbetreffende artikelen staan vermeld in de Nota van Toelichting, behorende bij het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., onder paragraaf 'Financiële gevolgen' en zijn ten behoeve van de overzichtelijkheid hier toegevoegd.

2. Standpunt van de SER

2.1 Adviesverzoek

Het besluit van de Raad van Ministers d.d. 6 mei 2020 (zaaknummer 2020/013149) accordeert de aanbieding van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de SER ter fine van spoedadvies. In dit besluit wordt gesteld dat het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de uitvoering reeds in gang is gezet.

Ook in de niet ondertekende en ongedateerde (concept) aanbiedingsbrief gericht aan de SER voor aanbieding van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., (overigens zonder zaaknummer en onderwerp), wordt de SER door de minister om spoedadvies gevraagd. De overwegingen die geleid hebben tot het verzoek voor spoedadvies zijn in voorgenoemde brief uitgebreid aangegeven, waarbij onder meer gerefereerd wordt aan hetgeen hieromtrent is opgenomen in de considerans van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., en luiden als volgt:

'Het is wenselijk met de grootste spoedmaatregelen te implementeren om personen die algemene bijstand ontvangen te voorzien van additionele middelen van bestaan, alsmede om aan werkzoekenden, baanverliezers en zelfstandige ondernemers die tijdelijk een terugval in inkomen ervaren, bijstand te verlenen ter dekking van deze terugval van het inkomen. Ingevolge artikel 83, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao, kan de regering bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels stellen, met dien verstande dat een dergelijk landsbesluit geen straffen kan stellen. Het concept-landsbesluit betreft het toevoegen van een tijdelijk hoofdstuk aan de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135), waarin regels worden gegeven voor het verlenen van bijstand aan personen in afwijking van en in aanvulling op de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008.'

In de aanbiedingsbrief wordt eveneens gesteld dat 'gelet op de acute nood onder de bevolking de uitvoering reeds aangevangen is. De regering is zich welbewust dat deze werkwijze niet de voorkeur verdient, maar het belang van de betrokkenen is van dien aard dat de regering geen alternatieven heeft.' In paragraaf 2.4 gaat de SER nader in op deze werkwijze en de juridische grondslag van de al in uitvoering gebrachte maatregelen.

Tevens wordt in de aanbiedingsbrief aangegeven dat aan de inwerkingtreding van de regeling terugwerkende kracht wordt verleend, ten einde een wettelijke basis te geven aan reeds gedane betalingen. De brief vervolgt met: 'Aangezien er sprake is van een zelfstandig landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt u eerdaags een ontwerp-landsverordening van gelijke strekking voor advies aangeboden. De regering is voornemens deze ontwerp-landsverordening vóór 1 juni aan de Staten aan te bieden. In paragraaf 2.4 gaat de SER hier nader op in.

In voorgenoemde aanbiedingsbrief verzoekt de minister de SER, mede namens de Minister van Economische Ontwikkeling, om dit adviesverzoek met de grootst mogelijke spoed te behandelen, 'aangezien zoals hierboven is aangegeven reeds is begonnen met de uitvoering'.

Onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., is, zoals in voornoemd besluit van de RvM en de aanbiedingsbrief is aangegeven, gelijktijdig aan de SER en de Raad van Advies (hierna: RvA) voor spoedadvies aangeboden. De (eveneens ongedateerde en niet ondertekende) aanbiedingsbrief aan de RvA is toegevoegd aan de aangeboden stukken. In de brief d.d. 29 april 2020 (zaaknummer 2020/013149, ref. nr. WJZ'20/0565) van de Directie Juridische Zaken (hierna: WJZ) van het Ministerie

van Algemene Zaken aan de minister¹³ wordt over deze werkwijze het volgende gesteld: 'Deze werkwijze is in lijn met afspraken gemaakt tussen de Minister-president en de vicevoorzitter van de Raad van Advies, teneinde het wetgevingsproces van dit landsbesluit zo snel mogelijk te laten verlopen. Aan de SER wordt dan verzocht het advies in afschrift te zenden aan de Raad van Advies.' In de aanbiedingsbrief aan de SER wordt met een beroep op de uitzonderlijke situatie waarin Curaçao zich bevindt, gesteld dat 'het ontwerp gelijktijdig wordt aangeboden aan de Raad van Advies door tussenkomst van de Gouverneur'. De brief vervolgt met 'Ik verzoek u dan ook het advies van de SER in afschrift te sturen aan de vicevoorzitter van de Raad van Advies.' Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat hij tot op heden geen officiële gedateerde aanbiedingsbrief van de minister heeft ontvangen. De SER verzoekt de minister deze formele aanbiedingsbrief alsnog over te leggen waarmee voldaan wordt aan de ter zake geldende regels en voorschriften van procedurele aard.

Gelet op het gestelde in de voorgaande alinea is de SER verder van mening dat het formele wetgevingsproces nauwgezet dient te worden gevolgd; dit houdt in concreto in dat het advies wordt aangeboden aan de minister, met afschrift naar bij het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., betrokken ministers, ministeries en organisatieonderdelen. De SER biedt doorgaans geen rechtstreekse afschriften van zijn adviezen aan overige instanties en/of organen.

De SER vraagt zich, in het verlengde van het hierboven gestelde, verder in gemoede af of de gevolgde werkwijze feitelijk heeft geleid tot een bespoediging van het wetgevingsproces tot nu toe. Immers, de door de RvM 'op stuk' goedgekeurde beslissing zoals blijkt op de omslag met zaaknummer 2020/013149 heeft als laatste datum 29 april 2020, terwijl het formele adviesverzoek pas op 7 mei 2020 door de SER is ontvangen. Het is de SER evenwel niet bekend welke factoren dan wel overwegingen hebben geleid tot die vertraging in het proces.

2.2. Tijdelijkheid van de steunmaatregelen

Onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m. strekt tot het stellen van tijdelijke regels in verband met het verlenen van steun aan personen die direct in hun inkomen worden getroffen door maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19, waartoe bepalingen van tijdelijke aard in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 dienen te worden ingevoegd.

Evenals in de meeste andere landen ter wereld heeft de overheid van Curaçao vergaande maatregelen moeten nemen om een verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. In dit kader zijn in maart 2020 de grenzen gesloten voor commerciële vluchten en het maritiem verkeer met uitzondering van het vervoer van olieproducten en vracht. In de derde week van maart zijn deze maatregelen verder aangescherpt door de afkondiging van een totale *lockdown*, met uitzondering van zogenaamde vitale functies en processen, zoals bepaald bij onder andere de Ministeriële beschikking van 5 april 2020¹⁴. De facto betekent deze *lockdown* het tot stilstand komen van het overgrote deel van de economie met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat het gevolg daarvan zal zijn: een sterk oplopende werkloosheid, grote inkomensdalingen en faillissementen.

In de considerans wordt gesteld dat het wenselijk is met de grootste spoed maatregelen te implementeren om personen die algemene bijstand ontvangen te voorzien van additionele middelen van bestaan, alsmede om aan werkzoekenden, baanverliezers en zelfstandige ondernemers die tijdelijk

¹³ d.d. 29 april 2020, zaaknummer 2020/013149.

¹⁴ P.B. 2020, no 31.

een terugval in inkomen ervaren, bijstand te verlenen ter dekking van deze terugval van het inkomen en dat hiertoe de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008¹⁵ dient te worden gewijzigd.

In de Nota van Toelichting (hierna: NvT), behorende bij het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., wordt onder 'Algemeen deel' aangegeven dat 'in onderhavig landsbesluit, vooruitlopend op vaststelling van een gelijkkluidende landsverordening, op basis van artikel 83, eerste lid, van de Staatregeling van Curaçao een tijdelijke regeling tot stand wordt gebracht voor het bieden van steunmaatregelen aan de gemeenschap in het kader van het beperken van de negatieve impact van de maatregelen noodzakelijk om een wijdverbreide verspreiding van COVID-19 in Curaçao te voorkomen.'

De SER acht het in algemene zin en in het bijzonder gelet op de plotselinge ontstane crisissituatie van groot belang dat de regering haar verantwoordelijkheid heeft genomen en snel heeft geïntervenieerd door 'met de grootste spoed' maatregelen te implementeren om aan personen, die direct in hun inkomen worden getroffen als gevolg van de maatregelen ter beteugeling van een wijdverspreide verspreiding van COVID-19, financiële bijstand te verlenen ter dekking van een tijdelijke terugval in het inkomen.¹⁶ De SER acht een snelle interventie in crisistijd van zeer groot belang voor de velen die abrupt van hun primaire inkomstenbronnen zijn verstoken en eveneens essentieel om algehele maatschappelijke ontwrichting en onrust te bedwingen. Het totaal aantal personen dat een beroep zal doen op onderhavige regeling wordt geschat op 27.499.¹⁷ In retrospectief vraagt de SER zich af of dat aantal daadwerkelijk in overeenstemming is met de feitelijke situatie. Naar bekomen inlichtingen is een groep personen, waaronder bijvoorbeeld bestuurders van rechtspersonen, die een beroep had willen doen op onderhavige regeling, daarvan uitgesloten en komen schijnbaar ook niet in aanmerking voor de Tijdelijke Noodregeling overbrugging werkgelegenheid COVID-19 (NOW). Voor deze groep, die tussen wal en schip dreigt te zijn gevallen, zijn er geen alternatieve voorzieningen getroffen. De SER verzoekt de minister hierover nadere opheldering te verschaffen.

Gelet op het voorgaande merkt de SER op dat de steunmaatregelen als mitigerende maatregelen gekwalificeerd kunnen worden daar zij gericht zijn op het (zo veel mogelijk) verminderen van de negatieve effecten van de maatregelen die door de regering zijn genomen. Deze mitigerende steunmaatregelen in het kader van onderhavig concept-landsbesluit, h.a.m., werken terug tot 1 april en hebben een tijdelijk karakter, vooralsnog tot en met juni 2020.

De SER merkt ten aanzien van de tijdelijkheid van de steunmaatregelen op dat deze vooral lijkt te zijn ingegeven door de tijdelijkheid van de maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19. Echter ook na versoepeling en of (gedeeltelijke) afschaffing van deze maatregelen zal er nog gedurende lange tijd een omvangrijke negatieve impact worden ervaren ten aanzien van het inkomen van een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking. De analyse van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) laat zien dat het effect van de sluiting van de grenzen voor 3 maanden inclusief een *lockdown* van 1 maand alleen al in 2020 zal leiden tot een historisch ongekend grote krimp van de economie, uitgedrukt in een daling van het reële bruto binnenlands product (hierna: BBP) met 17,7 procent ten opzichte van 2019.¹⁸

De in het (CBCS) scenario gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van een geleidelijk herstel van de exporten in de tweede helft van 2020 zijn naar het oordeel van de SER optimistisch te noemen. Naar

¹⁵ P.B. 2009, no. 135.

¹⁶ Ten overvloede wenst de SER hierbij op te merken dat het niet zo zeer gaat om een dekking van de terugval in inkomen, maar om een gedeeltelijke compensatie van deze terugval.

¹⁷ Zie NvT, p. 7 en 8.

¹⁸ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, *Doorberekening macro-economische effecten van de invoering van een solidariteitsheffing*, 28 april 2020.

verwachting zal de grenssluiting langer aanhouden evenals een aantal andere preventieve maatregelen. Deze zullen in combinatie met de naar verwachting diepe wereldwijde recessie in 2020 en het afnemend toerisme een grote negatieve impact hebben op de kwetsbare economie van Curaçao in 2020 en daarna, met nóg meer bedrijfssluitingen, werkloosheid en armoede tot gevolg. In tal van sectoren wordt hier al rekening mee gehouden en wordt gekeken hoe deze enorme uitdagingen geadresseerd kunnen worden.

De SER acht het dan ook imperatief dat er op korte termijn een sociaaleconomisch herstelplan wordt geformuleerd in samenspraak met de sociale partners dan wel met geïnstitutionaliseerde, bij voorkeur wettelijk ingestelde, platformen voor sociale dialoog. Met betrekking tot de rol van dit soort sociale dialoogplatformen in de wereldwijde strijd tegen COVID-19 merkt de ILO op:

“The world of work is being profoundly affected by the global virus pandemic. In addition to the threat to public health, the economic and social disruption threatens the long-term livelihoods and wellbeing of millions. Together with governments, workers and employers Social Dialogue institutions such as Economic and Social Councils have a crucial role in combating the outbreak, ensuring the safety of individuals and the sustainability of businesses and jobs”¹⁹

De SER geeft de minister in overweging om bovenstaand uitgangspunt van de ILO als vertrekpunt te nemen in zijn vervolgacties en in de verder te nemen COVID-19 specifieke beleidsmaatregelen.

In het kader van de tijdelijkheid van de steunmaatregelen en gelet op de nog lang doorwerkende impact van de COVID-19 crisis en de genomen preventieve maatregelen op de economie en derhalve ook op de doelgroepen van onderhavige steunmaatregelen, wenst de SER aan te tekenen dat een verlenging van (een deel van) de steunmaatregelen voor velen onder de doelgroep onontbeerlijk zal zijn.

Het vraagstuk van de financierbaarheid van deze steunmaatregelen is dan ook niet alleen prangend op de korte termijn, maar eveneens op de middellange termijn. De SER is de mening toegedaan dat de financierbaarheid van de vervolgstunmaatregelen in het licht moet worden gezien van andere maatregelen op het gebied van onder meer de verlaging van de overheidsuitgaven, met name op het gebied van salarissen, secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden binnen de publieke en ook semipublieke sector en op het gebied van niet-noodzakelijke en niet-dringende (publieke) taken. Voorwaarden zijn evenwel dat, in algemene zin, voldaan wordt aan redelijkheids- en billijkheidseisen, en aan borging van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de samenleving. Tevens is de SER van mening dat de vervolgstunmaatregelen in integraliteit en samenhang dienen te worden genomen met dan wel onderdeel dienen te zijn van het te formuleren sociaaleconomisch herstelplan, zoals hierboven voorgesteld.

Hoewel het rapport van de commissie niet is toegevoegd aan de onderliggende stukken behorende bij onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., heeft de SER kennis genomen van het rapport in het kader van het spoedadviesverzoek inzake werktijdverkorting d.d. 23 april 2020 (zaaknummer 2020/013044, ref. nr. 047/2020-SER)²⁰. Het rapport van de commissie dateert van 2 april 2020 en is getiteld: Pakket van Sociaal Economische Steunacties – ALIVIO 1 & 2.

¹⁹ ILO-note; response to COVID-19 Crisis through Inclusive and effective Social Dialogue

²⁰ Het advies is tijdens de SER vergadering van 6 mei 2020 vastgesteld, ref. nr. 0,,/2020-SER.

2.3 Samenhang COVID-19 specifieke maatregelen

Het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, 'Tijdelijke subsidieregeling werkgevers COVID-19' dat gelijktijdig met onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de SER op 7 mei 2020 is aangeboden, betreft eveneens een maatregel die in het rapport van de commissie is geformuleerd. Het is de SER vooralsnog niet geheel duidelijk of de regering omtrent andere in het rapport van de commissie geformuleerde maatregelen voornemens is beleid te voeren, op welke termijn en in welke mate. De SER acht het in algemene zin wenselijk ten behoeve van het optimaliseren van zijn adviesfunctie omtrent beleidsmaatregelen van sociaaleconomische aard, om deze zoveel mogelijk in onderlinge samenhang en contextueel te kunnen beoordelen. Dit geldt in het bijzonder voor de COVID-19 specifieke beleidsmaatregelen.

Voor de SER staat het buiten kijf dat de regering maatregelen moet blijven nemen om de grote impact van de COVID-19 crisis zoveel mogelijk te beheersen. Hierbij acht de SER het wel van belang om een totaalbeeld te hebben van de COVID-19 specifieke beleidsmaatregelen, de mate waarin zij het behoud van inkomen, economische bedrijvigheid en werkgelegenheid ex-ante ondersteunen, hoe deze onderling samenhangen en vooral hoe deze gefinancierd zullen worden.

Immers, gelet op de al vóór de COVID-19 crisis precaire financiële situatie van de overheidsfinanciën, en gelet op de grote negatieve impact die deze crisis heeft op de omvang van de overheidsfinanciën als gevolg van grote inkomstendervingen, als ook in het licht van de omvang en de aard van de steun uit Nederland, zullen er onherroepelijk keuzes gemaakt dienen te worden ten aanzien van de doelgroepen, de scope van iedere maatregel, termijnen en dergelijke, waarvan op voorhand met een redelijke mate van zekerheid kan worden vastgesteld dat sommigen daarvan 'pijnlijk' zullen zijn voor specifieke sectoren en doelgroepen in de samenleving.

Het rapport van de commissie geeft met betrekking tot het gestelde in de vorige alinea een kader. De SER vraagt zich echter wel af op basis van welke criteria en afwegingen er keuzes gemaakt kunnen worden nu er, althans tot dusverre, minder financieringsmogelijkheden blijken te zijn ten opzichte van de in het rapport geformuleerde financieringsbehoeftes. De SER vindt dat de vervolgeraadselingen omtrent het vorenstaande ook in Koninkrijksverband, op basis van geobjectiveerde maatstaven dienen te worden gevoerd en tot op zekere hoogte moeten worden gerationaliseerd. Naar het oordeel van de SER dient, in het verlengde daarvan, met de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden omgegaan met het idee dan wel het voornemen van het conditioneren van financieringsmogelijkheden aan eisen die doorgaans gesteld worden onder het regime van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. De SER vreest dat de discussie anders verder gecontamineerd blijft, hetgeen niet bijdraagt aan uitvoerbare, realistische en bijgevolg breed gedragen oplossingen.

2.4 Juridische grondslag

2.4.1 Tijdelijke delegatie

In de NvT wordt onder 'Tijdelijke delegatie' het volgende gesteld: 'Ook, en zelfs vooral, in tijden van crisis acht de regering het wenselijk, dat de structuren van de democratische rechtsorde in stand worden gehouden en dat maatregelen die worden getroffen steunen op deugdelijke wettelijke instrumenten.'

Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat hij voorgaand principe volledig onderschrijft. Gelet op de uitzonderlijke situatie van acute nood onder grote delen van de bevolking als gevolg van de

maatregelen die de regering heeft genomen om de uitbraak van COVID-19 te voorkomen, heeft de SER begrip voor de door de regering gekozen werkwijze om de uitvoering van de steunmaatregelen reeds aan te vangen, en gelijktijdig te werken aan een deugdelijke wettelijke basis hiervoor. De SER is evenwel de mening toegedaan dat het wetgevingsproces hiertoe met nog meer voortvarendheid had kunnen en moeten worden opgepakt, zodat juist in een crisissituatie de juridische grondslag voor al in uitvoering genomen maatregelen zo spoedig mogelijk wordt geborgd en de situatie, volgens het adagium 'nood breekt wet', van zo kort mogelijke duur is ter waarborging van de beginselen van de democratische rechtsstaat.

In het verlengde hiervan merkt de SER op dat door te kiezen voor tijdelijke delegatie voor wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 getracht is het desbetreffende wetgevingsproces te bespoedigen. In de NvT wordt gesteld dat door te kiezen voor tijdelijke delegatie er in deze tijdelijke crisissituatie gefunctioneerd wordt binnen de bestaande kaders van de wetgeving van Curaçao. Dit wordt als volgt in de NvT beargumenteerd:

'De Staatsregeling van Curaçao (hierna: de Staatsregeling) regelt in artikel 83, eerste lid, de bevoegdheid van de regering om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, algemeen verbindende voorschriften te geven. Een dergelijk landsbesluit kan geen straffen bevatten, aangezien strafbaarheidsstelling van een feit een exclusieve bevoegdheid is van de formele wetgever, de regering en de Staten gezamenlijk.'

In de NvT wordt vervolgens aangegeven dat onderhavig landsbesluit strekt tot het invoegen van bepalingen van tijdelijke aard in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008, maar dat de regering niet zelfstandig een landsverordening kan wijzigen, daar dit primaat bij de wetgever ligt zoals neergelegd in artikel 74 van de Staatsregeling²¹. Uitzondering kan worden gemaakt in gevallen van tijdelijke delegatie. Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen, waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij landsverordening moeten worden vastgesteld, maar de totstandkoming van een landsverordening niet kan worden afgewacht. Voor deze constructie kan aanleiding zijn, indien met betrekking tot een materie die op zich regeling bij landsverordening behoeft, snelle interventie is geboden²².

Artikel II, eerste lid, van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., bepaalt dat 'een ontwerp tot bekrachtiging van de regels gegeven bij dit landsbesluit vóór 1 juni 2020 bij de Staten wordt ingediend'. In de NvT is aangegeven dat gelijktijdig met onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., een ontwerp-landsverordening in procedure is gebracht.

In artikel II, tweede lid, is bepaald welke procedure er gevolgd wordt indien het ontwerp wordt ingetrokken of indien de Staten besluiten het voorstel niet aan te nemen, en in het derde lid, is de procedure bepaald indien het ontwerp tot landsverordening wordt verheven.

De SER merkt op dat niet is bepaald welke procedure er wordt gevolgd indien de ontwerp-landsverordening niet tijdig wordt ingediend en verzoekt de regering hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

Hierop aansluitend en wellicht nog meer van belang, vraagt de SER zich af of:

1. gelet op het voornemen om de ontwerp-landsverordening van gelijke strekking voor advies aan de SER en de RvA aan te bieden, alsmede

²¹ Aanwijzing 25, eerste lid.

²² Aanwijzing 30.

2. gelet op het voornemen om die ontwerp-landsverordening vóór 1 juni 2020 aan de Staten aan te bieden, en
3. toen duidelijk werd dat er sprake was van een dusdanige vertraging in het aanbieden van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de twee adviesorganen, en er derhalve van een 'snelle interventie' conform Aanwijzing 13 mogelijk geen sprake meer was,

vanuit effectiviteits- en ook juridische overwegingen niet beter gekozen had kunnen worden voor aanbidding van de desbetreffende ontwerp-landsverordening in plaats van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m.

2.4.2 Terugwerkende kracht

In artikel III, eerste lid, is bepaald dat dit landsbesluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en terug werkt tot en met 1 april 2020.

De SER merkt op dat artikel 33c, tweede lid, de bijzondere bijstand vanaf 15 maart 2020 bepaalt. Om aan de uitgaven die in dit verband tussen 15 maart en 1 april 2020 zijn gedaan een wettelijke grondslag te verlenen, dient voor dit artikel de terugwerking van kracht te zijn tot en met 15 maart 2020. In het verlengde hiervan acht de SER het van belang om artikel III, eerste lid, als zodanig aan te passen.

2.4.3 Stopzetting c.q. voortzetting van de voorzieningen

In Artikel 33a, derde lid, is een voorziening opgenomen voor verlenging van de periode waarvoor de bijstand kan worden verleend, waarbij per artikel een andere datum kan worden gesteld. Deze bepaling hangt samen met Artikel III, tweede lid, dat toeziet op het vervallen van de regeling op een bij landsbesluit vast te stellen tijdstip en waarbij tevens onderscheid gemaakt kan worden gemaakt tussen de artikelen. In de NvT wordt hierover gesteld dat 'deze flexibiliteit wenselijk is aangezien niet kan worden voorzien of een onderdeel van de regeling dient voort te duren, terwijl andere onderdelen kunnen vervallen'.

In het verlengde van hetgeen de SER in paragraaf 2.2 naar voren heeft gebracht is inderdaad te verwachten dat bijstand voor een langere periode noodzakelijk zal zijn. De SER acht het echter niet dienend en niet in het belang van de waarborging van de principes van de democratische rechtsstaat indien deze verlenging c.q. beëindiging middels 'een ontwerp-landsbesluit tot wijziging of tot intrekking van een landsbesluit' wordt geregeld. De SER dringt nogmaals aan op het op de kortst mogelijke termijn afronden van de procedure inzake de ontwerp-landsverordening van gelijke strekking als onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., in elk geval vóór 1 juli 2020.

2.5 Financiële gevolgen

2.5.1 Geschatte uitgaven steunmaatregelen

In de NvT wordt onder 'Financiële gevolgen' een schatting gegeven van de uitgaven die gemoeid zijn met de uitkeringen neergelegd in de artikelen 33b tot en met 33g van in totaal NAF. 53,5 miljoen. Deze geschatte uitgaven zijn als volgt verdeeld:

1. Weerbaarheidsuitkering voor personen die algemene bijstand ontvangen en een weerbaarheidsuitkering voor personen die vóór 15 maart 2020 werkzoekenden waren (artikel 33b en artikel 33c)

- Totaal NAf. 11,9 miljoen voor een periode van 3,5 maand ten behoeve van in totaal 13.091 personen (7.200 personen die reeds voor de aanvang van de steunmaatregelen een algemene bijstand ontvingen plus 5.891 werkzoekenden van voor 15 maart 2020)
- 2. Baanverliezersuitkering voor personen die op of na 15 maart, in april, mei of juni 2020 werkloos worden (artikel 33d)
 - Totaal NAf. 18,9 miljoen voor een periode van 3 maanden ten behoeve van 6.916 flexwerkers (80 procent van de 8.645 flexwerkers) die naar verwachting werkloos zullen worden.
- 3. Compensatie inkomensverlies zelfstandige (artikel 33e, artikel 33f en artikel 33g)
 - Totaal NAf. 22,7 miljoen voor een periode van 3 maanden ten behoeve van 7.492 zelfstandigen (65 procent van de 11.527 zelfstandigen) die naar verwachting werkloos zullen worden.

De schattingen van het aantal personen dat een beroep zal doen op een uitkering zijn gebaseerd op informatie die de commissie heeft verzameld en bedraagt in totaal 27.499 personen. Indien het aantal van 7.200 personen dat nu algemene bijstand-gerechtigd is niet wordt gerekend tot de beroepsbevolking, vertegenwoordigt het resterend aantal van 20.299 personen ruim 28 procent van de beroepsbevolking van 73.097 in 2019²³. 14.408 personen hiervan waren voor de COVID-19 crisis nog werkzaam en zullen naar verwachting een beroep doen op de regeling.

In het verlengde hiervan merkt de SER op dat de steunmaatregelen in onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., evenwel in financiële zin beperkter in omvang zijn dan die in het rapport van de commissie. De begrote uitgaven in onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., van NAf. 53,5 miljoen zijn 25 procent minder dan het bedrag van NAf. 71,3 miljoen dat de commissie in haar rapport heeft begroot. In de interne brief van de Directie Financieel Beleid en Begrotingsbeheer aan de Minister van Financiën d.d. 24 april 2020²⁴ wordt aangegeven dat er besloten is 'om het voorgenomen beleid te matigen, rekening houdende met de financiële gevolgen voor het Land'. Echter, voor zover de SER heeft nagegaan zijn beide hierboven genoemde bedragen gebaseerd op hetzelfde aantal geschatte aanvragen. De SER vraagt zich derhalve af of de bedragen in onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., niet een onderschatting betreffen en mogelijk een 'papierwerkelijkheid' beschrijven.

In de NvT wordt aangegeven dat er naast de directe uitgaven verbonden aan het doen van uitkeringen ook uitvoeringskosten zijn. De SER merkt op dat er in de NvT geen schatting van deze kosten is gegeven. Wel wordt aangegeven dat de kosten minimaal gehouden worden door de kosteloze ondersteuning geboden door private ondersteuning. Het is de SER echter niet duidelijk wat de omvang van deze kosten is die ten laste van de overheidsbegroting zullen komen.

Verder wordt gesteld dat de overige kosten budgetneutraal opgevangen worden binnen de huidige begroting van de betrokken ministeries. De SER merkt op dat geen uitleg wordt gegeven over wat deze overige kosten omvatten, noch of hiervoor andere werkzaamheden en of uitgaven moeten wijken.

Verder valt het de SER op dat budgetneutraliteit wordt gezien vanuit de huidige begroting van de betrokken ministeries. Elders wordt evenwel aangegeven dat de middelen ter dekking van de uitgaven van deze regeling deels door middel van reallocatie van middelen binnen de begroting van het Land vrij worden gemaakt door middel van de begrotingswijziging die in voorbereiding is. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

²³ CBS, 2019.

²⁴ Zonder zaaknummer.

2.5.2 Financiering van de maatregelen

In de NvT wordt aangegeven dat de financiering van de maatregelen op tweeërlei wijze wordt voorzien, te weten:

1. door overheveling naar de begroting van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn van een deel van de middelen die door Nederland ter beschikking zijn gesteld in het kader van het beroep dat de regering heeft gedaan voor hulp en bijstand als bedoeld in artikel 36 van het Statuut van het Koninkrijk;
2. door reallocatie van middelen binnen de begroting van het Land door middel van een begrotingswijziging die in voorbereiding is.

De SER merkt allereerst op dat in de NvT genoemde uitgaven niet geplaatst worden binnen het kader van de grote negatieve impact die de crisis zal hebben op de overheidsinkomsten van het Land. Deze contextualisering had eenvoudigweg kunnen plaatsvinden door verwijzing naar het rapport van de commissie, met eventueel een actualisering van de daarin vermelde verwachte inkomstendingingen. In het rapport komt naar voren dat uit de berekeningen blijkt dat de aan COVID-19 te relateren overheidsinkomstendaling in totaal ingeschat wordt op NAF. 304,2 miljoen aan liquiditeit in geval van 3 maanden sluiting²⁵.

2.6 Steunmaatregelen nader bekeken

2.6.1 Weerbaarheidsuitkering bijstand (artikel 33b)

In artikel 33 b (weerbaarheidsuitkering bijstand) wordt bepaald dat aan personen die bij inwerkingtreding van dit landsbesluit een algemene bijstand ontvangen, in de maanden april, mei en juni 2020 een bijzondere bijstand uitgekeerd wordt voor de aanschaf van primaire levensbehoeften.

Naar gelang de gezinssamenstelling wordt een extra bijstand uitgekeerd variërend van NAF. 75,- tot NAF. 225,-. De bijzondere bijstand wordt per twee weken uitgekeerd door middel van verstrekking van een tegoed geregistreerd op een betaalkaart voor besteding bij de deelnemende supermarkten.

De aanvraag van de bijstand dient via het elektronische portaal 'Fondo di Sosten' gedaan te worden.

In de NvT is met betrekking tot artikel 33b opgenomen dat het hier burgers met de laagste inkomens betreft. Enerzijds betreft het de langdurig werklozen in de bijstand die te kampen hebben met structurele werkloosheid, en anderzijds betreft het personen in de bijstand die zo nu en dan iets bijverdienen, wat toegestaan is tot een bedrag van NAF. 600,-. Tevens wordt gesteld deze maatregel is bedoeld om de armoede onder deze groepen te verminderen en om te kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften.

De SER deelt de insteek van de regering dat voor de groep mensen die reguliere bijstand ontvangt een extra bijzondere bijstand noodzakelijk is. Als gevolg van de beperkende COVID-19-maatregelen en de toegenomen noodzakelijke hygiënische maatregelen tijdens de COVID-19 crisis zijn immers de kosten van levensonderhoud toegenomen en is tegelijkertijd de kans op bijverdiensten afgenomen.

²⁵ P. 7, rapport van de commissie.

In de NvT is tevens opgenomen dat deze additionele bijzondere bijstand wordt verstrekt in de vorm van tegoedbonnen voor primaire levensbehoeften, openbaar vervoer en benzine. Het tegoed wordt verstrekt in de vorm van een betaalkaart die periodiek door het ministerie wordt aangevuld. Dit tegoed kan worden gebruikt bij de deelnemende supermarkten. Met het tegoed kunnen geen alcohol, tabaksproducten of telefoonkaarten worden gekocht.

De SER vraagt zich af waarom de regering heeft gekozen voor het bieden van aanvullende bijstand in de vorm van betaalkaarten die speciaal voor dit doel moeten worden aangemaakt en uitgereikt. Ook vraagt de SER zich af waarom een aanvraag via het elektronische portaal "Fondo di Sosten" moet worden ingediend.

Immers, degenen die bijstand ontvangen zijn reeds geregistreerd en bekend bij de overheid. Specifieke aanmelding bij een digitaal portaal is derhalve volgens de SER onnodig. Daarbij komt dat aanmelding via het digitale portaal "Fondo di Sosten" voor velen in de praktijk niet mogelijk is, althans niet zonder externe hulp. Digitale aanmelding vereist toegang tot internet²⁶, de beschikking over een *device* dat deze aanmelding kan verwerken, en tevens digitale geletterdheid. De SER vraagt zich af of de regering met deze vereisten rekening heeft gehouden.

Daarbij acht de SER het specifiek voor dit doel aanmaken en distribueren van betaalkaarten omslachtig en kostbaar. Deze werkwijze doet tevens een beroep op de aanwezige capaciteit bij het overheidsapparaat, die anders – en volgens de SER nuttiger – kan worden ingezet. Tevens brengt het ophalen van de betaalkaarten door de betrokkenen extra kosten met zich mee.

Tot slot wenst de SER op te merken dat de betaalkaarten die in de supermarkt kunnen worden besteed, niet te gebruiken zijn voor openbaar vervoer en benzine, terwijl in de NvT staat dat de tegoedbonnen tevens voor deze categorieën van bestedingen bestemd zijn.

Indachtig bovenstaande opmerkingen geeft de SER de regering in overweging om de volgende tranche van additionele bijstand op de rekening van de ontvangers van bijstand te storten.

2.6.2 Weerbaarheidsuitkering werkzoekenden (artikel 33c)

Artikel 33c (weerbaarheidsuitkering werkzoekenden) bepaalt dat aan werkzoekenden die vanwege de maatregelen getroffen worden ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 in Curaçao, geen werk kunnen zoeken, of in hun onderhoud kunnen voorzien, op aanvraag vanaf 15 maart en in de maanden april, mei of juni een bijzondere bijstand kan worden uitgekeerd voor de aanschaf van primaire levensbehoeften.

Naar gelang de gezinssamenstelling wordt een bijzondere bijstand uitgekeerd variërend van Naf. 300,- of Naf. 450,-. De bijzondere bijstand wordt per maand uitgekeerd door middel van verstrekking van een tegoed geregistreerd op een betaalkaart voor besteding bij de deelnemende supermarkten.

Ook voor deze bijstand dient de aanvraag via het elektronische portaal "Fondo di Sosten" gedaan te worden.

Volgens de NvT is het bepaalde in artikel 33c gericht op personen die in het informele circuit werkzaam zijn. Deze personen hebben volgens de NvT tot de aanvang van de COVID-19 crisis geen aanvraag

²⁶ De regering voert hier inconsistent beleid, want telefoonkaarten mogen niet van de betaalkaarten gekocht worden. Echter, internet-toegang, noodzakelijk voor de aanmelding bij het "Fondo di Sosten" wordt via telefoonkaarten gekocht. Tenzij men toegang heeft tot free wifi. Met de maatregelen betreffende de verplichte *Shelter at home* ofwel 'Keda na kas', is deze toegang tot free wifi aanzienlijk beperkt.

ingediend om bijstand te ontvangen, maar konden op informele wijze in hun onderhoud voorzien. Ook kunnen personen, zo staat in de NvT, die op afroep of afspraak diensten verlenen om in hun onderhoud te voorzien, een beroep doen op de bijzondere bijstand bedoeld in dit artikel.

Met betrekking tot de omschrijving van de categorie werkzoekenden die onder artikel 33c vermeld staat, merkt de SER op dat de omschrijving in het ontwerp-landsbesluit afwijkt van de omschrijving in de NvT.

In de NvT worden de werkzoekenden omschreven als personen die tot de aanvang van de COVID-19 crisis geen aanvraag hebben ingediend om bijstand te ontvangen, en die op informele wijze in hun onderhoud konden voorzien. Daarnaast behoren personen die op afroep of afspraak diensten verlenen om in hun onderhoud te voorzien en die door de maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, deze diensten niet meer kunnen verlenen, tot de doelgroep in onderhavig artikel.

In het ontwerp-landsbesluit h.a.m. wordt de doelgroep evenwel omschreven als:

- a. de persoon die vóór 15 maart werk zocht en hiertoe ingeschreven stond bij de instantie; en
- b. de persoon die normaliter in zijn onderhoud voorziet door het verrichten van diensten of losse arbeid op afroep of afspraak.

De SER vraagt zich af wat bedoeld wordt met 'ingeschreven bij de instantie'. Aan welke instantie wordt gerefereerd en waarom is dit een voorwaarde?

Tevens merkt de SER op dat de omschrijving van de twee categorieën werkzoekenden, zoals omschreven in de NvT, niet onderscheidend zijn.

Tot slot merkt de SER op dat het hier werkzoekenden betreft die informele arbeid verrichten en die nu gerechtigd zijn om bijzondere bijstand te ontvangen.

Hoewel de SER begrip heeft voor het gedurende de huidige COVID-19 crisis tegemoetkomen aan de acute noden van de burgers, indien zij niet over voldoende middelen (meer) kunnen beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien, is de SER tegelijkertijd van mening, mede gelet ook op de VN-duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDGs) nummers 8.3²⁷ en 10.2²⁸, dat informele arbeid aangepakt moet worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt zowel bij degene die het werk verricht als bij degene die de opdracht hiertoe geeft.

De SER is van oordeel dat in de (nabije) toekomst, in de zogenaamde 'nieuwe economie', maatregelen getroffen moeten worden om het verrichten van arbeid via het informele circuit tegen te gaan. Door werkzaamheden in het informele circuit toe te laten heeft de regering geen zicht op de (hoogte van) inkomens, waardoor het innen van belasting, zorgpremies en overige premies voor sociale verzekeringen niet mogelijk is. Terwijl de uitgaven voor zorg, sociale verzekeringen en overige overheidsdiensten wel voor rekening van de Landsbegroting komen.

Voor de maatregelen in het kader van artikel 33b en 33c is voor een periode van 3,5 maand (15 maart tot en met 30 juni 2020) het bedrag van NAf. 11,9 miljoen uitgetrokken. Dit komt neer op een gemiddelde uitkering per maand van NAf. 260,-.

²⁷ SDG 8.3: "Promote development-oriented policies that support productive activities, decent job creation, entrepreneurship, creativity and innovation, and encourage formalization and growth of micro-, small- and medium-sized enterprises including through access to financial services"

²⁸ SDG 10.2: "By 2030 empower and promote the social, economic and political inclusion of all irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status"

In het rapport van de Commissie Noodfonds is echter voor eenzelfde aantal personen en voor dezelfde periode een benodigd bedrag van NAf. 20,6 miljoen berekend.

De SER geeft de regering in overweging om de berekeningen achter het aangepaste bedrag op te nemen in de NvT.

2.6.3 Baanverliezersuitkering (artikel 33d)

In artikel 33d (baanverliezersuitkering) is bepaald dat personen die op of na 15 maart 2020, in april, mei of juni 2020 werkloos worden, op aanvraag een algemene bijstand ontvangen van maximaal NAf. 1000,- waarbij de verleende bijstand niet hoger is dan het laatstverdiende loon.

De tijdelijke bijstand wordt per maand uitgekeerd door middel van storting op de bankrekening van de aanvrager. De aanvraag van de bijstand dient via het elektronische portaal "Fondo di Sosten" gedaan te worden.

Volgens de NvT is de tijdelijke bijstand bedoeld voor baanverliezers die kort na het ontstaan van de COVID-19 crisis ontslagen zijn, en niet alleen in de direct getroffen sectoren. Het betreft personen die al of niet in vaste dienst zijn, waarbij het niet uitmaakt voor hoeveel uren men in dienst was.

De SER merkt ten aanzien hiervan op dat juist voor personen die geen vast contract hadden met een bepaald aantal uren, de inkomsten per maand sterk kunnen variëren. Indien de uitkering wordt bepaald volgens het laatstverdiende loon, kan dit sterk afwijken van het gemiddelde maandloon dat de werknemer verdiende.

In het rapport van de Commissie Noodfonds COVID-19: Pakket van Sociaal Economische Steunacties – ALIVIO 1 & 2, wordt op pagina 47 de maatregel no. 3, de Baanverliezersuitkering beschreven. Als kritieke succesfactoren is als eerste van de zeven genoemd: 'Verhouding tot NOW en Bijstand zelfstandige ondernemers-maatregel is bepaald.'

De SER constateert dat in artikel 33d noch in de (artikelsgewijze) toelichting in de NvT de verhouding tot c.q. de samenhang met de NOW is toegelicht. De SER acht het van belang dat deze samenhang duidelijk gedefinieerd is en dat de maatregelen een onderscheidend karakter hebben. In paragraaf 2.5.4 wordt hier nader op ingegaan.

Evenals in de voorgaande paragraaf constateert de SER dat de toegekende bedragen voor onderhavige maatregel afwijken van de bedragen zoals aangegeven in het rapport van de Commissie Noodfonds.

Voor de maatregelen in het kader van artikel 33d is voor een periode van 3 maanden een bedrag van NAf. 18,9 miljoen uitgetrokken. Dit komt neer op een gemiddelde uitkering per maand van NAf. 910,-.

In het rapport van de Commissie Noodfonds is echter voor eenzelfde aantal personen en voor dezelfde periode een benodigd bedrag van NAf. 20,7 miljoen berekend.

De SER geeft de regering in overweging om de berekeningen achter het aangepaste bedrag op te nemen in de NvT. Eveneens acht de SER een verduidelijking noodzakelijk met betrekking tot de exacte datum waarop de uitkering ingaat en de periode waarover uitkering wordt uitbetaald.

2.6.4 Compensatie inkomensverlies zelfstandige (artikel 33e tot en met 33g)

In artikel 33f, vierde lid, is bepaald dat de bijstand wordt verleend in aanvulling op het netto-inkomen tot maximaal NAf 1.335,- waarvan:

- c. maximaal NAf. 1000,- wordt verstrekt als algemene bijstand voor kosten van levensonderhoud, en
- d. maximaal NAf. 335,- wordt verstrekt als bijzondere bijstand voor kosten in verband met de vaste bedrijfslasten van de zelfstandige.

De steunmaatregel is alleen bedoeld voor zelfstandigen die in financiële problemen zijn gekomen ten gevolge van COVID-19, aldus de NvT. De maatregel heeft een tijdelijk karakter, voornamelijk tot eind juni 2020. Zoals hierboven door de SER reeds naar voren is gebracht zal de negatieve impact van de genomen beperkende COVID-19-maatregelen mogelijk nog lange tijd voor vele zelfstandigen doorwerken en zal beoordeeld dienen te worden hoelang ondersteuning realistisch, haalbaar, en betaalbaar is, met een stip op de horizon in de zin van perspectieven voor duurzame middelen van bestaan. Vervolgmaatregelen dienen volgens de SER in samenhang met een te formuleren sociaaleconomisch herstelplan te worden geformuleerd, waarin het economisch perspectief van zelfstandigen expliciet aandacht behoeft.

De compensatie bedraagt 80 procent van het wettelijk minimumloon. De SER vraagt zich in dit verband af op basis van welke criteria deze norm is bepaald. De SER vraagt zich daarbij eveneens af of voordat deze norm is bepaald, er getracht is om een inschatting te maken voor hoeveel zelfstandigen dit voldoende soelaas biedt om in hun bestaan te blijven voorzien, zeker gelet op doorlopende vaste kosten. Is onder meer het risico onderkend dat de gehanteerde norm kan leiden tot een definitief verlies aan economische bedrijvigheid, aan de spin-off effecten daarvan op andere delen van de economie en een mogelijk beperkte herstelcapaciteit van de economie?

Er staan twee uitsluitingsgronden betreffende onderhavige bijstand opgenomen in artikel 33f, derde lid. Deze uitsluitingsgronden betreffen alleen zelfstandigen en hangen samen met de verificatie van de status van de aanvrager als actieve zelfstandige die geheel van die onderneming afhankelijk is voor zijn inkomen en daarbij geen alternatieven heeft. In voorgenoemd lid is onder a bepaald dat uitgesloten van bijstand is de zelfstandige die in de periode 2019 tot en met maart 2020 een aanvraag van (persoonlijke) faillissement of surseance van betaling heeft ingediend. De SER vraagt zich af waarom hier niet de datum van 15 maart 2020 is gehanteerd, daar immers vanaf die datum veel zelfstandigen direct al te maken kregen met het abrupt wegvallen van omzetten als gevolg van de maatregelen genomen door de overheid ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19, waaronder de sluiting van de grenzen op 13 maart 2020 voor Europese vluchten en vrij snel daarna voor alle vluchten. Verder staat er in de NvT dat de bijstand enkel geldt voor de toekomst. Een zelfstandige kan dus niet in juni een aanvraag indienen voor bijstand voor de maand april. De SER merkt op dat de motivering hiervan ontbreekt in de NvT.

Tevens vraagt de SER zich af waarom er in de regeling blijkbaar – althans volgens de NvT - de strikte vereiste van 'geheel van die onderneming afhankelijk is voor zijn inkomen en daarbij geen alternatieven heeft' wordt gehanteerd. Wat betekent deze vereiste voor zelfstandigen die nog een relatief geringe tweede bron van inkomsten hebben? Hoe staat dit in verhouding met hetgeen bepaald is in het eerste en het tweede lid van artikel 33f aangaande de voorwaarden voor verlening van bijstand? In het eerste lid wordt gesproken over een terugval in het netto-inkomen en in het tweede lid, onder d, over een netto-inkomen lager dan NAf. 1.335,-.

Tevens vraagt de SER zich af op grond van welke criteria en hoe bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag wordt getoetst op het wel of niet hebben van alternatieven.

In artikel 33g, vijfde lid, is bepaald dat indien een zelfstandige bij de indiening van de aanvraag nog niet is ingeschreven bij het handelsregister of bij de Inspectie der Belastingen, dan geschiedt deze inschrijving alsnog op de kortst mogelijke termijn en wordt de informatie omtrent de inschrijving nagezonden. De SER vraagt zich af welke overwegingen geleid hebben tot deze bepaling. Immers deze bepaling onderkent economische bedrijvigheid in de informele sector en kan als zodanig geïnterpreteerd worden als een 'legitimatatie' hiervan. De SER merkt op dat er zeker tal van voordelen zijn aan het in beeld krijgen van zelfstandigen in de informele sector en inzicht hierin vanuit dat perspectief ook blijvend dient te zijn. Anderzijds kunnen de desbetreffende zelfstandigen ook onder de radar blijven door een beroep te doen op de weerbaarheidsuitkering werkzoekenden, door een afweging te maken omtrent de inkomsten uit de bijzondere bijstand en mogelijke inkomsten uit de informele activiteiten in de toekomst.

Het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna MEO) is belast met de uitvoering van deze maatregel, zoals blijkt uit de NvT. Gelet op het grote aantal zelfstandigen van 7.492 dat naar verwachting op enig moment een aanvraag zal indienen, alsmede gelet op de relatief omvangrijke toetsingsgronden en -procedure waar tal van instanties bij betrokken zijn, en het streven om de beslistermijn in ieder geval binnen twee weken te houden, vraagt de SER zich af of bij het toewijzen van de uitvoering gekeken is naar de mate van uitvoeringscapaciteit bij MEO en de andere hierbij betrokken instanties. Hierover wordt in de NvT niet uitgeweid, noch over de eventuele kosten die gepaard gaan met het op niveau brengen van de vereiste uitvoeringscapaciteit.

Tot slot merkt de SER op dat in de NvT een indieningstermijn staat van 1 april tot en met 30 juni 2020. In artikel 33g, tweede lid, is deze termijn echter tot en met 21 juni 2020.

2.7 Sociaaleconomische gevolgen nader bekeken

De SER merkt op dat in de NvT niet expliciet wordt ingegaan op de sociaaleconomische aspecten en gevolgen van de steunmaatregelen. Onder 'Financiële gevolgen' wordt evenwel aangegeven dat de steunmaatregelen 'gericht zijn op het bieden van inkomen en daarmee bestedingskracht van de samenleving'. Met het gebruik van de term 'bestedingskracht van de samenleving' wordt impliciet bedoeld op sociaaleconomische effecten van de steunmaatregelen. De gedachte hierachter lijkt te zijn dat door bijstand te verlenen aan personen die een terugval in inkomen ervaren, de bestedingskracht van deze personen in bepaalde mate wordt behouden en daarmee de bestedingskracht op macroniveau. De SER merkt op dat door de terugval van de bestedingskracht van consumenten te reduceren, door middel van de mitigerende steunmaatregelen, niet alleen de armoede minder sterk toeneemt, maar dat er ook een dempend effect op de mate van economische recessie van uit kan gaan. Dit dempend effect wordt echter onder meer begrensd door de omvang en aard van de steunmaatregel zelf, de vraagelasticiteit van het inkomen, en de daling van de vraag als gevolg van de verplichte sluiting van verreweg de meeste bedrijven gedurende de door de overheid genomen maatregelen in het kader van de COVID-19 crisis. Tevens speelt de wijze waarop de uitgaven gefinancierd worden een rol in de omvang van het dempend effect. Dit heeft onder meer te maken met de effecten die uitgaan van een mogelijke reallocatie van overheidsmiddelen op de binnenlandse vraag.

De SER geeft de regering in overweging om in de NvT nader in te gaan op de sociaaleconomische gevolgen van de maatregel.

Tot slot

Tot slot dringt de SER er bij de regering op aan om met de grootst mogelijke spoed een sociaaleconomisch herstelplan in samenspraak met de sociale partners te formuleren, waar eveneens de vervolgstunmaatregelen voor onderhavige doelgroepen een integraal onderdeel van uitmaken op basis van het hierboven, in paragraaf 2.2., vermelde ILO-uitgangspunt.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)