

DE ARUBAANSE LANDSVERORDENING NORMERING TOPINKOMENS EN HET RECHT OP EIGENDOM

Elgin Zeppenfeldt *

Samenvatting | Deze bijdrage onderzoekt of de in Aruba bij formele wet geïntroduceerde bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen, verenigbaar is met het recht op eigendom zoals vastgelegd in artikel 1.19 van de Staatsregeling van Aruba en in artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM. De daarbij gehanteerde methode volgt grotendeels de systematiek die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft ontwikkeld bij het beoordelen van klachten over schendingen van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Het artikel concludeert dat het bezoldigingsmaximum is voorzien van een juiste wettelijke grondslag en dat het doel van de maatregel in het algemeen belang is, doch dat de proportionaliteit ervan twijfelachtig is.

Trefwoorden | [recht op eigendom], [1 EP EVRM], [1.19 Staatregeling], [proportionaliteit], [constitutionele toetsing], [Aruba]

DOI | 10.54195/NTM.23674

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

In 2022 heeft Aruba de Landsverordening normering topinkomens¹ (LNT) ingevoerd als versoberingsmaatregel ter bestrijding van de door de COVID-pandemie veroorzaakte precaire financiële situatie van de overheid. In de LNT is kort gezegd een bezoldigingsmaximum, gelijk aan 130% van de compensatie van de minister-president van Aruba, vastgesteld voor topfunctionarissen van entiteiten, zoals bijvoorbeeld publiekrechtelijke rechtspersonen waaronder de Centrale Bank van Aruba, overheids-nv's zoals Aruba Airport Authority NV (de luchthaven) en stichtingen waarvan de Arubaanse regering het recht heeft om één of meer leden te benoemen in de raad van toezicht, zoals het Algemeen Pensioenfonds Aruba.

Topfunctionarissen op wie het bezoldigingsmaximum van toepassing is ervaren van rechtswege een verlaging in hun loon. Na invoering van de LNT verhoogde de overheid echter de salarissen van ambtenaren met 11,7% en verlaagde zij de inkomstenbelasting voor een groot aantal burgers. Dit zijn maar twee van meerdere soortgelijke maatregelen die de overheid sindsdien heeft genomen die de noodzaak van de LNT als versoberingsmaatregel ter bestrijding van de precaire financiële situatie van de overheid, in twijfel trekken. De aanvaardbaarheid van het bezoldigingsmaximum is dan ook een actueel en klemmend onderwerp in Aruba. Er lopen

■ Mr. E.R. Zeppenfeldt is *general counsel* bij een entiteit die op de bijlage staat van de LNT en is in de periode 2000-2022 advocaat geweest bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba Curaçao Sint Maarten en van Bonaire Sint Eustatius en Saba. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven. Mr. Zeppenfeldt verklaart geen persoonlijk belang te hebben bij de in dit artikel bereikte conclusies, reeds omdat zijn dienstverband ruim na inwerkingtreding van de LNT is afgelopen. Hij dankt Gregory Thiel en Gerhard Hoogers voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 AB 2022 no. 91.

momenteel meerdere juridische procedures die zijn aangespannen door burgers die in hun belangen zijn getroffen door implementatie van het bezoldigingsmaximum.

Dit artikel beoogt de vraag te beantwoorden of en in hoeverre het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen vervat in de LNT, verenigbaar is met het recht op eigendom zoals vastgelegd in artikel I.19 Staatsregeling van Aruba² (Staatsregeling) en in artikel 1 Eerste Protocol EVRM.³ De onderzoeksvraag is evaluerend van aard en is nog niet eerder onderzocht in de literatuur.

De ter beantwoording van de onderzoeksvraag gehanteerde methode volgt in grote lijnen de systematiek die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft ontwikkeld bij het beoordelen van klachten over schendingen van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. De vraag of de LNT een beperking vormt van het recht op eigendom, alsook de wettelijke grondslag, de doelvoorschriften en de proportionaliteitsvereiste, worden in dit artikel ruim behandeld.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 bevat een beknopte weergave van enkele aspecten van de LNT. In paragraaf 3 sta ik stil bij de vraag of de LNT een inbreuk maakt op rechten die beschermd zijn onder artikel I.19 Staatsregeling en onder artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Paragraaf 4 behandelt de vraag of een eventuele beperking van de meergenoemde bepalingen voorzien is van een toereikende wettelijke grondslag en of voldaan is aan de toepasselijke doelvoorschriften. In paragraaf 5 komt het proportionaliteitsvereiste aan bod. Paragraaf 6 bevat conclusies en beoogt de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Hoewel dit artikel de Curaçaose LNT en de Sint Maartense LNT niet behandelt, kunnen bepaalde onderdelen van het onderzoek ook relevant zijn voor de juridische discussie rondom deze landsverordeningen. Dit wegens de gelijkenissen met de Arubaanse LNT, waaronder ook de totstandkomingsgeschiedenis. Daarbij zij erop gewezen dat (relevante) lokale omstandigheden op Aruba, Curaçao en Sint Maarten aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen, hetgeen implicaties kan hebben met name voor het in paragraaf 5 behandelde proportionaliteitsvereiste.

De termen bezoldiging, salaris en loon, hebben in dit artikel allemaal dezelfde betekenis. Verder zijn bedragen in Arubaanse florin tevens weergegeven in euro's, waarbij is uitgegaan van de wisselkoers daterend van 29 mei 2025 van 0,49 euro per Arubaanse florin.

2 De Landsverordening normering topinkomens

2.1 Totstandkomingsgeschiedenis en doel

² AB 1987 GT 1.

³ In GiEA Aruba 28 augustus 2024, ECLI:NL:OGEAA:2024:182 is het gerecht niet aan toe gekomen aan het door Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba gedane beroep op het recht op eigendom, terwijl in GiEA Curaçao 14 juni 2023, ECLI:NL:OGEAC:2023:146, par. 4.20-4.21 en in GiEA Curaçao 19 februari 2025, ECLI:NL/OGEAC:2025:45, par. 4.13-4.15, het gerecht een onvoldoende onderbouwd beroep op het recht op eigendom heeft afgewezen. In GiEA Aruba 2 april 2025, AUA202403145 AR, heeft het gerecht op vordering van Stichting Ziekenverpleging Aruba en haar directieleden, onder meer voor recht verklaard dat de LNT in strijd is met artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Deze uitspraak blijft in dit artikel echter buiten beschouwing omdat het Land (kennelijk per abuis) geen verweer heeft gevoerd, als gevolg waarvan de stellingen van de eisende partijen als vaststaand zijn aangenomen door het gerecht.

De tekst van de LNT is in grote lijnen geïnspireerd door de Nederlandse Wet normering topinkomens (WNT), die kort gezegd is ingevoerd om excessieve salarissen in de semipublieke sector te voorkomen. Echter, anders dan de WNT⁴ is de LNT een versoberingsmaatregel gericht op het beheersen van begrotingstekorten.⁵

De LNT is een wet in formele zin en is dus vastgesteld door de Arubaanse regering en de Arubaanse Staten gezamenlijk.⁶ De LNT werd ingevoerd als gevolg van de precaire financiële situatie van de regering, die veroorzaakt was door de COVID-pandemie.⁷ De invoering van de LNT, een uitdrukkelijke versoberingsexercitie, was een van de maatregelen vastgelegd in de tussen Aruba en de Koninkrijksregering geaccordeerde landspakket, die tot doel had het versterken van de financiële weerbaarheid van Aruba.⁸ De LNT dient dus het belang van de landsbegroting. Dit laatste volgt ook uit de memorie van toelichting op de LNT. Daaruit volgt dat de invoering van de LNT gerechtvaardigd is, doordat hoge salarissen in de (semi)publieke sector een negatief effect hebben op de beschikbare financiële middelen van de overheid en dat de financiële situatie van de overheid als gevolg van de COVID-pandemie het maximaliseren van de topinkomens in de (semi)publieke sector noodzakelijk heeft gemaakt.⁹ Ook de keuze om bij het vaststellen van de hoogte van de bezoldigingsnorm rekening te houden met een forfaitair bedrag aan pensioenbijdrage, in plaats van met de actuarieel berekende (fictieve) pensioenbijdrage ten behoeve van de minister-president die circa vijf keer hoger ligt dan het eerstgenoemde bedrag,¹⁰ alsmede de hierna in paragraaf 5.8 behandelde keuze voor een wat kortere overgangsperiode,¹¹ tonen aan dat de LNT de landsbegroting dient. Immers waren het doel van de LNT als versoberingsmaatregel en de precaire financiële situatie van de overheid, zwaarwegende overwegingen bij de besluitvorming.

De Raad van Advies, die vergelijkbaar is met de Afdeling advisering van de Raad van State, stelde echter de vraag of is onderzocht of de problematiek van bovenmatige salarissen van topfunctionarissen daadwerkelijk ook in Aruba speelde.¹² Uit de memorie van toelichting volgt immers niet (en overigens ook niet uit het nader rapport), dat ter voorbereiding van de LNT een onderzoek is verricht naar de compensaties die gebruikelijk zijn bij vergelijkbare functies (in de verschillende relevante sectoren) op de arbeidsmarkt en ook niet of het salaris van de minister-president de juiste maatstaf¹³ is voor het stellen van een bezoldigingsnorm voor Aruba. Voor zover mij bekend is een dergelijk onderzoek tot op heden niet uitgevoerd.

4 *Kamerstukken II* 2010/11, 32600, nr. 3, p. 1-2.

5 Memorie van toelichting Landsverordening normering topinkomens, Staten van Aruba 2021-2022-964, no. 3, <https://statenvanaruba.ibabs.org/>, p. 2 en 10.

6 Artikel V.1 Staatsregeling; zie ook Arjen van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 556.

7 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 2.

8 Brief Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 26 maart 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 35420, nr. 245).

9 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 2.

10 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 9-10.

11 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 18.

12 Brief 6 januari 2021 van de Raad van Advies inzake Ontwerp-landsverordening houdende regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Landsverordening normering topinkomens), Staten van Aruba 2021-2022-964, Bijlage -A, beschikbaar via <https://statenvanaruba.ibabs.org/>, p. 4.

13 Raad van Advies 2021 (*supra* noot 12), p. 8 en 12-13.

2.3 Het bezoldigingsmaximum

De LNT stelt in artikel 9 vast, dat de bezoldiging van topfunctionarissen bij entiteiten waarop de LNT van toepassing is, maximaal Afl. 329.000 (€ 161.210) per kalenderjaar mag bedragen. In deze bijdrage wordt dit verder aangeduid als de bezoldigingsnorm. Dit bedrag is effectief lager dan het op het eerste gezicht lijkt, omdat onder meer het werkgeversdeel van zowel sociale premies als pensioenlasten, zijn inbegrepen in de maximale bezoldiging van Afl. 329.000 (€ 161.210) per jaar.¹⁴ Het bedrag van de bezoldigingsnorm was zoals al eerder op gewezen, niet het resultaat van een *benchmarking* met vergelijkbare functies op de arbeidsmarkt.¹⁵ De bezoldigingsnorm is namelijk gebaseerd op de bezoldiging van de minister-president van Aruba. De bezoldigingsnorm is immers gelijk aan 130% van de compensatie van de minister-president en is gegrond op het aan de minister-president uitbetaalde (1) salaris en vakantiegeld, (2) onkostenvergoedingen en (3) een forfaitair¹⁶ bedrag aan werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie.¹⁷ De bezoldigingsnorm is evenwel veel lager dan het bedrag van Afl. 410.169 (€ 200.982) of Afl. 501.821 (€ 245.892) per jaar, dat de Commissie Corporate Governance van de overheid adviseerde om te hanteren als bezoldigingsnorm.¹⁸ De bezoldigingsnorm is verder ingevoerd met inachtneming van een overgangperiode. De overgangperiode wordt nader behandeld in paragraaf 5.8.

2.4 Sectorale reikwijdte

De LNT is volgens artikel 2 van toepassing op de overheid zelf (doch slechts voor zover geen andere wettelijke regeling een bepaalde bezoldiging voorschrijft), op rechtspersonen die bij landsverordening zijn ingesteld en op bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen. Het gaat in het laatste geval in principe om vennootschappen waarvan de aandelen in handen zijn van de overheid, om rechtspersonen waarvan de overheid één of meer bestuurders of leden van de het toezichthoudende orgaan benoemt en om entiteiten die voor meer dan 50% door de overheid zijn gesubsidieerd.¹⁹

14 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 15 in samenhang met p. 13.

15 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3-4 en 7-11; Brief 27 oktober 2021 van de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie (Nader rapport LNT), Staten van Aruba 2021-2022-964, Bijlage B, beschikbaar via <https://statenvanaruba.ibabs.org/>, p. 3-5; zie ook Frank Kunneman, 'Tik', *Antilliaans Dagblad* 1 september 2024, beschikbaar via <https://antilliaansdagblad.com/>.

16 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 8-11: de forfaitaire pensioenbijdrage is vastgesteld op Afl. 30.000 (€14.700) per jaar, hoewel de (fictieve) pensioenbijdrage ten behoeve van de minister-president actuariael is berekend op Afl. 171.073 (€83.826) per jaar.

17 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 7; het wetsontwerp ging uit van het tijdelijk versoberde salaris van de minister-president (zie Memorie van toelichting LNT [*supra* noot 5], p. 7-8 en p. 45-46), doch de door de Staten goedgekeurde tekst gaat kennelijk uit van het gebruikelijke (en dus niet tijdelijk versoberde) salaris van de minister-president.

18 Raad van Advies 2021 (*supra* noot 12), p. 8: de door de Commissie Corporate Governance voorgestelde norm van Afl. 410.169 (€200.983) per jaar ging kennelijk uit van de versoberde bezoldiging van de minister-president en de voorgestelde norm van Afl. 501.821 (€245.892) per jaar van de reguliere (en dus niet versoberde) bezoldiging. Zie in dit kader ook Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 9.

19 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 6 en 26.

2.5 Personele reikwijdte

De bezoldigingsnorm is verder slechts van toepassing op topfunctionarissen. De definitie van topfunctionaris onder artikel 1 LNT is volgens de memorie van toelichting beperkt tot de hoogste leidinggevendenden, zoals leden van de raad van bestuur, leden van de raad van commissarissen, leden van de raad van toezicht, vergelijkbare functionarissen en bepaalde consultants.²⁰ Topfunctionaris in de zin van de LNT is dus kort gezegd ‘het hoogste managementniveau van een instelling’ (waaronder ook begrepen de leden van interne toezichthoudende organen) en bepaalde consultants.²¹ Bij de consultants gaat het in principe om dienstverleners die in feite verkapte dienstverbanden hebben met de overheid, bijvoorbeeld doordat zij feitelijk deel uitmaken van de reguliere staf van een minister, zij de overheid nagenoeg als enige klant hebben of zij bijna niet te onderscheiden zijn van het reguliere personeel van de overheid, en om dienstverleners die verkapte bestuurders, commissarissen of toezichthouders zijn van entiteiten die vallen onder de werking van de LNT.²² Uit de parlementaire stukken blijkt in ieder geval niet dat de vergoedingen van consultants en die van de leden van de toezichthoudende organen excessief zouden zijn. Integendeel, de parlementaire stukken wekken de indruk dat het met name gaat om normering van de kennelijk als excessief beschouwde beloning van directieleden.²³

De LNT heeft verder uitdrukkelijk geen betrekking op werknemers die geen topfunctionarissen zijn.²⁴ De term topfunctionaris leent zich mijns inziens niet voor een ruime interpretatie, omdat het aanmerken van iemand als topfunctionaris vergaande financiële consequenties kan hebben, maar ook wegens de grondrechtelijke kwesties die dan spelen. Bovendien is voor een ruime interpretatie geen basis te vinden in de parlementaire stukken.

3 Het recht op eigendom

3.1 De reikwijdte van het recht op eigendom

Het recht op eigendom is beschermd in artikel I.19 Staatsregeling en in artikel 1 Eerste Protocol EVRM en is dus een grondrecht en een mensenrecht. De reikwijdte van de uit de voormelde bepalingen voortvloeiende rechten zal in het hiernavolgende gezamenlijk worden behandeld, nu het uit de Staatsregeling voortvloeiende recht op eigendom in principe verdragsconform kan worden uitgelegd.²⁵ Dit omdat artikel I.19 Staatsregeling kennelijk is gebaseerd op artikel 1 Eerste Protocol EVRM.²⁶ Dit staat bekend als de harmoniserende interpretatie van grondrechten.

20 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 5, 7 en 23.

21 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 7.

22 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 23-24; Nader rapport LNT (*supra* noot 15), p. 17-18.

23 Uit navraag blijkt dat de salarissen opgenomen op de navolgende lijsten betrekking hebben op directieleden: Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3-4 en Nader rapport LNT (*supra* noot 15), p. 4-5.

24 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3 en 5.

25 Gemeenschappelijk Hof 6 december 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:135, r.o. 2.33 (het beroep in cassatie is verworpen in HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:977), waarbij het Gemeenschappelijk Hof zelf verwijst naar Constitutioneel Hof van Sint Maarten 8 november 2013, ECLI:NL:OCHM:2013:2, r.o. 2.3.5; zie ook Raad van Advies 2021 (*supra* noot 12), p. 10; zie ook Van Rijn 2019, (*supra* noot 6), p. 326.

26 Memorie van toelichting Staatsregeling, in: P. Pronk, *Basisregelingen uit het Arubaanse Staats- en bestuursrecht deel I*, Aruba 2014, p. 112.

Het recht op eigendom wordt tamelijk ruim opgevat en omvat niet alleen fysieke goederen maar ook rechten, vorderingen en belangen.²⁷ Er is ook sprake van een inbreuk op het recht op eigendom wanneer de overheid het recht op eigendom niet direct aantast, maar wel het recht om het eigendom naar eigen goeddunken te gebruiken verhindert.²⁸ Met andere woorden wordt het 'ongestoord genot' van eigendom beschermd onder dit recht. Het begrip 'ongestoord genot' dient volgens de memorie van toelichting op de Staatsregeling, ook ruim te worden uitgelegd.²⁹ Het recht op eigendom biedt volgens het EHRM rechten die *practical and effective* zijn en niet rechten die *theoretical and illusory* zijn.³⁰ Voor het aannemen van een beperking van het recht op eigendom, is niet vereist dat er sprake is van eigendom in de zin van het Burgerlijk Wetboek ('BW').³¹ Genoeg is dat er sprake is van *possessions* die als *assets* gekwalificeerd kunnen worden.³² Er moet in principe wel sprake zijn van *existing possessions*,³³ hoewel een *legitimate expectation* om een *asset* te verkrijgen ook bescherming geniet.³⁴ Uit de rechtspraak van het EHRM, die door Elzinga, De Lange & Hoogers is getypeerd als 'eens gegeven blijft gegeven',³⁵ volgt onder meer dat vorderingen,³⁶ bepaalde vergunningen waarvan de intrekking leidt tot staking van bedrijfsactiviteiten, zoals zendvergunningen³⁷ bankvergunningen³⁸ en frequentievergunningen,³⁹ toekomstige inkomsten voor zover die *earned of definitely payable* zijn,⁴⁰ klantenkringen,⁴¹ IE-rechten,⁴² huur- of gebruiksovereenkomsten⁴³ en sociale zekerheidsrechten (zowel *contributory* als *non contributory*),⁴⁴ bescherming genieten onder artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

- 27 Van Rijn 2019 (*supra* noot 6), p. 399; Memorie van toelichting Staatsregeling (*supra* noot 26), p. 112; L.M. Huijbers, 'Het woonwagengebeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief' *NTM/NJCM-Bull.* 2015, afl. 4, p. 402; J.A.M.A. Sluysmans & R.L. de Graaf, 'Ontwikkelingen in het eigendomsbegrip onder artikel 1 Eerste Protocol' *NTM/NJCM-Bull.* 2014, afl. 3, p. 258; D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Wolters-Kluwer 2014, p. 446-447.
- 28 Memorie van toelichting Staatsregeling (*supra* noot 26), p. 112.
- 29 Memorie van toelichting Staatsregeling (*supra* noot 26), p. 112.
- 30 EHRM 6 juli 2005, 65731/01 en 65900/01, par. 47 (*Stec en anderen/Verenigd Koninkrijk*); zie ook Sluysmans & De Graaff 2014 (*supra* noot 27), p. 261.
- 31 EHRM 13 december 2016, 53080/13, par. 73 (*Bélané Nagy/Hongarije*); EHRM 11 januari 2007, 73049/01, par. 63 (*Anheuser-Busch Inc./Portugal*); zie ook Sluysmans & De Graaff 2014 (*supra* noot 27), p. 258 en 271; zie ook Elzinga, De Lange & Hoogers 2014 (*supra* noot 27), p. 446.
- 32 EHRM 13 december 2016, 53080/13, par. 73 (*Bélané Nagy/Hongarije*); EHRM 11 januari 2007, 73049/01, par. 63 (*Anheuser-Busch Inc./Portugal*).
- 33 EHRM 13 december 2016, 53080/13, par. 74 (*Bélané Nagy/Hongarije*).
- 34 EHRM 7 maart 2023, 31390/18, par. 68 (*Petrescu en anderen/Roemenië*); EHRM 13 december 2016, 53080/13, par. 74 (*Bélané Nagy/Hongarije*).
- 35 Elzinga, De Lange & Hoogers 2014 (*supra* noot 27), p. 445.
- 36 EHRM 16 december 2021, 64795/19, par. 86 (*Grbac/Kroatië*).
- 37 EHRM 5 april 2022, 28470/12, par. 235 (*NIT S.R.L./Republiek Moldavië*).
- 38 EHRM 24 november 2005, 49429/99, par. 130 (*Capital Bank AD/Bulgarije*).
- 39 EHRM 7 juni 2012, 38433/09, par. 177 (*Centro Europa 7 S.R.L. en Di Stefano/Italië*).
- 40 EHRM 25 september 2018, 76639/11, par. 137 (*Denisov/Oekraïne*).
- 41 EHRM 13 maart 2012, 23780/08, par. 89 (*Malik/Verenigd Koninkrijk*).
- 42 EHRM 11 januari 2007, 73049/01, par. 72 (*Anheuser-Busch Inc./Portugal*).
- 43 EHRM 26 april 2011, 32521/05, par. 51-53 (*Di Marco/Italië*); EHRM 16 november 2004, 41673/98, par. 79 (*Bruncrona/Finland*); EHRM 24 juni 2003, 44277/98, par. 36 (*Stretch/Verenigd Koninkrijk*); zie ook Huijbers 2015 (*supra* noot 27), p. 402.
- 44 EHRM 11 oktober 2022, 78630/12, par. 54-55 (*Beeler/Zwitserland*); EHRM 6 juli 2005, 65731/01 en 65900/01, par. 53 (*Stec en anderen/Verenigd Koninkrijk*).

Belangrijk voor deze bijdrage is dat ook loon, volgens vaste rechtspraak van het EHRM, beschermd is onder artikel 1 Eerste Protocol EVRM.⁴⁵

3.2 De bezoldigingsnorm en het recht op eigendom

Zoals al reeds vastgesteld is loon beschermd onder het recht op eigendom, terwijl de LNT bestaande contractuele loonaanspraken beperkt. Het is dus aannemelijk dat de bezoldigingsnorm zoals vastgesteld in de LNT een inbreuk maakt op het recht op eigendom van topfunctionarissen die een verlaging van hun loon (in de ruimste zin des woords) ervaren. Dit wordt ook in de parlementaire stukken erkend.⁴⁶ Voor alle duidelijkheid, personen die pas na inwerkingtreding van de LNT een topfunctionaris zijn geworden, worden door de bezoldigingsnorm niet getroffen in hun *existing possessions*, als gevolg waarvan er voor deze personen geen sprake is van enige inperking van het recht op eigendom.

Hoewel de vraag of ook de entiteiten die onder de werking van de LNT vallen een inbreuk op hun recht op eigendom ondervinden buiten de reikwijdte van dit artikel valt, is een bespreking van artikel 34 EVRM niettemin op zijn plaats. Daaruit volgt kort gezegd dat gouvernementele organisaties geen klachten kunnen indienen bij het EHRM. Hoewel artikel 34 EVRM een bepaling is van procedurele aard en dus strikt genomen niet de strekking heeft om de reikwijdte te bepalen van uit het EVRM voortvloeiende rechten, is in de literatuur het standpunt verdedigd dat artikel 34 EVRM niet is los te koppelen van de vraag wie rechten kan ontleen aan het EVRM.⁴⁷ Artikel 34 heeft tot doel om te voorkomen dat een verdragsstaat bij het EHRM als het ware tegen zichzelf procedeert.⁴⁸ Gouvernementele organisaties zijn volgens het EHRM 'centrale staatsorganen, maar ook [...] gedecentraliseerde autoriteiten die publieke taken uitoefenen, ongeacht hun mate van autonomie ten opzichte van de centrale organen'.⁴⁹ Hieronder vallen ook 'rechtspersonen die deelnemen aan de uitoefening van overheidsgezag of een openbare dienst verrichten onder toezicht van de overheid'.⁵⁰ Overheidsdeelnemingen worden in principe geacht niet-gouvernementele organisaties te zijn, indien zij hoofdzakelijk worden beheerst door het reguliere rechtspersonenrecht. Daarnaast dienen zij geen overheidsbevoegdheden te bezitten anders dan de bevoegdheden die voortvloeien uit het reguliere privaatrecht, en moeten zij voor wat betreft hun handelen onderworpen zijn aan de jurisdictie van de burgerlijke rechter, in tegenstelling tot de administratieve rechter.⁵¹ Volgens het EHRM is ook relevant of overheidsdeelnemingen commerciële activiteiten verrichtten en of zij een monopoliepositie hebben in een concurrerende markt.⁵²

45 EHRM 22 juni 2023, 61721/19, par. 82-85 (*Kubát en anderen/Tsjechië*); EHRM 15 oktober 2013, 66365/09, par. 91 (*Savickas en anderen/Litouwen*); EHRM 7 mei 2013, 57665/12 en 57657/12, par. 32 (*Koufaki en Adedy/Griekenland*); EHRM 13 februari 2007, 75252/01, par. 52 (*Evaldsson en anderen/Zweden*); zie ook Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 17.

46 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 16-17; Raad van Advies 2021 (*supra* noot 12), p. 10-11.

47 L. Dopplinger, 'Legal persons as bearers of rights under the ECHR', *University of Vienna Law Review* (5) 2021, afl. 1, 2021, p. 10-11.

48 EHRM 13 december 2007, 40998/98, par. 81 (*Islamic Republic of Iran Shipping Lines/Turkije*).

49 EHRM 23 september 2003, 53984/00, par. 26 (*Radio France en anderen/Frankrijk*).

50 EHRM 16 oktober 2018, (57691/09 en 19719/10), par. 23 (*JKP Vodovod Kraljevo/Servië*).

51 EHRM 18 november 2020, 54155/16, par. 62 (*Slovenië/Kroatië*).

52 EHRM 18 november 2020, 54155/16, par. 62 (*Slovenië/Kroatië*).

Ondanks dat het buiten het bereik van dit artikel valt om vast te stellen welke entiteiten die onder de LNT vallen niet-gouvernementele organisaties zijn in de zin van artikel 34 EVRM, is het mijns inziens aannemelijk dat meerdere van dergelijke entiteiten gekwalificeerd kunnen worden als niet-gouvernementele organisaties. Immers, het gaat niet zelden om verzelfstandigde en geprivatiseerde entiteiten die geen publieke bevoegdheden hebben, die rechtspersonen zijn in de zin van Boek 2 BW, die niet onderhevig zijn aan de jurisdictie van de administratieve rechter en die veelal een commercieel- of winsttoegmerk hebben. Per geval zal moeten worden beoordeeld of sprake is van een niet-gouvernementele organisatie in de zin van artikel 34 EVRM. Los van het voormelde staat vast dat het recht op eigendom naar Arubaans recht ook beschermd is onder artikel I.19 Staatsregeling, terwijl de in de Staatsregeling opgenomen grondrechten in principe ook gelden voor rechtspersonen.⁵³ Hoewel een met artikel 34 EVRM vergelijkbare bepaling niet voorkomt in de Staatsregeling, ligt het ook hier niet voor de hand, dat entiteiten die belast zijn met overheidstaken zich jegens de overheid kunnen beroepen op grondrechten vervat in de Staatsregeling.

4 Bestaat er een toereikende wettelijke grondslag voor de beperking van het recht op eigendom?

4.1 Wettelijke grondslag

Het recht op eigendom is onder artikel I.19 Staatsregeling noch onder artikel 1 Eerste Protocol EVRM absoluut. Het recht op eigendom kan worden beperkt. Hierbij is belangrijk dat krachtens artikel I.22 Staatsregeling, anders dan in Nederland het geval is, constitutionele toetsing van formele wetten aan de grondrechten opgenomen in hoofdstuk I van de Staatsregeling, in Aruba is toegestaan.

Volgens de tekst van artikel I.19 Staatsregeling dient enige beperking daarvan te geschieden ‘bij of krachtens landsverordening’. Op dit punt biedt de Staatsregeling meer bescherming dan het EVRM, omdat het EVRM voor beperkingen van het recht op eigendom, geen basis in een formele wet eist.⁵⁴ Voldoende is dat de norm *accessible, precise and foreseeable* is.⁵⁵

Het leidende beginsel bij de beperking van grondrechten beschermd in de Staatsregeling is dat de beperking (van een voor beperking vatbaar grondrecht) gebaseerd moet zijn op een in de Staatsregeling genoemde beperkingsclausule.⁵⁶ Dit brengt in principe met zich mee dat iedere beperking herleidbaar dient te zijn tot een wet in formele zin.⁵⁷ In dit kader staat vast dat de beperking van het recht op eigendom een basis heeft ‘bij of krachtens landsverordening’

53 Memorie van toelichting Staatsregeling (*supra* noot 26), p. 91.

54 EHRM 9 november 1999, 26449/95, par. 57 (*Špaček s.r.o./Tsjechië*); Van Rijn 2019 (*supra* noot 6), p. 399.

55 EHRM 11 december 2018, 36480/07, par. 95 (*Lekič/Slovenië*).

56 Memorie van toelichting Staatsregeling (*supra* noot 26), p. 92; zie ook *Kamerstukken II 19/1977*, 13872, nr. 7, p. 12; zie ook L.F.M. Verhey, ‘Het grondwettelijk beperkingssysteem: handhaving of herbezinning?’ *NJCM-Bulletin* 2003, afl. 3a, p. 219.

57 E.R. Zeppenfeldt, ‘Covid-19 en grondrechten in Aruba’ *NTM/NJCM-Bull.* (46) 2021, afl. 4, p. 446; Van Rijn 2019 (*supra* noot 6), p. 323; L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 93; Gerhard Hoogers & Frank de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht*, Zutphen: Walburg Pers 2002, p. 62; zie ook Elzinga, De Lange & Hoogers 2014 (*supra* noot 27), p. 281; zie ook Verhey 2003 (*supra* noot 56), p. 219.

en dus herleidbaar is tot een wet in formele zin. Immers, de meergenoemde beperking is verankerd in de LNT, terwijl de LNT een landsverordening – en dus een wet in formele zin – is.

Bovendien volgt uit de memorie van toelichting op de LNT dat de wetgever bewust was dat de LNT een beperking zou vormen van het recht op eigendom van de topfunctionarissen van de entiteiten.⁵⁸

4.2 Doelvoorschriften

Zowel artikel I.19 Staatsregeling als artikel 1 Eerste Protocol EVRM bevatten verder doelvoorschriften waaraan de beperking dient te voldoen. Het gaat in artikel I.19 Staatsregeling om het algemeen belang, terwijl artikel 1 Eerste Protocol EVRM kan worden beperkt in geval van een *legitimate public or general interest*.⁵⁹ Het gaat bij artikel 1 Eerste Protocol EVRM in feite dus ook om het algemeen belang. De overheid heeft in ieder geval een tamelijk ruime *margin of appreciation* wanneer het maatregelen betreft om publieke middelen te beschermen⁶⁰ en wanneer het maatregelen betreft die het gevolg zijn van een economische- en financiële crisis.⁶¹ Nu de LNT het gevolg is van de financiële crisis die het resultaat was van de COVID-pandemie, behoeft het geen verder betoog dat voldaan is aan de eis van aanwezigheid van een algemeen belang en/of dat er sprake is van een *legitimate public en general interest*.

5 De proportionaliteit van de inbreuk

5.1 Inleiding en juridisch kader

Slechts de vraag of de inbreuk op het recht op eigendom proportioneel is, dient dus nog te worden beantwoord. Noemenswaardig in dit verband is dat de Raad van Advies heeft aangegeven dat de toelichting bij het ontwerp-LNT te weinig inzicht gaf in de proportionaliteitstoets.⁶² Het nader rapport dat daarna volgde ging helaas niet verder inhoudelijk in op dat onderwerp.⁶³

In dit verband wil ik kort stilstaan bij de vraag of de proportionaliteitseis geldt onder artikel I.19 Staatsregeling of dat deze slechts geldt onder artikel 1 Eerste Protocol EVRM. De Staatsregeling zwijgt op dit punt. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba Curaçao Sint Maarten en van Bonaire Sint Eustatius en Saba (nader te noemen Gemeenschappelijk Hof), heeft in een principiële uitspraak echter geoordeeld, dat toetsing aan de Staatsregeling in principe op dezelfde

58 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 16-18.

59 EHRM 11 december 2018, 36480/07, par. 105 (*Lekič/Slovenië*).

60 EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 38, 46-48 en 50 (*R.Sz./Hongarije*); EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 49, 57-59 en 61 (*N.K.M./ Hongarije*).

61 EHRM 1 september 2015, 13341/14, par. 37 (*Da Silva Carvalho Rico/Portugal*); EHRM 7 mei 2013, 57665/12 en 57657/12, par. 37-39 (*Koufaki en Adedy/Griekenland*).

62 Raad van Advies 2021 (*supra* noot 12), p. 11.

63 Nader rapport LNT (*supra* noot 15), p. 13.

wijze moet geschieden als toetsing aan het EVRM.⁶⁴ Het Gemeenschappelijk Hof beroept zich hierbij op de in paragraaf 3.1 genoemde harmoniserende interpretatie van grondrechten en beoordeelt in de betreffende zaak ook de proportionaliteit van de maatregel. Met andere woorden: bij toetsing aan artikel I.19 Staatsregeling dient in principe de systematiek die het EHRM heeft ontwikkeld bij het beoordelen van klachten over schendingen van artikel 1 Eerste Protocol EVRM te worden gevolgd. De gevolgtrekking is dat de proportionaliteitseis ook geldt onder artikel 1.19 Staatsregeling, net zoals dat het geval is onder artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

Om te voldoen aan de proportionaliteitseis dient er kort gezegd sprake zijn van een *fair balance* tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de inbreuk en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.⁶⁵ Dat de overheid een ruime *margin of appreciation* heeft, maakt het voorgaande niet anders.⁶⁶ Er moet volgens het EHRM steeds sprake te zijn van redelijke proportionaliteit tussen de genomen maatregel en het daarmee beoogde doel.⁶⁷ Indien de betrokkene onevenredig zwaar is getroffen door de maatregel (de zogenoemde *individual and excessive burdens*), dan is er van een *fair balance* in principe geen sprake.⁶⁸

Bij de proportionaliteitstoets dient verder rekening te worden gehouden met alle relevante omstandigheden van het geval.⁶⁹ Uit de rechtspraak van het EHRM in zaken over maatregelen die zijn genomen tegen de achtergrond van een economische- en financiële crisis, die volgens de klagers inbreuken maken op het recht op eigendom, volgt dat de navolgende omstandigheden vaak van belang zijn bij de proportionaliteitstoets:

- (1) of de maatregel het daarmee beoogde doel bereikt en dus meer concreet of de bezoldigingsnorm het belang van de landsbegroting dient;⁷⁰
- (2) of de maatregel de gehele bevolking treft of slechts een kleine groep;⁷¹
- (3) of de maatregel een tijdelijk- of definitief karakter heeft;⁷²
- (4) of adequate compensatie is verleend;⁷³

64 Gemeenschappelijk Hof 6 december 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:135, r.o. 2.33-2.34 en 2.39 (het beroep in cassatie is verworpen in HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:977).

65 EHRM 16 juli 2014, 60642/08, par. 108 (*Ališić en anderen/Bosnië en Herzegovina en anderen*).

66 EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 50 (*R.Sz./Hongarije*); EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 61 (*N.K.M./Hongarije*).

67 EHRM 22 juni 2004, 31443/96, par. 150 (*Broniowski/Polen*).

68 EHRM 24 november 2020, 75414/10, par. 79 (*Kurban/Turkije*); EHRM 16 juli 2014, 60642/08, par. 108 (*Ališić en anderen/Bosnië en Herzegovina en anderen*); Van Rijn 2019 (*supra* noot 6), p. 398.

69 EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 51 (*R.Sz./Hongarije*).

70 EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 52 en 60 (*R.Sz./Hongarije*); EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 72 (*N.K.M./Hongarije*).

71 EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 71-72 (*N.K.M./Hongarije*); EHRM 15 oktober 2013, 66365/09, par. 93 (*Savickas en anderen/Litouwen*); EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 60 (*R.Sz./Hongarije*).

72 EHRM 1 september 2015, 13341/14, par. 45 (*Da Silva Carvalho Rico/Portugal*); EHRM 15 oktober 2013, 66365/09, par. 94 (*Savickas en anderen/Litouwen*); EHRM 8 oktober 2013, 62235/12 en 57725/12, par. 28 (*Da Conceição Mateus en Santos Januário/Portugal*).

73 EHRM 15 oktober 2013, 66365/09, par. 94 (*Savickas en anderen/Litouwen*); EHRM 7 mei 2013, 57665/12 en 57657/12, par. 47 (*Koufaki en Adedy/Griekenland*); EHRM 9 februari 2023, 43932/19 en 43995/19, par. 63 (*Katona en Závorský/Slowakije*); EHRM 9 juni 2022, 22008/20, par. 54 (*Maria Azzopardi/Malta*); EHRM 19 januari 2017, 32377/12, par. 45 en 49 (*Werra Naturstein GmbH & Co KG/Duitsland*); EHRM 29 maart 2010, 34044/02, par. 91 (*Depalle/Frankrijk*).

- (5) persoonlijke omstandigheden waaronder de vraag of sprake is van goede trouw, en dus meer specifiek of de topfunctionarissen te goeder trouw arbeidsvoorwaarden hebben afgesproken;⁷⁴
- (6) of zij die door de maatregel zijn getroffen verantwoordelijk zijn voor het probleem dat de Staat met de maatregel beoogt op te lossen, en dus concreet of de betrokken topfunctionarissen verantwoordelijk zijn voor de financiële problemen van de overheid die zijn veroorzaakt door de COVID-pandemie;⁷⁵
- (7) of invoering van de maatregel gepaard is gegaan met een overgangperiode.⁷⁶

Deze opsomming is uiteraard niet limitatief, vanwege het veelomvattende karakter van de proportionaliteitstoets. Het zijn uiteindelijk de procespartijen die in concrete gevallen relevante omstandigheden moeten aanvoeren en aannemelijk maken.

5.2 Dient de bezoldigingsnorm het belang van de landsbegroting?

Zoals al eerder in deze bijdrage vastgesteld is de LNT ingevoerd als direct gevolg van de precaire financiële situatie van de overheid die het resultaat was van de COVID-pandemie. De invoering van de in de LNT vervatte bezoldigingsnorm wordt volgens de regering gerechtvaardigd door het feit dat hoge salarissen in de (semi)publieke sector een negatief effect hebben op de beschikbare financiële middelen van het Land. De in de LNT vervatte bezoldigingsnorm is dus kort gezegd een maatregel die het belang van de landsbegroting dient. Het effectueren van deze bezoldigingsnorm bereikt in zijn algemeenheid dat doel ook. Het is echter discutabel of de bezoldigingsnorm in alle gevallen het belang van de landsbegroting dient.

De overheid heeft immers geen enkel financieel voordeel bij het stellen van een bezoldigingsnorm toepasselijk op de topfunctionarissen van bijvoorbeeld een stichting zoals Algemeen Pensioenfonds Aruba. Immers, hoewel Algemeen Pensioenfonds Aruba heel vermogend is, en overigens ook geen subsidie ontvangt, genereert zij in principe geen inkomsten voor de overheid.⁷⁷ Voor zover nodig geef ik hier wellicht ten overvloede aan, dat de salarissen van Algemeen Pensioenfonds Aruba niet worden betaald door de overheid. Dit terwijl de topfunctionarissen van deze entiteit kennelijk wel financieel worden getroffen door de bezoldigingsnorm.⁷⁸ Er kan in zo een geval dus niet gezegd worden dat het stellen van de bezoldigingsnorm het belang van de landsbegroting dient. Dat de invoering van de LNT een door het Koninkrijk gestelde voorwaarde was voor liquiditeitssteun maakt dat niet anders, nu die voorwaarde tot doel had het versterken van de financiële weerbaarheid van Aruba en dus in de kern het belang van de landsbegroting dient, welk doel de bezoldigingsnorm zoals gezegd niet bereikt. Van

74 EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 50, 57 en 61 (*R.Sz./Hongarije*); EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 75 (*N.K.M./Hongarije*); EHRM 12 november 2013, 45092/07, par. 62 (*Pyramtiene/Litouwen*); EHRM 25 oktober 2012, 71243/01, par. 120 (*Vistiņš en Perepjolkins/Letland*).

75 EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 48 (*R.Sz./Hongarije*); EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 59 (*N.K.M./Hongarije*).

76 EHRM 14 mei 2013, 66529/11, par. 71 (*N.K.M./Hongarije*); EHRM 2 juli 2013, 41838/11, par. 59 (*R.Sz./Hongarije*).

77 Voor wat betreft stichtingen volgt uit de rechtspraak dat de overheid in principe geen aanspraak heeft op 'overreserves': GiEA Curaçao 24 april 2020, ECLI:NL:OGEAC:2020:109; Gemeenschappelijk Hof 4 juli 2023 en 23 januari 2024, ECLI:NL:OGHACMB:2023:112 en ECLI:NL:OGHACMB:2024:8.

78 GiEA Aruba 28 augustus 2024, ECLI:NL:OGEAA:2024:182 (*Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba/Het Land Aruba*).

een *fair balance* tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de bezoldigingsnorm en de bescherming van de fundamentele rechten van de betreffende entiteit en haar topfunctionarissen, is er dus geen sprake. Hetzelfde geldt voor de andere vermogende stichtingen⁷⁹ – en mogelijk ook voor sommige openbare rechtspersonen – die voorkomen op de bijlage⁸⁰ bij de LNT.

Bij de overheids-nv's, die trouwens in Nederland niet vallen onder de werking van de WNT,⁸¹ is het evenwel anders, omdat de overheid in geval van winst in aanmerking kan komen voor dividenduitkeringen. Volgens de bijlage bij de LNT vallen 88 entiteiten onder de werking daarvan.⁸² Van deze 88 entiteiten is het volgens de parlementaire stukken waarschijnlijk dat de bezoldigingsnorm in slechts veertien entiteiten wordt bereikt of overschreden.⁸³ Het gaat vermoedelijk om de winstgevende overheids-nv's, vermogende stichtingen en vermogende openbare rechtspersonen. Ongeveer zeven van deze veertien entiteiten zijn naar mijn inschatting vermogende stichtingen en vermogende openbare rechtspersonen.⁸⁴ Het aantal overheids-nv's onder deze veertien entiteiten is na een simpele rekensom dus op ongeveer zeven te stellen, hetgeen grofweg overeenkomt met het aantal overheids-nv's waarvan algemeen wordt aangenomen dat zij rendabel zijn. Immers, op de bijlage van de LNT staan er zestien overheids-nv's. Ongeveer de helft daarvan lijdt structureel verlies of heeft weinig tot geen bedrijfsactiviteiten. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de bezoldigingsnorm in die overheids-nv's wordt overschreden. Wanneer in aanmerking wordt genomen de hoogte van de bruto jaarsalarissen van de topfunctionarissen, het gemiddelde bruto jaarloon van de directieleden is Afl. 376.935 (€184.698),⁸⁵ en dat is waar de schoen kennelijk wringt voor de overheid,⁸⁶ dan is de conclusie dat het effectueren van de bezoldigingsnorm van Afl. 329.000 (€161.210) op de salarissen van de topfunctionarissen van deze zeven entiteiten, een minimaal effect zal hebben op de financiële resultaten van de vennootschappen in kwestie en dus indirect ook een minimaal effect op enig aan de overheid uit te keren dividend. Voor alle duidelijkheid: de salarissen van deze overheids-nv's worden ook niet door de overheid betaald. In ieder geval is het financieel nadeel voor deze topfunctionarissen bij toepassing van de bezoldigingsnorm evident groot: het gaat in de meeste gevallen om een achteruitgang in salaris van tientallen duizenden Florin per jaar en in enkele gevallen om meer dan honderdduizend Florin per jaar.⁸⁷ Het voordeel voor de overheid is

79 Bij stichtingen (en andere entiteiten) wiens activiteiten gesubsidieerd zijn door de overheid, is dat duidelijk anders.

80 De bijlage is evenwel een niet limitatieve opsomming. Entiteiten die voldoen aan de criteria genoemd in artikel 2 LNT vallen onder de werking van de LNT, ongeacht of zij staan opgenomen op de bijlage: Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 27 en Nader rapport LNT (*supra* noot 15), p. 8.

81 Artikel 1.3, lid 1, onderdeel b en c WNT.

82 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3: hoewel de Memorie van toelichting uitgaat van 90 entiteiten, staan er op de bijlage 88 entiteiten.

83 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3; Nader rapport LNT (*supra* noot 15), p. 4-5.

84 De Centrale Bank van Aruba, Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba, Stichting Fundacion Cas pa Comunidad Aruba, Stichting Lotto pa Deporte, Aruba Tourism Authority, Instituto Medico San Nicolas, en Stichting Ziekenverpleging Aruba.

85 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3-4; bij de 14 entiteiten die naar verwachting de bezoldigingsnorm bereiken of overschrijden, is het laagste bruto jaarloon Afl. 249.375 (€122.194) en het hoogste Afl. 694.984 (€340.542). Het gemiddelde is een bruto jaarloon van Afl. 376.935 (€184.698). Zie ook voetnoot 23.

86 De discussie in de parlementaire stukken gaat met name over de normering van de bezoldiging van directieleden. Uit de parlementaire stukken volgt niet dat de hoogte van de vergoeding van de leden van de toezichthoudende organen en van de consultants van de Arubaanse entiteiten excessief is en/of zorgen baart. Zie in dit kader paragraaf 2.5 en voetnoot 23.

87 Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 3-4: zie voetnoot 86.

evenwel minimaal: dit soort bedragen zijn relatief gezien minuscule voor de overheid, die immers over 2024 een begroting heeft van ruim Afl. 1,6 miljard (€ 0,78 miljard).⁸⁸ Echter, de topfunctionarissen in kwestie hebben op basis van hun overeengekomen salarissen bepaalde schulden aangegaan en een bepaalde levensstandaard opgebouwd. Toepassing van de bezoldigingsnorm zal dan ook zonder twijfel een reëel en nadelig effect hebben op het leven van de topfunctionarissen die als gevolg van de toepassing daarvan, achteruitgaan in inkomsten. Het hoeft weinig betoog dat het voordeel voor de overheid bij toepassing van de bezoldigingsnorm, niet in verhouding staat met het nadeel voor de topfunctionarissen. Hoewel dit mijns inziens een niet onbelangrijke omstandigheid van het geval is, is deze omstandigheid volgens het EHRM niet doorslaggevend,⁸⁹ wegens de ruime *margin of appreciation* die de overheid heeft bij het implementeren van dit soort maatregelen.

5.3 Treft de bezoldigingsnorm de gehele bevolking of slechts een kleine groep?

Vooropgesteld dient te worden dat de bezoldigingsnorm niet de gehele bevolking treft. Dit is in het kader van de proportionaliteitstoets van belang, omdat het EHRM de omstandigheid dat een maatregel is gericht tegen een kleine groep personen, kan laten meewegen bij de beoordeling of die maatregel proportioneel is. Ik verwijs naar de in paragraaf 5.1 geciteerde rechtspraak van het EHRM.

Zoals in 5.2 al reeds toegelicht treft de LNT officieel 88 entiteiten en, volgens de memorie van toelichting, effectief alleen veertien. Het kan dus niet anders dat de LNT effectief slechts een zeer gering aantal personen raakt. Hoewel exacte cijfers ontbreken, kan op basis van een grove schatting dus worden afgeleid dat de LNT effectief tussen 28 en 42 personen (met name de directieleden) in betekenisvolle mate raakt. Dit op een totale bevolking van ongeveer 107.000 inwoners. Dit wijst op een zeer beperkte reikwijdte van de maatregel. In ieder geval staat vast dat burgers die niet vallen onder de LNT, en dat is dus bijna de gehele bevolking, deze maatregel niet hoeven te dragen. De bezoldigingsnorm was weliswaar een van de meerdere maatregelen die de regering heeft ingevoerd ter bestrijding van de financiële crisis. De andere maatregelen hadden echter niet het karakter van definitieve inkorting op het loon en zijn dus niet geheel vergelijkbaar met de bezoldigingsnorm zoals vervat in de LNT. Hier komt nog bij dat de topfunctionarissen niet zijn uitgezonderd van de andere ingevoerde maatregelen en dus in principe ook al door die maatregelen zijn getroffen.

5.4 Is de bezoldigingsnorm een tijdelijke of een definitieve maatregel?

De LNT en de daarin vervatte bezoldigingsnorm hebben een definitief karakter. De bezoldigingsnorm kan evenwel bij landsbesluit houdende algemene maatregelen worden verhoogd⁹⁰ en

⁸⁸ Artikel 1 Landsverordening van 20 december 2023 tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024 (AB 2023 no. 68).

⁸⁹ EHRM 14 november 2017, 46184/16, par 97 (*P. Plaisier B.V. en anderen/Nederland*).

⁹⁰ Artikel 9 lid 2 LNT.

in specifieke gevallen kan de Minister belast met financiën ook besluiten om daarvan af te wijken.⁹¹ Dergelijke verhogingen en afwijkingen kunnen in principe echter niet worden afgedwongen door de getroffen topfunctionarissen.

5.5 Is compensatie verleend?

Aan de topfunctionarissen en entiteiten die door de bezoldigingsnorm zijn getroffen, is geen compensatie verleend. In geval van *deprivation of property* (onteigening) is een adequate compensatie vereist volgens het EHRM, bij gebreke waarvan er in principe geen sprake zal zijn van een *fair balance*, wegens het bestaan van een *excessive and individual burden* op de door de maatregel getroffen.⁹² In de andere in artikel 1 Eerste Protocol EVRM beschreven gevallen van inperking van het recht op eigendom, dus in geval van *control of use* en het vangnet van *peaceful enjoyment of property*, is een gebrek aan compensatie niet vereist doch wel een relevante omstandigheid van het geval.⁹³ De inkorting op de salarissen van de topfunctionarissen maken volgens het EHRM in principe een inbreuk op hun recht op *peaceful enjoyment of property*,⁹⁴ waardoor compensatie niet strikt vereist is.

De vraag of het hanteren van een overgangperiode in de LNT, gelijk moet worden gesteld met het verlenen van compensatie dient mijns inziens ontkennend te worden beantwoord.⁹⁵ Immers blijkt niet uit de parlementaire stukken dat de strekking van de overgangperiode is om te dienen als compensatie voor de inperking van het recht op eigendom. Hier komt nog bij dat de bezoldiging die wordt betaald tijdens de overgangperiode geen betaling is van de overheid aan de topfunctionaris als vergoeding voor de beperking van het recht op eigendom, doch een betaling van de entiteit aan diens topfunctionaris is als tegenprestatie voor het verrichten van de overeengekomen werkzaamheden. Het beschouwen van de overgangperiode als een vorm van compensatie voor de inperking van het recht op eigendom, komt mij dan ook als gekunsteld over.

De slotsom is dat geen compensatie is verleend, dat het gebrek aan compensatie waar het betreft de toepassing van de bezoldigingsnorm een relevante omstandigheid van het geval is en dat deze omstandigheid op zichzelf gezien niet doorslaggevend is.

91 Artikel 12 lid 1 LNT.

92 EHRM 9 februari 2023, 43932/19 en 43995/19, par. 63 (*Katona en Závorský/Slowakije*); EHRM 9 juni 2022, 22008/20, par. 54 (*Maria Azzopardi/Malta*).

93 EHRM 29 maart 2010, 34044/02, par. 91 (*Depalle/Frankrijk*); EHRM 15 februari 2001, 37095/97, par. 56 en 60-62 (*Pialopoulos en anderen/Griekenland*); EHRM 27 oktober 1994, 12539/86, par. 40 en 47-48 (*Katte Klitsche de la Grange/Italië*).

94 EHRM 15 oktober 2013, 66365/09, par. 91 (*Savickas en anderen/Litouwen*); EHRM 7 mei 2013, 57665/12 en 57657/12, par. 34 in verbinding met 26-28 (*Koufaki en Adedy/Griekenland*); EHRM 5 september 2017, 78117/13, par. 64 (*Fábián/Hongarije*); EHRM 1 september 2015, 13341/14, par. 33 en 45 (*Da Silva Carvalho Rico/Portugal*).

95 EHRM 6 juli 2010, 40349/05, par. 49 en 52 (*Yetiş/Turkije*); de overheid heeft evenwel een ruime *margin of appreciation* bij het bepalen van de (omvang van de) toe te kennen compensatie: EHRM 9 juni 2022, 22008/20, par. 55-56 (*Maria Azzopardi/Malta*).

5.6 Persoonlijke omstandigheden en goede trouw

Hoewel persoonlijke en sociale omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling van de proportionaliteit van de inbreuk, gaat dit artikel niet over een specifiek geval, waardoor persoonlijke en sociale omstandigheden verder geen grote rol spelen in deze analyse. In dit gedeelte zal de discussie worden beperkt tot de vraag over goede trouw en dus tot de vraag of de topfunctionarissen te goeder trouw arbeidsvoorwaarden hebben afgesproken. De parlementaire stukken suggereren niet dat de bedoelde topfunctionarissen niet te goeder trouw hebben gehandeld bij het overeenkomen van arbeidsvoorwaarden. In deze bijdrage zal er dus van worden uitgegaan dat de topfunctionarissen te goeder trouw arbeidsvoorwaarden hebben afgesproken.

5.7 Zijn de betrokken topfunctionarissen verantwoordelijk voor de financiële problemen van de overheid die zijn veroorzaakt door de COVID-pandemie?

Het is een gegeven dat de topfunctionarissen die getroffen worden door de bezoldigingsnorm, de COVID-pandemie niet hebben veroorzaakt en in het verlengde daarvan, ook niet de door de pandemie veroorzaakte economische en financiële crisis. De betrokken entiteiten en hun topfunctionarissen zijn dus niet verantwoordelijk voor de economische en financiële problemen die zijn veroorzaakt door de COVID-pandemie en zijn dus niet verantwoordelijk voor het probleem dat de overheid met de bezoldigingsnorm beoogt op te lossen.

5.8 Overgangsperiode

Zoals in paragrafen 2.3 en 5.5 aangegeven is de bezoldigingsnorm ingevoerd met inachtneming van een overgangsperiode. De overgangsperiode is vervat in artikel 23 LNT en komt kort gezegd erop neer, dat een voorafgaand aan de inwerkingtreding van de LNT overeengekomen bezoldiging die hoger is dan de bezoldigingsnorm, voor twee jaar ongewijzigd blijft, ook wel de eerbiedigende periode genoemd en dat vervolgens de bezoldiging gedurende een periode van drie jaar geleidelijk wordt teruggebracht tot het geldende maximum.

Noemenswaardig is dat deze overgangsperiode wezenlijk korter is dan het voorstel van de Commissie Corporate Governance, die kennelijk ingegeven door de ten tijde van de invoering in Nederland van de WNT gehanteerde overgangsperiode, adviseerde om bezoldigingen die bestonden voor invoering van de LNT en die hoger waren dan de bezoldigingsnorm, voor vier jaar ongewijzigd te laten en om vervolgens de bezoldigingen gedurende een periode van drie jaar geleidelijk terug te brengen tot het geldende maximum.⁹⁶ De door de Commissie Corporate Governance voorgestelde eerbiedigende periode van vier jaar, is dus twee keer zo lang als de eerbiedigende periode van twee jaar die uiteindelijk is vastgelegd in de LNT. Deze kortere overgangsperiode is evenwel niet onbegrijpelijk gezien de precaire financiële situatie waarin

⁹⁶ Raad van Advies 2021 (*supra* noot 12), p. 11.

Aruba verkeerde ten tijde van het voorbereiden van het wetsvoorstel.⁹⁷ Op dit punt verschilt de totstandkomingsgeschiedenis van de LNT met die van de WNT.

Een discussie over het doel en de effectiviteit van de overgangperiode is hier ook op zijn plaats. Het doel van de overgangperiode is om de topfunctionarissen tijd te geven om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe financiële situatie.⁹⁸ Het nut van de overgangperiode is mijns inziens twijfelachtig, omdat de overgangperiode het karakter heeft van uitstel en niet van afstel. Immers, ook met toepassing van een overgangperiode worden topfunctionarissen getroffen door de bezoldigingsnorm.

De overgangperiode heeft verder weinig nut bij bepaalde gebruikelijke vaste lasten, zoals bijvoorbeeld hypotheekleningen. Het zal in de regel moeilijk zijn om die volledig af te lossen binnen de overgangperiode. In ieder geval kan in redelijkheid niet verwacht worden dat topfunctionarissen tijdens de overgangperiode en ter voorbereiding van de implementatie van de bezoldigingsnorm, hun woningen verkopen. Zo ja, dan worden de betrokken topfunctionarissen mijns inziens onevenredig zwaar getroffen door de bezoldigingsnorm, waardoor er van een *fair balance* geen sprake kan zijn.

Topfunctionarissen kunnen de overgangperiode weliswaar ook gebruiken om te zoeken naar een nieuwe baan bij entiteiten die buiten de reikwijdte van de LNT vallen. Dit is ook een vorm van voorbereiding op de implementatie van de bezoldigingsnorm. Echter, gezien de beperkte omvang van de Arubaanse arbeidsmarkt en het feit dat de overgangperiode zich deels heeft afgespeeld tijdens een economische crisis, is het zeer de vraag of en in hoeverre dit een reële optie is. De specifieke omstandigheden van het geval spelen hierbij ook een rol. Immers, topfunctionarissen van bijvoorbeeld de Centrale Bank van Aruba en van het Algemeen Pensioenfonds Aruba, kunnen vermoedelijk makkelijker aan de slag in gelijkwaardige functies bij commerciële banken, dan de topfunctionarissen van bijvoorbeeld de luchthaven, waarvan er maar één is op Aruba. De topfunctionarissen van de luchthaven zullen het daarom waarschijnlijk moeilijker hebben bij het zoeken naar gelijkwaardige functies op de Arubaanse arbeidsmarkt. Voor wat betreft de discussie of de overgangperiode een vorm van compensatie is voor de inbreuk op het recht op eigendom, verwijs ik naar paragraaf 5.5, alwaar dit al reeds is behandeld.

De conclusie is dat de bezoldigingsnorm is ingevoerd met inachtneming van een overgangperiode waarvan de duur niet onbegrijpelijk is. De effectiviteit van de overgangperiode is echter twijfelachtig, omdat ook met toepassing van zo'n periode topfunctionarissen worden getroffen door de bezoldigingsnorm.

5.9 Een overige omstandigheid

In dit gedeelte wordt een omstandigheid behandeld die mijns inziens relevant is, doch die in geen van de in paragraaf 5.1 genoemde categorieën past. De door de COVID-pandemie veroorzaakte financiële crisis is al enige tijd kennelijk voorbij. De overheid heeft naar eigen zeggen over 2024 een begrotingssurplus van Afl. 70 miljoen (€ 34 miljoen).⁹⁹ Over 2023 zou dat volgens

⁹⁷ Zie ook Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 18.

⁹⁸ Memorie van toelichting LNT (*supra* noot 5), p. 18.

⁹⁹ 'Promer Minister Wever-Croes: di surplus no por traha cas', *24ora* 4 mei 2024, beschikbaar via <https://24ora.com/>.

nieuwsberichten Afl. 63 miljoen (€ 31 miljoen) zijn geweest.¹⁰⁰ De tijdelijke inkortingen op het loon van het personeel in de (semi) publieke sector, zijn ingaande 2023 volledig teruggedraaid.¹⁰¹ Per 1 mei 2023 zijn de inkortingen gedaan in de gezondheidszorg afgeschaft.¹⁰² Ook heeft de overheid een aanvang gemaakt met het verhogen van de bezoldiging van haar personeel met in totaal 11,7%: vanaf juli 2024 is een verhoging van 6% toegepast, en in januari 2025 een tweede verhoging van deze keer 5,7%.¹⁰³ In januari 2025 verlaagt de overheid ook nog de inkomstenbelasting voor, volgens berichten in de media, 21.000 burgers en 19.800 gepensioneerden.¹⁰⁴ Ook heeft de overheid het door haar aan gepensioneerden betaalde algemeen ouderdomspensioen, verhoogd met Afl. 250 (€ 123) per maand.¹⁰⁵

De realiteit is dus dat de overheid, die inmiddels beschikt over begrotingsoverschotten, de versoberingsmaatregelen heeft teruggedraaid, de salarissen in de publieke sector en het algemeen ouderdomspensioen op significante wijze heeft verhoogd, en de inkomstenbelasting voor een groot aantal burgers heeft verlaagd, op grofweg hetzelfde moment dat de bezoldigingsnorm na de overgangsperiode, feitelijk moet worden toegepast op bestaande rechtsverhoudingen. Dit trekt de noodzakelijkheid van de bezoldigingsnorm als maatregel ter bestrijding van de precaire financiële situatie van de overheid in twijfel. In ieder geval is de bezoldigingsnorm onder deze omstandigheden een merkwaardige maatregel. Immers, de LNT treft een heel selecte groep, terwijl (al dan niet vergelijkbare) maatregelen voor de rest van de samenleving kennelijk niet meer nodig zijn. Hier komt nog bij dat de bedoelde precaire financiële situatie van de overheid niet is veroorzaakt door de hoogte van de remuneratie van de topfunctionarissen. De overheid heeft als gezegd (zie 4.2. hierboven) een ruime *margin of appreciation* bij dit soort vraagstukken. Maar zelfs binnen die ruime *margin of appreciation* lijkt de bezoldigingsnorm onder de huidige omstandigheden moeilijk te verenigen met het vereiste *fair balance* tussen algemeen belang en individuele rechten. In ieder geval dient duidelijk te zijn dat de precaire financiële situatie van de overheid als reden voor invoering van de LNT, achterhaald is.

5.10 Conclusie proportionaliteit

Bij de entiteiten waar het effectueren van de bezoldigingsnorm geen enkel financieel voordeel oplevert voor de landsbegroting, zoals bij een (vermogende) stichting (zie 5.2 hierboven), kan in redelijkheid niet gezegd worden dat het stellen van de bezoldigingsnorm het belang van de

100 'Surplus den presupuesto 2023 ta significa mas espacio pa inversion', *Solo di Pueblo* 21 november 2022, beschikbaar via <https://solodipueblo.com/>.

101 'Conseho di Minister di Reino a aproba peticion di Gobierno di Aruba pa elimina e recorte di salario di empleadonan publico y semi publico', *Solo di Pueblo* 27 januari 2023, beschikbaar via <https://solodipueblo.com/>. Aan het begin van de COVID-pandemie en dus voor invoering van de LNT, zijn alle bezoldigingen in de publieke sector en een groot deel van de lonen in de semipublieke sector, tijdelijk ingekort als versoberingsmaatregel. De inkorting was in de meeste gevallen gelijk aan 12,6% van het salaris. Voor de ministers en de statenleden gold een inkorting van 25%.

102 'Dangui Oduber: A para recorte di 5.5% den cuida medico', *24ora* 2 mei 2023, beschikbaar via <https://24ora.com/>.

103 'E sindicatonan no a haya loke a pidi: ta otorga indexering den dos fase', *24ora* 29 april 2024, beschikbaar via <https://24ora.com/>.

104 'Tarief inkomstenbelasting omlaag', *Antilliaans Dagblad* 8 januari 2025, beschikbaar via <https://antilliaansdagblad.com/>.

105 'AOV-uitkering Aruba stijgt met 250 florin per maand', *Aruba.nu* 3 april 2025, beschikbaar via <https://aruba.nu/>.

landsbegroting dient. Van een *fair balance* tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de bezoldigingsnorm en de bescherming van de fundamentele rechten van de betreffende topfunctionarissen, is er reeds op deze grond mijns inziens geen sprake. Het effectueren van de bezoldigingsnorm in die gevallen levert mijns inziens dan ook strijd op met artikel I.19 Staatsregeling en artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

Voor wat betreft de topfunctionarissen van de resterende entiteiten geldt dat slechts de omstandigheid dat de bezoldigingsnorm grotendeels in theorie de landsbegroting en de toegepaste overgangperiode dient, pleiten voor de gevolgtrekking dat de effectuering van de bezoldigingsnorm proportioneel is. De overige omstandigheden pleiten juist voor het tegenovergestelde: de LNT treft effectief een zeer gering aantal personen (vermoedelijk slechts tussen 28 en 42 personen op een bevolking van ongeveer 107.000), de inbreuk op het recht op eigendom heeft een definitief karakter, er is geen compensatie verleend aan de getroffen personen, de getroffen personen hebben te goeder trouw arbeidsvoorwaarden afgesproken en zijn niet verantwoordelijk voor de financiële problemen van de overheid. Het grotendeels theoretische voordeel dat de overheid heeft bij effectueren van de bezoldigingsnorm, weegt mijns inziens echter niet op tegen het wezenlijke nadeel dat een zeer gering aantal burgers, ook met toepassing van de overgangperiode, ondervinden bij de effectuering van de bezoldigingsnorm. Temeer omdat de financiële crisis die de directe aanleiding vormde voor het introduceren van de bezoldigingsnorm al enige tijd voorbij is. De overheid beschikt immers thans over begrotingsoverschotten. Daarnaast zijn de versoberingsmaatregelen teruggedraaid, zijn aanzienlijke loonverhogingen doorgevoerd voor al het personeel in de publieke sector, is de inkomstenbelasting verlaagd voor een aanzienlijk deel van de bevolking en is het door de regering betaalde ouderdomspensioen verhoogd.

Weliswaar komt de overheid een ruime *margin of appreciation* toe, maar onder de gegeven omstandigheden lijkt de bezoldigingsnorm, zelfs binnen die ruime beoordelingsmarge, op gespannen voet te staan met het nagestreefde *fair balance* tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de LNT en de daaruit voortvloeiende inperking van het recht op eigendom enerzijds, en anderzijds de bescherming van de fundamentele rechten van de topfunctionarissen in kwestie. Er is kort gezegd geen sprake van redelijke proportionaliteit tussen de met de LNT beoogde doelen en de manier waarop de in de LNT vervatte maatregelen een zeer gering aantal personen en entiteiten zwaar treffen. De LNT plaatst dan ook een *excessive and individual burden* op de topfunctionarissen in kwestie. De slotsom is dan ook dat mijns inziens niet is voldaan aan de proportionaliteitseis.

6 Conclusie en slotopmerkingen

Centraal in deze bijdrage staat de vraag of de in de LNT vervatte bezoldigingsnorm verenigbaar is met het recht op eigendom vastgelegd in artikel I.19 Staatsregeling en in artikel 1 Eerste Protocol EVRM. De bezoldigingsnorm maakt een inbreuk op het recht op eigendom van topfunctionarissen die daardoor worden getroffen en een verlaging van hun loon (in de ruimste zin des woords) ervaren. Hoewel de bezoldigingsnorm een beperking is van het recht op eigendom van de topfunctionarissen, is die inperking voorzien van een juiste wettelijke grondslag, terwijl het beoogde doel van de inperking in het algemeen belang is. Het is echter verdedigbaar dat de meergenoemde inperking niet voldoet aan het proportionaliteitsvereiste, als gevolg waarvan het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen zoals vervat in de LNT, niet verenigbaar

is met het recht op eigendom zoals vastgelegd in artikel I.19 Staatsregeling en in artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

Het gevolg van strijdigheid met artikel I.19 Staatsregeling en artikel 1 Eerste Protocol EVRM, is dat de LNT, gedeeltelijk buiten toepassing moet worden gelaten.¹⁰⁶ Meer in het bijzonder zal de verplichting tot implementatie van de bezoldigingsnorm buiten toepassing moeten worden gelaten. Echter, de LNT voorziet in artikel 9 lid 2 en in artikel 12 lid 1, in de mogelijkheid om de bezoldigingsnorm al dan niet in specifieke gevallen te verhogen. Effectieve rechtsbescherming kan mijns inziens ook worden geboden middels verstandig gebruik door de overheid van de voormelde bevoegdheden.

106 Artikel I.22 Staatsregeling is van toepassing in geval van strijdigheid met de Staatsregeling en artikel 94 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden ('Grondwet') in geval van strijdigheid met het EVRM; zie voor wat betreft de toepasselijkheid van artikel 94 Grondwet in het Caribisch deel van het Koninkrijk, waaronder in Aruba: Gemeenschappelijk Hof 6 december 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:135, r.o. 2.8, Constitutioneel Hof Sint Maarten 8 november 2013, ECLI:NL:OCHM:2013:2, r.o. 2.3.5, en Gemeenschappelijk Hof 25 juni 2013, ECLI:NL:OGHACMB:2013:9, r.o. 2.11; Zeppenfeldt 2021 (*supra* noot 57), p. 447; Van Rijn 2019 (*supra* noot 6), p. 263-264 en 326; Rogier 2012 (*supra* noot 57), p. 92; C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 33 en 138; Hoogers & De Vries 2002 (*supra* noot 57), p. 64 en 192-193.