

Vergaderjaar 2023–2024

36 557

Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geldend voor Caribisch Nederland, met het oogmerk de rechten en verplichtingen van werkenden en ingezetenen in Caribisch Nederland te verduidelijken en te verbeteren (Wijzigingswet SZW-wetten BES 2024)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 november 2023 en het nader rapport d.d. 14 mei 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2023, nr. 2023001749, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 november 2023, No. W12.23.00215/III bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no. 2023001749, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, in overeenstemming met de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geldend voor Caribisch Nederland, met het oogmerk de rechten en verplichtingen van werkenden en ingezetenen in Caribisch Nederland te verduidelijken en te verbeteren (Wijzigingswet SZW-wetten BES 2024), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bestaat uit een aantal wijzigingen op het domein van het socialezekerheidsstelsel en de verlofregelgeving in Caribisch Nederland. Het doel hiervan is om onderdelen van dit stelsel en de verlofregelgeving naar een gelijkwaardiger niveau te brengen met Europees Nederland, om

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zo beter te kunnen voorzien in de bestaanszekerheid op de eilanden. Het voorstel is een tussenstap richting een gelijkwaardig voorzieningenniveau dat past binnen de context van Caribisch Nederland, zo blijkt uit de toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de voorgestelde aanpassingen en adviseert in de toelichting de beoogde vervolgstappen op te nemen en deze zo voortvarend mogelijk te concretiseren in samenwerking met de eilanden. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

a. Achtergrond van het wetsvoorstel

In 2018 heeft het kabinet, in reactie op het onderzoek van bureau Regioplan naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, de wens uitgesproken om «te komen tot toekomstbestendige socialezekerheidswetgeving in Caribisch Nederland, die voorziet in een evenwichtig stelsel van aanspraken, rechten, plichten en inkomenswaarborgen, dat zowel is afgestemd op de specifieke situatie in Caribisch Nederland als op hedendaagse inzichten betreffende sociale zekerheid.»² Dit wetsvoorstel beoogt hieraan een bijdrage te leveren door het sociale zekerheidsstelsel en de verlofregelgeving in Caribisch Nederland op onderdelen meer te laten aansluiten op het niveau van Europees Nederland. Dit moet de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland verbeteren.³

b. Inhoud en context van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bestaat uit een aantal maatregelen op het domein van onder meer ziekte en arbeidsongeschiktheid, verlofregelingen, kinderbijslag en de ouderdomsverzekering. Over deze maatregelen zijn meermaals gesprekken gevoerd met de openbare lichamen en de Centraal Dialogen.⁴ Uit de consultatiereacties van de openbare lichamen kan worden afgeleid dat op hoofdlijnen steun bestaat voor dit voorstel. Tegelijkertijd wordt daarin ook aangedrongen op een voortvarende beleidsinzet ten aanzien van het sociaal minimum, dat wordt gezien als belangrijke manier om de bestaanszekerheid van de inwoners te verbeteren.⁵

De toelichting vermeldt dat het kabinet zich bewust is van het belang om te werken aan bestaanszekerheid en daar ook zwaar op inzet.⁶ Erkend wordt dat voor een gelijkwaardig voorzieningenniveau meer nodig is dan dit wetsvoorstel.⁷ Volgens de toelichting vormt het voorstel wel een belangrijke aanvulling op de inspanningen van de regering om een sociaal minimum te realiseren. Daarbij wordt opgemerkt dat bestaanszekerheid breder is dan de verhouding tussen inkomsten en kosten. Ook de

² Kamerstukken II 2017/18, 34 775-IV, nr. 45, p. 7.

³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1, «Doel wetsvoorstel».

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-IV, nr. 61; Kamerstukken II, 2019/20, 35 300-IV, nr. 68; memorie van toelichting, paragrafen 2.4, 9.5 en 9.6.

⁵ Reactie Bestuurscollege van het openbaar lichaam Sint Eustatius, brief d.d. 8 november 2022 betreffende reactie op ontwerp Wijzigingswet SZW-wetten CN 2023; Reactie Bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire, brief d.d. 2 september 2022 betreffende concept-Wijzigingswet SZW-wetten Caribisch Nederland 2023; Reactie Bestuurscollege van het openbaar lichaam Saba, brief d.d. 12 september 2022 betreffende consultatie wijzigingswet SZW wetten CN 2023; Reactie Centraal Dialoog Bonaire, brief d.d. 24 augustus 2022 betreffende reactie op consultatie wijziging SZW-wetgeving.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 9.5.2.

⁷ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1, «Doel wetsvoorstel».

verbetering van randvoorwaarden, zoals passende verlofregelgeving, is van belang.⁸

c. Samenhang en perspectief

De Afdeling merkt op dat het voorzien in een evenwichtig socialezekerheidsstelsel veel inspanningen vergt. Het vraagt om een doordiening van de systematiek van sociale zekerheid met reflecties op duurzame inzetbaarheid, participatie en sociaaleconomische stabiliteit. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke (economische) context van Caribisch Nederland. Dit kan meebrengen dat in bepaalde gevallen aanvullend onderzoek nodig is om de invoering van nieuwe regelgeving nader te motiveren.⁹

Mede gelet op het absorptievermogen van Caribisch Nederland, begrijpt de Afdeling dat in dit voorstel gekozen is voor relatief beperkte aanpassingen. Wel is het wenselijk dat de toelichting inzicht biedt in de concrete vervolgstappen die gezet zullen worden om het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland verder te moderniseren.¹⁰

Het huidige stelsel berust nog grotendeels op overgezette wetgeving van de Nederlandse Antillen, terwijl de commissie-Spies in 2015 al wees op het belang van normontwikkeling op het gebied van sociale zekerheid, mede in relatie tot armoedebestrijding.¹¹

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het van belang is dat de toelichting verduidelijkt hoe het voorstel zich verhoudt tot andere voornemens of voorstellen om de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland te verbeteren. In dit verband is bijvoorbeeld het onlangs door de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland uitgebrachte rapport «Een waardig bestaan» relevant.¹²

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en op termijn (bijvoorbeeld in deel twee van het integrale wetgevingsoverzicht¹³) met de eilanden samen zo concreet mogelijke stappen te formuleren voor toekomstbestendige socialezekerheidswetgeving in Caribisch Nederland.

Met de Afdeling is het kabinet van mening dat de toelichting uitgebreider in kan gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot andere voornemens of voorstellen om de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland te verbeteren. Het kabinet streeft naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland. Net zoals de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland onderschrijft het kabinet dat er meer aspecten bijdragen aan bestaanszekerheid dan alleen financiële aspecten.

⁸ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1, «Context en achtergrond» en «Doel wetsvoorstel».

⁹ Zo kan nader onderzoek naar de wenselijke verhouding tussen loondoorbetaling door de werkgever en een uitkering (ziekengeld) bij arbeidsongeschiktheid in de rede liggen.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de onlangs aangekondigde verkenning naar de arbeidsrechtelijke verschillen tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland (Kamerstukken II 2023/24, 36 410-XV, nr. 2, bijlage 6).

¹¹ «Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland», Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300-IV, nr. 23).

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 410-IV, nr. 7.

¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200-IV, nr. 63.

De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland heeft op 6 oktober 2023 haar rapport «Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid» gepubliceerd. Net zoals in Europees Nederland, heeft de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland zich hoofdzakelijk gericht op financiële bestaanszekerheid. De Commissie pleit – naast het garanderen van voldoende inkomen – voor een met het Europees deel van Nederland zo gelijkwaardig mogelijk voorzieningenniveau voor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voorzieningen waar de Commissie op doelt bestaan onder meer uit (tot dusver ontbrekend) publiek georganiseerd openbaar vervoer, het kunnen verkrijgen van betaalbare huisvesting, water, energie en telecommunicatie en een actiever mededingingsbeleid. Maar ook het uitbreiden en moderniseren van sociale vangnetten en voorzieningen zoals een werkloosheidsuitkering, (een wettelijke grondslag voor) schuldhelpverlening en instrumenten van arbeidsinschakeling en werken met een beperking zoals deze in Europees Nederland in de Participatiewet zijn opgenomen, zijn van belang. Ook vraagt zij aandacht voor kansgelijkheid, waarin onder meer goede kwaliteit van onderwijs en (toegang tot) zorg een belangrijke rol in spelen. Bij al de bovengenoemde aspecten van bestaanszekerheid is betere samenwerking tussen openbare lichamen, Rijk en andere organisaties van essentieel belang. De ministeries in het sociaal domein – SZW, OCW, BZK en VWS – hebben met de openbare lichamen en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) afgesproken met elkaar een meer integrale aanpak te ontwikkelen en meer opgavegericht aan de slag te gaan.

Met de Kamerbrief van 2 februari 2024¹⁴ heeft het kabinet een formele reactie op het rapport gegeven van de Commissie. In de genoemde kabinetsreactie wordt ingegaan op getroffen en aangekondigde maatregelen die in lijn liggen met de korte termijnadviezen die de Commissie doet. Verdere besluitvorming over de meer lange termijn aanbevelingen, is zoals gezegd in voornoemde kamerbrief in eerste aanleg aan een nieuw kabinet. Daaronder is mede begrepen het, anders dan de maatregelen die al eerder zijn aangekondigd, zetten van concrete vervolgstappen om het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland verder te moderniseren. Fundamentele keuzes over stelselvraagstukken liggen bij een nieuw kabinet zoals het advies van de Commissie voor de introductie van een kindgebondenbudget. Het rapport van de Commissie, evenals andere relevante rapporten zoals het rapport van het Nibud «Zicht op schulden in Caribisch Nederland geven een gedegen basis om een modernisering van het socialezekerheidsstelsel verder te onderzoeken.

Daarnaast verzendt de Staatssecretaris van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties periodiek een wetgevingsoverzicht naar de Kamer. Het wetgevingsoverzicht bevat prioritaire (kader)wetgeving onder meer op het gebied van het wegwerken van «achterstallig onderhoud». Dit laat onverlet dat de toepassing van het principe van «comply or explain» een continu proces is met als uiteindelijk doel het voor de openbare lichamen realiseren van een gelijkwaardiger voorzieningenniveau.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de memorie van toelichting aangepast. De analyse van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland zoals die tot uitdrukking komt in het rapport is nu expliciet benoemd in de memorie van toelichting, evenals de kabinetsreactie en het door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties periodiek aan de Tweede Kamer toegezonden wetgevingsoverzicht. Hiermee wordt het onderhavige wetsvoorstel in een breder kader geplaatst.

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410-IV, nr. 43

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op enkele punten aan te passen. Enkele voorgestelde wetteksten zijn eenvoudiger opgeschreven. Daarbij is het wetsvoorstel nagelopen op uniformiteit in gehanteerde woordkeuze, begrippen en definities. De aangebrachte beleidsinhoudelijke wijzigingen worden hierna beschreven.

1. Waar in het wetsvoorstel werd gesproken over «terugkeer naar zijn werk of naar ander werk» is dit gewijzigd in «werkherleving» en waar gesproken werd over «passende arbeid» is dit gewijzigd in «zijn normale arbeid».
2. Aan artikel 1614cb BW BES is een vijfde lid toegevoegd dat regelt dat het kortdurend zorgverlof van ten hoogste twee maal de arbeidsduur per week over een periode van twaalf maanden geldt.
3. In artikel 1614cd BW BES is een bepaling opgenomen overeenkomstig de Wet arbeid en zorg.
4. Een nieuw artikel 1614cf BW BES is opgenomen dat tot doel heeft te verduidelijken dat het calamiteitenverlof, het zwangerschaps- en bevallingsverlof, het kortdurend zorgverlof en het geboorteverlof niet als vakantie kunnen worden aangemerkt, behoudens de naar analogie van de Wet arbeid en zorg voor het calamiteitenverlof opgenomen uitzonderingsmogelijkheid.
5. In artikel 13 Wet algemene ouderdomsverzekering BES (AOV BES) en artikel 16 Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES (AWW BES) is de bepaling over het betalen pensioenuitkering naar het buitenland aangepast.

Voorts is in artikel 26, eerste lid, AOV BES en artikel 29, eerste lid, AWW BES een verwijzing naar de Wet loonbelasting BES en wet inkomstenbelasting BES gecorrigeerd.

6. De voorgestelde wachtdagenregeling in artikel 5, eerste lid van de OV BES en artikel 5, eerste lid van de ZV BES is aangepast om duidelijk te maken dat de drie wachtdagen betrekking hebben op werkdagen waarover normaliter recht op ongevallen- of ziekengeld zou zijn geweest.
7. In de in artikel 5, achttiende lid van de OV BES en artikel 5, tiende lid van de ZV BES voorgestelde delegatiebepaling is toegevoegd dat deze betrekking heeft op «bepaalde situaties of groepen werknemers».
8. In artikel 6, derde lid (nieuw) OV BES en artikel 6, derde lid ZV BES is ingevoegd: «naar zijn oordeel».
9. In artikel 7, eerste lid, OV BES en artikel 7, eerste lid, ZV BES is het aanvankelijk opgenomen onderdeel h geschrapt.
10. Aan artikel 7 OV BES is een lid overeenkomstig artikel 7, derde lid ZV BES toegevoegd, dat regelt dat het recht op ongevallengeld ontstaat of herleeft met ingang van de dag dat een uitsluitingsgrond als bedoeld in het eerste lid zich niet langer voordoet en de werknemer overigens voldoet aan de bepalingen van de wet.
11. In artikel 1 ZV BES komt de uitsluitingsgrond voor werknemers die als regel minder dan twaalf achtereenvolgende dagen in dienst zijn te vervallen.
12. Artikel 3, tweede lid, van de ZV BES komt te vervallen.

Tevens is de memorie van toelichting in lijn met bovengenoemde wijzigingen aangepast.

Ik verzoek U in overeenstemming met de Minister voor Rechtsbescherming het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten