

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen
Mevrouw drs. C.J. Schouten
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie

Uw referentie

Datum 17 augustus 2022
Betreft Wijzigingswet SZW-wetten Caribisch Nederland 2023

Geachte mevrouw Schouten,

Op 14 juli 2022 is de *Wijzigingswet SZW-wetten Caribisch Nederland 2023* voor advisering aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De adviestermijn van ATR verloopt op 22 augustus 2022.

Context en inhoud van het voorstel

Sinds 2010 is het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland slechts beperkt in lijn gebracht met de situatie in Europees Nederland. De bestaanszekerheid van inwoners in Caribisch Nederland is daardoor onder druk komen te staan. In verschillende onderzoeken is dit beeld bevestigd.¹ In 2018 heeft het kabinet een uitgebreide set maatregelen aangekondigd om de armoedeproblematiek aan te pakken.² De inzet van het kabinet daarbij is om te komen tot een gelijkwaardig voorzieningenniveau met Europees Nederland met oog voor de specifieke context van Caribisch Nederland. Eén van de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd is het moderniseren van het socialezekerheidsstelsel. Met deze modernisering beoogt het kabinet een toekomst-bestendig socialezekerheidsstelsel op te zetten, welke voorziet in een evenwichtig stelsel van aanspraken, rechten, plichten en inkomenswaarborgen. Dit stelsel moet afgestemd zijn op zowel de specifieke situatie in Caribisch Nederland, als op hedendaagse inzichten betreffende sociale zekerheid. Dit voorstel werkt het voornemen om de sociale zekerheidswetgeving te moderniseren uit. Het voorstel bevat in de aard zeer verschillende wijzigingen voor verschillende doelgroepen. De belangrijkste wijzigingen zijn te vatten in een paar categorieën:

1. Ziekte en arbeidsongeschiktheid;
2. Verlofregelingen;
3. Kinderbijslag;
4. Ouderdomsverzekering;

¹ Het betreft bijvoorbeeld het onderzoek uit 2015 van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland, *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Europees Nederland*, waarin is aangegeven dat veel inwoners niet rond komen en een sociaal minimum ontbreekt. In 2018 heeft onderzoeksbureau Regioplan in het rapport, *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*, op basis van empirisch onderzoek vervolgens gekeken hoe hoog de inkomens in Caribisch Nederland zijn en dit vergeleken met het sociaal minimum. Ook hier was de conclusie dat er veel armoede is.

² Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-IV-45.html>.

Ad 1. Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Het vangnet voor werknemers in Caribisch Nederland die wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid (tijdelijk) niet kunnen werken is een inkomensvangnet. Een knelpunt van het huidige stelsel is dat een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers ontbreekt. Ook ontbreken (financiële) prikkels om ziekteverzuim te voorkomen en beperken. Dit voorstel brengt daar verandering in. Het introduceert prikkels in het socialezekerheidsstelsel waarmee verzuim tot een minimum wordt beperkt en de terugkeer in het arbeidsproces wordt bespoedigd. De belangrijkste prikkel is de verplichting dat de werkgever re-integratie moet bevorderen en de werknemer daaraan mee moet werken.

Ad 2. Verlofregelingen

Het verlofstelsel op Caribisch Nederland is minder uitgebreid dan in Europees Nederland. Zo ontbreekt een wettelijke basis voor zorgverlof. Doordat het verlofstelsel minder uitgebreid is, bestaat het risico dat werknemers werk en privé moeilijk kunnen combineren. Dit voorstel breidt het verlofstelsel daarom uit.

Ad 3. Kinderbijslag

Ouders die financiële ondersteuning voor de zorg van hun kind nodig hebben worden nog onvoldoende ondersteund. Dit voorstel voert daarom twee wijzigingen door in het stelsel van de kinderbijslag. De eerste wijziging ziet op de uitbreiding van de doelgroep. Ouders van kinderen die vanwege medische redenen langdurig binnen een zorginstelling van één van de openbare lichamen verblijven, kunnen voortaan ook kinderbijslag krijgen. De tweede wijziging betreft het opnemen van een grondslag voor het uitkeren van dubbele kinderbijslag voor ouders van thuiswonende kinderen die intensieve zorg behoeven.

Ad 4. Ouderdomsverzekering

Het huidige pensioenstelsel is niet meer van deze tijd. Het stelsel wordt daarom gewijzigd. Zo wordt de pensioengerechtigde leeftijd met ingang van 2030 verhoogd naar 66 jaar. Verder wordt de duurtetoeslag voor inwoners op Sint Eustatius en Saba afgebouwd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland onder druk staat. Het huidige socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland borgt de bestaanszekerheid dus niet voldoende. De belangrijkste reden hiervoor is dat het socialezekerheidsstelsel sinds de staatkundige transitie in 2010 beperkt is aangepast aan de hedendaagse inzichten op het gebied van sociale zekerheid. De noodzaak tot het treffen van maatregelen in meer algemene zin is daarmee voldoende onderbouwd.

Het nut van de maatregelen is echter minder duidelijk. Dit komt in de eerste plaats doordat de toelichting twee verschillende en vage (hoofd)doelen bevat.³ De doelen bevatten termen als 'een bijdrage leveren aan', 'toekomstbestendig' en 'evenwichtig'. De toelichting maakt vervolgens niet duidelijk wat dit in de praktijk betekent. Verder lijken de ingezette middelen op het oog helder en logisch. Uit de motivering blijkt echter niet hoe deze middelen zich verhouden tot het (hoofd)doel van het voorstel. Het is daarmee niet mogelijk om een oordeel te vellen over het doelbereik van de afzonderlijke maatregelen. Om deze zorgpunten te adresseren acht het college het wenselijk dat één concreet hoofddoel wordt opgenomen. Het college vindt het aanvullend wenselijk dat per afzonderlijke maatregel een meetbaar doel wordt opgenomen. Op deze manier is het mogelijk om te monitoren in hoeverre de maatregelen succesvol zijn en kan adequaat worden bijgestuurd wanneer dat niet het geval blijkt.

1.1 Het college adviseert om één concreet hoofddoel op te nemen in de toelichting. Het adviseert aanvullend per afzonderlijke maatregel een meetbaar doel op te nemen zodat duidelijk is wanneer het hoofddoel is bereikt.

Het is verplicht om bij wets- en beleidsvoorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden een evaluatieparagraaf op te nemen waarin staat aangegeven of en hoe het voorstel geëvalueerd gaat worden. In de evaluatieparagraaf moet vervolgens worden toegelicht hoe deze evaluatie eruit ziet. Het college constateert dat, hoewel de wijzigingen substantieel zijn, een evaluatieparagraaf in het voorstel ontbreekt. Het college benadrukt daarbij dat het belang van een evaluatie groter is wanneer, zoals in dit geval, twijfels bestaan over het doelbereik van het voorstel.

1.2 Het college adviseert een evaluatieparagraaf op te nemen in het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bevat geen analyse van overwogen alternatieven. Het college wordt verder ook niet in staat gesteld om een beeld te vormen van eventueel minder belastende alternatieven. Een concreet hoofddoel en een meetbaar doel per maatregel ontbreken. Hierdoor is geen beeld te vormen van andere (minder belastende) manieren waarmee de doelen kunnen worden gerealiseerd. Dat neemt echter niet weg dat de toelichting wel een analyse van de overwogen (minder belastende) alternatieven moet bevatten. Het is wenselijk dat deze – na het opnemen van een meetbaar doel per maatregel – alsnog wordt toegevoegd.

2.1 Het college adviseert per maatregel inzicht te geven in de overwogen (minder belastende) alternatieven.

³ De toelichting bevat een beschrijving van het hoofddoel (p.1): 'het hoofddoel van het voorstel is om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de bestaanszekerheid van inwoners van Caribisch Nederland en het socialezekerheidsstelsel verder richting het niveau van de regelgeving in Europees Nederland te brengen.' Verderop in de toelichting staat in de passage over doeltreffendheid en doelmatigheid een andere beschrijving van het doel. Hier staat (p.17): 'het doel van de 'Wijzigingswet SZW-wetten Caribisch Nederland 2023' is verder te werken naar een toekomstbestendig socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland dat voorziet in een evenwichtig stelsel van aanspraken, rechten, plichten, en inkomenswaarborgen.'

3. Werkbaarheid

Om te bepalen of de maatregelen werkbaar zijn voor hen die wetgeving moeten naleven is het van belang dat de maatregelen met de relevante (vertegenwoordigers van) doelgroepen zijn afgestemd. In de toelichting staat dat de maatregelen op het gebied van ziekte, arbeidsongeschiktheid en verlof meermaals zijn besproken met de Centraal dialoog Bonaire en de Central Dialogue Statia. Werkgevers en werknemers zijn dus actief betrokken bij de voor hen relevante onderwerpen uit het voorstel. Het college heeft geen vragen over de betrokkenheid van bedrijven bij het ontwerp van het voorstel. Uit de toelichting blijkt echter niet of burgers betrokken zijn bij de totstandkoming van de maatregelen. Bovendien is niet duidelijk op welke wijze is geborgd dat de maatregelen doenbaar zijn voor burgers.

3.1 Het college adviseert nader toe te lichten op welke wijze burgers zijn betrokken bij de totstandkoming van de maatregelen en op welke wijze is gewaarborgd dat de maatregelen doenbaar zijn voor burgers.

4. Gevolgen regeldruk

In de regeldrukparagraaf staat dat werkgevers eenmalig kennis moeten nemen van de wijzigingen op het gebied van ziekte, arbeidsongeschiktheid en de verlofregelingen. De kennisnamekosten voor deze bedrijven bedragen 50.000 euro. Aanvullend is aangegeven dat werkgevers eenmalig implementatiekosten hebben om de noodzakelijke systeemwijzigingen ten aanzien van verlof en re-integratie door te voeren. Deze kosten hiervan bedragen 25.000 euro. Tot slot is nog aangegeven dat de aanpassing bij de vakantie-regeling, afhankelijk van de wijze waarop werkgevers verlofdagen bijhouden, in meer of mindere mate, extra kosten zullen maken vanwege de noodzakelijke aanpassingen van de systemen.

Het college constateert dat de regeldrukparagraaf incompleet is. Een kwalitatieve beschrijving en kwantitatieve analyse op handelniveau per maatregel ontbreekt. Hierdoor is niet duidelijk welke handelingen werkgevers, werknemers en burgers moeten verrichten om de voorgestelde wijzigingen uit te voeren. De paragraaf biedt verder geen inzicht in de omvang van de doelgroep(en) die de maatregelen moeten naleven. Door het ontbreken van deze gegevens is het bovendien niet mogelijk de berekeningen die wel in de paragraaf staan op waarde te schatten. Tot slot is het opvallend dat in de regeldrukparagraaf alleen aandacht is voor de regeldruk voor werkgevers. Werknemers en burgers komen niet aan bod.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf kwalitatief en kwantitatief op het niveau van handelingen uit te werken, conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

De bestaanszekerheid in Caribisch Nederland staat onder druk. De noodzaak tot het treffen van maatregelen in meer algemene zin is daarmee onderbouwd. De vraag is echter of met de voorgestelde maatregelen de bestaanszekerheid wel geborgd wordt. Een concreet hoofddoel en een meetbaar doel per maatregel ontbreekt in de toelichting. Hierdoor is het niet mogelijk om te bepalen of en wanneer de (hoofd)doelen zijn bereikt. De toelichting beschrijft verder niet of er minder belastende alternatieven zijn onderzocht. Bij de werkbaarheid is het verder onduidelijk op welke wijze burgers zijn betrokken bij de totstandkoming van het voorstel en of de wijzigingen doenbaar zijn. De regeldrukparagraaf

is tenslotte incompleet. Een kwalitatieve beschrijving en een kwantitatieve analyse op het niveau van handelingen ontbreekt.

Gelet op deze bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.


Voorzitter


Secretaris