



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Soaciale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn  
Dhr. Ing. H. Koeiman  
Alhier.

Datum: Willemstad, 15 juni 2020

Ref.nr.: 075/2020-SER

Betref: Advies betreffende de ontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering ter vaststelling van onder meer een verlengde eigen risicoperiode voor de werkgever (zaaknummer 2020/050083, ref.nr. 060/2020-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 14 mei 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering ter vaststelling van onder meer een verlengde eigen risicoperiode voor de werkgever (zaaknummer 2020/050083, ref.nr. 060/2020-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van de SER op 12 juni 2020.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de plenaire vergadering van 12 juni 2020 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken  
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur  
De Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW)  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

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

[www.ser.cw](http://www.ser.cw)



---

## Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding



## Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen .....	1
1. Inleiding.....	7
2. Standpunt van de SER .....	9
2.1 Adviesverzoek.....	9
2.2. Strekking van het ontwerp .....	10
2.2.1 Beleidsmatige inkadering ontbreekt.....	11
2.3 Maatregelen nader bekeken .....	12
2.3.1 Definitie begrip 'losse werknemer' .....	12
2.3.2 Passende arbeid .....	16
2.3.3 Werkelijke waarde dagloon.....	22
2.3.4 Uitbreiding eigen risicoperiode voor werkgever - Carendagen.....	24
2.3.5 Recht op ziekgeld gekoppeld aan inschrijving SVB .....	27
2.3.6 Verhoging van boetebedragen/Administratieve sancties en strafbepalingen.....	28
2.3.7 Overige opmerkingen.....	29
2.4 Financiële en sociaaleconomische gevolgen .....	31



**Advies van de Sociaal-Economische Raad betreffende de ontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering ter vaststelling van onder meer een verlengde eigen risicoperiode voor de werkgever (zaaknummer 2020/050083, ref.nr. 060/2020-SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 12 juni 2020.**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 14 mei 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) door tussenkomst van de Raad van Ministers, om advies uit te brengen ter zake de ontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering ter vaststelling van onder meer een verlengde eigen risicoperiode voor de werkgever (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp).
- In de considerans van de ontwerplandsverordening is opgenomen 'dat het wenselijk is de Landsverordening Ziekteverzekering te wijzigen teneinde de mogelijkheid te openen om onder meer de definitie van losse arbeiders nader te concretiseren, de korte periode van eigen risico voor de werkgever te verlengen met een paar dagen en deze volledig ten laste te laten komen van de werkgever.'
- In het algemene deel van de bij het ontwerp behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt nader gespecificeerd dat het bij onderhavige wijziging gaat om onder meer:
  - a. het begrip 'losse werknemer' nader te definiëren;
  - b. het begrip 'normale arbeid' uit te breiden met andere 'passende arbeid';
  - c. te laag aangegeven daglonen op hun werkelijke waarde vast te laten stellen door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB);
  - d. het recht op ziekgeld te verbinden aan inschrijving bij de SVB;
  - e. de al bestaande eigen risicoperiode voor de werkgever uit te breiden (uitbreiding van de zogenaamde Carensdagen); en
  - f. de bestaande boetebedragen te verhogen.
- De SER vraagt zich allereerst af of, procedureel gezien, het correct is dat een wetsvoorstel ter advisering wordt voorgelegd aan de SER en gelijktijdig aan de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer voor een financiële toetsing.
- Los van het feit dat niet alle beleidsmatige facetten zijn doorlopen in het ambtelijke voorbereidingstraject acht de SER het, mede ter waarborging van de zorgvuldigheid, kwaliteit en integriteit van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces, niet raadzaam dat aan de RvM ter beraadslaging en besluitvorming een actueel en relevant stuk wordt voorgelegd dat in beleidsmatig en financieel opzicht nog onafgerond c.q. onvolledig is en dientengevolge nog niet-beslissingsrijp dan wel gereed is voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.
- De SER is verder van mening dat de considerans niet overeenkomt met wat het ontwerp in essentie beoogt. De SER kan zich op grond van zijn analyse niet aan de indruk onttrekken dat de maatregelen die in onderhavig ontwerp worden voorgesteld bezuinigingsmaatregelen zijn die bedoeld zijn om aan de taakstelling van de SVB met betrekking tot verlaging van de kosten te voldoen zoals vastgelegd in het Groeiakkoord, waarbij deze maatregelen in feite extern op werkgevers en werknemers worden afgewenteld.

- De SER merkt daarbij op dat in de MvT evenwel slechts in zeer beperkte mate wordt ingegaan op de financiële gevolgen van het ontwerp en dat de sociaaleconomische aspecten en gevolgen van het ontwerp vrijwel helemaal niet aan bod komen.
- In de MvT wordt niet expliciet uiteengezet binnen welke bredere beleidskaders onderhavig ontwerp gezien moet worden. Ook blijft onvermeld dat de maatregel 'Carensdagen' in het Groeiakkoord staat opgenomen als kostenverlagende maatregel en dat het land Curaçao binnen het kader van het versterken van het financieel beheer de landsbijdrage aan de SVB zodanig zal vaststellen 'dat het uitvoeringsorgaan sterk geprikkeld wordt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar taken te vergroten'.
- De SER acht het imperatief dat de maatregelen in de MvT beleidsmatig ingekaderd worden en dat daarbij expliciet wordt aangegeven hoe deze maatregelen bijdragen aan het realiseren van de in dat kader beoogde doelstellingen en mijlpalen. Binnen dit kader acht de SER het eveneens imperatief dat de SVB kenbaar maakt welke ombuigingsmaatregelen binnen de bank zelf worden getroffen om de doeltreffendheid en doelmatigheid, met name van het financieel en materieel beheer, van de SVB dusdanig te verhogen dat de SVB *lean* en *mean* kan opereren; slank, efficiënt en doelgericht en 'met minder meer doen' ten behoeve van kwalitatief hoogwaardige (en betaalbare) dienstverlening.
- In onderhavig ontwerp wordt het begrip 'losse werknemer' gherdefinieerd. Ten opzichte van de huidige definitie behelst de nieuwe definitie de volgende wijzigingen: a) de voorwaarde dat het minimale aantal van twaalf dagen per maand aaneengesloten dient te zijn, komt te vervallen; b) het criterium dat voor eenzelfde werkgever arbeid (minimaal twaalf dagen per maand) arbeid dient te worden verricht, is toegevoegd; en c) de voorwaarde dat voor eenzelfde werkgever op een gewerkte dag gemiddeld ten minste drie aaneengesloten uren dient te worden gewerkt, is eveneens toegevoegd.
- Het doel van de herdefiniëring van het begrip 'losse werknemer' lijkt te zijn het 'verminderen van misbruik' en het 'uitbannen van onrechtvaardigheden' ten aanzien van uitkeringen in geval van arbeidsongeschiktheid bij ziekte. De SER vraagt zich af of de in de MvT geschetste situatie wel een juiste voorstelling van zaken weergeeft.
- De SER betwijfelt bovendien of de herdefiniëring van het begrip 'losse werknemer' feitelijk het vermeende misbruik tegengaat. Immers het wegnemen van de voorwaarde 'aaneengesloten' ten aanzien van het al bestaande criterium 'twaalf dagen per maand' zal daartoe geen verschil maken. Evenmin geldt dit voor het aanvullende criterium 'drie aaneengesloten uren'. In artikel 1614da van het Burgerlijk Wetboek is al bepaald dat bij elke oproep van een oproepkracht minimaal voor drie uur loon moet worden betaald, waarover premie wordt geheven. Mogelijk misbruik is daarmee ingeperkt, maar zeker niet 'uitgebannen'. Het aanvullende criterium 'voor eenzelfde werkgever' brengt mogelijk juist 'onrechtvaardigheid' met zich mee. Een werknemer die bij meerdere werkgevers werkzaam is, maar voor eenzelfde werkgever voor minder dan twaalf dagen per maand, maar die als zodanig in totaal meer dan 12 dagen per maand werkzaam is, komt niet meer in aanmerking voor een uitkering van ziekgeld ter waarde van 80% van zijn totale inkomen, omdat hij niet aan de nieuwe voorwaarde van twaalf uur werkzaam bij eenzelfde werkgever voldoet.
- Tegen deze achtergrond is het wellicht raadzaam om het begrip losse werknemer te verlaten. De SER acht het van belang dat voor eenieder die werkt, onafhankelijk van het aantal dagen en uren, er een regeling bestaat ter tegemoetkoming van de gederfde inkomsten door ziekte. De

tegemoetkoming dient uiteraard in verhouding te staan tot het verdiende salaris, waarover premie dient te zijn afgedragen. Binnen dit kader vraagt de SER zich ook af of het criterium van twaalf werkdagen per maand om voor de Ziekteverzekering-regeling in aanmerking te komen nog wel past binnen de huidige situatie op de arbeidsmarkt, waar het verschijnsel van flexibele arbeid steeds meer zijn intrede doet en waartoe de huidige regeling mogelijkwerwijs een belemmering kan vormen. Bovendien werkt een dergelijke voorwaarde de informele economie in de hand, hetgeen de SER ongewenst acht.

- In onderhavig ontwerp wordt de definitie van 'arbeidsongeschiktheid' gewijzigd in de zin dat de zinsnede 'om zijn normale arbeid te verrichten' wordt vervangen door: 'om zijn normale of een ander, door de bank voor hem geschikt geacht passende arbeid te verrichten.' 'De bank' betreft hier de SVB. De SER concludeert op basis van zijn analyse dat de reikwijdte van de definitie van het begrip 'passende arbeid' dusdanig wijdlopijg is dat deze multi-interpretabel en arbitrair kan worden toegepast. In arbeidsrechtelijke en wetstechnische zin is het begrip 'passende arbeid' naar de mening van de SER in onderhavig ontwerp op essentiële onderdelen te weinig uitgekristalliseerd en te weinig voldragen, vanwege het ontbreken van nadere regels ten aanzien van de interpretatie en de toepassing van het begrip 'passende arbeid' en vanwege tal van onduidelijkheden omtrent de rechten en de plichten van zowel de werknemer als de werkgever. Naar de mening van de SER kan de regeling zoals deze nu is verwoord stuiten op praktische uitvoeringsproblemen.
- Verder merkt de SER is dat de maatregel nog moeilijker uitvoerbaar is met onder meer de bepaling dat de werknemer hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, arbeidsongeschikt kan worden verklaard.
- In dit verband vraagt de SER zich in alle ernst af wat de regeling beoogt: dat met de introductie van de maatregelen 'passende arbeid' en 'gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid' reïntegratie succesvol zal verlopen ten behoeve van de werknemer en de werkgever? Naar de mening van de SER wordt daarmee de complexiteit van het gehele proces van reïntegratie ernstig onderschat. Uit tal van internationale onderzoeken komt naar voren dat om reïntegratie van een langdurig zieke werknemer succesvol te laten verlopen er zowel van de zijde van de werknemer als van de zijde van de werkgever interventies noodzakelijk zijn die aanzienlijk verder reiken dan de introductie van de maatregelen 'passende arbeid' en 'gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid'. In het verlengde hiervan en vanuit de verplichting die bij de werknemer is komen te liggen om 'door de bank voor hem geschikt geacht passende arbeid' te aanvaarden, bevreemdt het de SER ten zeerste dat er in onderhavig ontwerp geen inspanningsverplichting staat opgenomen voor de werkgever om de verzekerde te reïntegreren in dit passende werk indien dat voorhanden is.
- Een inspanningsverplichting draagt bij aan een *'level playing field'* tussen bedrijven, draagt bij aan het zoveel mogelijk behartigen van het wederzijds belang van werkgevers en werknemers, en draagt bij aan het meer beheersbaar maken van sociale, economische en financiële kosten die gemoeid zijn met ziekte van werknemers. Uiteraard staan tegenover een dergelijke reïntegratieverplichting van de werkgever ook verplichtingen van de verzekerde om alle medewerking te verlenen aan het vergroten van de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid.
- Daarnaast dringt zich ook de vraag op, hoeveel kosten meer SVB, naast de ruim 14 miljoen aan administratiekosten voor de ZV/OV, zal moeten maken om, enerzijds, zich middels een analyse van de organisatiestructuren en diverse veelal gecombineerde functies en taken van doorgaans relatief kleine ondernemingen goed op de hoogte te stellen van de organisatie, en om vervolgens, anderzijds, een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over beschikbaarheid van passende arbeid



binnen die onderneming met het oog op het besparen op uitkeringen voor kort verzuim. De SVB beoogt hiermee als het ware om op de stoel van de ondernemer te gaan zitten om te bepalen of er binnen de organisatie wel of geen passende arbeid voorhanden is. Het ligt voor de hand dat er op dit punt een behoorlijke kosten-batenanalyse plaatsvindt.

- Onderhavig ontwerp voorziet ook in de mogelijkheid dat de SVB, indien zij vermoedt dat het dagloon van een werknemer te laag is aangegeven, de hoogte van het dagloon kan vaststellen. Indien de werknemer dit betwist ligt de bewijslast bij de werknemer. De SER is van oordeel dat bij een nadere bepaling van de hoogte van het dagloon door de SVB gebruik gemaakt dient te worden van objectieve en transparante maatstaven; een vermoeden is subjectief en voldoet derhalve niet daaraan. Daarbij is de SER is van oordeel dat indien de SVB een ander dagloon vaststelt, de bewijslast hiervoor bij de bank moet komen te liggen.
- De verlenging van de zogenaamde Carensdagen betreft één van de kernwijzigingen in onderhavig ontwerp. Carensdagen zijn de dagen waarop bij ziekte geen recht op ziekengeld geldt, de 'eigen risico'-periode. De wijzigingen ten opzichte van de bestaande bepaling betreffen:
  1. de verlenging van de Carensdagen van drie dagen naar zes dagen;
  2. de verlegging van de betaling van de Carensdagen naar de werkgever/werknemer bij langduriger ziekte dan de termijn van de Carensdagen en in geval van ziekenhuisopname in de periode van de Carensdagen; en
  3. het ingaan van het recht op ziekengeld op de eerstvolgende werkdag in plaats van de zesde dag na ziekmelding, indien de zesde dag valt op een officiële vrije dag of op een anderszins voor de werknemer geldende vrije dag.
- Op basis van de in de MvT gegeven toelichting, wordt het gehele risico bij ziekte bij de werkgever en werknemer neergelegd. Samengevat stelt de SER dat de voorgestelde maatregel 'verlenging van Carensdagen' geen deugdelijke onderbouwing kent. De noodzaak hiertoe wordt niet als een financieel-gedreven beweegreden verwoord - terwijl dit volgens de SER wél de beweegreden is - maar wordt omfloerst door allerlei argumenten waarvan de SER sterk de validiteit betwijfelt. Opmerkelijk acht de SER het gegeven dat ook hier de financiële en sociaaleconomische gevolgen van de maatregel nauwelijks of niet aan bod komen in de MvT. Dit wordt door de SER als een fundamentele ommissie gezien in onderhavig ontwerp.
- Waarom de SVB-cijfers van kort verzuim van negen jaar geleden worden gebruikt, terwijl de jaarrekening 2018 gereed is, is voor de SER geheel niet duidelijk. Dit vergt een nadere toelichting.
- Opmerkelijk is dat het punt van overeenkomstige besparingen in de administratiekosten niet aan de orde komt. Geconcludeerd kan worden dat het ZV-fonds op zichzelf niet duurzaam gezond is. In het Groeiakkoord wordt in algemene zin over het financieel beheer van de SVB het volgende opgemerkt: 'Om de komende jaren een financieel solide beleid te voeren zal het land Curaçao de landsbijdrage SVB zodanig vaststellen dat het uitvoeringsorgaan sterk geprikkeld wordt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar taken te vergroten.' Volgens de SER dient de SVB te komen tot een *lean* en *mean* organisatie, die op efficiënte en doeltreffende wijze kwalitatief hoogwaardige diensten verleent. In het kader van onderhavig ontwerp acht de SER het van belang dat de SVB dusdanige maatregelen neemt dat tot een dergelijke organisatie kan worden gekomen, alvorens eventueel met maatregelen te komen op het gebied van de hoogte van premie, hoogte van ziekengeld, toegankelijkheid tot de ZV-regeling, aantal Carensdagen, 'passende arbeid', e.d. Daarbij is de SER eveneens van mening dat een eventuele lastenverzwaring niet eenzijdig ten laste dient te komen van werkgevers.

- Een wijziging die in de MvT evenmin wordt toegelicht betreft een wijziging van artikel 5, die erop neerkomt dat de SVB de huidige betalingstermijn voor de uitbetaling van ziekgeld aan de werkgever verlengt van zeven dagen naar drie maanden. De SER moet helaas opnieuw constateren dat met name vanuit een - weliswaar niet verwoord - belang van de SVB de wijzigingen lijken te zijn ingegeven en dat daarbij in onvoldoende mate de belangen van de werknemers en de werkgevers in ogenschouw worden genomen. De SER acht een verlenging van de betalingstermijn zeer ongewenst, en dringt er opnieuw bij de SVB op aan om de organisatie en de primaire processen dusdanig in te richten dat er sprake is van een *lean* en *mean* organisatie, hetgeen in dit geval betekent dat de SVB op snelle en efficiënte wijze de betaling aan de werkgever verricht binnen de huidige termijn van zeven dagen. Vaak is de werknemer ook daarvan afhankelijk; het is voor hem van belang het inkomen tijdig te kunnen ontvangen.
- De SER betwijfelt ten eerste de stelling in de MvT dat de financiële implicaties van de maatregelen geen grote impact op de verzekerden, werkgevers en de SVB zouden hebben. Naar de mening van de SER kunnen de maatregelen zelfs contraproductief zijn, in de zin dat deze een 'driving-out' effect kunnen hebben, omdat er extra risico's en kosten gelegd worden bij werkgevers en ook werknemers minder baat hebben bij de nieuwe maatregelen, nog daargelaten dat als er geen grote impact wordt verwacht, waarom dan schaarse wetgeving- en adviescapaciteit hiervoor ingezet wordt. Ook is hierdoor niet duidelijk of hiermee bedoeld wordt dat het leidmotief van deze exercitie, het terugdringen van de uitgaven, in 2011 gesteld op 3 miljoen, als geen grote impact wordt beschouwd. De vraag naar een kosten-batenanalyse dringt zich weer op nu in het Groeiakkoord (p. 9) kan worden vastgesteld, dat de verlenging van de Carensdagen Naf. 5 miljoen per jaar op moet brengen.
- In bovenstaand verband is het de SER gebleken, dat het recht op ziekgelduitkering eerst op de eerstvolgende werkdag na de zesde dag van arbeidsongeschiktheid in zal gaan. Ten opzichte van de huidige regeling waarin het recht op ziekgelduitkering reeds in gaat vanaf de eerste dag van ziekte indien de ziekte langer dan drie dagen heeft geduurd, komt het de SER voor dat het in geen geval om een beperkte impact zal gaan: Naf. 5 miljoen is krap 20 procent van het totaal aan ZV-uitkeringen in 2018, als het om vijf dagen zou gaan. Het huidig voorstel gaat uit van zes dagen, hetgeen een dienovereenkomstige stijging van de besparingen suggereert.
- Samengevat brengen de maatregelen de volgende risico's en extra kosten met zich mee:
  - Het niet meer verstrekken van ziekgeld betreffende de eerste zes dagen van ziekte van een werknemer betekent dat het risico van ziekte gedurende die Carensdagen of voor 'betrekkelijk korte tijd' financieel in eerste instantie volledig bij de werkgever komt te liggen. De premie ziekteverzekering gaat evenwel niet omlaag, terwijl de rechten zijn verlaagd.
  - Als gevolg hiervan nemen de kosten van arbeid toe ten opzichte van de huidige regeling.
  - Het verlengen van de betalingstermijn van het ziekgeld aan de werkgever van zeven dagen naar drie maanden brengt extra financieringskosten met zich mee, die de werkgever niet kan afwentelen en die indirect een verhoging van de arbeidskosten impliceren.
  - In geval een werkgever als gevolg van de late betaling van ziekgeld door de SVB in liquiditeitsproblemen komt en als gevolg daarvan de uitbetaling van het ziekgeld aan de werknemer niet (tijdig) kan verrichten loopt deze het risico op een boete die sterk in hoogte is toegenomen of zelfs op hechtenis waarvan de termijn sterk is verlengd.
  - Het risico dat ontstaat in het geval de SVB een werknemer gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaart en 'passende arbeid' (bij dezelfde werkgever) geschikt wordt geacht door de SVB voor het gedeelte van de arbeidsgeschiktheid, maar die arbeid -zo die voorhanden is- door de

werkgever en mogelijksterwijs door de werknemer als ongeschikt wordt beschouwd, komt in eerste instantie bij de werkgever te liggen.

- Omdat de rechten en de plichten van werkgevers en werknemers in volstrekt onvoldoende mate zijn bepaald ten aanzien van de nieuwe maatregel 'passende arbeid' en de nieuwe maatregel 'gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid' van een werknemer, verkeren werkgevers en werknemers in juridische onzekerheid.
  
- De SER acht het reëel dat bovengenoemde risico's en extra kosten op hun beurt kunnen leiden tot: een verhoging van de kosten van arbeid, afname van werkgelegenheid, afname van de concurrentiepositie, verdere afname van het bruto binnenlands product, verslechtering van het investeringsklimaat, toename van de informele economie, verhoogde financiële risico's voor zieke werknemers, verhoogde gezondheidsrisico's en een verdere verzwakking van de premie- en belastinggrondslagen en – inkomsten. Vanuit dit perspectief gezien betreffen 'de kostenverlagende maatregelen', waaronder die van de maatregel Carensdagen' een korte termijn perspectief, maar hebben deze al op korte termijn dermate grote negatieve gevolgen dat de neerwaartse spiraal waar de economie zich in de huidige zware crisisperiode in bevindt nog verder wordt versterkt. In die zin schiet de maatregel niet alleen het eigen doel voorbij, maar genereert het dusdanig negatieve sociaaleconomische effecten dat een heroverweging van de maatregelen door de SER als onontbeerlijk wordt geacht.
  
- Gelet op het voorgaande heeft de SER ernstige bedenkingen tegen de maatregelen die worden voorgesteld in onderhavig ontwerp en adviseert de minister daarom het ontwerp te heroverwegen.

## 1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft op 14 mei 2020, door tussenkomst van de Raad van Ministers, een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: de minister) betreffende de ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering (P.B. 1966, no. 15) ter vaststelling van onder meer een verlengde eigen risicoperiode voor de werkgever (zaaknummer 2020/050083; ref.nr. 060/2020-SER;) (hierna: de ontwerp-landsverordening of het ontwerp).

In de considerans van de ontwerp-landsverordening is opgenomen 'dat het wenselijk is de Landsverordening Ziekteverzekering te wijzigen teneinde de mogelijkheid te openen om onder meer de definitie van losse arbeiders nader te concretiseren, de korte periode van eigen risico voor de werkgever te verlengen met een paar dagen en dezen<sup>1</sup> volledig ten laste te laten komen van de werkgever.'

In het algemene deel van de bij het ontwerp behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt nader gespecificeerd dat het bij onderhavige wijziging gaat om onder meer:

- a. het begrip "losse werknemer" nader te definiëren;
- b. het begrip "normale arbeid" uit te breiden met andere passende arbeid;
- c. te laag aangegeven daglonen op hun werkelijke waarde vast te laten stellen door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB);
- d. het recht op ziekengeld te verbinden aan inschrijving bij de SVB;
- e. de al bestaande eigen risicoperiode voor de werkgever uit te breiden en
- f. de bestaande boetebedragen te verhogen.

Het ontwerp bevat drie artikelen waarin de onderwerpen zoals hierboven genoemd, onder a tot en met f, nader worden geregeld. Artikel III van het ontwerp bepaalt dat deze landsverordening in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking.

In de MvT ontbreekt de artikelsgewijze toelichting aangezien deze door de minister als overbodig wordt geacht.

Verder wordt vastgesteld dat behalve het ontwerp en de bijbehorende MvT de volgende bescheiden deel uitmaken van het adviesverzoek van de minister:

- het besluit van de Raad van Ministers (hierna: RvM) d.d. 13 mei 2020 (zaaknummer 2020/050083) waarin de RvM de aanbieding aan de SER ter fine van advies accordeert en tevens instemt met gelijktijdige aanbieding van het ontwerp aan de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer ter financiële toetsing, één en ander conform het advies d.d. 28 april 2020 van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ), (zaaknummer 2020/050083);
- het besluit van de RvM d.d. 19 februari 2020 (zaaknummer 2019/050083) waarin de RvM akkoord gaat met aanbieding van het ontwerp aan WJZ, d.t.k.v. de Directeur WJZ, voor spoedadvies;

<sup>1</sup> Redactioneel: moet deze zijn in plaats van dezen.

- het advies van de Directeur WJZ d.d. 28 april 2020, met referentienummer WJZ20/0505 en ingeboekt onder zaaknummer 2019/050083 met als onderwerp 'Lv ter wijz. Lv Ziekteverzekering m.b.t. de zgn. Carensdagen';<sup>2</sup>
- het memo d.d. 14 februari 2020 (zaaknummer 2019/050083) van de manager veranderteam SOAC van het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) met als onderwerp 'project verduurzaming fondsen', met aangehecht de tekst van de concept-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering ter vaststelling van onder meer een verlengde eigen risicoperiode voor de werkgever alsmede de tekst van de bijbehorende MvT. De SER constateert dat beide teksten gelijklopend zijn aan die welke door de Directeur WJZ aan de RvM is voorgelegd en waarmee de RvM akkoord is gegaan om deze aan onder meer de SER ter advisering aan te bieden (zie boven);
- Als bijlagen bij het hierboven genoemde memo d.d. 14 februari 2020 zijn verder toegevoegd: drie ambtelijke concepten van onderhavige wijzigingslandsverordening en bijbehorende MvT, waarvan het eerste concept van 30 januari 2020 dateert, het tweede geheel is doorgehaald en het derde met trackchanges is bewerkt, een uitdraai van e-mailcorrespondenties d.d. 10, 12 en 13 februari 2020 tussen een medewerkster van WJZ en de secretaresse van de minister, de integrale tekst van de Landsverordening Ziekteverzekering zoals opgenomen in P.B. 1966, no. 15, het landsbesluit d.d. 29 juni 2017, no. 17/1472 (zaaknummer 2017/17735) waarin is aangegeven onder de verantwoordelijkheid van welke ministers de overheidsvennootschappen, overheidsstichtingen, zelfstandige bestuursorganen, bij wet ingestelde rechtspersonen en overige overheidsinstellingen vallen, een memo d.d. 17 januari 2020 (zaaknummer 2019/050083) van een medewerker van het kabinet van de minister met als onderwerp 're wijzigingsvoorstel in de Lv Ziekteverzekering (P.B. 1966, no. 15)' en, tot slot, het advies d.d. 13 december 2019 (zaaknummer 2019/050083) van de Directeur van de Beleidsorganisatie van het ministerie van SOAW met als onderwerp 'Aanbieding concept Lv Wijziging Ziekteverz. (Carensdagen)'.

<sup>2</sup> In dit advies wordt verwezen naar een door WJZ aangepaste conceptlandsverordening, waarvan een schone versie en een versie met track changes zou zijn toegevoegd. De versie met track changes ontbreekt echter.

## 2. Standpunt van de SER

### 2.1 Adviesverzoek

Het besluit van de Raad van Ministers d.d. 13 mei 2020 (zaaknummer 2020/050083) accordeert de aanbieding van onderhavige ontwerplandsverordening aan de SER ter fine van advies.

De SER merkt op dat aangaande de aanbieding van onderhavige ontwerplandsverordening de SER geen officiële aanbiedingsbrief van de verantwoordelijke minister, te weten de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: de minister), heeft ontvangen. De SER verzoekt de minister deze formele aanbiedingsbrief alsnog over te leggen waarmee voldaan wordt aan de ter zake geldende regels en voorschriften van procedurele aard.

Na bestudering van de in paragraaf 1 genoemde stukken die deel uitmaken van het adviesverzoek ziet de SER aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

Gelet op het besluit van de RvM d.d. 13 mei 2020, dat overigens voorzien is van het foutieve zaaknummer 2020/050083<sup>3</sup>, vraagt de SER zich allereerst af of, procedureel gezien, het correct is dat een wetsvoorstel ter advisering wordt voorgelegd aan de SER en gelijktijdig aan de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer voor een financiële toetsing. De SER wenst hierbij, wellicht ten overvloede en voor alle duidelijkheid, aan te tekenen dat hij ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), tot taak heeft de regering en de Staten van advies te dienen over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid, aangelegenheden van sociale of economische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard. Het vorenstaande impliceert in het onderhavige geval dat pas wanneer het ontwerp ambtelijk helemaal is voorbereid, aanbieding aan de SER verantwoord en effectief is.

Dat het ambtelijke voorbereidingstraject niet geheel is afgerond, blijkt uit het hierboven genoemde advies d.d. 28 april 2020 van de Directeur WJZ dat ten grondslag ligt aan het RvM-besluit d.d. 13 mei 2020. In dat advies geeft de Directeur WJZ de RvM in overweging om het ontwerp voor advies aan de SER voor te leggen voor een micro- en macro-economische analyse 'vanwege de economische consequenties die de wijziging voor het bedrijfsleven en onze maatschappij in z'n geheel kan hebben'.<sup>4</sup> Verder wordt de RvM in overweging gegeven om 'een cijfermatige analyse te laten verrichten die een recent beeld geeft van de kosten, gemoeid met de uitvoering zoals opgenomen in de financiële paragraaf van de memorie van toelichting'.<sup>5</sup>

Los van het feit dat niet alle beleidsmatige facetten zijn doorlopen in het ambtelijke voorbereidingstraject en het, strikt genomen, niet tot het taakgebied van de SER behoort om een micro- en macro-economische analyse te verrichten naar de gevolgen van het voorliggende wijzigingsvoorstel<sup>6</sup>, acht de SER het, mede ter waarborging van de zorgvuldigheid, kwaliteit en integriteit van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces, niet raadzaam dat aan de RvM ter beraadslaging en besluitvorming een actueel en relevant stuk wordt voorgelegd dat in beleidsmatig (economisch) en financieel opzicht

<sup>3</sup> Het jaartal 2020 is incorrect en moet vervangen worden door 2019 aangezien onderhavige aangelegenheid reeds in 2019 in procedure is gebracht. Met uitzondering van het besluit van de RvM d.d. 13 mei 2020 staat in alle bijbehorende (onderliggende) stukken het correcte zaaknummer 2019/050083 vermeld.

<sup>4</sup> WJZ-advies d.d. 28 april 2020, p. 1.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>6</sup> Dit is een taak die bij uitstek bij het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) thuishoort die voor specifieke onderdelen een beroep kan doen op o.m. de SVB.

nog onafgerond c.q. onvolledig is en dientengevolge nog niet-beslissingsrijp dan wel gereed is voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Om zijn adviserende taak effectief te kunnen uitoefenen, geeft de SER de minister en ook de gehele RvM, gelet op het gestelde in de voorgaande alinea, in overweging om in het vervolg strikt erop toe te zien dat voor de RvM bestemde stukken voorzien zijn van gedegen onderbouwde ambtelijke adviezen (o.m. op economisch, financieel en juridisch gebied). Toetsing op beslissingsrijpheid van de stukken die ter beraadslaging en besluitvorming aan de RvM worden voorgelegd dient op uiterst zorgvuldige wijze plaats te vinden. Op die manier kan op voorhand worden vastgesteld of zij beantwoorden aan de ter zake geldende criteria voor beslissingsrijpheid. Voor zover deze criteria er niet (meer) zijn dan wel in de loop der jaren zijn vervaagd dan wel feitelijk niet worden nageleefd, adviseert de SER aan de regering in het algemeen en aan de Minister-president<sup>7</sup> in het bijzonder, om in deze corrigerend op te treden.

In het verlengde van het vorenstaande wenst de SER voorts te benadrukken dat zijn rol als vast college van advies, in de zin van artikel 72 van de Staatsregeling, er één is die moet toezien op het, ex post, op hun merites beoordelen van beleidsmatige en juridische opvattingen, afwegingen en keuzes van de regering en of de Staten ten aanzien van vraagstukken die van wezenlijk belang zijn voor de sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao. Het actief betrekken van de SER, ex ante, in de fase van beleidsformulering doet volgens de SER afbreuk aan de onafhankelijke uitoefening van zijn adviestaak achteraf, hetgeen niet overeenkomt met zijn wettelijke taakstelling en ook niet bijdraagt aan en bevorderlijk is voor een adequaat en verantwoord stelsel van *checks and balances*.

## 2.2. Strekking van het ontwerp

Zoals in paragraaf 1 reeds is gesteld, vloeit de onderhavige ontwerpbesluitverordening, krachtens de considerans, voort uit de wens van de minister om de mogelijkheid te creëren om onder meer de definitie van losse arbeiders nader te concretiseren, de periode van eigen risico voor de werkgever te verlengen met een paar dagen en deze volledig ten laste te laten komen van de werkgever.

De SER is echter van mening dat de formulering van de considerans te summier<sup>8</sup> is; een deugdelijke motivering ontbreekt waardoor de considerans niet overeenkomt met wat het ontwerp in essentie beoogt, namelijk het dichtnemen van een aantal bestaande hiaten in het sociale verzekeringsrecht van Curaçao waarbij tevens rekening wordt gehouden met huidige inzichten betreffende de rechtsbescherming bij ziekte en of ongeval van de werknemer. Daarvan afgeleide uitgangspunten zijn transparante en fraudebestendige rechtsregels ter bescherming van werknemers, werkgevers en het sociale verzekeringsstelsel in zijn geheel tegen met name oneigenlijk gebruik, misbruik, wanbeheer en discriminatie waarbij tevens aansluiting wordt gezocht bij nieuwe jurisprudentie die van belang is voor de verdere rechtsontwikkeling op het gebied van het sociale verzekeringsrecht.

De SER adviseert de minister het vorenstaande nader te contextualiseren en in overweging te nemen bij de herformulering van zowel het intitulé als de considerans van het onderhavige ontwerp alsmede van het inleidende gedeelte van de bijbehorende MvT.

In het verlengde van het voorgaande constateert de SER dat de bredere beleidsmatige context van het ontwerp ontbreekt. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

<sup>7</sup> Zie o.m. artikel 33, derde lid, eerste volzin van de Staatsregeling van Curaçao juncto artikel 2, tweede lid, en artikel 11, derde lid, van het reglement van orde voor de Raad van Ministers (P.B. 2012, no. 14).

<sup>8</sup> De zinsnede 'onder meer' wordt als onwenselijk geacht aangezien daarmee geen uitputtende opsomming wordt gegeven van zaken die het ontwerp regelt. Dat geldt trouwens ook voor het intitulé.

## 2.2.1 Beleidsmatige inkadering ontbreekt

De SER merkt op dat in de MvT niet expliciet uiteen wordt gezet binnen welk kader(s) het ontwerp geplaatst dient te worden, aan welke beleidsdoelstellingen het ontwerp beoogt bij te dragen en hoe de maatregelen zich verhouden tot andere beleidsmaatregelen binnen datzelfde kader. Ter illustratie hiervan wordt hier uitgeweid over de uitbreiding van de al bestaande eigen risicoperiode voor de werkgever, betreffende de zogenaamde Carensdagen. Deze maatregel staat opgenomen in het Groeiakkoord<sup>9</sup>, dat op 12 juli 2019 is overeengekomen tussen de regering van Curaçao en de regering van Nederland. In de Toelichting Groeiakkoord 2019-2021 staat onder Ad A Meerjarige begrotingsaanpak en versterking overheidsfinanciën, a. korte termijn maatregelen, Uitgaven verlagende maatregelen, het volgende:

*Verhoging van de CARENS dagen van de SVB van 3 naar 5 dagen<sup>10</sup>*

De effecten van de verhoging van de CARENS dagen van de SVB zullen in 2020 zichtbaar worden, mede door benodigde consultatierondes met werkgeversorganisaties en de benodigde wetswijzingen.<sup>11</sup>

Voor zover de SER bekend hebben dat soort consultatierondes niet plaatsgevonden.

De SER merkt verder op dat nergens in de MvT expliciet dan wel impliciet gerefereerd wordt aan het bredere beleidskader van het Groeiakkoord<sup>12</sup>, met andere woorden dat deze maatregel valt binnen het kader van het versterken van het financieel beheer, hetgeen één van de drie hoofddoelstellingen van de Groeistrategie<sup>13</sup> is. Of de andere maatregelen in onderhavige ontwerp landsverordening eveneens onderdeel uitmaken van het Groeiakkoord en aldus een bijdrage beogen te leveren aan het behalen van de hoofddoelstellingen van het Groeiakkoord is de SER echter niet duidelijk. De SER vraagt zich af hoe deze voorgestelde maatregelen zich verhouden tot de 'Structurele maatregelen en hervormingen' uit het Groeiakkoord, waarin het volgende is opgenomen:

*'Om de komende jaren een financieel solide beleid te voeren zal het land Curaçao de landsbijdrage SVB<sup>14</sup> zodanig vaststellen dat het uitvoeringsorgaan sterk geprikkeld wordt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar taken te vergroten.'*<sup>15</sup>

De SER vraagt zich binnen dit kader af of de SVB een plan van aanpak heeft ter verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie en of onderhavige maatregelen daar onderdeel van uit maken. Zoals de SER in de hiernavolgende paragrafen naar voren brengt, kan de SER zich niet aan de indruk onttrekken dat de maatregelen die in onderhavig ontwerp worden voorgesteld bezuinigingsmaatregelen zijn die bedoeld zijn om aan de taakstelling van de SVB met betrekking tot verlaging van de kosten te voldoen, zoals in het Groeiakkoord vastgelegd, waarbij deze maatregelen in feite extern op werkgevers en werknemers worden afgewenteld. De SER acht het in dit kader imperatief dat de met rechtspersoonlijkheid bezittende SVB kenbaar maakt welke

<sup>9</sup> Groeiakkoord, Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao, 12 juli 2019. Het kader stellend beleidsdocument 'Groeistrategie Curaçao Integraal & Samen (oktober 2018) ligt hieraan ten grondslag.

<sup>10</sup> Opgemerkt wordt dat in onderhavig ontwerp een verhoging van 3 naar 6 Carensdagen wordt voorgesteld. Zie paragraaf 2.3.4.

<sup>11</sup> Conform tabel 1 Overzocht maatregelen 2019-2021 draagt deze maatregel Naf. 5 miljoen in 2020 en Naf. 5 miljoen aan kostenverlaging bij.

<sup>12</sup> Aan het Groeiakkoord wordt evenwel gerefereerd in de brief d.d. 14 februari 2020 van het ministerie van SOAW (zaaknummer 2019/050083) en wordt hierbij vermeld dat de maatregel 'Carensdagen' onderdeel hiervan zijn 'ter realisatie van een begrotingsevenwicht onder de pijler 'Financieel beleid'. Het ministerie van SOAW is belast met deze taak'.

<sup>13</sup> Groeistrategie Curaçao Integraal & Samen, Willemstad, oktober 2018, p. 5.

<sup>14</sup> Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB).

<sup>15</sup> Groeiakkoord, p. 13.



ombuigingsmaatregelen binnen de bank zelf worden getroffen om de doeltreffendheid en doelmatigheid, met name van het financieel beheer, van de SVB dusdanig te verhogen dat de SVB *lean* en *mean* kan opereren; slank, efficiënt en doelgericht en 'met minder meer doen' ten behoeve van kwalitatief hoogwaardige (en betaalbare) dienstverlening. In paragraaf 2.4 wordt hier nader op ingegaan.

Zoals in de hiernavolgende paragrafen wordt toegelicht wordt in de MvT weliswaar per maatregel min of meer aangegeven welk probleem zich voordoet en hoe de voorgestelde maatregel zich daartoe verhoudt, maar lijkt iedere maatregel beleidsmatig op zich te staan en ontbreken concrete doelen.

De SER acht het imperatief dat de maatregelen in de MvT beleidsmatig ingekaderd worden en dat daarbij expliciet wordt aangegeven hoe deze maatregelen bijdragen aan het realiseren van de in dat kader beoogde doelstellingen en mijlpalen.

## 2.3 Maatregelen nader bekeken

Ter inleiding op de behandeling van de maatregelen die in onderhavig ontwerp een wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering betreffen, wordt hier gerefereerd aan het doel van deze verzekering zoals deze op de website van de SVB<sup>16</sup> staat verwoord:

'Het doel van deze verzekering is dat werknemers met een inkomen onder de loongrens verzekerd zijn voor inkomensderving als gevolg van ziekte. Fondsvorming geschiedt d.m.v. betaling van premies door de werkgever (1,9% van het loon van de werknemer)<sup>17</sup>. Bepaalde groepen werknemers, bijvoorbeeld ambtenaren en losse arbeiders, zijn van verzekering uitgesloten'. De verzekerde betreft een werknemer die voor een werkgever in dienstverband, of persoonlijk in aangenomen werk arbeid verricht met een salaris beneden de loongrens.

In de hiernavolgende paragrafen wordt ingegaan op de maatregelen die in onderhavig ontwerp worden voorgesteld als wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering. Ten behoeve van de overzichtelijkheid worden hierbij de maatregelen in dezelfde volgorde behandeld als in het algemene deel van de MvT. In paragraaf 2.3.7 worden de overige opmerkingen geplaatst.

### 2.3.1 Definitie begrip 'losse werknemer'

In artikel I, onderdeel A, wordt artikel 1, eerste lid<sup>18</sup>, van de Landsverordening Ziekteverzekering<sup>19</sup> gewijzigd in drie opeenvolgende leden, waarvan het eerste lid het volgende bepaalt:

'In de definitie van "werknemer" komt de vierde gedachtestreep te luiden:

- losse werknemer, degene die in een tijdspanne van een maand minder dan twaalf dagen, niet meegerekend de voor hem geldende vrije dag en de krachtens de Arbeidsregeling 2000 daaraan gelijkgestelde dagen, in dienstverband of persoonlijk in aangenomen werk voor eenzelfde werkgever arbeid verricht dan wel, indien er sprake is van in dienstverband twaalf

<sup>16</sup> <https://svbcur.org/wetten/zv/>.

<sup>17</sup> De premie wordt berekend over het volledige brutoloon, ook in geval er 80 procent van het brutoloon wordt uitbetaald in geval van ziekte, waarmee wordt aangegeven dat het een verlaging van tijdelijke aard betreft. Overigens worden wel alle andere daarmee samenhangende brutolooncomponenten bij een verlaging van het brutoloon bij ziekte naar rato verlaagd.

<sup>18</sup> Opgemerkt wordt dat artikel 1 slechts één bepaling heeft, hetgeen inhoudt dat de toevoeging 'eerste lid' overbodig is.

<sup>19</sup> P.B. 1966, no.15.

dagen of meer werk verricht, binnen een tijdspanne van een maand op de gewerkte dagen gemiddeld minder dan drie uren aaneengesloten per dag voor eenzelfde werkgever arbeid verricht'.

Ter verduidelijking van bovenstaande wordt hier gerefereerd aan de definitie van werknemer in artikel 1 van de Landsverordening Ziekteverzekering<sup>20</sup>. Om als werknemer in geval van ziekte verzekerd te zijn conform de bepalingen in deze landsverordening dient te worden vastgesteld of een werknemer wordt aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 1. In artikel 1 wordt een werknemer gedefinieerd als een ieder die voor een werkgever in dienstverband of persoonlijk in aangenomen werk arbeid verricht, *behalve* – waarna in de bepaling de gedachtestrepen volgen waarin de uitsluitingsgronden expliciet staan opgenomen. Met andere woorden, een 'losse werknemer' wordt alleen aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 1, indien deze ten minste twaalf dagen per maand en (gemiddeld<sup>21</sup>) minimaal drie uren aaneengesloten per dag voor eenzelfde werkgever arbeid verricht.

Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat bovenstaande gedachtestreep als vierde gedachtestreep wordt aangemerkt in de zin dat deze ter vervanging van de huidige vierde gedachtestreep dient. De huidige vierde gedachtestreep geeft de volgende definitie van 'losse werknemer': 'losse werknemers, waaronder wordt verstaan werknemers die als regel geen twaalf achtereenvolgende dagen, niet medegerekend zondagen en daarmee krachtens de Arbeidsregeling 1953 (P.B. 1958, no. 24) gelijkgestelde dagen, in dienst van de werkgever zijn'.

Ter motivering van de voorgestelde wijziging van het begrip 'losse werknemer' wordt in de MvT onder meer gesteld dat 'in de praktijk is gebleken dat met name door werkgevers in de bouwsector misbruik wordt gemaakt van de bestaande bepaling om werknemers in dienst te hebben zonder premie te betalen'. De SER constateert dat hetgeen hier wordt gesteld niet nader wordt onderbouwd door bijvoorbeeld de omvang en reikwijdte van het probleem binnen de bouwsector aan te geven, door deze te kwantificeren en door deze te voorzien van verifieerbare bronnen.

Bovenal vraagt de SER zich af of de herdefiniëring van het begrip 'losse werknemer' feitelijk tot minder misbruik zal leiden, hetgeen immers het impliciete doel van de herdefiniëring lijkt te zijn. Tevens lijkt er een andere, daarmee mogelijk samenhangende beweegreden te zijn voor de voorgestelde wijziging. In de MvT wordt geïllustreerd dat er een - naar het oordeel in de MvT 'zeer onrechtvaardig' - verschil bestaat tussen een werknemer die weinig premie betaalt en een werknemer die naar verhouding veel meer premie betaalt, terwijl zij beiden evenveel recht hebben op de 'verstrekkingen ingevolge ziekte'. Dit betreft de volgende zinsnede in de MvT: 'Daar anders elke werknemer die bijvoorbeeld maar een minuut werkt op één dag verzekerd zou zijn voor de ziekteverzekering tot zijn zestigjarige leeftijd<sup>22</sup>, terwijl hij daartegenover premie betaalt gebaseerd op een percentage van het loon dat hij – in dit geval – op slechts één dag genoten heeft. Zo'n situatie zou zeer onrechtvaardig zijn tegenover de werknemer, die wel acht uren per dag werkt gedurende de hele maand, want beide hebben dan evenveel recht op de verstrekkingen ingevolge ziekte<sup>23</sup>, terwijl de één een veelvoud - in de orde van grootte van minstens vijf keer zoveel - van de premie van de ander betaalt.'

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Zie kanttekening hieronder over 'gemiddeld'.

<sup>22</sup> Zie paragraaf 2.3.7 over de hier genoemde leeftijd van 60 jaar.

<sup>23</sup> Ter verduidelijking merkt de SER op dat het ziekengeld 80 procent van het dagloon vormt, ongeacht het aantal op een dag gewerkte uren, zie <https://svbcur.org/wetten/zv/>. Artikel 5<sup>16</sup>, tweede lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering (P.B. 1966, no. 15) bepaalt dat het ziekengeld 80 procent van het dagloon van de werknemer bedraagt, maar niet meer dan 80 procent van het dagloon, genoemd in artikel 1, onder 'werknemer'. In dit artikel 1 is bepaald dat de 'dagloongrens' NAf. 133,08 bedraagt bij een 5-daagse werkweek en NAf. 110, 93 in geval van een 6-daagse werkweek.

Blijkbaar, maar dat wordt niet als zodanig in de MvT gesteld, betreft het voornoemde misbruik situaties waarin werknemers wel ingeschreven staan bij de SVB<sup>24</sup>, maar voor een (zo) gering (mogelijk) aantal uren dan wel voor een zo kort mogelijke periode om zodoende toch verzekerd te zijn. De SER vraagt zich evenwel af of de situatie, die hier wordt gekwalificeerd als 'zeer onrechtvaardig', wel een juiste voorstelling van zaken weergeeft. Immers de mate waarin een verzekerde recht heeft op 'verstrekkingen ingevolge ziekte' is afhankelijk van de hoogte van het brutoloon, waarover de premie ziekteverzekering is afgedragen<sup>25</sup>. Deze uitkering heeft bovendien in het geval van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd een termijn van maximaal twee jaar, en in het geval van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, vervalt de uitkering op het moment dat de overeenkomst van rechtswege afloopt.

De SER constateert vervolgens dat er in de voorgestelde regeling als het ware een bodem wordt gelegd door als voorwaarde te stellen dat de werknemer ten minste 3 uren achtereenvolgend per dag werkzaam dient te zijn, in aanvulling op het al bestaande criterium van minimaal 12 dagen per maand, voor eenzelfde<sup>26</sup> werkgever. De introductie van het minimum aantal achtereenvolgende uren per dag, is volgens de MvT, 'om onrechtvaardigheden uit te bannen'. De MvT vervolgt met: 'Zonder een minimum aantal uren kan het namelijk voorkomen dat een werknemer die vijf keer per week één uur (of minder) per dag werkt verzekerd is en dezelfde vergoedingen kan genieten als de werknemer die bijvoorbeeld drie dagen aaneengesloten acht uren werkt. Het criterium van drie uren is gebaseerd op artikel 1614da BW, waar vastgesteld is dat bij een oproep van een oproepkracht minimaal drie uren uitbetaald dienen te worden. Door deze aansluiting bij het arbeidsrecht wordt naar verwachting ook bewerkstelligd dat op dit punt de werkgever minder administratieve zorgen heeft.'

In verband met het voorgaande vraagt de SER zich af wat de meerwaarde is van het stellen van de voorwaarde van een minimum drietal aaneengesloten gewerkte uren. Immers een werkgever dient in het geval van een 'losse werknemer' al minimaal drie uren per oproep aan loon uit te betalen, en dient daarover ook de premie ziekteverzekering te betalen.<sup>27</sup> Mogelijk misbruik is daarmee ingeperkt, maar zeker niet 'uitgebannen'. Immers nog steeds kan dan over het meerdere van drie gewerkte uren premie worden ontweken. Met andere woorden de effectiviteit van de maatregel is in het licht van de doelstelling nihil. Bovendien, wordt op grond van het voorgaande de noodzaak van de wijziging niet vastgesteld.

Tevens merkt de SER op dat de zin 'Door deze aansluiting bij het arbeidsrecht wordt naar verwachting ook bewerkstelligd dat op dit punt de werkgever minder administratieve zorgen heeft.', doet vermoeden dat hier impliciet wordt gerefereerd aan een andere beweegreden voor de wijziging van het begrip 'losse werknemer', namelijk het verlichten van de administratieve lasten van een werkgever. Dit wordt evenwel in de MvT niet nader toegelicht.

In het verlengde hiervan merkt de SER eveneens op dat het criterium 'gemiddeld' in de uitsluitingsgrond 'gemiddeld minder dan drie uren aaneengesloten per dag' juridisch onjuist geformuleerd is. Immers het

<sup>24</sup> Of niet ingeschreven staan, maar hetgeen in het geval van ziekte mogelijk op de dag van ziekte wel gebeurt, zie paragraaf 2.3.4.

<sup>25</sup> Zie artikel 5<sup>16</sup>, tweede lid.

<sup>26</sup> De SER merkt op dat 'voor eenzelfde' (werkgever) een toevoeging in de definitie is. Zie hierover het hiernavolgende.

<sup>27</sup> Artikel 1614da van het Burgerlijk Wetboek bepaalt het volgende: Indien een arbeidsduur van minder dan 15 uur per week is overeengekomen en de tijdstippen waarop arbeid moet worden verricht, niet zijn vastgelegd, dan wel indien de duur van de arbeid niet of niet eenduidig is vastgelegd, heeft de arbeider voor iedere periode van minder dan drie uur waarin hij arbeid heeft verricht, recht op het loon waarop hij aanspraak zou hebben indien hij drie uur arbeid zou hebben verricht.

criterium is niet dat er over het vereiste minimum aantal van twaalf gewerkte dagen per maand gemiddeld per dag drie aaneengesloten uren gewerkt dient te zijn, maar dat er per gewerkte dag minimaal drie uur aaneengesloten gewerkt dient te zijn. Bovendien dient conform artikel 1614da BW de werkgever minimaal drie uur loon te betalen voor iedere oproep in het geval van een 'losse werknemer' met een arbeidsovereenkomst van minder dan 15 uur per week, waarmee de desbetreffende werknemer derhalve bij elke oproep aan het uren criterium voldoet.

Een andere wijziging betreft de volgende. De huidige regeling impliceert dat er minimaal 12 achtereenvolgende dagen gewerkt dient te zijn, terwijl in onderhavige voorgestelde regeling als voorwaarde wordt gesteld dat er 12 dagen binnen één maand voor eenzelfde werkgever arbeid moet zijn verricht, wil de werknemer verzekerd zijn in geval van ziekte. Volgens de MvT wordt hierdoor (ook) de uitvoering van de regeling door de SVB vergemakkelijkt. De keuze om de al bestaande termijn van twaalf dagen te hanteren wordt in de MvT evenwel ook gerelateerd aan het tegengaan van de 'zeer onrechtvaardige' situatie tussen werknemers. De SER constateert echter dat er in dit opzicht geen verschil is tussen de huidige en de voorgestelde regeling. Immers beide regelingen gaan uit van minimaal twaalf gewerkte dagen om in aanmerking te komen voor ziekengeld bij ziekte. Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat in dit verband het enige onderscheidende criterium tussen beide regelingen ogenschijnlijk het minimum aantal van drie aaneengesloten uren per gewerkte dag betreft. Echter, zoals hiervoor is betoogd, is de voorwaarde van minimaal drie uur loonuitbetaling al in het Burgerlijk Wetboek bepaald. Er is naar de mening van de SER dan ook geen enkele meerwaarde, dan wel noodzaak om de desbetreffende wijziging op te nemen in onderhavig ontwerp.

Ten aanzien van de toevoeging van de voorwaarde dat een werknemer tenminste twaalf dagen per maand voor 'eenzelfde werkgever' arbeid dient te hebben verricht, merkt de SER het hiernavolgende op.

Een werknemer die bij meerdere werkgevers werkzaam is, maar voor eenzelfde werkgever voor minder dan twaalf dagen per maand, maar die als zodanig in totaal meer dan 12 dagen per maand werkzaam is, komt niet meer in aanmerking voor een uitkering van ziekengeld ter waarde van 80% van zijn totale inkomen, omdat hij niet aan de nieuwe voorwaarde van twaalf uur werkzaam bij eenzelfde werkgever voldoet.

Tegen deze achtergrond is het wellicht raadzaam om het begrip losse werknemer te verlaten. De SER acht het van belang dat voor eenieder die werkt, onafhankelijk van het aantal dagen en uren, er een regeling bestaat ter tegemoetkoming van de gedeerde inkomsten door ziekte. De tegemoetkoming dient uiteraard in verhouding te staan tot het verdiende salaris, waarover premie dient te zijn afgedragen. Binnen dit kader vraagt de SER zich ook af of het criterium van twaalf werkdagen per maand om voor de Ziekteverzekeringsregeling (hierna: ZV-regeling) in aanmerking te komen nog wel past binnen de huidige situatie op de arbeidsmarkt, waar het verschijnsel van flexibele arbeid steeds meer zijn intrede doet en waartoe de huidige regeling mogelijk zelfs een belemmering kan vormen.

De SER wenst in het verlengde hiervan eveneens het volgende onder de aandacht te brengen. Op de website van de SVB wordt vermeld dat werknemers die minder dan vijf dagen per week werken, uitsluitend verzekerd zijn voor de Ongevallenverzekering. Dit bevreemdt de SER. Immers degenen die minimaal twaalf dagen per maand minimaal drie aaneengesloten uren per dag werken zijn, krachtens de Landsverordening Ziekteverzekering, verzekerd in het geval van ziekte. De SER vraagt zich dan ook af of het hetgeen op de website hierover vermeld staat wel klopt, wat hieromtrent de gangbare praktijk is, en of de voorwaarden in de Ongevallenverzekering al dan niet gesynchroniseerd zouden moeten worden met de Ziekteverzekering.

In onderhavig ontwerp is in artikel II een overgangsbepaling opgenomen. Deze overgangsbepaling luidt als volgt: 'Werknemers die op de dag van inwerkingtreding van deze landsverordening bij de bank<sup>28</sup> ingeschreven zijn als werknemers verliezen die hoedanigheid niet als gevolg van het bepaalde in deze landsverordening, tenzij er sprake is van verandering van werkgever anders dan in het geval van overgang van onderneming of bedrijfsovername'. Deze bepaling wordt in de MvT als volgt toegelicht: 'Daar het niet gaat om bestaande, bij de SVB ingeschreven werknemers, die niet voldoen aan de in het onderhavige ontwerp gestelde vereisten hun huidige recht c.q. hoedanigheid te ontnemen, is bij overgangsbepaling vastgelegd dat voor hen de bestaande situatie gehandhaafd blijft'.

Gelet op hetgeen de wijziging van de regeling in onderhavig artikel 1 lijkt te beogen, namelijk het tegengaan van 'misbruik en onrechtvaardigheden', bevreemdt deze overgangsbepaling de SER enigszins. Bovendien, zoals hierboven is betoogd, dient conform artikel 1614da BW in het geval van een oproep van een oproepkracht (een 'losse werknemer') al minimaal drie uren per keer te worden uitbetaald en dient derhalve daarover ook de premie Ziekteverzekering te worden betaald. De SER vraagt zich dan ook af aan welk 'huidig(e) recht c.q. hoedanigheid' hier wordt gerefereerd. Betreft dit wellicht het criterium 'bij eenzelfde werkgever', dat dan niet van toepassing is? Indien dit het geval is, hoe valt dit dan te rijmen met het niet meer van toepassing zijn van de overgangsregeling bij een verandering van werkgever? De SER is van mening dat in de MvT de noodzaak van de overgangsbepaling op ondubbelzinnige wijze en juridisch sluitend dient te worden verwoord.

Tot slot constateert de SER dat in de MvT op geen enkele wijze het effect van het verschil tussen de oude en de nieuwe maatregel op de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen bedrijven wordt aangekaart. De SER acht dit een ommissie die in de MvT geadresseerd dient te worden.

### 2.3.2 Passende arbeid

De tweede wijziging van de Landsverordening Ziekteverzekering die in de MvT wordt toegelicht betreft de uitbreiding van het begrip 'normale arbeid'. Het gaat om de volgende wijziging in artikel 1, eerste lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering, zoals bepaald in artikel I, onderdeel A, vallende onder het derde lid, van onderhavig ontwerp:

'In de definitie van "arbeidsongeschiktheid" wordt de zinsnede "om zijn normale arbeid te verrichten" vervangen door: om zijn normale of een ander, door de bank voor hem geschikt geacht passende arbeid te verrichten.'

De definitie van arbeidsongeschiktheid komt met bovenstaande wijziging dan als volgt te luiden:

'De toestand waarin de werknemer verkeert, die als gevolg van ziekte gedurende een etmaal of langer niet in staat is om zijn normale of een ander, door de bank voor hem geschikt geacht passende arbeid te verrichten of deze arbeid zo lang niet mag verrichten hetzij om een medisch noodzakelijke onderzoek mogelijk te maken hetzij om te voorkomen dat zijn genezing wordt belemmerd, dan wel om besmetting van anderen te voorkomen.'

De uitbreiding van het begrip 'normale arbeid' wordt in de MvT als volgt gemotiveerd: 'Het begrip "zijn normale arbeid" werd en wordt door het College van Beroep gedefinieerd door te stellen dat deze arbeid alleen betrekking heeft op het eigen werk (zie onder meer uitspraak College van Beroep Zv/Ov d.d. 10

<sup>28</sup> Ter verduidelijking merkt de SER op dat 'de bank' hier de SVB betreft. In de landsverordening wordt niet consequent omgegaan met dit begrip, dat de ene keer als 'de bank' en vervolgens als 'de Bank' wordt aangeduid.

december 1999 no. 1999/05). Het is derhalve belangrijk het begrip passende arbeid in te voeren'. De SER merkt op dat 'derhalve' terugvoert naar hetgeen daarvóór in de MvT is gesteld over verschillende uitspraken van het College van Beroep inzake de Landsverordening Ongevallenverzekering<sup>29</sup>. Hieruit 'blijkt dat verzekerden alleen arbeidsgeschikt kunnen worden verklaard voor hun eigen werk na een arbeidsongeschiktheidperiode. De werknemer mag niet voor passend werk arbeidsgeschikt worden verklaard, ook al zou de werkgever ander werk hebben die volgens de verzekeringsarts als passend is aan te merken'. De MvT vervolgt met: 'De huidige inzichten van de moderne bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde gaan ervan uit dat de werknemer zo snel mogelijk moet worden gereïntegreerd anders wordt het steeds moeilijker weer terug te keren in het arbeidsproces. De werknemer vervreemdt van de werkplek, raakt de binding met het bedrijf en collega's kwijt, durft meestal niet meer aan het werk, en past zich aan aan een ander sociaal systeem welke voor hem minder bedreigend is'. De SER merkt op dat de beweegreden voor de uitbreiding van het begrip 'normale arbeid' met 'andere passende arbeid' hier vooral het belang van de werknemer lijkt te zijn. Pas aan het einde van het betoog wordt in de MvT het belang van de werkgever genoemd, evenals 'financiële en maatschappelijke consequenties van de enge uitleg van normaal werk'. Dit wordt als volgt verwoord:

'Ook aan de financiële en maatschappelijke consequenties van de enge uitleg van normaal werk wordt voorbijgegaan. De verzekerde wordt nu min of meer gedwongen om thuis te blijven, immers hij is voor de volle 100% arbeidsongeschikt. Het werkt ook zwart werken in de hand aangezien sommige werknemers die ziekgeld krijgen daarnaast gaan werken en soms werkzaamheden uitvoeren die voor hen als passend kunnen<sup>30</sup> worden beschouwd.' [...] 'De huidige situatie veroorzaakt een negatief sneeuwbaaleffect. De welwillende werknemer wordt gedemotiveerd om arbeidsproductief te zijn. Vaak is het voor hem ook veel moeilijker om na een langdurige arbeidsongeschiktheidperiode weer ergens aangenomen te worden. Voor de werkgevers is het ook zeer ongunstig om te moeten blijven betalen voor een werknemer die thuis zit, terwijl hij in een passende functie wel gewoon productief zou kunnen zijn. Uiteindelijk wordt niemand er beter van. Vanwege het bovenstaande is dan ook bepaald dat de werknemer gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard kan worden.'

De SER constateert dat met voorgaande voorbeelden de 'financiële en maatschappelijke consequenties van de enge uitleg van normaal werk' niet echt uit de verf komen, aangezien niet uiteen wordt gezet waar deze consequenties uit bestaan. Ook de zin 'voor de werkgevers is het ook zeer ongunstig om te moeten blijven betalen [...] 'behoeft naar de mening van de SER een nadere toelichting, dan wel een nadere nuancering. Deze nuancering betreft onder meer het feit dat werknemers bij ziekte recht hebben op een uitkering in geld per dag ter hoogte van 80 procent van het brutodagloon als ziekgeld, met een maximum van 80 procent van het 'SVB-dagloon'<sup>31</sup>. Overigens beperkt de Ziekteverzekeringsregeling zich sinds 1 februari 2013 enkel tot het verzekeren van loonderving voor werknemers onder de loongrens.<sup>32</sup> Er is voor de werkgever geen verplichting om tot 100 procent van het brutoloon uit te betalen aan arbeidsongeschikte werknemers die wel onder de ZV-regeling vallen. Wel dient de premie voor de Ziekteverzekering over het volledige brutoloon te worden afgedragen, terwijl de overige premies en belasting over 80 procent van het brutoloon worden geheven.

Op grond van het voorgaande concludeert de SER dat de motivering voor de uitbreiding van het begrip 'normale arbeid' met 'passende arbeid' grotendeels lijkt te zijn gebaseerd op de veronderstelling dat deze uitbreiding voornamelijk in het belang van de werknemer is. Ook wordt impliciet verondersteld dat

<sup>29</sup> P.B. 1966, no.14.

<sup>30</sup> Het woord 'kan' is in dit citaat vervangen door 'kunnen', aangezien het laatste grammaticaal correct is.

<sup>31</sup> Zie artikel 5<sup>16</sup>, tweede lid, van de landsverordening Ziekteverzekering waarin wordt bepaald dat het ziekgeld per dag 80 procent bedraagt van het dagloon van de werknemer, maar niet meer dan 80 procent van het dagloon, genoemd in artikel 1, onder 'werknemer'.

<sup>32</sup> Jaarverslag 2018, SVB, <https://svbcur.org/wp-content/uploads/SVBCU-Jaarrekening-2018-FINAL-met-verklaringnw.pdf>.

reïntegratie van de werknemer in het werk succesvol zal zijn, indien er sprake is van 'passende arbeid'. In het hiernavolgende wordt hier nader op ingegaan.

Ten aanzien van het begrip 'passende arbeid' wordt in de MvT de volgende definitie gehanteerd: 'Passende arbeid' moet gedefinieerd worden als werk dat een verzekerde kan verrichten naar krachten en bekwaamheid. Dat wil zeggen dat er rekening wordt gehouden met de beperkingen die een verzekerde heeft ten gevolge van ziekte of een ongeval die hij doorgemaakt heeft en waardoor hij al dan niet blijvend een verandering heeft van zijn belastbaarheid'.

Ten aanzien van het begrip 'passende arbeid' wordt in de MvT het volgende gesteld: 'Vermeldingswaard is voorts dat voor het krijgen van bijstand het begrip passend werk wel wordt gebruikt (artikel 13 van de Eilandsverordening bijstand Curaçao 2008<sup>33</sup>). Er wordt dan wel nagegaan wat passend is. De aanvrager zal verplicht worden dit passend werk te aanvaarden alvorens ingegaan wordt op zijn aanvraag'. De SER merkt op dat de definitie van passend werk in de Eilandsverordening grotendeels is overgenomen, maar dat er in deze Eilandsverordening wel rekening wordt gehouden met 'redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard', waardoor aanvaarding van het werk niet van hem kan worden gevergd. Het is de SER niet duidelijk waarom deze uitzondering niet is opgenomen in de definitie of dat deze valt onder 'het houden van rekening met de beperkingen die een verzekerde heeft ten gevolge van ziekte of een ongeval die hij doorgemaakt heeft en waardoor hij al dan niet blijvend een verandering heeft van zijn belastbaarheid'.

Na de definitie volgt in de MvT een lang exposé waarin onder meer wordt gesteld dat 'ook bij dezelfde werkgever er sprake is van verandering van functie binnen de belastbaarheid van de persoon', dat 'uit de praktijk blijkt dat bijna iedere verzekerde in zijn functie verschillende taken verricht', en dat 'mensen vaak vele verschillende functies hebben bekleed (bij verschillende werkgevers) voordat zij hun huidige 'normale arbeid' verrichten'. De SER merkt op dat hier blijkbaar een pleidooi wordt gehouden om 'normale arbeid' breder te interpreteren en te zien vanuit het arbeidsverleden van een werknemer.

De MvT vervolgt met: 'De praktijk leert ook dat hoewel mensen worden opgeleid voor een bepaalde functie, zij zich vaak moeten aanpassen aan de bestaande vraag op de arbeidsmarkt. Dit houdt heel vaak in dat ze in posities terechtkomen die slechts gedeeltelijk en soms zelfs helemaal geen raakvlak met hun vooropleiding hebben c.q. ervaring. Dit geldt voor de hele wereld in het algemeen en voor Curaçao, waar door de kleinschaligheid multi-inzetbaarheid een vereiste is, in het bijzonder. Verder staat in de meeste moderne arbeidsovereenkomsten dat de werknemer alle andere in redelijkheid opgedragen werkzaamheden moet verrichten. Het zou derhalve reëler zijn te stellen dat een verzekerde geschikt is voor werk dat voor hem "normaal" is gezien zijn beperkingen. Indien alleen gekeken wordt naar wat op het moment van uitval "normaal" is, wordt het onmogelijk verzekerden via passend werk te re-integreren om ze zo sneller aan het werk te krijgen. De verzekerde blijft dan onnodig lang thuis met alle gevolgen van dien (sociale adaptatie, aannemen ziekenrol enz.)'.

De SER vraagt zich af wat de bedoeling is van het voorgaande. Passeren hier impliciet een aantal criteria de revue die (moeten) gelden bij de beoordeling van wat als 'passende arbeid' moet worden beschouwd?

In het verlengde van het voorgaande heeft de SER tal van vragen met betrekking tot de definitie van 'passende arbeid' en de mogelijke toepassing hiervan. Op basis van welke criteria wordt bijvoorbeeld bepaald of arbeid passend is, dan wel niet-passend? Wordt door de SVB dan gekeken naar het opleidingsniveau, het arbeidsverleden, de gezondheidstoestand, het loon, de 'belastbaarheid' van de werknemer, etc.? Hoe wegen deze en andere criteria mee, en in welke mate? Worden in de beoordeling

<sup>33</sup> A.B. 2009, no. 135.

van wat als passende arbeid wordt beschouwd redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard waardoor aanvaarding van deze arbeid niet van een werknemer kan worden gevegd, meegewogen in de besluitvorming?<sup>34</sup> In welke fase van het herstelproces kan arbeid als passend worden beschouwd? Dient de werkgever in een dergelijke situatie dan terugkeer naar de oorspronkelijke baan te garanderen indien de werknemer volledig is hersteld? Wie beoordeelt dit en wie handhaaft dit?

Ook is het de SER bijvoorbeeld niet duidelijk of arbeid die niet aansluit op het niveau van de arbeid waaruit de werknemer ziek is geworden onder de noemer 'passende arbeid' geschaard kan worden en wanneer wel en wanneer niet. Als het salarisniveau met betrekking tot deze 'passende arbeid' (aanzienlijk) lager ligt dan het inkomensniveau op het moment van ziek worden, is de werknemer dan verplicht deze te aanvaarden tegen dit lagere loon? Ligt hier een ondergrens en zo ja op welke hoogte? Indien een werknemer gedeeltelijk arbeidsgeschikt is verklaard om de functie te verrichten waaruit de verzekerde ziek is geworden en tevens door de SVB gedeeltelijk geschikt wordt geacht om bij dezelfde werkgever passende arbeid voor de resterende tijd te verrichten, zijn dan de oorspronkelijke arbeidsvoorwaarden nog van toepassing? Indien een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd de aangeboden passende arbeid heeft aanvaard en na een periode van twee jaar na de eerste ziekmelding opnieuw ziek wordt 'ter zake van eenzelfde ziekteoorzaak', is dan het recht op ziekgeld komen te vervallen<sup>35</sup>? Hoe verloopt het proces van beoordeling van wat als 'passende arbeid' wordt beschouwd? Worden de werkgever en de werknemer in dit proces betrokken, en zo ja, wanneer en hoe?

De SER concludeert op basis van voorgaande aandachtspunten dat de reikwijdte van de definitie van het begrip 'passende arbeid' dusdanig wijdloepig is dat deze multi-interpretabel en arbitrair kan worden toegepast. Er kan al snel een subjectieve invulling worden gegeven aan de kwalificaties 'naar krachten en bekwaamheid' en aan 'belastbaarheid', die opgenomen staan in de definitie, zonder dat de rechten en de plichten duidelijk zijn verwoord.

Ook mist de SER de rol van de werkgever en die van de werknemer in de beoordeling van wat als 'passende arbeid' wordt beschouwd, als ook in het proces van reïntegratie. Eveneens mist de SER de opname van 'in redelijkheid en billijkheid' van het opdragen van het verrichten van passend werk in de definitie. In arbeidsrechtelijke en wetstechnische zin is het begrip 'passende arbeid' naar de mening van de SER in onderhavig ontwerp te weinig uitgekristalliseerd en te weinig volbragen, vanwege het ontbreken van nadere regels ten aanzien van de interpretatie en de toepassing van het begrip 'passende arbeid' en vanwege tal van onduidelijkheden omtrent de rechten en de plichten van zowel de werknemer als de werkgever. Naar de mening van de SER kan de regeling zoals deze nu is verwoord stuiten op praktische uitvoeringsproblemen.

Daarnaast dringt zich ook de vraag op, hoeveel kosten meer de SVB, naast de ruim 14 miljoen aan administratiekosten voor de ZV/OV, zal moeten maken om, enerzijds, zich middels een analyse van de organisatiestructuren en diverse veelal gecombineerde functies en taken van doorgaans relatief kleine ondernemingen goed op de hoogte te stellen van de organisatie, en om vervolgens, anderzijds, een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over beschikbaarheid van passende arbeid binnen die onderneming met het oog op het besparen op uitkeringen voor kort verzuim. De SVB beoogt hiermee als het ware om op de stoel van de ondernemer te gaan zitten om te bepalen of er binnen de organisatie wel of geen passende arbeid voorhanden is. Het ligt voor de hand dat er op dit punt een behoorlijke kosten-batenanalyse plaatsvindt.

<sup>34</sup> Zoals staat opgenomen in de Eilandsverordening bijstand Curaçao.

<sup>35</sup> Artikel 5<sup>16</sup>, eerste lid, van de landsverordening Ziekteverzekering bepaalt dat twee jaar nadien, 'ter zake van eenzelfde ziekteoorzaak het recht op een ziekgeld vervalt, indien het een arbeidsovereenkomst betreft aangegaan voor onbepaalde tijd.



Verder merkt de SER op dat de maatregel nog moeilijker uitvoerbaar is nu in Artikel I, onderdeel D, van het ontwerp, Artikel 5, eerste lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering wordt gewijzigd met onder meer de bepaling dat de werknemer hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, arbeidsongeschikt kan worden verklaard.<sup>36</sup> Deze ingrijpende wijziging aangaande gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid wordt in de MvT in het geheel niet ter sprake gebracht. Dit acht de SER een grote omissie, die dan ook hersteld dient te worden. Opnieuw constateert de SER dat met het niet aan de orde stellen van de noodzakelijkheid van de wijziging niet wordt voldaan aan artikel 4, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat 'tot het ontwerpen van een nieuwe regeling alleen kan worden besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan'.

In het verlengde hiervan acht de SER het van groot belang dat er nadere regels met meer objectieve maatstaven, procedures en rechten en plichten in onderhavig ontwerp ten aanzien van de maatregel 'passende arbeid' en de maatregel 'gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid' worden opgenomen. Naar de mening van de SER is dit niet alleen in het belang van de werknemer, maar ook in het belang van de werkgever. Als bijvoorbeeld een werknemer door de SVB al dan niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard voor ander, door de bank voor hem/haar geschikt geacht passend werk dat bij de werkgever aanwezig is, maar dat evenwel door de werkgever, dan wel de werknemer of beiden als niet-passend wordt geacht, betaalt de SVB het ziekgeld wellicht niet meer uit. Dit lijkt de SER een onwenselijke situatie, die in de praktijk mogelijk tot rechtsonzekerheid en een gang naar de rechter kan leiden.

Ook vraagt de SER zich in alle ernst af wat de regeling beoogt: dat met de introductie van het begrip 'passende arbeid' reïntegratie succesvol zal verlopen ten behoeve van de werknemer en de werkgever? Naar het oordeel van de SER wordt daarmee echter de complexiteit van het gehele proces van reïntegratie ernstig onderschat. Uit tal van internationale onderzoeken<sup>37,38</sup> komt naar voren dat om reïntegratie van een langdurig zieke werknemer succesvol te laten verlopen er zowel van de zijde van de werknemer als van de zijde van de werkgever interventies noodzakelijk zijn die aanzienlijk verder reiken dan de introductie van de maatregel 'passende arbeid' en de maatregel 'gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid'.

In het verlengde hiervan brengt de SER de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en een zieke werknemer voor reïntegratie onder de aandacht. De SER is in algemene zin van mening dat aan het recht op een uitkering verplichtingen behoren te zijn verbonden om te voorkomen dat een werknemer langdurig uit het arbeidsproces geraakt. Dit betreft in beginsel zowel verplichtingen aan de zijde van de werkgever als verplichtingen aan de zijde van de werknemer. Vanuit de verplichting die bij de werknemer is komen te liggen om 'door de bank voor hem geschikt geacht passende arbeid' te aanvaarden, bevreedt het de SER ten zeerste dat er in onderhavig ontwerp geen inspanningsverplichting staat opgenomen voor de werkgever om de verzekerde te reïntegreren in dit passende werk indien dat voorhanden is. Volgens de MvT is een dergelijke inspanningsverplichting wel overwogen, maar is daar op grond van het volgende niet voor gekozen: 'doch dat gaat de regering op

<sup>36</sup> Wellicht ten overvloede brengt de SER naar voren dat deze bepaling is geplaatst na de bepaling met betrekking tot het zwangerschapsverlof. De SER is van mening dat deze volgorde verwarring kan brengen, omdat een zwangere arbeider gedurende de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt kan worden verklaard.

<sup>37</sup> International Labour Organisation (ILO), *Who returns to work and why. Evidence and policy implications from a new disability and work integration study*. Geneva, 2002, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed\\_emp/-/ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_108151.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_emp/-/ifp_skills/documents/publication/wcms_108151.pdf).

<sup>38</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD-countries*, 2010, [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/sickness-disability-and-work-breaking-the-barriers\\_9789264088856-en#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/sickness-disability-and-work-breaking-the-barriers_9789264088856-en#page5).

het ogenblik te ver, daar dit impliceert dat alle werkgevers te kwader trouw zijn. De regering is dan ook voornemens om eerst de SVB een onderzoek te laten verrichten naar de bereidheid van werkgevers om werknemers passend werk te laten verrichten alvorens de mogelijkheden bij weigering daarvan in ogenschouw te nemen, indien en voor zover dat nodig mocht zijn. Er bestaan immers mogelijkheden om de werknemer en de werkgever dit aspect gezamenlijk te laten oplossen zonder inmenging van de wetgever. Hierbij kan gedacht worden aan individuele of collectieve arbeidsovereenkomsten, protocollen e.d.'

De SER kan de redenering dat een inspanningsverplichting ten aanzien van de werkgever zou impliceren dat 'alle werkgevers te kwader trouw zijn' niet volgen. Immers juist omdat sommige werkgevers wél 'te kwader trouw' zijn, zou een voor iedere werkgever geldende inspanningsverplichting ten aanzien van reïntegratie van een werknemer bij langdurige ziekte niet alleen de desbetreffende werknemer beschermen, maar ook die werkgevers die te goeder trouw zijn (en ook zonder wettelijke verplichting zich inspannen om samen met de werknemer passende arbeid binnen dan wel buiten het bedrijf te vinden). Een inspanningsverplichting draagt bij aan een 'level playing field' tussen bedrijven, draagt bij aan het zoveel mogelijk behartigen van het wederzijds belang van werkgevers en werknemers, en draagt bij aan het meer beheersbaar maken van sociale, economische en financiële kosten die gemoeid zijn met ziekte van werknemers. Uiteraard staan tegenover een dergelijke reïntegratieverplichting van de werkgever ook verplichtingen van de verzekerde om alle medewerking te verlenen aan het vergroten van de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid.

In dit verband wenst de SER eveneens te refereren aan internationale afspraken binnen het kader van de International Labour Organization (hierna: ILO). Binnen dit kader zijn er op het gebied van zowel het voorkomen van (langdurige) ziekte als het stimuleren van reïntegratie van werknemers met een gereduceerd arbeidsvermogen verschillende conventies overeengekomen. Dit betreft onder meer de volgende:

*The Occupational Health Services Convention (No. 161) and its Recommendation (No. 171) define the role of occupational health services as multidisciplinary services having essentially preventive and advisory functions and being responsible for assisting employers, workers and their representatives in establishing and maintaining a safe and healthy working environment, including the adaptation of work to the capabilities of workers to facilitate optimal physical and mental health at work. Occupational safety and health (OSH) is an integral part of the Decent Work Agenda of the ILO<sup>39</sup>.*

Naar de mening van de SER dient het de verantwoordelijkheid van de werkgevers en de zieke werknemers te zijn om in de eerste twee ziektejaren gezamenlijk te werken aan reïntegratie naar de eigen functie dan wel naar passende arbeid. Daartoe dienen de rechten en de plichten van de werkgever en de werknemer ten aanzien van dit reïntegratieproces zorgvuldig en eenduidig te worden geformuleerd. De huidige wetgeving is hiertoe naar de mening van de SER nog te weinig toegesneden en dient allereerst te worden ontwikkeld. De rol van de SVB dient daarbij eveneens te worden (her)overwogen in elke fase van dit proces. Volgens de SER kunnen de maatregelen 'passende arbeid' en 'gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid' pas worden ingevoerd en toegepast als alle rechten en plichten van de werkgever en de werknemer, die hieruit voortvloeien met de grootst mogelijke zorgvuldigheid zijn geformuleerd. Bovenal dient daarbij de effectiviteit van de maatregelen ex-ante zorgvuldig te worden onderzocht in het licht van het terugdringen van langdurig verzuim.

<sup>39</sup> Decent Work is defined as the right to productive work in conditions of freedom, equity, security and human dignity. Work can only be decent if it is safe and healthy.

### 2.3.3 Werkelijke waarde dagloon

In het ontwerp wordt in Artikel I, onderdeel B, na de eerste volzin van artikel 2, vierde lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering een nieuwe volzin toegevoegd. Deze nieuwe volzin luidt: 'De bank kan, indien zij vermoedt dat het dagloon van de werknemer te laag is aangegeven, dat dagloon vaststellen op een dagloon, dat redelijkerwijze de waarde van de door de werknemer verrichte arbeid in het maatschappelijke en economische verkeer aangeeft. De werknemer die dat dagloon betwist zal gehouden zijn tot het bewijzen van de werkelijke waarde van zijn arbeid in het maatschappelijke en economische verkeer'.

De toevoeging van bovenstaande volzin impliceert dat de reeds in artikel 2, vierde lid, opgenomen volzinnen gehandhaafd blijven. In de laatste volzin van het desbetreffende lid is bepaald dat 'de bank brengt haar beslissing, welke in de plaats treedt van de beslissing van werkgever en werknemer, schriftelijk en met redenen omkleed ter kennis van de werkgever en de werknemer'. De SER merkt op dat in het huidige artikel niet is opgenomen wie de bewijslast heeft en wie het laatste woord heeft over de uiteindelijke bepaling van de hoogte van het dagloon.

In de MvT wordt gesteld dat het onderhavige ontwerp er onder meer toe strekt om te laag aangegeven daglonen op hun werkelijke waarde vast te laten stellen. In de MvT wordt met betrekking tot deze bepaling uitsluitend ingegaan op het salaris van directeuren en adviseurs, omdat 'het in de praktijk voorkomt, dat met name directeuren of adviseurs een salaris opgeven, dat ze op grond van hun boekhouding aan zichzelf toebedelen doch dat niet overeenstemt met hetgeen ze in werkelijkheid genieten. De SVB krijgt dan de mogelijkheid om dat salaris in overeenstemming te brengen met de werkelijke waarde daarvan in het maatschappelijk en economisch verkeer. De werknemer die het niet eens is met die vaststelling krijgt dan te maken met een omgekeerde bewijslast: hij zal, omdat hij degene is die een te laag salaris heeft aangegeven, moeten bewijzen hoe hoog zijn salaris is.'

De SER constateert dat in de MvT geen feitelijke onderbouwing wordt gegeven voor het 'in de praktijk voorkomen van het opgeven van een onjuist, te laag, salaris door met name directeuren en adviseurs'. Voor de SER is het onduidelijk waarop voornoemde aannames is gebaseerd. Een feitelijke en degelijke onderbouwing acht de SER noodzakelijk, temeer omdat het een onderbouwing betreft inzake een maatregel met verstrekende gevolgen voor de werknemer.

In verband met het voorgaande wenst de SER het volgende onder de aandacht te brengen. Op 17 juli 2019 heeft de SVB afgekondigd dat een statutair bestuurder van een B.V. of N.V. die de functie van directeur bekleedt, vanaf 1 september 2019 geen recht meer heeft op de Ziekteverzekering en Ongevallenverzekering. De reden voor dit besluit is dat de rechtsverhouding en werkrelatie tussen een bestuurder en de rechtspersoon niet wordt aangemerkt als een arbeidsovereenkomst en als zodanig de directeur ook niet onder de definitie van werknemer in de zin van de Landsverordening Ongevallenverzekering<sup>40</sup> en de Landsverordening Ziekteverzekering valt. De SER merkt op dat daarmee een deel van de 'doelgroep' waar deze maatregel op gericht is, niet meer onder de ZV-regeling valt. De SER vraagt zich dan ook af of daarmee ook niet de 'angel' uit de noodzaak is gehaald en of ten gevolge hiervan onderhavige maatregel nog wel noodzakelijk is.

Niettegenstaande het voorgaande constateert de SER dat in het ontwerp alleen de werknemer – en niet de werkgever – gehouden wordt om de werkelijke waarde van zijn arbeid te bewijzen, terwijl de hoogte van het dagloon zoals opgegeven aan de bank mede door de werkgever bepaald is. De SER voorziet dat de beslissing van de bank gebaseerd kan zijn op min of meer arbitraire besluitvorming,

<sup>40</sup> P.B. 1966, no. 14.

immers op welke gronden en naar welke maatstaven is de bank in staat om een dagloon, dat redelijkerwijze de waarde van de door de werknemer verrichte arbeid in het maatschappelijke en economische verkeer, te bepalen? In de MvT worden hiertoe geen criteria benoemd op basis waarvan deze waardebepaling gedaan moet worden. Integendeel, in de MvT wordt ervan uit gegaan dat het door de SVB bepaalde dagloon correct is, en dat de werkgever/werknemer een verkeerd – te laag - salaris heeft opgegeven.

De SER is dan ook van oordeel dat indien de SVB een ander dagloon vaststelt dan door de werkgever en werknemer opgegeven, de bewijslast hiervoor bij de bank moet komen te liggen. Er kan geen sprake zijn van omgekeerde bewijslast; het is immers de SVB die het opgegeven dagloon in twijfel trekt. De SER benadrukt hierbij dat bij de bepaling van het dagloon gebruik gemaakt dient te worden van objectieve en transparante maatstaven.

De bepaling van de hoogte van de wettelijke waarde van het dagloon dient volgens de SER gebaseerd te zijn op het zogenaamde loon sociale verzekeringen (hierna: sv-loon), het loon waarover belasting en sociale premies zijn betaald, waarbij alle vaste onderdelen van het loon meetellen. Deze gegevens zijn terug te vinden op het loonstrookje.<sup>41</sup> Om mede vast te stellen of de werknemer al of niet als werknemer volgens de definitie zoals gehanteerd in de Landsverordening Ziekteverzekering wordt beschouwd en derhalve aanspraak kan maken op de uitkering van ziekengeld, kan naast overlegging van de loonstrook ook het contract worden opgevraagd. Zodoende is immers te bepalen of er een rechtsverhouding bestaat tussen de werkgever en de werknemer en, indien dat het geval is, of de werknemer meer dan 12 dagen per maand met een tijdsperiode van minimaal 3 aaneengesloten uren per dag werkt.

Overigens is de bepaling van de hoogte van de premie en de vordering daarvan (uitgebreid) geregeld in artikel 8 van de Landsverordening Ziekteverzekering, waarbij de werkgever desgevraagd gehouden is om aan de SVB inzage te verlenen of afschrift te verstrekken van de boeken, bescheiden en geschriften, welke voor de vaststelling van de premie redelijkerwijs van belang zijn.<sup>42</sup>

De SER vraagt zich dan ook af waarom de bepalingen in artikel 8 van de Landsverordening Ziekteverzekering niet voldoende zouden zijn om het werkelijke dagloon van een werknemer te bepalen.

Daarenboven valt het de SER op dat in de financiële paragraaf van de MvT met betrekking tot het verhogen van de boetes gesteld wordt dat 'voor de verzekerden en de werkgevers het vaststellen van het loon als dat te laag is aangegeven en het verhogen van de boetes slechts invloed uitoefenen in de gevallen waarin het loon te laag is aangegeven of in de gevallen waarin een boete wordt opgelegd.' De MvT vervolgt met 'Dat zijn ook *niet vaak voorkomende situaties*; het effect van de maatregelen is vooral preventief en valt niet vooraf op een financiële wijze weer te geven.' Behalve dat het volgens de SER incorrect is dat door de SVB eenzijdig een ander dagloon wordt bepaald waarbij de bewijslast ten behoeve van ontkrachting hiervan bij de werknemer wordt gelegd, vraagt de SER zich wel af met welke redenen de desbetreffende volzin wordt toegevoegd aan het onderhavige artikel terwijl het *niet vaak voorkomende situaties* betreft. De SER voorziet dat de voorgestelde toevoeging leidt tot onduidelijkheid en een (al of niet veelvuldige) gang naar de rechter. De SER acht deze gang van zaken onwenselijk, temeer gegeven het feit dat volgens de SER reeds voldoende duidelijk in de wet is geregeld hoe de vaststelling van het dagloon en de controle daarvan moet plaatsvinden.

<sup>41</sup> Ter vergelijking: door de SVB Nederland wordt voor het berekenen van het gemiddelde verdiende salaris een bepaalde systematiek toegepast, waarbij het sv-loon en een referentieperiode als uitgangspunt dienen. <https://www.iudex.nl/rechtsgebied/uitkeringen-sociale-zekerheid/wia/artikelen/hoe-hoog-is-mijn-loongerelateerde-wga-uitkering/>.

<sup>42</sup> Landsverordening Ziekteverzekering, artikel 8, artikel 8h, eerste lid.

### 2.3.4 Uitbreiding eigen risicoperiode voor werkgever - Carensdagen

In de considerans is onder meer opgenomen dat het wenselijk is om 'de korte periode van eigen risico voor de werkgever te verlengen met een paar dagen en deze volledig ten laste te laten komen van de werkgever'. De verlenging van deze zogenaamde Carensdagen<sup>43</sup> wordt geregeld in artikel 5 van de Landsverordening Ziekteverzekering, waarbij het eerste lid van artikel 5 wordt vervangen.

De afwijking ten opzichte van de bestaande bepaling heeft betrekking op drie zaken, namelijk:

1. de verlenging van de Carensdagen van drie dagen naar zes dagen;
2. de verlegging van de betaling van de Carensdagen naar de werkgever/werknemer bij langduriger ziekte dan de termijn van de Carensdagen en in geval van ziekenhuisopname in de periode van de Carensdagen; en
3. het ingaan van het recht op ziekgeld op de eerstvolgende werkdag in plaats van de zesde dag na ziekmelding, indien de zesde dag valt op een officiële vrije dag of op een anderszins voor de werknemer geldende vrije dag.

Ad 1. en 2.

In het voorgestelde nieuw geformuleerde eerste lid van artikel 5 is met betrekking tot de verlenging van de Carensdagen opgenomen dat 'De werknemer die als gevolg van ziekte arbeidsongeschikt is, recht heeft op een uitkering in geld, ziekgeld genaamd, met ingang van de zesde dag na die van de ziekmelding doch in geen geval vóór de dag, volgende op de controle bij de bank.'

In de MvT, onder punt 5, wordt gesteld dat 'het ontwerp er onder meer toe strekt om de uitbreiding van de al bestaande eigen risicoperiode voor de werkgever uit te breiden.' Volgens de MvT 'wordt in de huidige wet daarin namelijk al voorzien, doordat de SVB geen ziekgeld uitbetaalt als er sprake is van arbeidsongeschiktheid van vijf dagen of minder.'

De SER kan deze redenering gedeeltelijk volgen, voor zover het het bestaan van de eigen risicoperiode voor de werkgever betreft. Echter de berekening van 'vijf dagen of minder' wordt niet gevolgd door de SER. In de huidige regeling heeft de werknemer immers recht op ziekgeld vanaf de vierde dag na ziekmelding. In artikel 5, eerste lid, van de huidige Landsverordening staat dit als volgt geformuleerd: 'De werknemer die als gevolg van ziekte arbeidsongeschikt is, heeft recht op een uitkering in geld, ziekgeld genaamd, met ingang van de derde dag na die van ziekmelding.' Dit wordt bevestigd door hetgeen verderop in de MvT onder punt 5<sup>44</sup> staat: 'als de SVB de werknemer voor meer dan drie dagen arbeidsongeschikt verklaart hoeft de werkgever zelf niet voor de kosten op te draaien.'

De SER adviseert om in de MvT de eigen risicoperiode voor de werkgever in de huidige en in de voorgestelde regeling op consistente wijze weer te geven.

De motivering voor de verlenging van de Carensdagen en van het geheel neerleggen van het eigen risico bij de werkgevers wordt als volgt in de MvT verwoord: 'Een verplichte eigen risicoperiode heeft als effect dat de verantwoordelijkheid voor het kort verzuim daar komt te liggen waar het thuis hoort namelijk bij de werkgever en de werknemer. In de eerste plaats, omdat de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de werknemer is gesloten.' Verderop in de MvT staat: 'Daar komt bij, dat de regering

<sup>43</sup> Er bestaat nogal wat verwarring omtrent het begrip 'Carensdagen'. Dit valt onder meer op te maken uit hetgeen hierover in het Groeiakkoord staat opgenomen, als ook hetgeen hierover in de brief d.d. 14 februari 2020 van het ministerie van SOAW (zaaknummer 2019/050083) staat. In beide stukken wordt gesproken over 'inkorting van het aantal Carensdagen', terwijl het gaat om het verlengen van het aantal Carensdagen. Carensdagen zijn de dagen waarop bij ziekte geen recht op ziekgeld geldt.

<sup>44</sup> Pagina 6 van de MvT.

van mening is dat in de Landsverordening Ziekteverzekering, net zoals het geval is bij vele private verzekeringen, een eigen risicofactor ingebouwd dient te zijn die de inhoud van de term eigen risico volledig weergeeft.'

De SER acht voornoemde motivering op zijn zachtst gezegd 'kort door de bocht'. Temeer omdat in de MvT geen analyse wordt gegeven van het ziekteverzuim in Curaçao, omtrent de factoren die leiden tot ziekteverzuim, de omvang, de frequentie, en de aard van het ziekteverzuim. Desalniettemin worden in de MvT een aantal stellingen geponeerd, zoals: 'Kort verzuim zelden of nooit medisch is en in de meeste gevallen dus dan ook niet medisch opgelost kunnen worden.' En: 'Het is derhalve beter de verantwoordelijkheid daar te leggen waar de arbeidsongeschiktheid is ontstaan. Door een verplichte eigen risico worden de werkgever en de werknemer gedwongen een oplossing voor het probleem te zoeken.' De SER is van oordeel dat voorgaande toelichting gebaseerd is op percepties en niet op feiten omtrent ziekteverzuim en acht het van belang dat de MvT hierop wordt aangepast.

Op basis van de in de MvT gegeven toelichting, wordt het gehele risico bij de werkgever en werknemer neergelegd. In plaats van drie dagen eigen risico, waarbij bij langduriger ziekte of ziekenhuisopname dit eigen risico komt te vervallen, verkrijgt de werkgever (en de werknemer) een volledig eigen risico van zes dagen. De SER acht deze toename van eigen risico disproportioneel. Temeer, daar de premies voor het ZV/OV-fonds geheel door de werkgevers worden opgebracht, juist met de bedoeling zich te kunnen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid van de werknemer. Daarbij komt dat in de bestaande regelgeving de werkgever geen alternatieven heeft; hij kan zich niet elders verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid van zijn werknemers voor de eerste zes dagen.

De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de verlenging van de Carensdagen zuiver om financiële redenen, namelijk bezuinigingen op de uitkeringen bij ziekte in het kader van het 'financieel beleid' van de SVB, is ingegeven, en niet zozeer vanwege redenen ten behoeve van verlaging van het ziekteverzuim.

De SER is van mening dat er binnen voornoemd kader van 'financieel beleid', beter naar alternatieven had kunnen worden gekeken.

Een aantal van deze alternatieven zijn elders in dit advies reeds naar voren gebracht; voor de volledigheid worden ze hier kort opgesomd:

- Geen achteraf inschrijving van de zieke werknemer mogelijk. De SER acht het onbestaanbaar dat de SVB dit in het verleden wel heeft toegestaan.
- Koppeling van de inschrijving van de werknemer voor de Ziekteverzekering aan afdracht van premies voor de overige sociale verzekeringen en aan de Belastingdienst.
- Een reorganisatie van het uitvoerend apparaat van de SVB met als doel een *lean* en *mean* organisatie.

In de praktijk betekent de verlenging van de Carensdagen dat de werknemer die zich op dag 1 ziek meldt, en die langer dan 6 dagen ziek is, op dag 7 in plaats van op dag 4 recht heeft op ziekengeld. Over de periode voorafgaand aan dag 7 wordt er geen ziekengeld betaald. In de huidige regeling wordt bij ziekte die langer duurt dan de Carensdagen ook over de eerste drie dagen van ziekte ziekengeld uitgekeerd door de SVB. Ook wordt onder de huidige regeling ziekengeld uitgekeerd indien naar het oordeel van de behandelende geneeskundige gedurende de eerste drie dagen van ziekte opname in een ziekenhuisinrichting noodzakelijk is. Dit vervalt onder de voorgestelde regeling.

De werknemer moet zich dan wel bijtijds gemeld hebben voor controle bij de SVB, want ziekengeld wordt niet uitgekeerd vóór de dag volgende op de controle bij de bank, zo is bepaald in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp. Overigens constateert de SER dat in het desbetreffende artikel, noch in de MvT is

opgenomen op welke dag van de ziekmelding de werknemer zich wel moet melden voor controle bij de SVB.

In de MvT wordt op deze meldingsplicht bij de SVB wél ingegaan voor wat betreft de huidige regeling: 'Ingevolge het bepaalde in de landsverordening Ziekteverzekering, vóór de totstandkoming van het onderhavige ontwerp, moet een werknemer die zich arbeidsongeschikt voelt zich namelijk in eerste instantie bij de werkgever melden voor een ziektekaart en zich vervolgens daarmee naar de huisarts begeven. De huisarts vult de controlekaart in en accordeert de eerste twee dagen. Op de derde dag moet die werknemer ter controle bij de controlerende geneeskundige van de SVB. Deze gaat wel of niet akkoord met de eerste twee dagen en wel of niet akkoord met de voortzetting van de arbeidsongeschiktheid.

In de MvT wordt verder ingegaan op de onwenselijkheid om de arbeidsongeschiktheid door de huisarts te laten bepalen. Zonder hierop in detail in te willen gaan acht de SER de onderbouwing van de argumenten hiertoe onvoldoende. Bovendien worden er vooronderstellingen geuit over het functioneren van huisartsen, de kwaliteit van hun dienstverlening, en kostenbesparingen als gevolg van de voorgestelde wijzigingen, die naar de mening van de SER een deugdelijke grondslag missen en goed beschouwd niet binnen een toelichting op het onderhavige ontwerp thuishoren.

In de MvT wordt in verband met het voornoemde tevens gesteld dat 'Voor de werknemer duidelijkheid wordt geschapen wat de rol van de SVB arts is en de rol van de huisarts'. Ook wordt in de MvT vermeld dat 'Omdat de werknemers naar verwachting niet meer in alle gevallen naar de huisarts moeten voor een arbeidsongeschiktheidsverklaring [...]'. Voor de SER is onduidelijk waarop deze toelichting in de MvT is gebaseerd, omdat deze toelichting niet te herleiden is naar een specifiek artikel of artikellid in het onderhavige ontwerp.

Ad 3.

In artikel 5, eerste lid, is tevens bepaald dat indien de zesde dag (na die van ziekmelding) op een officiële vrije dag of op een anderszins voor de werknemer geldende vrije dag valt, het recht op ziekgeld dan ingaat op de eerstvolgende werkdag, niet zijnde een zaterdag of zondag. De SER kan voor deze toevoeging in artikel 5, eerste lid, geen onderbouwing vinden in de MvT en tast derhalve in het duister over de motivering van deze toevoeging.

De SER interpreteert deze uitbreiding als een extra bezuinigende maatregel. Immers, de uitbetaling van het ziekgeld wordt hiermee uitgesteld. De SER acht dit niet terecht omdat officiële feestdagen of anderszins voor de werknemer geldende vrije dagen reeds verdisconteerd zijn in het dagloon. De toevoeging van de voorgestelde bepaling leidt niet alleen tot volgens de SER onterechte inhouding van het ziekgeld, namelijk 80% van het dagloon, maar leidt tevens tot scheve verhoudingen tussen zieke werknemers, afhankelijk van het moment waarop ze arbeidsongeschikt zijn geworden. Volgens de SER mag het *tijdstip* van arbeidsongeschiktheid niet een rol spelen bij het aanspraak maken op ziekgeld. Overigens, en wellicht ten overvloede, merkt de SER op dat in de huidige regelgeving reeds in artikel 5, vierde lid, is opgenomen dat de werknemer geen recht op ziekgeld heeft op de zaterdagen of zondagen, afhankelijk van zijn werkweek.

Samengevat vindt de SER dat de voorgestelde maatregel 'verlenging van Carendagen' geen deugdelijke onderbouwing kent. De noodzaak hiertoe wordt niet als een financieel-gedreven beweegreden verwoord, maar wordt omfloerst door allerlei argumenten waarvan de SER sterk de validiteit betwijfelt. Opmerkelijk acht de SER het gegeven dat in de MvT de financiële en sociaaleconomische gevolgen van de maatregel nauwelijks of niet aan bod komen. Dit wordt evenwel door de SER als een omissie gezien in onderhavig ontwerp.

De financiële en sociaaleconomische gevolgen van deze nieuwe maatregel worden in paragraaf 2.4 nader in ogenschouw genomen, in combinatie met de overige maatregelen in onderhavig ontwerp.

### 2.3.5 Recht op ziekgeld gekoppeld aan inschrijving SVB

In Artikel 1, onder C, wordt artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering gewijzigd. De nieuwe bepaling luidt: 'De werknemer heeft in geval van ziekte krachtens de bepalingen van deze landsverordening tegenover de bank recht op tegemoetkoming, bestaande uit geneeskundige behandeling en verpleging, en, indien het niet mede aan hem te wijten is dat hij vóór het begin van de ziekte niet ingeschreven is in de registers van de bank uitkeringen in geld.' In de huidige regeling, is in artikel 3, eerste lid, bepaald dat 'de werknemer in geval van ziekte krachtens de bepalingen van deze landsverordening tegenover de bank recht heeft op een uitkering in geld'.

Onder punt 4 van de MvT wordt uitgebreid ingegaan op de strekking van en motivatie voor deze wijziging, namelijk 'het recht op ziekgeld te verbinden aan inschrijving bij de SVB'. Volgens de toelichting 'gebeurt het nu al te vaak, dat werknemers pas op de dag van ziekte zich komen inschrijven bij de SVB, terwijl zij in sommige gevallen in feite al meer dan een jaar werkzaam zijn voor een werkgever. Het gebeurt ook al te vaak, dat de werkgever werknemers inschrijft met een terugwerkende kracht van een dag of een zo kort mogelijke periode.' 'Gekozen is daarom voor een constructie, waarbij de werknemer en de werkgever verantwoordelijk zijn voor de inschrijving van de werknemer.' In de toelichting wordt overigens niet verwezen naar het desbetreffende artikel waarop de wijziging betrekking heeft. Wederom wreekt zich hier het ontbreken van een artikelsgewijze toelichting.

Hoewel ook hier in de MvT een degelijke en cijfermatige onderbouwing van het gestelde ontbreekt, kan de SER zich vinden in het vereiste dat werknemers ingeschreven moeten staan bij de SVB. Iedereen die werkzaam is dient immers loonbelasting en sociale premies af te dragen. Dit is niet alleen in het belang van premieafdracht in het kader van de Ziekteverzekering, maar ook in het belang van premieafdracht ten behoeve van de overige sociale verzekeringen, zoals de Basisverzekering ziektekosten (BVZ), de Algemene verzekering bijzondere ziektekosten (AVBZ), en de AOV, waarvan de SVB de uitvoerende instantie is.

Verderop in de toelichting staat dat 'Op grond van geldende regels van de SVB dienen zowel de werknemer als de werkgever elk apart de inschrijving van de werknemer te verzorgen, en dat geschiedt middels voor elk afgegeven aparte formulieren, zodat het niet vaak zal voorkomen dat de werknemer geen schuld heeft aan het niet inschrijven van zijn persoon bij de SVB. Vervolgens wordt in de MvT gesteld dat indien 'dat laatste inderdaad het geval is' (hiermee wordt bedoeld dat de werknemer zich wél heeft ingeschreven doch de werkgever hem niet heeft ingeschreven), de werknemer wél recht op ziekgeld zal verkrijgen, doch dat dat (ziekgeld) niet aan de werkgever zal worden uitbetaald. Volgens de MvT 'zal het door de onderhavige wijziging dus zowel in het belang van de werkgever als de werknemer zijn als de werknemer ingeschreven staat bij de SVB, waardoor de SVB haar inschrijvingenbestand kan optimaliseren.'

De SER vraagt zich af of de werkgever door de onderhavige wijziging inderdaad meer belang krijgt bij inschrijving van de werknemer van zijn kant. De werknemer krijgt immers toch ziekgeld, indien de werknemer zich – bijtijds – heeft ingeschreven bij de SVB. Dat de betaling van dit ziekgeld niet per se via de werkgever hoeft te geschieden, is reeds in de bestaande regeling opgenomen.<sup>45</sup> De SER acht een verduidelijking van de toelichting in de MvT in deze dan ook van belang.

<sup>45</sup> Artikel 5, zesde lid, van de Landsverordening Ziektekosten.



De SER is evenwel van mening dat, indien inschrijving door de werknemer - gepaard met niet-inschrijving door de werkgever - gevolgd wordt door sanctiemaatregelen jegens de werkgever, de onderhavige wijziging wel degelijk effect kan hebben op de nakoming van de plicht tot inschrijving van werknemers bij de SVB door werkgevers. De SER acht een dergelijke opvolging door de SVB zelfs imperatief. Zoals in het voorgaande gesteld zal dit kunnen leiden tot daadwerkelijke (overigens wettelijk verplichte) premieafdracht voor de verschillende sociale verzekeringen als ook tot afdracht van loonbelasting.

Overigens verbaast het de SER dat het blijkbaar in de praktijk voorkomt dat alleen de werknemer ingeschreven kan zijn bij de SVB. De SER vraagt zich af of bij deze inschrijving door de SVB er een verificatie plaatsvindt van de arbeidsovereenkomst. Met andere woorden wordt er gevraagd naar onderliggende documenten waaruit de werkrelatie blijkt met de werkgever en waarin de arbeidsvoorwaarden waaronder salaris en de omvang van de te werken uren zijn opgenomen? De SER vraagt zich tevens af of in dergelijke gevallen de SVB contact opneemt met de werkgever ten aanzien van de afdracht van premies en dergelijke.

Om metterdaad invulling te geven aan de onderhavige wetswijziging, acht de SER het van belang dat middels effectieve communicatie zijdens de overheid werknemers op de hoogte worden gesteld van hun rechten en plichten. Immers, inschrijving bij de SVB door werknemers was al verplicht, maar werd blijkbaar in onvoldoende mate gedaan. De SER acht het niet ondenkbaar dat sommige werkgevers hun werknemers hiertoe hebben aangezet. Per slot van rekening bestond de mogelijkheid om de werknemer in geval van ziekte alsnog in te schrijven, en vervolgens aan alle verplichtingen te voldoen.

De SER is van mening dat met de voorgenomen wijziging een tijdige, volledige en effectieve communicatie richting de werknemers noodzakelijk is. Indien werknemers niet op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, kan dit rechtstreeks ernstige financiële gevolgen hebben ten nadele van de werknemers zelf. Gecombineerd met het ziek zijn van de werknemer kan dit tevens ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengen.

### 2.3.6 Verhoging van boetebedragen/Administratieve sancties en strafbepalingen

In Artikel I, onderdeel E, wordt in artikel 14a, eerste lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering het boetebedrag van ten hoogste vijfduizend gulden gewijzigd in vijftienduizend gulden.

In Artikel I, onderdeel F, wordt in artikel 15, eerste lid, 'een maand' vervangen door 'drie maanden', en in het tweede lid van datzelfde artikel wordt 'tienduizend' vervangen door 'dertigduizend'.

In de financiële paragraaf van de MvT wordt over het verhogen van de boetes gesteld dat 'voor de verzekerden en de werkgevers het vaststellen van het loon als dat te laag is aangegeven en het verhogen van de boetes slechts invloed uitoefenen in de gevallen waarin het loon te laag is aangegeven of in de gevallen waarin een boete wordt opgelegd.' De MvT vervolgt met 'Dat zijn ook niet vaak voorkomende situaties; het effect van de maatregelen is vooral preventief en valt niet vooraf op een financiële wijze weer te geven. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid tot versnelde invordering van de opgelegde administratieve boetes.'

In onderdeel 6 van de MvT wordt met betrekking tot het verhogen van de bedragen van de boetes gesteld dat 'dit is om de inflatie van de afgelopen jaren mee te kunnen nemen en om het afschrikwekkend effect te kunnen vergroten'. De SER merkt op dat een berekening op basis van de inflatiecijfers over de periode waarin de boetebedragen zijn vastgesteld tot aan heden evenwel ontbreekt. Ook is het voor de SER niet duidelijk wat de hoogte van een boete moet zijn om een

verhoogd 'afschrikwekkend effect' te hebben. Een afschrikwekkend effect van een boete is volgens de SER tevens gerelateerd aan het vermogen van een onderneming, en kan dus verschillend zijn. Hierdoor is het voor de SER niet duidelijk waar de voorgestelde bedragen op gebaseerd zijn en of deze wel effectief zijn in het licht van het vergroten van het 'afschrikwekkend effect'.

De SER acht het noodzakelijk dat in de MvT een toelichting wordt opgenomen met betrekking tot de genoemde bedragen van de boetes. Tevens constateert de SER dat in artikel 15, tweede lid, niet het bedrag van tienduizend gulden als geldboete wordt genoemd, maar dat deze boete wordt uitgedrukt als 'een geldboete van de derde categorie'.

De SER is overigens van mening dat geldboetes in álle wet- en regelgeving, en dus ook in het onderhavige ontwerp, in de orde van een bepaalde categorie bepaald zouden moeten worden; de categorie geeft immers de zwaarte van de geldboete aan waarvan de hoogte bepaald kan worden in één landsverordening, waarmee tevens wordt voorkomen dat de bedragen telkens in de desbetreffende wetgeving verouderd zijn en/of regelmatig aangepast moeten worden vanwege inflatoire redenen.

Tot slot valt het de SER op dat het boetebedrag van honderd gulden, zoals genoemd in artikel 14a, derde lid, niet wordt gewijzigd. Waarom dit boetebedrag niet gewijzigd wordt, wordt evenwel niet toegelicht.

Met betrekking tot het verlengen van de termijn van één maand naar drie maanden vraagt de SER zich tevens af wat de beweegredenen en noodzaak zijn om deze termijn van maximale hechtenis te verlengen. De SER constateert opnieuw dat deze wijziging in de regeling daarmee niet in lijn is met artikel 4, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat 'tot het ontwerpen van een nieuwe regeling alleen wordt besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.' Tevens vraagt de SER zich af hoe de termijn van drie maanden is bepaald en of deze termijn in strafrechtelijke zin in verhouding staat tot de gemaakte overtreding.

De zinsnede in de MvT met betrekking tot de mogelijkheid tot versnelde invordering van de opgelegde administratieve boetes is volgens de SER per abuis blijven staan, terwijl deze mogelijkheid niet meer in het ontwerp is opgenomen. Het nieuwe artikel 15b is immers op advies van WJZ weggelaten. De SER geeft de regering in overweging om de MvT hierop aan te passen.

### 2.3.7 Overige opmerkingen

1. Naar aanleiding van hetgeen in de eerste paragraaf van de MvT wordt gesteld over het 'verzekerd zijn voor de ziekteverzekering tot de zestigjarige leeftijd' heeft de SER zich afgevraagd of de Landsverordening Ziekteverzekering had moeten worden gewijzigd met de wijziging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar bij Landsverordening van de 28ste februari 2013 (P.B. 2013, no. 24) tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194). De SER merkt op dat in de Landsverordening ziekteverzekering evenwel nergens wordt gerefereerd aan de leeftijd van 60 jaar, dan wel aan een pensioengerechtigde leeftijd, en dat derhalve een wijziging niet noodzakelijk, noch gewenst is.
2. In de MvT wordt geen toelichting<sup>46</sup> gegeven ten aanzien van artikel I, onderdeel A, ter wijziging van artikel 1, eerste lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering in drie opeenvolgende leden,

<sup>46</sup> De SER merkt op dat een toelichting blijkbaar 'overbodig' wordt geacht gelet op hetgeen in de MvT onder 'Artikelsgewijze toelichting' staat opgenomen, namelijk 'Een artikelsgewijze toelichting is na het bovenstaande overbodig'. Evenwel wordt in 'het bovenstaande' de desbetreffende wijziging niet toegelicht.

waarvan het tweede lid het volgende bepaalt: 'In de definitie van "werknemer" wordt tussen de zesde en zevende gedachtestreep een nieuwe gedachtestreep ingevoegd, luidende:

- 'degene, die een dagloon geniet die<sup>47</sup>, indien er sprake is van een periode van dienstverband of aangenomen werk van minder dan een maand, hoger uitvalt dan krachtens een in dit artikel bepaalde<sup>48</sup> dagloon. Voor de berekening van dat dagloon wordt de verkregen vergoeding gedeeld door het aantal gewerkte dagen;'

De SER vraagt zich af waarom deze uitsluitingsgrond is opgenomen in onderhavig ontwerp. Conform de huidige bepalingen hebben degenen, die tenminste twaalf (aaneengesloten) dagen per maand werken bij ziekte recht op ziekgeld dat per dag 80 procent bedraagt van het dagloon van de werknemer, maar niet meer dan 80 procent van het in artikel 1 bepaalde dagloon. De wijziging bepaalt dat in het geval het dagloon van de werknemer hoger is dan het in artikel 1 bepaalde dagloon er bij ziekte geen recht meer bestaat op ziekgeld. Welk probleem wordt hiermee geadresseerd? Aangezien de MvT geen toelichting geeft inzake voornoemde wijziging, wordt daarmee ook de noodzaak voor deze wijziging niet verwoord. De SER constateert opnieuw dat deze wijziging in de regeling daarmee niet in lijn is met artikel 4, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat 'tot het ontwerpen van een nieuwe regeling alleen wordt besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.' De SER acht het van belang dat deze omissie wordt hersteld. Daarbij dient in de MvT niet alleen de noodzaak voor de wijziging te worden aangegeven, maar eveneens dient daarin aangegeven te worden wat deze wijziging betekent voor personen, die mogelijk anderszins onder de huidige regeling nog wel verzekerd zijn bij ziekte, maar met deze wijziging daartoe geen recht meer hebben.

3. Een wijziging die in de MvT evenmin wordt toegelicht betreft de volgende wijziging van artikel 5: 'In het zesde lid wordt in de tweede volzin de woorden "zeven dagen" vervangen door drie maanden'. Dit betekent dat het zesde lid als volgt komt te luiden:

'Tijdens het dienstverband of de werkzaamheden is de werkgever in geval van arbeidsongeschiktheid van de werknemer verplicht een uitkering gelijk aan het ziekgeld aan de werknemer uit te betalen op de dag waarop het loon moet worden uitbetaald indien de werknemer niet arbeidsongeschikt zou zijn. De werkgever die een uitkering volgens het bepaalde in de voorgaande volzin heeft uitbetaald heeft, in plaats van de werknemer, tegenover de bank recht op het betreffende ziekgeld en op uitbetaling daarvan uiterlijk *drie maanden* na schriftelijke aanvraag bij de bank, in te dienen na afloop van de maand waarin de uitkering wordt uitbetaald. Indien de werkgever de uitkering niet tijdig uitbetaalt, keert de bank het ziekgeld aan de werknemer uit.'

De SER merkt op dat opnieuw de noodzaak van deze wijziging in de MvT niet wordt verwoord. Drie maanden wachten op een uitbetaling van de SVB heeft invloed op de liquiditeitspositie van werkgevers, waaruit mogelijk kosten voortvloeien, die evenwel niet op de SVB, dan wel – naar de mening van de SER terecht – niet op de werknemer 'verhaald' mogen worden.<sup>49</sup> Terwijl de betalingstermijn van de SVB wordt verlengd van zeven dagen naar drie maanden kan de SVB de werkgever bij het niet of niet tijdig nakomen van de betalingsverplichting aan de werknemer een boete opleggen, een boete die in onderhavig ontwerp in artikel I, onderdeel E, wordt verhoogd van ten hoogste vijfduizend naar ten hoogste vijftienduizend gulden. Ook kan in het geval van het niet tijdig dan wel niet uitbetalen van de uitkering de werkgever worden gestraft met een hechtenis van

<sup>47</sup> Grammaticaal is 'die' hier onjuist en dient deze te vervangen te worden door 'dat'.

<sup>48</sup> Moet zijn 'bepaald'.

<sup>49</sup> Artikel 11<sup>b</sup>, derde lid, bepaalt dat het de werkgever verboden is de voor hem uit de bepalingen van deze landsverordening voortvloeiende kosten geheel of gedeeltelijk te verhalen op het loon van de werknemer.

ten hoogste één maand, die evenwel in artikel 1, onderdeel F, eerste lid, gewijzigd is in drie maanden.

De SER moet helaas opnieuw constateren dat met name vanuit een - weliswaar niet verwoord - belang van de SVB de wijzigingen lijken te zijn ingegeven en dat daarbij in onvoldoende mate de belangen van de werknemers en de werkgevers in ogenschouw worden genomen. Het risico wordt immers opnieuw bij de werkgever gelegd, met mogelijke gevolgen voor de werknemer, wiens uitkering in het geval de werkgever dit risico niet kan dragen niet tijdig zal worden uitbetaald<sup>50</sup>.

De SER acht derhalve een verlenging van de betalingstermijn van zeven dagen naar drie maanden zeer ongewenst en dringt er opnieuw (zie paragraaf 2.2.1) bij de SVB op aan om de organisatie en de primaire processen dusdanig in te richten dat er sprake is van een *lean* en *mean* organisatie, hetgeen in dit specifieke geval betekent dat de SVB op snelle en efficiënte wijze de betaling aan de werkgever verricht. De SER denkt hierbij zelfs aan een kortere dan de huidige termijn van zeven dagen (bijvoorbeeld drie dagen).

4. In Artikel I, onder C, wordt artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening Ziekteverzekering gewijzigd. De nieuwe bepaling luidt: 'De werknemer heeft in geval van ziekte krachtens de bepalingen van deze landsverordening tegenover de bank recht op tegemoetkoming, bestaande uit geneeskundige behandeling en verpleging, en, indien het niet mede aan hem te wijten is dat hij vóór het begin van de ziekte niet ingeschreven is in de registers van de bank uitkeringen in geld.' In de huidige regeling, is in artikel 3, eerste lid, bepaald dat 'de werknemer in geval van ziekte krachtens de bepalingen van deze landsverordening tegenover de Bank recht op een uitkering in geld'.

De SER vraagt zich af of de wijziging van artikel 3, eerste lid, wel in overeenstemming is met wetgeving inzake tegemoetkomingen, bestaande uit geneeskundige behandeling en verpleging. Volgens de SER valt deze tegemoetkoming onder de basisverzekering ziektekosten (BVZ), en is de Landsverordening Ziektekosten sinds de invoering van de BVZ uitsluitend gericht op de uitkering van ziekgeld.

## 2.4 Financiële en sociaaleconomische gevolgen

De SER merkt in algemene zin op dat in de MvT slechts in zeer beperkte mate wordt ingegaan op de financiële gevolgen van het ontwerp en dat de sociaaleconomische aspecten en gevolgen van het ontwerp vrijwel helemaal niet aan bod komen.

In meer specifieke zin constateert de SER dat in de MvT in de 'Financiële paragraaf' de financiële gevolgen van het ontwerp voor het 'Ziektfonds' (hierna: ZV-fonds) van de SVB niet uiteen worden gezet en dat ook de financiële positie van het ZV-fonds in het geheel nergens aan bod komt. Dit bevreemdt de SER in hoge mate, aangezien de SER zich niet aan de indruk kan onttrekken dat de maatregelen in onderhavig ontwerp met name bedoeld zijn om de financiële positie van het ZV-fonds te versterken. In de accountantsverklaring van de in het jaarverslag SVB opgenomen gecombineerde jaarrekening 2018<sup>51</sup> staat opgenomen dat 'het huidige resultaat en de vooruitzichten voor een aantal fondsen bij ongewijzigd beleid verre van gunstig zijn'. In de verklaring staat niet expliciet vermeld of dit

<sup>50</sup> Immers als de werkgever niet of niet tijdig betaalt zal de SVB aan de werknemer de uitkering uitbetalen. Dit kan evenwel pas nadat is vast komen te staan dat er niet tijdig dan wel niet betaald is. Daarnaast zal de SVB ook in dit geval een betalingstermijn hanteren die overigens onbepaald is.

<sup>51</sup> Jaarverslag 2018, SVB, p. 20 en volgende, <https://svbcur.org/wp-content/uploads/SVBCU-Jaarrekening-2018-FINAL-met-verklaringnw.pdf>. Een jaarverslag over 2019 is vooralsnog niet gepubliceerd.

ook geldt voor het ZV-fonds. Onderstaande analyse laat evenwel zien dat dit eveneens geldt voor het ZV-fonds.

Tabel 1 laat een opwaartse trend in de kosten van het ZV-fonds zien voor de periode 2014 tot en met 2017. In dezelfde periode houden de premiebatens niet gelijke tred met deze trend van toenemende kosten, waardoor het tekort in 2014 van ca. Naf. 4.7 miljoen naar ca. Naf. 5.1 miljoen oploopt, waarna het in 2018 sterk daalt naar een tekort van ca. Naf. 1.2 miljoen. De daling van de kosten in 2018 wordt volgens de accountantsverklaring met name veroorzaakt 'door een stringente AO-controle door de SVB'. Het tekort in het ZV-fonds wordt gedekt vanuit het positieve saldo van het Ongevallenfonds (hierna: OV-fonds). De aan de fondsen toegeschreven administratieve kosten zijn dermate hoog<sup>52</sup> dat de periode 2014-2017 een aanzienlijk negatief resultaat (vóór financiële baten) laat zien. Het gezamenlijk resultaat van de ZV- en OV-fondsen in het boekjaar 2018 bedraagt ca. Naf. 14,7 miljoen positief. Over het boekjaar 2017 bedroeg dit ca. Naf. 2,9 miljoen negatief. Aan ziekingeld (loonderving) is voor de combinatie ZV en OV in 2018 totaal ca. Naf. 31,1 miljoen uitgekeerd (over 2017 ca. Naf. 35,5 miljoen). Het positief resultaat over 2018 is het gevolg van een vrijval van loondervingsschulden van ca. Naf. 22,1 miljoen die zijn verjaard.

Tabel 1 Overzicht resultaten ZV/OV fonds SVB in duizenden Naf.					
	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Ziektefondsen</b>					
Premiebatens ZV	20.511	20.629	21.328	20.289	19.385
Boelebatens ZV	172	192	218	261	343
<b>Totale batens ZV</b>	<b>20.683</b>	<b>20.821</b>	<b>21.546</b>	<b>20.550</b>	<b>19.728</b>
Ziekengeld ZV	21.845	25.905	25.664	24.170	24.463
<b>Batens min lasten ZV</b>	<b>-1.162</b>	<b>- 5.084</b>	<b>- 4.118</b>	<b>- 3.620</b>	<b>- 4.735</b>
<b>Ongevallenfondsen</b>					
Premiebatens OV	21.245	21.657	22.318	21.256	20.225
Boelebatens OV	104	91	81	103	145
<b>Totale batens OV</b>	<b>21.349</b>	<b>21.748</b>	<b>22.399</b>	<b>21.359</b>	<b>20.370</b>
Ziekengeld OV	9.254	9.644	8.458	8.671	7.758
<b>Batens min lasten OV</b>	<b>12.095</b>	<b>12.104</b>	<b>13.941</b>	<b>12.688</b>	<b>12.612</b>
<b>Totale batens ZV/OV</b>	<b>42.032</b>	<b>42.569</b>	<b>43.946</b>	<b>41.909</b>	<b>40.097</b>
Tot. uitkeringen ZV/OV	31.099	35.549	34.122	32.841	32.221
<b>Resultaat premie minus uitkeringen ZV/OV</b>	<b>10.933</b>	<b>7.019</b>	<b>9.825</b>	<b>9.068</b>	<b>7.877</b>
Administratieve kosten	-14.109	-13.916	-13.879	-13.802	-14.511
Vrijval te betalen loonderving	22.084				
Duurtetoelag	-2.322	-344	-376	4.434	-711
OV.batens/lasten	1.147	686	158	203	356
<b>Saldo voor fin. batens</b>	<b>17.734</b>	<b>-6.555</b>	<b>-4.272</b>	<b>-96</b>	<b>-6.989</b>
Financiële batens	-1.746	3.799	1.492	-951	1.408
<b>Saldo na fin. batens</b>	<b>15.988</b>	<b>-2.755</b>	<b>-2.779</b>	<b>-1.048</b>	<b>-5.582</b>
Dotatie wet. Reserves	-1.521	-145	-69	-181	-141
<b>Resultaat lopend jaar</b>	<b>14.467</b>	<b>-2.901</b>	<b>-2.849</b>	<b>-1.228</b>	<b>-5.723</b>

<sup>52</sup> De SER merkt op dat deze kosten aanzienlijk hoger liggen dan de kosten die worden doorbelast aan het BZV-fonds. Of deze kosten disproportioneel hoog zijn valt evenwel uit het jaarverslag niet op te maken, omdat daarin niet wordt aangegeven waaruit deze kosten bestaan, en wat de grondslag is van deze toedeling. Opgemerkt wordt evenwel dat de afdeling die het ZV-fonds beheert mogelijkerwijs een hoog aandeel medisch en 'controlerend' personeel in dienst heeft.

Gemiddeld aantal ZV- verzekerden	42.484	43.443	43.658	42.854	42.749
Premie loongrens	65.520	65.005	65.005	64.615	62.852

Bron: SVB jaarverslag 2018, bewerkt door SER.

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het ZV-fonds op zichzelf niet duurzaam gezond is. In het Groeiakkoord wordt in algemene zin over het financieel beheer van de SVB het volgende opgemerkt: 'Om de komende jaren een financieel solide beleid te voeren zal het land Curaçao de landsbijdrage SVB zodanig vaststellen dat het uitvoeringsorgaan sterk geprikkeld wordt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar taken te vergroten.' Zoals de SER reeds in paragraaf 2.2.1 heeft betoogd dient de SVB te komen tot een *lean* en *mean* organisatie, die op efficiënte en doeltreffende wijze kwalitatief hoogwaardige diensten verleent. In het kader van onderhavig ontwerp acht de SER het van belang dat de SVB dusdanige maatregelen neemt dat tot een dergelijke organisatie kan worden gekomen, alvorens eventueel met maatregelen te komen op het gebied van de hoogte van premie, hoogte van ziekengeld, toegankelijkheid tot de ZV-regeling, aantal Carensdagen, 'passende arbeid', e.d. Daarbij is de SER eveneens van mening dat een eventuele lastenverzwaring niet eenzijdig ten laste dient te komen van werkgevers.

Terugkomend op de verantwoording van de financiële gevolgen van de maatregelen, zoals verwoord in de financiële paragraaf van de MvT, merkt de SER op dat daar waar in de MvT wél cijfers worden gegeven deze sterk verouderd zijn, en slechts betrekking hebben op 'losse' onderdelen van het ZV-fonds van de SVB. Zo wordt het bedrag aan ziekengeld dat de SVB aan kort verzuim in 2011 heeft uitgegeven, te weten NAf. 3 miljoen, niet gerelateerd aan het totale bedrag aan ziekengeld in dat jaar, noch wordt deze in een meerjarig perspectief geplaatst.

Waarom de SVB-cijfers van kort verzuim van negen jaar geleden worden gebruikt, terwijl de jaarrekening 2018 gereed is, is voor de SER geheel niet duidelijk. Dit vergt een nadere toelichting.

Vermeldingswaard is evenwel dat de MvT ten aanzien van dit bedrag van NAf. 3 miljoen het volgende stelt: 'Het is voor de SVB dus alleszins de moeite waard om te proberen dat kort verzuim gedeeltelijk dan wel in zijn geheel terug te dringen'.

Hiermee komt naar de mening van de SER voor het eerst in de MvT de *werkelijke beweegredenen* van de maatregelen in beeld, namelijk het genereren van besparingen op uitkeringen aan ziekengeld. Immers in het ontwerp komen niet-financieel gedreven interventies ten behoeve van het terugdringen van kort dan wel langdurig verzuim niet aan de orde, of zijn deze dusdanig slecht doordacht – zoals de maatregel 'passende arbeid' en de maatregel 'gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid' dat deze slechts als symptomatische maatregelen tegen verzuim zijn te typeren.

Zoals hiervoor is betoogd mist de SER de beleidsmatige inkadering van het ontwerp, zowel wat betreft de SVB zelf op het gebied van het optimaliseren van de organisatie en haar dienstverlening, als ook wat betreft de afspraken zoals deze zijn vastgesteld in het Groeiakkoord. In het Groeiakkoord staat onder 'Uitgaven verlagende maatregelen' opgenomen dat de 'inkorting op Carensdagen SVB' een besparing van NAf. 5 miljoen per jaar oplevert. Het is de SER evenwel niet duidelijk op basis van welke aannames dit bedrag becijferd is. In de MvT wordt dit bedrag immers niet genoemd, en in de 'Toelichting Groeiakkoord 2019-2021' wordt dit bedrag niet toegelicht. In de MvT worden naar de mening van de SER de negatieve gevolgen van deze lastenverzwaring als ook de verdeling hiervan over werkgevers en werknemers nauwelijks onderkend (zie hieronder).

In het door de SVB geschetste scenario leidt verlenging van de Carensdagen tot een vermindering van het (korte) ziekteverzuim. Op zijn beurt heeft dit een kostenbesparing voor de SVB tot gevolg omdat er

dan immers minder medische controles nodig zijn door de SVB. De SER acht een toelichting op de kwantificering van deze kostenbesparing in de MvT op zijn plaats.

Voorts merkt de SER op dat de besparingen dan wel extra inkomsten voor de SVB ten aanzien van de andere maatregelen in de MvT ook niet worden gekwantificeerd. In de MvT staat hierover: 'De financiële implicaties van de andere doelstellingen van dit ontwerp kunnen niet op voorhand ingeschat worden, doch verwacht wordt dat zij geen grote impact zullen hebben op de verzekerden, de werkgevers of de SVB'. De gevallen waarin het loon te laag is aangegeven of waarin een boete wordt opgelegd, worden in de MvT getypeerd als 'ook niet vaak voorkomende situaties'; en: 'het effect van die maatregelen is vooral preventief en valt vooraf niet op financiële wijze weer te geven'. Zoals hiervoor reeds door de SER is betoogd vraagt de SER zich af wat dan de noodzaak is van deze wijzigingen, als deze situaties niet vaak voorkomen en als bovendien de financiële impact als niet groot wordt ingeschat. Ook is door de SER eerder betoogd dat de effectiviteit van de maatregelen gering en zelfs nihil kan zijn in het licht van de doelstellingen die gericht zijn op het 'uitbannen of preventief voorkomen van misbruik en onrechtvaardigheden', waarmee vooral bedoeld wordt op de informele economie. De enige maatregel die daartoe enigszins effectief kan zijn is de maatregel om het recht op ziekengeld te koppelen aan inschrijving bij de SVB.

In het verlengde hiervan kunnen naar de mening van de SER de maatregelen zelfs contraproductief zijn, in de zin dat deze een *'driving-out'* effect kunnen hebben, omdat er extra risico's en kosten gelegd worden bij werkgevers en ook werknemers minder baat hebben bij de nieuwe maatregelen. Dat de financiële implicaties 'geen grote impact op de verzekerden, de werkgevers en de SVB' zouden hebben, betwijfelt de SER dan ook in hoge mate, nog daargelaten dat als er geen grote impact wordt verwacht, waarom dan schaarse wetgeving- en adviescapaciteit hiervoor ingezet wordt. Ook is hierdoor niet duidelijk of hiermee bedoeld wordt dat het leidmotief van deze exercitie, het terugdringen van de uitgaven, in 2011 gesteld op 3 miljoen, als geen grote impact wordt beschouwd. De vraag naar een kosten-batenanalyse dringt zich weer op nu in het Groeiakkoord (p. 9) kan worden vastgesteld, dat de verlenging van de Carensdagen NAf. 5 miljoen per jaar op moet brengen.

De SER acht namelijk het risico dat de maatregelen een grote financiële en sociaaleconomische impact hebben op met name werkgevers en werknemers in de formele economie aanzienlijk en zelfs dusdanig groot dat er een reëel risico bestaat dat de toch al omvangrijke informele economie alleen maar zal toenemen. Door maatregelen te nemen die grotendeels impliciet gericht zijn op het indammen van de informele economie, maar die zoals betoogd niet of nauwelijks effectief zullen blijken te zijn, worden (opnieuw) risico's en kosten afgewenteld op werkgevers en werknemers in de formele economie. Samengevat betreffen deze onder meer de volgende risico's en extra kosten:

- Het niet meer verstrekken van ziekengeld betreffende de eerste zes dagen van ziekte van een werknemer, ook niet als deze daarna langduriger ziek is, betekent dat het risico van ziekte gedurende die Carensdagen of voor 'betrekkelijk korte tijd' financieel in eerste instantie volledig bij de werkgever<sup>53</sup> komt te liggen en indien deze slechts een gedeelte van het loon over deze periode uitbetaalt bij zowel werkgever als werknemer. De premie ziekteverzekering gaat evenwel niet omlaag, terwijl de rechten zijn verlaagd.
- Als gevolg hiervan nemen de kosten van arbeid toe ten opzichte van de huidige regeling, met mogelijk een vermindering van de vraag naar arbeid, afnemende werkgelegenheid, een verslechtering van de concurrentiepositie en mogelijk zelfs een *'driving-out'* effect als gevolg.

<sup>53</sup> Artikel 1614b BW bepaalt dat geen loon verschuldigd is voor de tijd, gedurende welke de arbeider de bedongen arbeid niet heeft verricht. Evenwel behoudt de arbeider conform artikel 1614c zijn aanspraak op het naar tijd vastgestelde loon voor een betrekkelijk korte tijd, wanneer hij ten gevolge van ziekte of ongeval verhinderd is geweest arbeid te verrichten [..].

- Het verlengen van de betalingstermijn van het ziekgeld aan de werkgever van zeven dagen naar drie maanden brengt extra financieringskosten met zich mee, die de werkgever niet kan afwentelen en die indirect een verhoging van de arbeidskosten impliceren.
- In geval een werkgever als gevolg van de late betaling van ziekgeld door de SVB in liquiditeitsproblemen komt en als gevolg daarvan de uitbetaling van het ziekgeld aan de werknemer niet (tijdig) kan verrichten loopt deze het risico op een boete die sterk in hoogte is toegenomen of zelfs op hechtenis waarvan de termijn sterk is verlengd.
- Het risico dat ontstaat in het geval de SVB een werknemer gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaart en 'passende arbeid' (bij dezelfde werkgever) geschikt wordt geacht door de SVB voor het gedeelte van de arbeidsgeschiktheid<sup>54</sup>, maar die arbeid -zo die voorhanden is- door de werkgever en mogelijk door de werknemer als ongeschikt wordt beschouwd, komt in eerste instantie bij de werkgever te liggen (geen uitkering van ziekgeld, geen of lage arbeidsproductiviteit, maar wel uitbetaling van loon voor de 'passende arbeid') en uiteindelijk bij de werknemer als deze opnieuw volledig ziek wordt ingevolge van dezelfde ziekteoorzaak en daarmee een deel van het recht op een uitkering mogelijk verliest.
- Omdat de rechten en de plichten van werkgevers en werknemers in volstrekt onvoldoende mate zijn bepaald ten aanzien van de nieuwe maatregel 'passende arbeid' en de nieuwe maatregel 'gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid' van een werknemer, verkeren werkgevers en werknemers in juridische onzekerheid, die onvoorziene risico's en kosten met zich kan meebrengen, maar mogelijk ook een 'deflatoir effect' kan hebben op de waarde die gehecht wordt aan de verzekering. Ook draagt deze situatie mogelijk bij aan het verslechteren van het investeringsklimaat.

De gevolgen van deze risico's en extra kosten als gevolg van de maatregelen komen tot uitdrukking in een door de SER reëel geachte verhoging van de risico's ten aanzien van: een verhoging van de kosten van arbeid, afname van werkgelegenheid, afname van de concurrentiepositie, verdere afname van het bruto binnenlands product, verslechtering van het investeringsklimaat, toename van de informele economie, verhoogde financiële risico's voor zieke werknemers, verhoogde gezondheidsrisico's en een verdere verzwakking van de premie- en belastinggrondslagen en – inkomsten. Vanuit dit perspectief gezien betreffen 'de kostenverlagende maatregelen', waaronder die van de maatregel Carensdagen' een korte termijn perspectief, maar hebben deze al op korte termijn dermate grote negatieve gevolgen dat de neerwaartse spiraal waar de economie zich in de huidige zware crisisperiode in bevindt nog verder wordt versterkt. In die zin schiet de maatregel niet alleen het eigen doel voorbij, maar genereert het dusdanig negatieve sociaaleconomische effecten dat een heroverweging van de maatregelen door de SER als onontbeerlijk wordt geacht.

De SER constateert tot slot dat de MvT ernstig tekortschiet door deze en mogelijk andere risico's en kosten niet te onderkennen. Sterker nog, deze worden gebagatelliseerd en wellicht zelfs geridiculiseerd door bijvoorbeeld de volgende opmerkingen in de MvT:

- 'In principe zal het voor de werkgever in absolute zin geen nadelen opleveren, omdat de werkgever, als de werknemer niet arbeidsongeschikt zou zijn geweest, aan hem diens salaris toch zou moeten hebben uitbetaald'. [...] en
- 'De werkgever die actief gaat werken aan re-integratie zal wel voordeel hebben van de onderhavige wijziging, daar hij mogelijk capaciteitsbronnen van zijn werknemers aan zal kunnen boren waarop hij niet bedacht was en zelfs zonder dat de arbeidsproductiviteit van zijn

<sup>54</sup> Omdat de rechten en plichten van werknemers en werkgevers rond 'passende arbeid' en 'gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid' onvoldoende zijn bepaald, is het onduidelijk of een dergelijk scenario zich daadwerkelijk zal voordoen. Op zichzelf staande is deze rechtsonzekerheid al een ernstige tekortkoming in het ontwerp, met mogelijk grote risico's.



werknemer waarschijnlijk weinig tot niet zal zien verminderen, hetgeen zijn bedrijf en de economie van Curaçao in haar geheel ten goede komt'.

Gelet op het voorgaande heeft de SER ernstige bedenkingen tegen de maatregelen die worden voorgesteld in onderhavig ontwerp en adviseert de minister daarom het ontwerp te heroverwegen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

- cc. De Minister van Algemene Zaken  
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur  
De Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW)  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)