

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/01-22-LB

Onderwerp: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 8, tweede en vijfde lid, van de Landsverordening Ongevallenverzekering (Landsbesluit ongevallenverzekering premiepercentage en premie-inkomensgrens 2010 tot en met 2019) (zaaknummer 2019/028319)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 29 december 2021 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 31 januari 2022, bericht de Raad u als volgt.

I. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. Artikel 9

Op pagina 7 van de nota van toelichting behorende bij het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 8, tweede en vijfde lid, van de Landsverordening Ongevallenverzekering (hierna: het ontwerp) wordt aangegeven dat het dagloon van de werknemer voor wat betreft de Landsverordening Ongevallenverzekering voor het jaar 2017 niet stijgt. Dit wordt expliciet in artikel 9 van het ontwerp vastgelegd.

Artikel 8, vijfde lid, van de Landsverordening Ongevallenverzekering strekt tot aanpassing van de premie-inkomensgrens aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Wanneer er geen aanleiding is om de premie-inkomensgrens aan te passen, komt artikel 8, vijfde lid, van genoemde landsverordening niet in beeld. Dat is in dit geval strikt formeel het geval. Door de jaren heen wordt de premie-inkomensgrens echter jaarlijks vastgesteld en wordt die vaststelling in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, telkens uitdrukkelijk verbonden aan één bepaald jaar. Door de gekozen systematiek om de premie-inkomensgrens steeds wettelijk te verbinden aan één bepaald jaar, zal een leemte ontstaan wanneer besloten zou worden om de premie-inkomensgrens die voor het volgende jaar niet zal worden aangepast, niet in een landsbesluit houdende algemene maatregelen, vast te stellen.

De Raad adviseert de regering gezien het bovenstaande om de premie-inkomensgrens in het vervolg niet uitdrukkelijk te verbinden aan één bepaald

jaar. In dat geval zal wanneer de premie-inkomensgrens in een bepaald jaar geen aanpassing behoeft, de eerder vastgestelde premie-inkomensgrens van kracht blijven.

In dit specifieke geval begrijpt de Raad dat waarschijnlijk omwille van de overzichtelijkheid in het ontwerp per artikel het jaar vermeld wordt waarvoor de premie-inkomensgrens zal gelden. De Raad adviseert de regering echter artikel 9 van het ontwerp anders te formuleren. In plaats van te stellen dat de bedragen niet worden aangepast, kan in dat artikel aangegeven worden op welke bedragen de premie-inkomensgrens voor de vijfdaagse respectievelijk zesdaagse werkweek wordt vastgesteld.

b. De periode 2020 tot en met 2022

Het ontwerp beperkt zich tot het vaststellen van het premiepercentage en de premie-inkomensgrens voor de jaren 2010 tot en met 2019. Voor de jaren 2020, 2021 en 2022 wordt in het ontwerp geen voorziening getroffen. Dit laatste terwijl de relevante informatie om het premiepercentage en de premie-inkomensgrens voor de jaren 2020, 2021 en 2022 formeel – bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen - vast te stellen reeds voorhanden is en de nog te formaliseren premiepercentages en -inkomensgrenzen bovendien al toegepast worden in de praktijk.

De Raad adviseert de regering in het belang van de efficiëntie, maar vooral in het belang van de rechtszekerheid om in het ontwerp ook het premiepercentage en de premie-inkomensgrens voor de jaren 2020, 2021 en 2022 vast te stellen.

2. De nota van toelichting

a. Motivering van terugwerkende kracht

Vanaf 10 oktober 2010 worden ter zake de dekking van de kosten van de uitvoering van de Landsverordening Ongevallenverzekering premiepercentages en premie inkomensgrenzen toegepast die niet – zoals wettelijk is voorgeschreven – bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zijn vastgesteld. In het voorliggende ontwerp worden bedoelde percentages en loongrenzen met terugwerkende kracht geformaliseerd.

In beginsel wordt geen terugwerkende kracht verleend aan regelingen die belastend zijn voor de burger, bedrijven en instellingen (normadressaat). Volgens aanwijzing 126, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is dat in uitzonderlijke gevallen wel mogelijk.

Geconcludeerd kan worden dat in dit geval sprake is van een belastende regeling.

Bij de vraag of het verlenen van terugwerkende kracht aan een regel aanvaardbaar is, zijn twee elementen te onderscheiden, te weten het inhoudelijke element en het tijdselement. Voor het inhoudelijke element is van belang of er, gezien in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel, voldoende rechtvaardiging bestaat voor het toekennen van terugwerkende kracht aan de regeling. Voor het tijdselement is onder meer van belang of de nieuwe regeling voorzienbaar is. Het tevoren op degelijke wijze publiekelijk aankondigen van de regeling kan een reden zijn voor toekenning van terugwerkende kracht.

In het onderhavige geval wordt in onderdeel “1. Algemeen”, laatste tekstblok, van de nota van toelichting als reden voor de terugwerkende kracht gewezen op een achterstand in de formalisering van de premiepercentages en de premie-inkomensgrens die al toegepast worden. De bedoeling is dat deze achterstand nu met terugwerkende wordt ingehaald. Daarnaast wordt in de nota van toelichting melding gemaakt van het feit dat de in de praktijk jaarlijks vastgestelde premiepercentage en premie-inkomensgrens steeds bekend zijn gemaakt. Dit laatste – de bekendmaking die heeft plaatsgevonden – is een belangrijk aspect dat in dit geval een rol speelt bij de rechtvaardiging van het toekennen van terugwerkende kracht. Zie daarvoor de toelichting op de eerder aangehaalde aanwijzing van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Door bedoelde bekendmaking is het bepaalde in het ontwerp voor de betrokkenen voorzienbaar geweest. Deze bekendmaking en het feit dat het bepaalde in het ontwerp reeds is toegepast is naar het oordeel van de Raad voldoende rechtvaardiging voor het toekennen van terugwerkende kracht aan het onderhavige landsbesluit.

In de nota van toelichting wordt echter niet expliciet een verband gelegd tussen de bekendmaking van de in de praktijk toegepaste premiepercentages en premie-inkomensgrenzen over de voorbije jaren en de mogelijke rechtvaardiging van de terugwerkende kracht.

De Raad adviseert de regering de nota van toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen.

b. De financiële gevolgen

Volgens artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 dienen de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land in een afzonderlijk onderdeel van de toelichting op een ontwerpregeling vermeld te worden. Zie ook aanwijzing 157, onderdelen e en f, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de financiële paragraaf behorende bij dit ontwerp dient daarom uitdrukkelijk te worden gespecificeerd of er financiële gevolgen voor het Land zijn geweest en of er extra meeropbrengsten ten bate van het Ongevallenfonds zijn gekomen. Dat is in dit geval niet gebeurd.

Uit de financiële paragraaf kan worden opgemaakt dat per 1 januari 2019 sprake is van een verhoging van 3,1% van de premie-inkomensgrens. In de financiële paragraaf wordt echter niet in algemene zin aangegeven dat de indexering van de premie-inkomensgrens financiële gevolgen heeft gehad voor de premiebetalers. Weliswaar zal de inwerkingtreding van het onderhavige landsbesluit geen nieuwe financiële gevolgen hebben voor de premiebetalers aangezien dit een formalisering betreft van een reeds verleden periode. Dit neemt niet weg dat bedoelde verhoging van de premie-inkomensgrens in een bepaalde periode waarover het onderhavige landsbesluit terug zal werken wel financiële gevolgen voor de premiebetalers met zich heeft meegebracht.

In de nota van toelichting wordt onder “2. Financiële gevolgen” (pagina 9) een schatting gegeven van de financiële gevolgen van de verhoging van de premie-inkomensgrens per 1 januari 2019. Uitdrukkelijk wordt in dezelfde paragraaf van de nota van toelichting vermeld dat “aan een kwantificering van de financiële gevolgen van de indexering van de premie-inkomensgrens over de periode van 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2018” voorbij wordt gegaan.

De Raad adviseert de regering de nota van toelichting met inachtneming van het bovenstaande aan te passen en om ook voor de periode 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2018 een weergave te geven van de financiële gevolgen die bedoelde verhoging van de premie-inkomensgrens op de betrokkenen gehad heeft.

II. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat een besluit genomen wordt.

Willemstad, 1 februari 2022

de wnd. Ondervoorzitter,

de Secretaris,

dr. J. Sybesma

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/01-22-LB

Zowel het ontwerp als de nota van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. De considerans

Voorgesteld wordt in de eerste overweging de woorden “nodig (...) premie” te vervangen door “dient ter berekening van de premie ter zake de kosten verbonden aan de uitvoering van genoemde landsverordening”.

In artikel 8, vijfde lid, van de Landsverordening Ongevallenverzekering is een facultatieve bevoegdheid opgenomen om de bedragen, genoemd in artikel 8, vierde lid, en 5, elfde lid, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te passen aan de ontwikkeling van de prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie. Voorgesteld wordt daarom om in de tweede overweging “ter uitvoering” te vervangen door “het voorts wenselijk is met inachtneming” en de woorden “aangepast dienen te worden” door “aan te passen”.

b. Artikel 1

Voorgesteld wordt “het jaar 2019” te vervangen door “31 december 2019”.

c. Artikel 2

Voorgesteld wordt vóór “artikel 8” in te voegen “in”. Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 3 tot en met 11 van het ontwerp.

2. De nota van toelichting

a. Pagina 4

Voorgesteld wordt onder “1. Algemeen”, eerste volzin, “de artikelen 5 en 8” te vervangen door “artikel 8, vijfde lid,” en na “aanpassen van” in te voegen “de premie-inkomensgrens dat gerelateerd is aan”.

b. Dagloon of premie-inkomensgrens

In de nota van toelichting wordt voorts herhaaldelijk gewezen op een stijging van het dagloon van de werknemer, terwijl daar volgens de Raad kennelijk de premie-inkomensgrens bedoeld wordt. De Raad vraagt uw aandacht voor het voorgaande.

c. Pagina 8

Het premiepercentage kan voor een periode van twee jaren worden vastgesteld (zie artikel 8, derde lid, van de Landsverordening Ongevallenverzekering). Er is dus geen sprake van een wettelijke verplichting om bedoeld percentage jaarlijks aan te passen. Voorgesteld wordt daarom de eerste volzin van het laatste tekstblok anders te formuleren.

Voorgesteld wordt voorts om in de laatste volzin “2017” te vervangen door “2019” en “verandert” te vervangen door “veranderd”.