

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
Schouwburgweg 22
Curaçao

Datum: Curaçao, 26 november 2015

Ref.nr.: 166/2015-SER

Betreft: advies inzake de indexatie van het minimumuurloon per 1-1-2016

Bij omslag gedateerd 30 oktober 2015 (zaaknummer 2015/054715) heeft de Minister van Sociale ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110). De Sociaal Economische Raad brengt hierbij advies uit.

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 13 en 25 november 2015.
Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 26 november 2015 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar bijgevoegd advies.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

de Secretaris,



Mw. drs. J.J. Provence

c.c.: - Wetgeving en Juridische Zaken

**Advies van de Sociaal Economische Raad
inzake de indexering
van de minimumlonen per 1 januari 2016**

Inhoud

1. Introductie	1
2. Inhoud en strekking van het ontwerp	1
3. Standpunt van de SER.....	2
3.1 Met betrekking tot de hoogte van de indexering	2
3.2 Met betrekking tot de doelstellingen met indexatie	4
3.3 Met betrekking tot de economische implicaties van indexatie.....	4
4. De financiële implicaties.....	5
5. Initiatiefadvies SER met betrekking tot minimumloonbeleid	5
6. Conclusie.....	7



Advies van de Sociaal Economische Raad, zoals vastgesteld in de plenaire SER-vergadering van 26 november 2015, betreffende de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking, ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (Indexering van de minimumlonen per 1 januari 2016)

1. Introductie

De Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 6 november 2015 bij omslag gedateerd 30 oktober 2015 (zaaknummer 2015/054715) het verzoek van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, ontvangen om advies uit te brengen met betrekking tot de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).

2. Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) strekt tot het indexeren van het minimumuurloon per 1 januari 2016.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen kan de Minister, indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorgaande jaar, is gestegen of gedaald, de Sociaal Economische Raad gehoord, bedragen vaststellen, die met ingang van 1 januari van het komende jaar in de plaats treden van de in artikel 9, eerste tot en met vierde lid, van de Landsverordening minimumlonen genoemde bedragen.

In de overwegingen van de ontwerp-ministeriële regeling stelt de Minister van Sociale ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) dat het uit het door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor Curaçao vastgestelde twaalfmaands gemiddelde prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie blijkt dat het cijfer voor de maand augustus 2015 (124,0) hoger lag dan in augustus 2014 (123,3). Het vorenstaande impliceert een stijging van het twaalfmaands gemiddelde prijsindexcijfer met 0,6%.

De Minister van SOAW stelt dat, rekening houdende met het bepaalde in artikel 13, eerste lid van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110), het voornemen is om met ingang van 1 januari 2016 het minimumuurloon met 0,6% te verhogen, te weten van NAf. 8,15 naar NAf. 8,20.

De wijzigingen zijn als volgt in de ontwerp-ministeriële regeling opgenomen:

Artikel I van de ontwerp-ministeriële regeling bepaalt dat met ingang van 1 januari 2016 het bedrag van het minimumuurloon zoals opgenomen in artikel 9, eerste lid, tweede lid, onderdeel c, derde lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdeel c, van de Landsverordening minimumlonen voor Curaçao wordt gewijzigd in NAf. 8,20.

Artikel II, eerste lid, van de ontwerp-ministeriële regeling bepaalt dat de afkondiging plaatsvindt door plaatsing van de ministeriële regeling in het Publicatieblad.



Artikel II, tweede lid, van de ontwerp-ministeriële regeling bepaalt dat de ministeriële regeling inwerking treedt op 1 januari 2016

3. Standpunt van de SER

3.1 Met betrekking tot de hoogte van de indexering

Artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen bepaalt dat:

"Indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt, dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorgaande jaar is gestegen of gedaald, kan de Minister, de Sociaal Economische Raad [...] gehoord, bedragen vaststellen, die met ingang van 1 januari van het komende jaar in de plaats treden van de in artikel 9, eerste tot en met vierde lid, genoemde bedragen. De Minister bepaalt welk prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie zoals vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de toepassing van het bepaalde in de eerste zin wordt gebruikt. [...]"

Het Centraal Bureau voor de Statistiek berekent en publiceert maandelijks de gegevens met betrekking tot prijsontwikkeling op Curaçao in de vorm van:

- de enkelvoudige maandmethode, waarbij het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor een bepaalde maand van het lopende jaar wordt vergeleken met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor diezelfde maand van het voorafgaande jaar; en
- het twaalfmaands gemiddelde, waarbij de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer gemeten over de periode van twaalf maanden voorafgaande aan een bepaalde maand, vergeleken wordt met de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer over dezelfde periode een jaar eerder.

Deze benaderingen leiden tot verschillende indexeringspercentages.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de prijsontwikkeling in de maand augustus van het in kolom 1 genoemd jaar. In kolom 2 wordt de procentuele toename van het consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het in kolom 1 genoemd jaar t.o.v. consumentenprijsindexcijfer van de maand augustus van het voorafgaande jaar weergegeven. In kolom 3 wordt de procentuele toename van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het in kolom 1 genoemd jaar t.o.v. het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar weergegeven.

Vetgedrukt is aangegeven welke procentuele stijging van het prijsindexcijfer de Minister van SOAW in de jaren 2010 t/m 2015 heeft gehanteerd bij het vaststellen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar. In het jaar 2014 heeft door te late indiening geen indexatie van het minimumloon plaatsgevonden.

Tabel 1: Overzicht prijsontwikkeling in augustus

1	2	3
	Procentuele toename CPI voor de maand augustus t.o.v. de maand augustus van het voorafgaande jaar	Procentuele toename van twaalfmaands gemiddelde CPI augustus t.o.v. het voorafgaande jaar
2010	3,1%	2,3%
2011	2,9%	2,0%
2012	2,3%	3,3%
2013	0,8%	2,0%
2014	2,8%	1,0%
2015	-0,2%	0,6%

Bij de indexering van het minimumuurloon per 1-1-2011, per 1-1-2012, per 1-1-2015 heeft de Minister telkens gekozen om de hoogte van de indexatie af te laten hangen van procentuele toename van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus van het lopende jaar vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar. De indexering van het minimumuurloon per 1-1-2013 is gebaseerd op de procentuele stijging van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het lopende jaar vergeleken met de maand augustus van het voorafgaande jaar. Ook voor de indexering per 1-1-2016 hanteert de Minister van SOAW de procentuele stijging van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer maand augustus 2015 ten opzichte van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus 2014.

De SER constateert dat de Minister van SOAW consequent kiest om de hoogte van de indexatie van het minimumloon af te laten hangen van het prijsindexcijfer dat de grootste stijging laat zien ten opzichte van het voorafgaande jaar.

De keuze voor de enkelvoudige maandmethode welke bij de indexering van het minimumuurloon per 1-1-2011, per 1-1-2012, per 1-1-2015 door de Minister is gehanteerd had geresulteerd in het handhaven van het minimumloon op het huidige niveau van Naf. 8,15 per uur.

Met het oog op een voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon dient een beleidskader ontwikkeld te worden met betrekking tot de aanpassing van het minimumloon en het prijsindexcijfer dat wordt gehanteerd bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar. De SER heeft in eerdere advisering telkens aangedrongen op het hanteren van de stijging van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer. De stijging van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer geeft ook volgens het CBS een goed beeld van de lange termijn prijsontwikkeling en wordt daarom door het CBS aangeraden als indexeringsinstrument.

3.2 Met betrekking tot de doelstellingen met indexatie

In de nota van toelichting meldt de Minister van SOAW dat de regering heeft besloten om het beleid om op jaarlijkse basis het minimumloon te indexeren te continueren. De doelstelling van deze beleidscontinuering is volgens de Minister van SOAW in dit geval om de koopkracht van de minimumloners zoveel als mogelijk te handhaven en om de groei van de economie niet te belemmeren. De Minister van SOAW stelt tevens dat beleidscontinuering, ten gunste van de private sector, een meer voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon biedt.

De SER mist een nadere onderbouwing van het door de Minister gestelde in de nota van toelichting.

De SER is van opvatting dat het beleid met betrekking tot de indexatie van de door de overheid gecontroleerde inkomens verder ontwikkeld dient te worden.

In dit kader verwijst de SER naar de indexatiebepalingen opgenomen in artikel 7, derde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no 83) en artikel 11, achtste lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194). In deze artikelen wordt bepaald dat aanpassing van het pensioenbedrag plaats heeft met ingang van de eerste dag van enig kalenderjaar op basis van het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus daaraan voorafgaande ten opzichte van het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus van het daaraan voorafgaande jaar.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de reële economische groei over de afgelopen 15 jaar.

Tabel 2: Ontwikkeling van de economische groei & inflatie van 2000 t/m 2014

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
Nominale econ. groei.	3,5	1,1	0,8	1,9	1,6	4,8	4,8	5,5	9,2	1,3	2,9	3,0	3,0	0,5	0,3
Inflatie	5,8	1,8	0,4	1,6	1,4	4,1	3,1	3,0	6,9	1,8	2,8	2,3	3,2	1,3	1,5
Reële econ. Groei	-2,2	-0,7	0,4	0,3	0,2	0,7	1,6	2,5	2,2	-0,5	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-1,1

Bron: Centraal Bureau van de Statistiek (d.d. 19 augustus 2015)

Nu er geen sprake is van reële economische groei worden de pensioenbedragen van de Algemene Ouderdomsverzekering en de Algemene Weduwen- en wezenverzekering niet verhoogd.

De SER vraagt zich af waarom voor de indexatie van de door de overheid gecontroleerde inkomens niet één indexatiemethode wordt gehanteerd.

3.3 Met betrekking tot de economische implicaties van indexatie

Bij het aanpassen van het minimumloon dient volgens de SER naast het behoud van koopkracht voor de minimumloners rekening te worden gehouden met onder andere:

- de economische situatie van Curaçao, in het bijzonder de groei van de economie;
- de ontwikkeling van de gemiddelde arbeidsproductiviteit;

- de ontwikkeling van werkgelegenheidscijfers, o.a. de jeugdwerkloosheid;
- het aantal werknemers dat het minimumloon krijgt uitbetaald;
- de ontwikkeling in de reële lonen;
- de ontwikkeling minimumloon versus de ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer;
- het bestaansminimum¹;
- het bestedingspatroon van de lagere inkomenscategorieën, zowel op individueel niveau als op het niveau van huishoudens; en
- de daadwerkelijke naleving van de Landsverordening minimumlonen.

De Minister van SOAW gaat in de nota van toelichting niet in op de mogelijke (macro-) economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumuurloon en geeft er daarmee geen blijk van rekening te hebben gehouden met de economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumuurloon.

De SER adviseert de Minister in de nota van toelichting uiteen te zetten hoe in de besluitvorming rekening is gehouden met de mogelijke (macro-)economische effecten van de verhoging van het minimumuurloon.

4. De financiële implicaties

De SER constateert dat in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling.

Artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (bijlage b, behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen Land Curaçao A.B. 2010, no. 87), bepaalt dat in de toelichting op het ontwerp van een landsverordening, een ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of ministeriële beschikkingen met algemene werking, waarin nieuwe beleidsvoornemens of toezeggingen met betrekking tot het te voeren beleid worden uitgewerkt, een afzonderlijk onderdeel wordt opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld.

Een overzicht van de financiële implicaties van onderhavige ontwerp-ministeriële regeling dient dan ook te worden uitgewerkt en opgenomen te worden in de nota van toelichting. Hierbij valt onder andere te denken aan dalende inkomsten voor de overheid uit de directe belasting van bedrijven ten gevolge van verminderde winsten.

De SER dringt er op aan dat de Minister in de nota van toelichting de financiële implicaties van onderhavige ontwerp-ministeriële regeling uitwerkt.

5. Initiatiefadvies SER met betrekking tot minimumloonbeleid

In het SER-advies d.d. 4 december 2014 met betrekking tot de indexatie van het minimumloon per 1-1-2015 heeft de SER gemeld voornemens te zijn om uit eigen beweging te komen met een uitgebreider advies over het beleid met betrekking tot het minimumloon waarbij het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties van het minimumuurloon wordt betrokken.

¹ Het ware beter geweest hier de term 'armoedegrens' te hanteren.



De SER acht het nog immer noodzakelijk dat door de regering een verfijning van het beleid inzake de hoogte en de wijze van aanpassing van het minimumloon en de andere door de overheid gecontroleerde inkomens plaatsvindt.

De SER heeft in dit kader dan ook een Commissie ingesteld om het bovengenoemde initiatiefadvies voor te bereiden.

In het kader van de voorbereiding van betreffend advies is tevens kennis genomen van het bestaan van een door de Minister van SOAW ingestelde interdepartementale werkgroep, met vertegenwoordigers van het Ministerie van SOAW, het Ministerie van Economische Ontwikkeling, het Ministerie van Financiën en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De werkgroep van het Ministerie van SOAW heeft zich schriftelijk laten informeren over de sociale en economische implicaties van bovengenoemde maatregelen door de beleidsorganisatie van het Ministerie van SOAW, het Ministerie van Economische Ontwikkeling, het Ministerie van Financiën, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

De SER heeft kennis kunnen nemen van de door verschillende entiteiten aan de interdepartementale werkgroep uitgebrachte brieven en nota's.

De SER streeft ernaar het initiatiefadvies met betrekking tot het minimumloonbeleid uiterlijk begin 2016 aan de regering aan te bieden.

6. Conclusie

In eerdere advisering van de SER met betrekking tot de aanpassing van de hoogte van het minimumuurloon heeft de SER telkens gewezen op de noodzaak om het besluit over te gaan tot het aanpassen van de minimumlonen ook in de bredere maatschappelijke en economische context te plaatsen. In het SER-advies d.d. 4 december 2014 met betrekking tot de indexatie van het minimumloon per 1-1-2015 heeft de SER gemeld voornemens te zijn om uit eigen beweging te komen met een uitgebreider advies over het beleid met betrekking tot het minimumloon waarbij het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties van het minimumuurloon wordt betrokken.

De SER acht het nog immer noodzakelijk dat door de regering een verfijning van het beleid inzake de hoogte en de wijze van aanpassing van het minimumloon en de andere door de overheid gecontroleerde inkomens plaatsvindt.

De SER heeft in dit kader dan ook een Commissie minimumloon ingesteld om het bovengenoemde initiatiefadvies voor te bereiden.

De SER streeft ernaar het initiatiefadvies met betrekking tot het minimumloonbeleid uiterlijk begin 2016 aan de regering aan te bieden.

Met betrekking tot de hoogte van de indexering

In de tweede volzin van artikel 13, eerste lid van de is bepaald dat "de Minister bepaalt welk prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie zoals vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de toepassing van het bepaalde in de eerste zin wordt gebruikt. [...]"

De SER constateert dat de Minister in de jaren 2010 tot en met 2015 consequent kiest om de hoogte van de indexatie van het minimumloon af te laten hangen van het prijsindexcijfer dat de grootste stijging laat zien ten opzichte van het voorafgaande jaar in plaats van één bestendige lijn te hanteren.

De SER dringt er op aan de Minister met het oog op een voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon een bestendige lijn kiest met betrekking tot welk prijsindexcijfer wordt gehanteerd bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar. De SER heeft in eerdere advisering telkens geadviseerd de stijging van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer te hanteren.

Met betrekking tot de doelstellingen met indexatie

De Minister van SOAW stelt dat met de indexatie van het minimumuurloon wordt beoogd de koopkracht van de minimumloners zoveel als mogelijk te handhaven en de groei van de economie niet te belemmeren.

De SER ontvangt graag een nadere toelichting op de vraag waarom voor de indexatie van de door de overheid gecontroleerde inkomens niet één indexatiemethode wordt gehanteerd.

Met betrekking tot de economische implicaties van indexeren

De Minister van SOAW gaat in de nota van toelichting niet in op de mogelijke macro economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumuurloon en geeft er daarmee geen blijk van rekening te hebben gehouden met de economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumuurloon.

De SER dringt er op aan dat de Minister in de nota van toelichting uiteenzet hoe in de besluitvorming rekening is gehouden met de mogelijke (macro-)economische effecten van de verhoging van het minimumuurloon.

Met betrekking tot de financiële implicaties

De SER constateert dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (bijlage b, zoals opgenomen in de Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen Land Curaçao (A.B. 2010, no. 87)), in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling.

Een overzicht van de financiële implicaties van onderhavige ontwerp-ministeriële regeling is naar het oordeel van de SER imperatief.

De SER vraagt aandacht voor de in het bovenstaande gegeven standpunten inzake de ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) met betrekking tot de indexerings van de minimumlonen en dringt er bij de regering op aan om de ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen nader toe te lichten en de financiële consequenties van de verhoging van het minimumloon op te nemen in de nota van toelichting bij het ontwerp.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,

mw. drs. J.J. Provence