



Aan de Regering van Curaçao
d.t.v. de Minister-president
Fort Amsterdam #17
Willemstad, Curaçao

Curaçao, 7 februari 2014

Ref.nr.: 018/2014-SER

Betreft: ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110)

Excellentie,

Op 24 januari 2014, heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek mogen ontvangen inzake de ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (zaaknummer: 2014/000420, 011/2014-SER).

Op 3 februari 2014 heeft de SER een aanvang gemaakt met de behandeling van het onderhavig ontwerp aan de hand van een toelichting door een functionaris die betrokken was bij de voorbereiding van deze ontwerp-ministeriële regeling. De beraadslaging van de SER werd vanwege het spoedeisende karakter van het adviesverzoek voortgezet op 7 februari 2014.

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 (hierna: CPI) 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.

De ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) strekt tot het verhogen (indexeren) van het minimumuurloon van NAf. 7,93 naar NAf. 8,09 op een niet in de ontwerp-ministeriële regeling aangegeven datum.

Onvolledig adviesverzoek

De SER heeft moeten vaststellen dat bij de ter advisering aangeboden ontwerp-ministeriële regeling geen nota van toelichting is bijgevoegd. Daarnaast ontbreekt de ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 26ste september 2001 ter uitvoering van artikel 4b van de

Sociaal - Economische Raad

Ansinghstraat # 13-17, Curaçao
Tel.: 461 -5406 / 461 -5328 Fax.: 461 -5399
Website: www.ser.an
Email: info@ser.cw

Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden (P.B. 1953, no. 174)¹ (Landsbesluit versterking budgetdiscipline) (P.B. 2001, no. 40) vereiste financiële toetsing door het Ministerie van Financiën. Uit navraag bij Wetgeving en Juridische Zaken blijkt bovendien dat onderhavige ministeriële regeling niet aan Wetgeving en Juridische Zaken is aangeboden voor een juridische c.q. wetstechnische toets.

De nota van toelichting zijdens de regering op de ontwerp-regelgeving is voor de SER bij de advisering een cruciaal onderdeel van de ontwerp-regeling aangezien deze de overwegingen en motieven van de regering die ten grondslag liggen aan de ter advisering aangeboden ontwerp-regeling weergeeft.

Het onderbouwen van het besluit de minimumlonen in 2014 te indexeren is temeer noodzakelijk aangezien andere door de overheid gecontroleerde inkomens, zoals de AOV-uitkering en de AWW-uitkering in 2014 niet worden geïndexeerd wegens het uitblijven van een reële economische groei.²

Bovendien is het motiveringsbeginsel één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het motiveringsbeginsel houdt in dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

De SER dringt er op aan dat de regering alsnog een nota van toelichting opstelt waarin de overwegingen en motieven van de regering worden weergegeven die ten grondslag liggen aan de ter advisering aangeboden ontwerp-ministeriële regeling.

In het kader van het financieel beleid is een financiële toetsing door het Ministerie van Financiën tevens imperatief.

De bredere maatschappelijke en economische context van het indexeren van het minimumloon

De oorspronkelijke doelen van de regering met de invoering van een minimumloon en het indexeren van het minimumloon zijn volgens de memorie van toelichting bij de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110)³:

- in de bescherming van werknemers tegen uitbuiting en onderbetaling door werkgevers; en
- het zoveel mogelijk handhaven van de koopkracht van de werknemers die het minimumloon verdienen.

Andere door de regering genoemde doelen van het (jaarlijks) indexeren van het minimumloon zijn:⁴

- het bewerkstelligen van een meer rechtvaardige en vooral gelijke ontwikkeling van de verschillende soorten, door de overheid gecontroleerde, inkomens; en
- het doorbreken van de schoksgewijze ontwikkeling van de minimumlonen en het realiseren van een stabielere en meer voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon.

¹ Deze bepaling is nu opgenomen in artikel 45 van de Landsverordening comptabiliteits voorschriften Curacao (A.B. 2010, no 87, bijlage b)

² Zie 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)

³ Zie ook memorie van toelichting bij de Landsverordening minimumloon (P.B. 1972, no 110, p. 9-10)

⁴ Nota van toelichting bij P.B. 2010 no. 4, P.B. 2011 no. 76 en P.B. 2012 no. 93

Door het ontbreken van een nadere toelichting bij de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling is het voor de SER niet duidelijk welke van deze doelstellingen ten grondslag liggen aan het in onderhavige ontwerp-ministeriële regeling opgenomen besluit het minimumuurloon te verhogen van NAf. 7,93 naar NAf. 8,09.

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. Naar het oordeel van de SER dient het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties van de indexatie van het minimumuurloon bij de besluitvorming hierover te worden betrokken.

Aspecten die naar het oordeel van de SER onder andere van belang zijn bij een weloverwogen en deugdelijk onderbouwd besluit het minimumuurloon aan te passen zijn:

- de economische situatie van Curaçao, in het bijzonder de groei van de economie;
- de ontwikkeling van werkgelegenheidscijfers, o.a. de jeugdwerkloosheid;
- de ontwikkeling van de gemiddelde arbeidsproductiviteit;
- het beleid van de regering met betrekking tot de ontwikkeling van door de regering gecontroleerde inkomens, zoals de AOV- en AWW-uitkering en het minimumloon;
- het aantal werknemers dat het minimumloon krijgt uitbetaald;
- het bestedingspatroon van de lagere inkomenscategorieën, zowel op individueel niveau als op het niveau van huishoudens;
- het bestaansminimum;
- de historische ontwikkeling van het minimumuurloon versus de ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer;
- de daadwerkelijke naleving van de Landsverordening minimumlonen;
- de mate waarin het minimumloon tevens als maximumloon wordt gehanteerd; en
- de ontwikkeling in de reële lonen.

Slechts voor één of twee van deze aspecten is actuele statistische informatie beschikbaar, waardoor een adequaat palet aan relevante data op de economie ontbreekt. Maatschappelijke discussies worden hierdoor gevoerd op basis van gevoelens en opvattingen in plaats van feiten en data.

Voor de advisering van de SER is het kunnen beschikken over betrouwbare en actuele informatie een *conditio sine qua non*.

Juridisch en wetstechnisch commentaar

In artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen, is bepaald dat de door de Minister vastgestelde bedragen *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 redactie van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen biedt daardoor geen marge voor een indexering van het minimumuurloon op een ander moment dan 1 januari van het komende jaar i.c. 2015.

In het verleden echter heeft de regering reeds eerder het minimumuurloon voor het lopende jaar op een datum gelegen na 1 januari aangepast. Voor zover de SER heeft kunnen nagaan geschiedde dat voor het laatst bij ministeriële beschikking van 22 januari

2008 (P.B. 2008, no. 6) voor het minimumuurloon van het toenmalige Eilandgebied Sint Maarten.

Het hanteren van een in de toekomst gelegen datum van inwerkingtreding en/of het toekennen van terugwerkende kracht om de minimumlonen voor 2014 te indexeren is juridisch echter geen oplossing.

Tevens is het niet mogelijk om de Landsverordening minimumlonen met een ministeriële regeling te wijzigen. In aanwijzing 223 van Aanwijzingen voor de regelgeving wordt gesteld dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde.

Het juridische beginsel *Lex superior derogat legi inferiori* staat dit in principe niet toe. Deze Latijnse term houdt in dat hogere wetgeving, i.c. de Landsverordening minimumlonen, voorgaat op lagere wetgeving, i.c. de onderhavige ministeriële regeling.

Artikel 13, tweede lid van de Landsverordening minimumlonen biedt de mogelijkheid om indien hiertoe bijzondere aanleiding bestaat, de Sociaal-Economische Raad gehoord, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, op een ander moment dan 1 januari van het komende jaar hogere dan de in artikel 9 eerste, tweede, derde of vierde lid van de Landsverordening minimumlonen genoemde bedragen vast te stellen, welke daarvoor in de plaats treden.

In het geval de regering mocht beslissen tot een verhoging van het minimumuurloon, dan geeft de SER de regering in overweging, artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen als wettelijke grondslag te hanteren voor een autonome verhoging van het minimumuurloon.

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 indexering 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 te analyseren en motiveren.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,

mw. drs. J.J. Provence