

Aan de Minister van Sociale Zaken, Arbeid en Welzijn
Prinsenstraat
Willemstad, Curaçao

Datum: Curaçao, 22 juni 2016

Ref.nr.: 070/2016-SER

Betreft: de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946

Op 10 december 2015, heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 (Zaaknummer 2015/053814, ref. nr. 175/2015-SER).

De Sociaal Economische Raad brengt hierbij advies uit.

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 22 januari, 19 februari, 18 maart, 25 mei en 17 juni 2016.

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 17 juni 2016 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.: - de Minister van Algemene Zaken
- Wetgeving en Juridische Zaken

**Advies inzake
de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de
Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946**

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Inhoud van het ontwerp	1
3. Standpunt van de SER	2
3.1 Wijze erkenning van vakbonden	2
3.2 Sancties	12
3.3 ILO Verdrag 98	13
3.4 Evaluatie Arbeidsgeschillenlandsverordening	15
4. Financiële aspecten	15
5. Conclusie	17

Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 17 juni 2016 betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 (Zaaknummer 2015/053814, ref. nr. 175/2015-SER)

1. Inleiding

Op 10 december 2015, heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 (Zaaknummer 2015/053814, ref. nr. 175/2015-SER).

De regering beoogt met de onderhavige ontwerplandsverordening de procedure om tot erkenning van vakbonden te geraken, zoals opgenomen in artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946, aan te passen.

De regering stelt in de overweging dat het wenselijk is om de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 zodanig te wijzigen dat het houden van referenda om tot erkenning van vakbonden te geraken onder omstandigheden niet nodig is.

De SER (Nederlandse Antillen) heeft op 26 juli 2009 (Ref. nr. 131/2009-SER) reeds geadviseerd over de wijziging van artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946.

De regering stelt dat het nu voorliggende voorstel inhoudelijk overeenkomt met het toen ter advisering aan de SER aangeboden ontwerp.

2. Inhoud van het ontwerp

De onderhavige ontwerplandsverordening strekt tot het wijzigen van artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 waardoor:

- a. het houden van referenda om tot erkenning van vakbonden te geraken onder omstandigheden niet langer nodig is en de zogenoemde dubbele drempel, het feit dat de vakbonden eerst moeten aantonen een meerderheid van de werknemers te vertegenwoordigen en vervolgens dat in een referendum moeten laten bevestigen, wordt geëlimineerd; en
- b. de te volgen procedure en de lange voorbereidingstijd voor het houden van een referendum worden geminimaliseerd.

In de onderhavige ontwerplandsverordening wordt voorgesteld daartoe artikel 14A, eerste lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening, onder vernummering van het huidige lid 2 t/m 4, tot lid 5 t/m 7, te vervangen door vier nieuwe leden (1 t/m 4).

Het nieuwe eerste lid bepaalt, dat indien slechts één vakbond stelt de meerderheid van een bepaalde categorie van werknemers in een bedrijf te vertegenwoordigen en dat weet aan te tonen bij de Landsbemiddelaar, de werkgever verplicht is deze vakbond als onderhandelingspartner en ten volle te erkennen.

Het tweede lid bepaalt dat, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging van werknemers als vertegenwoordiger van één of meer categorieën werknemers in een bedrijf aangewezen wordt indien zij blijkens de uitslag van een referendum, als bedoeld in het derde lid, onder één of meer categorieën van werknemers in dat bedrijf een meerderheid van die werknemers vertegenwoordigt.

Het derde lid omschrijft drie gevallen waarin in ieder geval een referendum gehouden moet worden door de Landsbemiddelaar, namelijk:

1. indien meerdere vakverenigingen menen te kunnen aantonen dat zij de meerderheid van een categorie of categorieën werknemers behorende tot het bedrijf vertegenwoordigen;
2. indien de Landsbemiddelaar ondanks de overlegging van de stukken, bedoeld in het eerste lid, gegronde twijfel heeft dat een vakvereniging de bedoelde meerderheid vertegenwoordigt; of
3. indien de werkgever bij het aflopen van een collectieve arbeidsovereenkomst bij de Landsbemiddelaar aannemelijk maakt dat hij voldoende reden heeft te twifelen aan de representativiteit van een vakvereniging, die tot dan toe één of meer categorieën van werknemers in het bedrijf vertegenwoordigt.

Het vierde lid bepaalt dat op zijn vroegst na verloop van zes maanden een vakvereniging, die heeft deelgenomen aan een referendum en daarbij niet een meerderheid heeft behaald onder één of meer categorieën van werknemers in een bedrijf, een nieuw verzoek tot erkenning of tot aanwijzing kan indienen bij de Landsbemiddelaar voor wat betreft die categorie of categorieën van werknemers in het bedrijf.

Aan het zevende lid wordt naast de oorspronkelijke aanwijzing middels een referendum tevens "de erkenning zonder meer" toegevoegd.

3. Standpunt van de SER

3.1 Wijze erkenning van vakbonden

Op pagina 1 van de memorie van toelichting wordt vermeld dat de arbeidsgeschillenlandsverordening beoogt geschillen tussen werkgevers en werknemers over arbeidsaangelegenheden te voorkomen en te reguleren.

Eén van de instrumenten gericht op het voorkomen van geschillen tussen werkgevers en werknemers is opgenomen in artikel 14A, vierde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946. Artikel 14A, vierde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 verplicht de werkgever, omtrent het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst te onderhandelen met het bestuur van de vakvereniging van werknemers, die bij het referendum door de meerderheid van de werknemers is aangewezen om de werknemers bij de behartiging van hun arbeidsaangelegenheden te vertegenwoordigen.

Op pagina 1 van de memorie van toelichting bij onderhavige ontwerplandsverordening wordt gesteld dat in de loop van de tijd de wijze van erkenning van vakbonden ook aanleiding heeft gegeven tot geschillen. De te volgen procedure en de lange voorbereidingstijd voor het houden van een referendum onder de werknemers van een bedrijf, zijn hieraan mede debet. Door de vakbeweging wordt met name het feit dat de vakbond eerst moet aantonen een meerderheid van de werknemers te vertegenwoordigen en dat vervolgens in een referendum te moeten laten bevestigen gezien als een dubbele drempel.

De regering beoogt met onderhavige wijziging van artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening de procedure om tot erkenning van vakbonden te geraken zodanig te wijzigen dat het houden van referenda om tot erkenning van vakbonden te geraken onder omstandigheden niet nodig is.

De SER meent met betrekking tot de in onderhavige ontwerplandsverordening voorgestelde wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 het volgende te moeten opmerken.

Met betrekking tot het aantonen van de meerderheid van werknemers

Het nieuwe artikel 14A, eerste lid, bepaalt dat, indien slechts één vakbond stelt de meerderheid van een bepaalde categorie van werknemers in een bedrijf te vertegenwoordigen en dat weet aan te tonen door overlegging van documenten bij de Landsbemiddelaar, de werkgever verplicht is deze vakbond ten volle als onderhandelingspartner te erkennen.

De SER heeft bij brief d.d. 27 januari (ref. nr. 012/2016SER) aan de Minister van SOAW gevraagd welke criteria gehanteerd worden bij de beoordeling van de vraag wanneer een groep werknemers al of niet een afzonderlijke categorie werknemers vormen binnen een onderneming. De Minister van SOAW heeft bij brief gedateerd 7 maart 2016 (zaaknr. 2016005028) geantwoord dat de Landsbemiddelaar over het algemeen onderscheid maakt tussen de volgende categorieën personeelsleden, te weten:

- directie;
- stafpersoneel; en
- overig personeel.

De SER vraagt aandacht voor de wijze van afbakening van de te onderscheiden categorieën werknemers. De categorie "directie" en het onderscheid tussen directie en stafpersoneel is in het kader van arbeidsrechtelijke verhoudingen naar het oordeel van de SER niet duidelijk genoeg.

Naast het door de Landsbemiddelaar gehanteerde horizontale/hiërarchische onderscheid geeft de SER tevens in overweging aandacht te besteden aan een verticale/categorale indeling van werknemers. Daarnaast adviseert de SER om discussies over de indeling van werknemers in verschillende categorieën te voorkomen een nadere toelichting met betrekking tot de mogelijk te hanteren criteria bij het onderscheiden van afzonderlijke categorieën werknemers op te nemen in de memorie van toelichting.

Overigens is tijdens de beraadslagingen van de SER is naar voren gebracht dat een indeling in categorieën werknemers ertoe kan leiden dat binnen een bedrijf meerdere vakbonden actief zijn. De SER meent te moeten opmerken dat juist omwille van de arbeidsrust terughoudendheid dient te worden betracht met het onderscheiden van afzonderlijke categorieën werknemers binnen een onderneming.

Op pagina 1 van de memorie van toelichting wordt vermeld dat de vakbond die op een deugdelijke wijze kan aantonen dat hij de meerderheid van de werknemers vertegenwoordigt, door een eenvoudige schriftelijke verklaring van de Landsbemiddelaar als vertegenwoordiger van één of meer categorieën werknemers in een bedrijf wordt erkend.

De ILO hanteert voor werknemers de volgende definitie¹ voor die 'werknemers met een stabiel contract' voor wie de werkgever verantwoordelijk is voor de betaling van de betrokken belastingen en sociale premies en / of waar de contractuele relatie is onderworpen aan de nationale arbeidswetgeving. "Werknemers met een stabiel contract" wordt vervolgens door ILO gedefinieerd als de werknemers die, een expliciete (schriftelijke of mondelinge) of impliciete arbeidsovereenkomst, of een opeenvolging van dergelijke contracten bij dezelfde werkgever op een continue basis hebben. "Op een continue basis" impliceert volgens de ILO een periode van tewerkstelling die langer is dan een bepaald minimum. Dit minimum dient te worden bepaald in overeenstemming met de nationale omstandigheden.

De SER heeft uit de bij brief van 7 maart 2016 van de Minister van SOAW (zaaknr. 2016005028) ontvangen informatie met betrekking tot het al dan niet gerechtigd zijn van medewerkers tot het deelnemen aan een referendum kunnen opmaken dat, daarbij het hierna volgende onderscheid wordt gemaakt: .

- alle personeel in vaste dienst;
- alle personeel met een arbeidscontact van langer dan zes maanden; en
- alle personeel met een contract voor een bepaalde tijd die minder dan zes maanden gaat duren, waarvoor de werkgever een schriftelijke verklaring overlegt waaruit blijkt dat de arbeidsovereenkomst met betrokken personeelslid verlengd wordt met een periode van langer dan 6 maanden.

Personeel in proeftijd en oproepkrachten zijn volgens de van de Minister van SOAW ontvangen informatie in principe uitgesloten van deelname aan het referendum.

De onderhavige ontwerplandsverordening beoogt in bepaalde gevallen de noodzaak voor het houden van een referendum en daarmee de zogenoemde dubbele drempel weg te nemen. De vakbond moet daartoe door overlegging van stukken bij de Landsbemiddelaar kunnen aantonen de meerderheid van een bepaalde categorie van werknemers in een bedrijf te vertegenwoordigen. Op pagina 1 van de memorie van toelichting wordt het kunnen overleggen van bewijzen van contributiebetaling als voorbeeld genoemd van de wijze waarop door de vakbond op deugdelijke wijze kan worden aangetoond dat de vakbond de meerderheid van de werknemers vertegenwoordigt.

Tijdens de beraadslagingen van de SER werd door een deel van de leden verwezen naar statutaire en andere interne regelingen binnen de diverse vakbonden op basis waarvan leden vrijgesteld kunnen zijn van betaling van contributie, terwijl een ander deel van de leden naar voren bracht dat, gelet op het gewicht van het middel, een vermeende vertegenwoordiging ten minste op een objectieve wijze moet worden vastgesteld en niet overgelaten kan worden aan statutaire of andere interne regelingen van de vakbond.

In dit kader vraagt de SER aandacht voor het feit dat het overleggen van bewijzen van contributiebetaling niet noodzakelijk de juiste weergave van het aantal leden van de vakbond binnen een bedrijf behoeft te zijn.

¹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/res/index.htm> en <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=766>

De SER adviseert, gezien het bovenvermelde, om de zinsnede "zoals door overlegging van bewijzen van contributiebetaling" op pagina 1 van de memorie van toelichting te schrappen. Reden hiervoor is dat indien er geen limitatieve opsomming mogelijk is van de mogelijke bewijzen die het lidmaatschap kunnen aantonen, door het noemen van één enkel voorbeeld ruimte wordt gecreëerd voor meningsverschil c.q. discussie.

Met betrekking tot de wijze van erkenning van vakbonden

Naar aanleiding van de discussies met betrekking tot de wijze van erkenning van vakbonden als vertegenwoordiger van de werknemers binnen een onderneming heeft de SER gemeend een vergelijkende studie te verrichten naar de wijze waarop de erkenning in andere landen plaatsvindt. Tevens zijn de richtlijnen en aanbevelingen van de ILO met betrekking tot het erkennen van vakbonden als onderhandelingspartij bij onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten bestudeerd.

De ILO over erkenning van vakbonden

De ILO stelt in artikel 3 van de aanbeveling no. 163 behorende bij het ILO Verdrag no. 154 inzake de bevordering van het collectief onderhandelen als volgt:

"Voor zover dit passend en noodzakelijk is, dienen aan de nationale omstandigheden aangepaste maatregelen te worden getroffen, opdat:

- a) ten behoeve van het collectief onderhandelen representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers worden erkend;
- b) in landen waar de bevoegde autoriteiten erkenningsprocedures toepassen met het doel vast te stellen aan welke organisaties het recht op collectief onderhandelen moet worden verleend, deze vaststelling wordt gebaseerd op objectieve en van te voren vastgestelde maatstaven met betrekking tot het representatieve karakter van deze organisaties, welke maatstaven moeten worden vastgesteld in overleg met de representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers."²

Het Comité van deskundigen van de ILO heeft verklaard dat "wanneer de nationale wetgeving voorziet in een verplichte procedure voor de erkenning van de vakbonden als exclusieve onderhandelingspartij, die alle arbeiders en niet alleen hun leden bindt, bepaalde procedurele waarborgen moeten worden gehanteerd, zoals:

- a. de erkenning van de vakbonden als exclusieve onderhandelingspartij dient te worden uitgevoerd door een onafhankelijk orgaan;
- b. de vakbond die als exclusieve onderhandelingspartij wordt aangewezen dient met een meerderheid van stemmen van de werknemers in de betrokken eenheid te worden gekozen;
- c. een vakbond, die in een vorige verkiezing er niet in is geslaagd de meerderheid van de stemmen te verwerven, kan een nieuwe verkiezing aanvragen nadat een redelijke termijn is verstreken;
- d. het recht van nieuwe vakbonden om nieuwe verkiezingen te eisen nadat een redelijke termijn is verstreken."³

² ILO Recommendation 163 (Nederlandse Vertaling: Tractatenblad 1982, no. 99)

³ ILO, Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies, ILO Geneve, 2000

Het Comité van deskundigen van de ILO stelt ook dat indien geen van de deelnemende vakbonden meer dan 50 procent (50%+1) van de stemmen van de werknemers verkrijgt, collectieve arbeidsonderhandelingen met alle vakbonden, ten behoeve van hun eigen leden, dienen te worden gevoerd.

Case study Aruba, Bonaire en Sint Maarten

De Arubaanse Arbeidsgeschillenverordening (A.B. 1989 no. GT 65)⁴, de Bonairiaanse Arbeidsgeschillenwet 1946 BES⁵ en de Landsverordening houdende bepalingen tot bevordering van de arbeidsvrede (AB 2015, no. 9)⁶ geldend op Sint Maarten komen inhoudelijk overeen met de op Curaçao geldende Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946.

Case study Nederland

In Nederland is de toelating tot de cao-onderhandelingen niet wettelijk geregeld. Het uitgangspunt is contractvrijheid van werkgevers en werknemersorganisaties en het kiezen van de onderhandelingspartij, wordt dan ook aan de partijen overgelaten. Het is in Nederland niet ongebruikelijk dat cao-overleg plaatsvindt met meerdere vakbondscentrales en meerdere werkgevers c.q. een branchevereniging. Als vakbonden willen afdwingen toegelaten te worden tot de cao-onderhandelingen geschied dat door tussenkomst van de rechter. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad⁷ blijkt dat een werknemersvereniging in beginsel recht zal hebben op toelating tot cao-onderhandelingen indien:

- a. de werknemersvereniging volledige rechtsbevoegdheid bezit en statutair bevoegd is cao's af te sluiten;
- b. de werknemersvereniging een groot aantal leden in de branche vertegenwoordigt;
- c. de werknemersvereniging (evident) representatiever is dan de andere vakbonden die reeds bij het overleg zijn betrokken;
- d. er geen zwaarwegende omstandigheden aan toelating tot de cao-onderhandelingen in de weg staan.

Case study Verenigde Staten van Amerika

In de Verenigde Staten is de overheidsinstantie *National Labor Relations Board* (hierna: NLRB) belast met het houden van verkiezingen waarbij werknemers kenbaar kunnen maken of en door welke vakbond zij vertegenwoordigd willen worden.

Om de NLRB een verkiezing uit te laten schrijven, moet de vakbond een petitie daartoe indienen, ondersteund door ten minste dertig procent van de werknemers in de groep werknemers die de vakbond wil gaan vertegenwoordigen. De werknemers kunnen via zogenoemde "authorisation cards" bij de NLRB kenbaar maken dat zij de vakbond ondersteunen.⁸

Een alternatieve wijze van erkenning van een vakbond is mogelijk in de Verenigde Staten indien meer dan 50% van de werknemers via een authorisation card bij de NLRB aangeeft

⁴ http://www.gobierno.aw/governance-administration/law-texts-1102-verhouding-werkgever-en-werknemer_45062/item/1102gt89065-arbeidsgeschillenverordening_21830.html

⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028178/2012-01-01>

⁶ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Sint%20Maarten/142051/142051_2.html

⁷ Mr. P.Th. Mantel, *Recht op toelating tot cao-onderhandelingen: meer dan representativiteit?*, SMA februari 2008, nr. 2, pag.74-81

⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/NLRB_election_procedures

door een vakbond vertegenwoordigd te willen worden. In dat geval kan de NLRB de werkgever verplichten om de vakbond te erkennen.⁹

Case study Groot-Brittannië

Groot-Brittannië kent een vergelijkbare procedure als de Verenigde Staten. Zij het dat de wettelijke procedure tot het verkrijgen van erkenning echter alleen kan worden gestart als het verzoek van de vakbond tot vrijwillige erkenning is afgewezen door de werkgever. In Groot-Brittannië is de *Central Arbitration Committee (hierna CAC)* belast met de wettelijke erkenning. De andere vereisten waaraan een vakbond moet voldoen om via de wettelijke procedure erkent te worden zijn¹⁰:

- de vakbond heeft ten minste 10% vakbond lidmaatschap binnen het categorie/categorieën werknemers die de vakbond wenst te vertegenwoordigen
- de vakbond kan bewijzen dat een meerderheid van de werknemers voorstander is van erkenning van deze vakbond, bijvoorbeeld via een gehouden enquête.

Bovendien mag een vakbond in de 3 voorafgaande jaren niet om erkenning hebben verzocht, mag er geen andere vakbond zijn die de categorie/categorieën werknemers vertegenwoordigd of voor dezelfde categorie/categorieën werknemers een procedure tot erkenning heeft gestart bij de CAC.

De bewijslast met betrekking tot het lidmaatschap van werknemers ligt bij de vakbond.¹¹ Indien de CAC vaststelt dat de meerderheid van de werknemers geen lid is van de vakbond wordt er over de vertegenwoordiging gestemd door de werknemers. Een dergelijke stemming wordt niet gehouden indien de CAC op basis van de verstrekte gegevens vaststelt dat een meerderheid van de werknemers lid is van de betreffende vakbond. In dat geval kan de CAC de vakbond direct erkennen als vertegenwoordiger van de werknemers.

De CAC kan het onder bepaalde omstandigheden, zelfs als de meerderheid van de werknemers lid is van een vakbond, noodzakelijk vinden een stemming onder de werknemers te houden. De CAC zal besluiten toch een stemming onder de werknemers te organiseren, indien:

- het zal helpen een goede relatie tussen werkgever en werknemers te handhaven;
- er bewijs is dat een aanzienlijk aantal vakbondsleden niet willen dat de vakbond hen vertegenwoordigd; of
- er zorgen zijn over de reden waarom leden lid zijn geworden van de vakbond, bijvoorbeeld omdat ze onder druk werden gezet.

Case study Trinidad & Tobago

In Trinidad & Tobago wordt op basis van artikel 34 e.v. van de Industrial Relations Act Chapter 88:01¹² een vakbond als vertegenwoordigende vakbond erkent op het moment dat de Registration Recognition and Certification Board tot haar tevredenheid heeft kunnen vaststellen dat meer dan vijftig procent van de werknemers in een bepaalde

⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Card_check

¹⁰ <https://www.gov.uk/trade-union-recognition-employers/overview>

¹¹ findlaw.co.uk/law/employment/pay_and_work_rights/trade_unions/what-is-meant-by-a-recognised-trade-union.htm

¹² <http://industrialcourt.org.tt/Portals/0/Library/INDUSTRIAL%20RELATIONS%20ACT.pdf>

categorie/categorieën werknemers leden van goede status¹³ zijn van de betreffende vakbond.

De Registration Recognition and Certification Board bepaald of vakbondsleden leden van goede status zijn. Artikel 34, 3 lid van Industrial Relations Act bepaalt dat een werknemer pas als lid van goede status wordt aangemerkt indien de Registration Recognition and Certification Board ervan overtuigd is dat:

- a) de vakbond waarvan de werknemer pretendeert lid te zijn haar administratieve procedures en praktijk op orde heeft;
- b) de specifieke werknemer:
 - i. een redelijk bedrag heeft betaald in de vorm van inschrijfgeld en daadwerkelijk gedurende een aaneengesloten periode van acht weken onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek redelijke bedragen aan contributie aan de betreffende vakbond heeft betaald; of
 - ii. voor een aaneengesloten periode van niet minder dan twee jaar onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek redelijke bedragen aan contributie aan de betreffende vakbond heeft betaald;
- c) de middelen bedoeld onder b) volledig door de werknemer zelf zijn opgebracht; en
- d) de werknemer moet worden beschouwd als een lid in goede status gelet op de uitgangspunten en gebruiken inzake arbeidsverhoudingen.

Artikel 34, tweede lid, van de Industrial Relations Act bepaald dat indien de Registration Recognition and Certification Board niet eenduidig kan vaststellen welke vakbond beschikt over meer dan 50% werknemers als leden van goede status de vakbond verkiezingen worden uitgeschreven. De vakbond die tijdens deze verkiezingen de steun verwerft van meer dan 50% van de werknemers wordt door de Registration Recognition and Certification Board als representatieve organisatie erkend.

De SER concludeert na bestudering van de richtlijnen en aanbevelingen van de International Labour Organisation en de bestaande praktijk met betrekking tot de erkenning van vakbonden in andere landen dat de bestaande regeling opgenomen in artikel 14A van de arbeidsgeschillenlandsverordening niet strijdig is met de uitgangspunten van de ILO.

Uit bestudering van de wijze van vakbond erkenning in andere landen blijkt dat al deze landen vereisen dat een percentage van de werknemers bij een instantie die tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met de Landsbemiddelaar kenbaar maken door een bepaalde vakbond te willen worden vertegenwoordigd alvorens tot verkiezingen c.q. een referendum wordt overgegaan. Indien een de betreffende instantie onomstotelijk kan vaststellen dat de meerderheid van een categorie / van de categorieën werknemers waarvoor om erkenning wordt verzocht lid is van de betreffende vakbond c.q. vertegenwoordigd wil worden door de betreffende vakbond kan door de betreffende instantie tot erkenning zonder meer worden overgegaan. Dit laatste is vergelijkbaar met het voorstel opgenomen in onderhavige ontwerplandsverordening. Ten einde discussies te vermijden en de arbeidsrust te bewaren dient het een en ander misschien duidelijker en explicieter in de onderhavige ontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 en bijbehorende memorie van toelichting te worden verwoord.

¹³ De Industrial relations act spreekt van : "a member in good standing"

In navolging van de case study's van Groot-Brittannië en Trinidad & Tobago met betrekking tot erkenning van vakbonden geeft de SER aan de regering in overweging om het instituut Landsbemiddelaar zoals geregeld in het Arbeidsvredebesluit I (P.B. 1946, no. 129) om te vormen tot een tripartiet samengestelde raad. Voor wat betreft de continuïteit is het voor de SER imperatief dat bij wet wordt voorzien in de situatie waar een van de partijen het functioneren van een dergelijk raad belemmert. Indien, bijvoorbeeld, het functioneren wordt belemmert doordat een partij niet binnen een redelijke termijn, bijvoorbeeld 6 weken, haar positie(s) binnen de raad invult, dient naar de opvatting van de SER een benoeming van raadsleden door het gerecht mogelijk zijn.

Met betrekking tot de gevallen waarin een referendum moet worden gehouden

Een referendum moet conform artikel 14A, derde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 in ieder geval door de Landsbemiddelaar worden gehouden indien:

- a. meerdere vakverenigingen menen te kunnen aantonen dat zij de meerderheid van een categorie of categorieën werknemers behorende tot het bedrijf vertegenwoordigen;
- b. de Landsbemiddelaar ondanks de overlegging van de stukken, bedoeld in het eerste lid, gegronde twijfel heeft dat een vakvereniging de bedoelde meerderheid vertegenwoordigt;
- c. de werkgever bij het aflopen van een collectieve arbeidsovereenkomst bij de Landsbemiddelaar aannemelijk maakt dat hij voldoende reden heeft te twifelen aan de representativiteit van een vakvereniging, die tot dan toe een of meer categorieën van werknemers in het bedrijf vertegenwoordigt.

Op pagina 3 van de memorie van toelichting wordt expliciet gesteld dat de opsomming zoals opgenomen in artikel 14A, derde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 geen limitatieve opsomming betreft. De regering stelt verder op pagina 3 van de memorie van toelichting er rekening mee te hebben willen houden dat het houden van een referendum ook in andere gevallen, waarin de onderdelen a tot en met c van het derde lid niet voorzien, noodzakelijk kan zijn. Om die reden acht de regering het wenselijk dat de Landsbemiddelaar ook in die gevallen kan overgaan tot het houden van een referendum. Dit impliceert dat de Landsbemiddelaar in dit kader een bepaalde mate van beleidsvrijheid krijgt bij het afwegen in welke andere gevallen een referendum gehouden zal worden.

De SER heeft met betrekking tot de omvang en wenselijkheid van de aan de Landsbemiddelaar toegekende beleidsvrijheid bij brief d.d. 27 januari (ref. nr. 012/2016SER) aan de Minister van SOAW gevraagd, in welke andere gevallen een referendum noodzakelijk wordt geacht en de criteria die de Landsbemiddelaar hanteert bij de toets of, in niet in artikel 3 genoemde gevallen, tot een referendum moet worden overgegaan.

De Minister van SOAW stelt in de brief gedateerd 7 maart 2016 in reactie op de betreffende vraag van de SER, gesteld dat de Landsbemiddelaar in de hierna volgende gevallen eveneens over zal gaan tot het houden van een referendum, te weten:

- in alle andere gevallen waaruit blijkt dat het houden van een referendum bevorderend kan zijn voor het behouden van de arbeidsrust;
- indien er aanwijzingen zijn of vermoeden bestaat dat de arbeidsrust in gedrang kan komen vanwege het uitblijven van een referendum; en
- indien er twijfel bestaat over de representativiteit van de vakbond.

Gezien het vorenstaande geeft de SER, ter voorkoming van de schijn van willekeur, de regering in overweging om bovenvermelde gevallen waarin de Landsbemiddelaar eveneens over zal gaan tot het houden van een referendum toe te voegen aan de opsomming opgenomen in artikel 14A, derde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946.

Overigens is de SER met betrekking tot twijfel over de representativiteit van de vakbond (het derde door de Minister genoemde additionele geval waarin de Landsbemiddelaar eveneens over zal gaan tot het houden van een referendum), van opvatting dat twijfel over de representativiteit reeds op basis van artikel 14A, derde lid, sub b en sub c, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 reden is tot het houden van een referendum. De SER is van oordeel dat de gronden van twijfel bekend moeten zijn. De SER is daarom van oordeel dat minstens dient te worden gesteld of er sprake is van twijfel over de representativiteit van de vakbond zijdens de werkgever of zijdens de Landsbemiddelaar en de gronden van twijfel minstens in de memorie van toelichting nader gespecificeerd dienen te worden.

Met betrekking tot de frequentie van het houden van referenda

Artikel 14A, vierde lid, bepaalt dat op zijn vroegst na verloop van zes maanden een vakvereniging, die heeft deelgenomen aan een referendum en daarbij niet een meerderheid heeft behaald onder een of meer categorieën van werknemers in een bedrijf, een nieuw verzoek tot erkenning of tot aanwijzing kan indienen bij de Landsbemiddelaar voor wat betreft die categorie of categorieën van werknemers in het bedrijf.

De SER heeft uit de ontvangen informatie kunnen opmaken dat de in de ontwerplandsverordening voorgestelde termijn van zes maanden een bestendig beleid betreft, dat nu in de wet wordt opgenomen.

Uit de ontvangen toelichting is gebleken dat de termijn van zes maanden wordt gehanteerd om de arbeidsrust te behouden, de bedrijfsvoering niet te verhinderen, en vanwege de intensieve voorbereiding en kosten verbonden aan het houden van een referendum en rekening houdende met de geldigheid/looptijd van de cao.

De SER is van opvatting dat zes maanden erg snel is, zeker indien het referendum heeft geresulteerd in het aanwijzen van één van de deelnemende vakbonden als zijnde representatief en waarbij de beginselen van het ILO Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (ILO Verdrag 98), in acht zijn genomen.

Uit de vergelijkende studie te verrichten naar de wijze waarop de erkenning in andere landen plaatsvindt is gebleken dat de termijnen voor het houden van nieuwe verkiezingen over het algemeen meer dan 6 maanden bedragen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de minimale periode tussen twee verkiezingen in een aantal landen.

Tabel: Minimale periode tussen 2 verkiezingen c.q. referenda

	<i>Indien vakbond als representatief is aangewezen</i>	<i>Indien er geen vakbond als representatief is aangewezen</i>
Curaçao	6 mnd (voorstel)	6mnd (voorstel)
ILO	redelijke termijn ¹⁴	redelijke termijn
Aruba	geen wettelijke bepaling	geen wettelijke bepaling
Sint Maarten	geen wettelijke bepaling	geen wettelijke bepaling
Bonaire	geen wettelijke bepaling	geen wettelijke bepaling
Nederland	n.v.t.	n.v.t.
Verenigde Staten	looptijd cao (Sec. 9 [§ 159.], onderdeel a, van de Amerikaanse National Labour Relations Act) ¹⁵	12 mnd (Sec. 9 [§ 159.], onderdeel c, sub b, ten derde, van de Amerikaanse National Labour Relations Act)
Groot-Brittannië	na doorlopen procedure tot intrekking erkenning	zelfde vakbond: 3 jaar na eerdere verzoek (Schedule A1, artikel 39, tweede lid, sub a, van de Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992)
		Nieuwe vakbond: onmiddellijk, mist er niet reeds een ander verzoek tot erkenning in behandeling is bij de CAC(Schedule A1, artikel 39, tweede lid, sub b, van de Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992)
Trinidad & Tobago	2 jaar (artikel 38, eerste lid, sub b, Industrial Relations Act)	6 mnd (art. 38, zesde lid, Industrial Relations Act)

Met betrekking tot de eenvoudige schriftelijke verklaring

Op pagina 1 van de memorie van toelichting wordt tevens vermeld dat indien slechts één vakbond stelt én op een deugdelijke wijze kan aantonen dat hij de meerderheid van de werknemers vertegenwoordigt, deze vakbond door een *eenvoudige schriftelijke verklaring* van de Landsbemiddelaar als zodanig kan worden erkend. Aan het tot zevende lid vernummerde vierde lid van artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening wordt daartoe naast de oorspronkelijke aanwijzing middels een referendum, tevens de erkenning zonder meer toegevoegd.

Op grond van de door de SER ontvangen toelichting blijkt dat deze eenvoudige verklaring daarmee dezelfde rechtskracht heeft als de uitslag van het referendum. De werkgever is na het afgeven van de eenvoudige schriftelijke verklaring van de Landsbemiddelaar dan ook verplicht om te onderhandelen inzake het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst met het bestuur van de vakbond die middels eenvoudige schriftelijke verklaring van de Landsbemiddelaar als vertegenwoordigende vakbond is aangewezen.

Het is voor de SER imperatief dat de regering expliciet in de memorie van toelichting op neemt dat de eenvoudige schriftelijke verklaring van de Landsbemiddelaar dezelfde rechtskracht heeft als de uitslag van een referendum. Daarnaast stelt de SER voor om een

¹⁴ ILO, Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies, ILO Geneve, 2000

¹⁵ <https://www.mackinac.org/2319>

standaard model van deze eenvoudige schriftelijke verklaring op te stellen en dit model als bijlage bij de memorie van toelichting op te nemen.

3.2 Sancties

In artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening zijn de strafbepalingen opgenomen, waarbij:

1. Hij die niet voldoet aan een der verplichtingen omschreven in de tweede volzin van artikel 3, derde lid, artikel 4, derde, vierde en vijfde lid, artikel 9, tweede lid, artikel 14A, tweede en vierde lid, en artikel 14B, derde lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van ten hoogste honderd gulden.
2. Hij die handelt in strijd met het bepaalde in artikel 3, eerste lid, artikel 3B, eerste lid, of binnen de gestelde termijn met het verbod als bedoeld in artikel 3B, tweede lid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar. Indien twee of meer personen ten gevolge van samenspanning het feit plegen in artikel 3B, tweede lid, omschreven, kan te hunnen aanzien, zomede ten aanzien van de leiders of aanleggers der samenspanning, de gevangenisstraf met een derde worden verhoogd.
3. Hij die binnen de gestelde termijn handelt in strijd met het verbod als bedoeld in artikel 3A, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden.
4. De feiten bij het eerste en derde lid van dit artikel strafbaar gesteld, worden beschouwd als overtredingen. De overige bij deze Landsverordening strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als misdrijven.

De SER stelt vast dat de maximale straf, indien de werkgever niet meewerkt aan het houden van een referendum of de uitkomst van het referendum niet respecteert, laag is waardoor deze feitelijk hun werking missen. De strafbedreiging met een boetemaximum van NAf. 100,- per overtreding is volgens de SER te gering om effectief een preventieve of vergeldende werking te hebben. De Landsverordening houdende bepalingen tot bevordering van de arbeidsvrede van Sint Maarten hanteert een boete van de tweede categorie (NAf. 5000,-) als boetemaximum. Bonaire hanteert in de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 BES een boete van de eerste categorie (USD. 280) als boetemaximum.

Het voor de SER van eminent belang dat er effectieve strafbedreiging in de Arbeidsgeschillenlandsverordening worden opgenomen. Waarborgen met betrekking tot de vakbondsactiviteiten worden gevormd door het recht tot vereniging en het recht tot vergadering welke zijn gewaarborgd in artikel 10 en artikel 11 van de Staatregeling van Curaçao en artikel 8 en 9 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De SER geeft de regering, met inachtneming van het fundamentele karakter van het recht van vereniging, en de preventieve werking die van een strafbedreiging dient uit te gaan, in overweging de maximumboetes opgenomen in artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening aan te passen en daarbij aansluiting te zoeken bij één van de zes boetecategorieën zoals opgenomen in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (P.B. 2011, no. 48).

Artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht luidt als volgt:

Er zijn zes categorieën:

- de eerste categorie, NAf. 500,-;
- de tweede categorie, NAf. 5.000,-;
- de derde categorie, NAf. 10.000,-;
- de vierde categorie, NAf. 25.000,-;
- de vijfde categorie, NAf. 100.000,-;
- de zesde categorie, NAf. 1.000.000,-.

De SER geeft de regering een verhoging van de geldboete van NAf. 100,- naar een geldboete van de tweede categorie in overweging. In het Wetboek van Strafrecht (P.B. 2011, no. 48) wordt de hechtenis van ten hoogste een maand, welke ingevolge artikel 16, eerste lid, Arbeidsgeschillenlandsverordening tevens kan worden opgelegd, in geval van een overtreding in het algemeen gekoppeld aan een geldboete van de tweede categorie (NAf. 5000,-).

De SER veroorlooft zich de regering te wijzen op een omissie met betrekking tot de strafbepalingen opgenomen in artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946. In de onderhavige ontwerplandsverordening wordt voorgesteld artikel 14A, eerste lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening, onder vernummering van het huidige lid 2 t/m 4 tot lid 5 t/m 7, te vervangen door vier nieuwe leden (1 t/m 4). In artikel 16, eerste lid, juncto artikel 16, vierde lid van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 wordt het niet voldoen aan een der verplichtingen omschreven in artikel 14A, tweede en vierde lid, aangemerkt als een overtreding.

De SER is van oordeel dat artikel 16, eerste lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening als gevolg van de voorgestelde wijziging eveneens aanpassing vereist, waarbij de verwijzingen naar het tweede en vierde lid worden aangepast naar respectievelijk het vijfde en het zevende lid.

3.3 ILO Verdrag 98

Uit de aan de SER ter advisering aangeboden documenten blijkt dat de regering reeds in 2009 voornemens was om op korte termijn stappen te ondernemen die hadden moeten leiden tot het medegeldig verklaren voor de toen nog Nederlandse Antillen van het ILO Verdrag 98.

Het ILO Verdrag 98 bevat bepalingen inzake het recht om zich te organiseren en collectief te onderhandelen, waarbij artikel 1 en 2 van het ILO Verdrag 98 als volgt luiden:¹⁶

Artikel 1

1. *Werknemers moeten een toereikende bescherming genieten tegen handelingen ingegeven door een afwijzende houding jegens het vakverenigingswezen, die hen discrimineren in de sfeer van de arbeid.*
2. *De bescherming moet met name geboden worden tegen handelingen die erop gericht zijn:*

¹⁶ Nederlandse Vertaling zoals opgenomen in Tractatenblad 1979, Nr. 79.

- *het in dienst nemen van een werknemer afhankelijk stellen van de voorwaarde dat hij geen lid wordt van een vakvereniging of zijn lidmaatschap daarvan opzegt;*
- *de werknemer te ontslaan of op andere wijze te benadelen, op grond van zijn lidmaatschap van een vakvereniging of van zijn deelneming aan vakverenigingwerkzaamheden buiten de arbeidstijd of, met toestemming van de werkgever, tijdens de arbeidstijd.*

Artikel 2

1. *De organisaties van werknemers en van werkgevers moeten een toereikende bescherming genieten tegen elke inmenging van de een in zaken van de ander, hetzij rechtstreeks, hetzij door middel van elkaars agenten of leden, bij hun oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden of bij het beheer van hun organisaties.*
2. *In het bijzonder wordt in dit artikel onder inmenging verstaan: daden die gericht zijn op het bevorderen van de oprichting van werknemersorganisaties, die door de werkgevers- of werkgeversorganisaties worden beheerst, of op het verlenen van steun met financiële of andere middelen aan werknemersorganisaties, met het doel deze organisaties onder controle van werkgevers- of werkgeversorganisaties te plaatsen.*

De SER heeft recentelijk bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn navraag gedaan met betrekking tot de voortgang van de ratificatie van ILO verdrag 98. Deze navraag heeft uitgewezen dat het ILO Verdrag 98 nog niet geratificeerd is.

Ratificatie van ILO Verdrag 98 maakt volgens de op 7 maart 2016 van het Ministerie van SOAW ontvangen informatie deel uit van een uitgebreider pakket van de nog door Curaçao te ratificeren fundamentele ILO-verdragen. Volgens de van het Ministerie van SOAW verkregen informatie ligt het in de bedoeling dit jaar de goedkeuring van het ratificatieverzoek van niet alleen het ILO Verdrag 98, maar ook de overige fundamentele ILO-verdragen te weten: 100 en 111 (gelijkheid), 138 en 182 (verbod op kinderarbeid) aan de Raad van Ministers van Curaçao voor te leggen.

Met betrekking tot de procedure van ratificatie van onder andere het ILO Verdrag 98 is de SER in kennis gesteld dat, voorafgaand aan ratificatie door elke lidstaat van de ILO, dus ook het Land Curaçao, de nationale wetgeving en het nationale beleid in overeenstemming dient te worden gebracht met de uit de verdragen voortvloeiende verplichtingen. In dit kader is in 2014 een interministeriële Commissie "Universele Ratificatie van de Fundamentele ILO-verdragen" in het leven geroepen. De SER is tevens geïnformeerd dat met een ratificatietraject (op nationaal en koninkrijksniveau) van een ILO-verdrag in het algemeen een tijdsbestek van 1 jaar tot 1,5 jaar gemoeid is.

De SER is van oordeel dat de regering ILO Verdrag 98 uit het pakket van nog te ratificeren onderwerpen dient te lichten en zo spoedig mogelijk separaat de procedure van ratificatie start.

In dit kader adviseert de SER de regering dan ook om op de kortst mogelijke termijn een inventarisatie te doen laten maken van de verplichtingen voortvloeiende uit ILO Verdrag 98 en de als gevolg daarvan noodzakelijke aanpassingen van de bestaande wet- en regelgeving, teneinde het ratificatieproces van voornoemd verdrag te bespoedigen.

Overigens vraagt de SER zich in dit verband af of de in 2014 in het leven geroepen interministeriële Commissie 'Universele Ratificatie van de Fundamentele ILO-verdragen nog actief is.

Uit de ontvangen informatie blijkt overigens dat de Raad van Ministers van Curaçao op 18 november 2015 de ratificatie van het ILO-verdrag no. 151 inzake de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in openbare dienst, heeft geaccordeerd.

De SER vraagt zich af waarom de regering ertoe is overgegaan om ILO-verdrag 151 wel separaat te laten ratificeren in tegenstelling tot ILO-verdrag 98.

3.4 Evaluatie Arbeidsgeschillenlandsverordening

De SER constateert dat in het geval van de onderhavige wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 er geen integrale evaluatie van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 plaats heeft gevonden.

De SER is van mening dat in het kader van een meer modern beleid met betrekking tot het bewaren en vergroten van de arbeidsvrede er op korte termijn een integrale evaluatie van de Arbeidsgeschillenlandsverordening dient plaats te vinden. Een evaluatie waarbij naar de opvatting van de SER niet enkel andere mogelijke knelpunten met betrekking tot de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 en de uitvoering daarvan aan de orde dienen te komen, maar tevens een internationaal vergelijkend onderzoek naar de 'best practices' op het gebied van het bewaren en bevorderen van de arbeidsrust wordt uitgevoerd.

Zo meent de SER dat ingevolge het bepaalde in artikel 22, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao ook het instrument medezeggenschap aan de orde moet komen.

Artikel 22, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86) luidt: 'Bij landsverordening worden regels gesteld omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.'

Medezeggenschap betreft werknemers door middel van democratische vertegenwoordiging bij de totstandkoming van besluiten in de onderneming. De SER geeft de regering in overweging om gezamenlijk met werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid om het instrument medezeggenschap te introduceren in bedrijven en organisaties op Curaçao.

4. Financiële aspecten

In artikel 11 van de Comptabiliteitslandsverordening is de verplichting opgenomen om in de memorie van toelichting bij het ontwerp van een landsverordening, 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 dergelijk kwantitatief overzicht van de financiële gevolgen ontbreekt in de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp landsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946.

Onder de paragraaf financiële gevolgen in de memorie van toelichting op pagina 3, wordt zonder de omvang te kwantificeren gemeld, dat de voorgestelde wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening waarschijnlijk weinig financiële gevolgen heeft.

In dezelfde paragraaf wordt tevens gemeld dat de overheid door deze wijziging waarschijnlijk kosten zal besparen, met name de advertentiekosten in verband met de referenda. Echter, wederom zonder dit te kwantificeren.

Voor de kwaliteit van de advisering door de SER is het imperatief dat de SER over voldoende informatie kan beschikken, o.a. over de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen.

De SER geeft de regering dan ook in overweging om nader onderzoek in te stellen naar de financiële consequenties van de wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening en de SER hierover door middel van een nader rapport alsnog te informeren.

Overigens, en slechts indirect gerelateerd aan de onderhavige ontwerplandsverordening, vraagt de SER zich af of inmiddels berekeningen zijn gemaakt dan wel de componenten met hun financiële implicaties zijn geïnventariseerd in verband met het medegeldig doen verklaren van de fundamentele ILO Verdragen. De SER is van opvatting dat de regering hier gezien de ervaring met het ratificeren/medegeldig doen laten verklaren van andere ILO-verdragen, bijvoorbeeld recentelijk nog ILO Verdrag 151, op zijn minst ervaringscijfers beschikbaar zouden moeten zijn.

De SER geeft in het licht van artikel 11 van de Comptabiliteitslandsverordening de Regering tevens in overweging een nader onderzoek in te stellen inzake de financiële consequenties in verband met het medegeldig laten verklaren van de ILO Verdrag 98 en overige nog door Curaçao te ratificeren fundamentele ILO-verdragen.

5. Conclusie

De regering beoogt met de onderhavige ontwerplandsverordening de procedure om tot erkenning van vakbonden te geraken, zoals opgenomen in artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946, aan te passen.

De regering beoogt met onderhavige wijziging van de artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening de procedure om tot erkenning van vakbonden te geraken, zodanig te wijzigen dat het houden van referenda om tot erkenning van vakbonden te geraken onder omstandigheden niet nodig is.

De SER meent met betrekking tot de onderhavige ontwerplandsverordening het volgende te moeten opmerken.

Met betrekking tot de wijze van erkenning van vakbonden

De SER concludeert na bestudering van de richtlijnen en aanbevelingen van de International Labour Organisation en de bestaande praktijk met betrekking tot de erkenning van vakbonden in andere landen dat de bestaande regeling opgenomen in artikel 14A van de arbeidsgeschillenlandsverordening niet strijdig is met de uitgangspunten van de ILO.

Uit bestudering van de wijze van vakbond erkenning in andere landen blijkt dat al deze landen vereisen dat een percentage van de werknemers bij een instantie die tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met de Landsbemiddelaar kenbaar maken door een bepaalde vakbond te willen worden vertegenwoordigd alvorens tot verkiezingen c.q. een referendum wordt overgegaan. Indien een de betreffende instantie onomstotelijk kan vaststellen dat de meerderheid van een categorie / van de categorieën werknemers waarvoor om erkenning wordt verzocht lid is van de betreffende vakbond c.q. vertegenwoordigd wil worden door de betreffende vakbond kan door de betreffende instantie tot erkenning zonder meer worden overgegaan. Dit laatste is vergelijkbaar met het voorstel opgenomen in onderhavige ontwerplandsverordening. Ten einde discussies te vermijden en de arbeidsrust te bewaren dient het een en ander misschien duidelijker en explicieter in de onderhavige ontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 en bijbehorende memorie van toelichting te worden verwoord.

In navolging van de case study's van Groot-Brittannië en Trinidad & Tobago met betrekking tot erkenning van vakbonden geeft de SER aan de regering in overweging om het instituut Landsbemiddelaar zoals geregeld in het Arbeidsvredebesluit I (P.B. 1946, no. 129) om te vormen tot een tripartiet samengestelde raad. Voor wat betreft de continuïteit is het voor de SER imperatief dat bij wet wordt voorzien in de situatie waar een van de partijen het functioneren van een dergelijk raad belemmert. Indien, bijvoorbeeld, het functioneren wordt belemmert doordat een partij niet binnen een redelijke termijn, bijvoorbeeld 6 weken, haar positie(s) binnen de raad invult, dient naar de opvatting van de SER een benoeming van raadsleden door het gerecht mogelijk zijn.

Met betrekking tot het aantonen van de meerderheid van werknemers

Het nieuwe artikel 14A, eerste lid, bepaalt dat, indien slechts één vakbond stelt de meerderheid van een bepaalde categorie van werknemers in een bedrijf te vertegenwoordigen en zulks weet aan te tonen door overlegging van stukken bij de Landsbemiddelaar, de werkgever verplicht is deze vakbond ten volle als onderhandelingspartner te erkennen.

De SER vraagt aandacht voor de wijze van afbakening van de te onderscheiden categorieën werknemers. Naast het door de Landsbemiddelaar gehanteerde horizontale/hiërarchische onderscheid geeft de SER tevens in overweging aandacht te besteden aan een verticale/categorale indeling van werknemers. Daarnaast adviseert de SER om discussies over de indeling van werknemers in verschillende categorieën te voorkomen een nadere toelichting met betrekking tot de mogelijk te hanteren criteria bij het onderscheiden van afzonderlijke categorieën werknemers op te nemen in de memorie van toelichting.

Op pagina 1 van de memorie van toelichting wordt het kunnen overleggen van bewijzen van contributiebetaling als voorbeeld genoemd van de wijze waarop door de vakbond op deugdelijke wijze kan worden aangetoond dat de vakbond de meerderheid van de werknemers vertegenwoordigt.

Tijdens de beraadslagingen van de SER werd door een deel van de leden verwezen naar statutaire en andere interne regelingen binnen de diverse vakbonden op basis waarvan leden vrijgesteld kunnen zijn van betaling van contributie, terwijl een ander deel van de leden naar voren bracht dat, gelet op het gewicht van het middel, een vermeende vertegenwoordiging ten minste op een objectieve wijze moet worden vastgesteld en niet overgelaten kan worden aan statutaire of andere interne regelingen van de vakbond.

De SER adviseert, gezien het bovenvermelde, om de zinsnede “zoals door overlegging van bewijzen van contributiebetaling” op pagina 1 van de memorie van toelichting te schrappen. Reden hiervoor is dat indien er geen limitatieve opsomming mogelijk is van de mogelijke bewijzen die het lidmaatschap kunnen aantonen, door het noemen van een enkel voorbeeld ruimte wordt gecreëerd voor meningsverschil c.q. discussie.

Met betrekking tot de gevallen waarin een referendum moet worden gehouden

Een referendum moet conform artikel 14A, derde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 in ieder geval door de Landsbemiddelaar worden gehouden indien:

- a. meerdere vakverenigingen menen te kunnen aantonen dat zij de meerderheid van een categorie of categorieën werknemers behorende tot het bedrijf vertegenwoordigen;
- b. de Landsbemiddelaar ondanks de overlegging van de stukken, bedoeld in het eerste lid, gegronde twijfel heeft dat een vakvereniging de bedoelde meerderheid vertegenwoordigt;
- c. de werkgever bij het aflopen van een collectieve arbeidsovereenkomst bij de Landsbemiddelaar aannemelijk maakt dat hij voldoende reden heeft te twifelen aan de representativiteit van een vakvereniging, die tot dan toe een of meer categorieën van werknemers in het bedrijf vertegenwoordigt.

De regering stelt op pagina 3 van de memorie van toelichting er rekening mee te hebben willen houden dat het houden van een referendum ook in andere gevallen, waarin de onderdelen a tot en met c van het derde lid niet voorzien, noodzakelijk kan zijn. Dit impliceert dat de Landsbemiddelaar in dit kader een bepaalde mate van beleidsvrijheid krijgt bij het afwegen in welke andere gevallen een referendum gehouden zal worden.

In de brief gedateerd 7 maart 2016 stelt de Minister van SOAW in reactie op de vraag van de SER, gesteld bij brief d.d. 27 januari (ref. nr. 012/2016SER), in welke andere gevallen een referendum noodzakelijk is en de criteria die de Landsbemiddelaar hanteert bij de toets of in,

niet in artikel 3 genoemde, gevallen tot een referendum moet worden overgegaan, dat de Landsbemiddelaar in de hierna volgende gevallen eveneens over zal gaan tot het houden van een referendum, te weten:

- in alle andere gevallen waaruit blijkt dat het houden van een referendum bevorderend kan zijn voor het behouden van de arbeidsrust;
- indien er aanwijzingen zijn of vermoeden bestaat dat de arbeidsrust in gedrang kan komen vanwege het uitblijven van een referendum; en
- indien er twijfel bestaat over de representativiteit van de vakbond.

Gezien het vorenstaande geeft de SER, ter voorkoming van de schijn van willekeur, de regering in overweging om bovenvermelde gevallen waarin de Landsbemiddelaar eveneens over zal gaan tot het houden van een referendum toe te voegen aan de opsomming opgenomen in artikel 14A, derde lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946.

Met betrekking tot de frequentie van het houden van referenda

Artikel 14A, vierde lid, bepaalt dat op zijn vroegst na verloop van zes maanden een vakvereniging, die heeft deelgenomen aan een referendum en daarbij niet een meerderheid heeft behaald onder een of meer categorieën van werknemers in een bedrijf, een nieuw verzoek tot erkenning of tot aanwijzing kan indienen bij de Landsbemiddelaar voor wat betreft die categorie of categorieën van werknemers in het bedrijf.

De SER heeft uit de ontvangen informatie kunnen opmaken dat de in de ontwerplandsverordening voorgestelde termijn van zes maanden een bestendig beleid betreft, dat nu in de wet wordt opgenomen.

De SER is van opvatting dat zes maanden erg snel is, zeker indien het referendum heeft geresulteerd in het aanwijzen van één van de deelnemende vakbonden als representatief en waarbij de beginselen van het ILO Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (ILO Verdrag 98), in acht zijn genomen.

Met betrekking tot eenvoudige schriftelijke verklaring

Aan het tot zevende lid vernummerde vierde lid van artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening wordt daartoe naast de oorspronkelijke aanwijzing middels een referendum tevens de erkenning zonder meer, door een eenvoudige schriftelijke verklaring van de Landsbemiddelaar, toegevoegd.

De eenvoudige schriftelijke verklaring krijgt daarmee dezelfde rechtskracht als de uitslag van een referendum.

Het is voor de SER imperatief dat de regering expliciet in de memorie van toelichting op neemt dat de eenvoudige schriftelijke verklaring van de Landsbemiddelaar dezelfde rechtskracht heeft als de uitslag van een referendum. Daarnaast stelt de SER voor om een standaard model van deze eenvoudige schriftelijke verklaring op te stellen en dit model als bijlage bij de memorie van toelichting op te nemen.

Met betrekking tot de sanctiebepaling (artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening)

In artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening zijn de strafbepalingen opgenomen. De SER stelt vast dat de maximale straf, indien de werkgever niet meewerkt aan het houden van een referendum of de uitkomst van het referendum niet respecteert, laag is. De strafbedreiging met een boetemaximum van NAf. 100,- per overtreding is volgens de SER te gering om effectief een preventieve of vergeldende werking te hebben.

De Landsverordening houdende bepalingen tot bevordering van de arbeidsvrede van Sint Maarten hanteert een boete van de tweede categorie (NAf. 5000,-) als boetemaximum. Bonaire hanteert in de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 BES een boete van de eerste categorie (USD. 280) als boete maximum.

De SER geeft de regering, met inachtneming van het fundamentele karakter van het recht van vereniging, en de preventieve werking die van een strafbedreiging dient uit te gaan, in overweging de maximumboetes opgenomen in artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening aan te passen. De SER adviseert daarbij aansluiting te zoeken bij één van de zes boetecategorieën zoals opgenomen in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (P.B. 2011, no. 48). In het Wetboek van Strafrecht (P.B. 2011, no. 48) wordt de hechtenis van ten hoogste een maand welke tevens in artikel 16 van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 als sanctie is opgenomen in geval van een overtreding in het algemeen gekoppeld aan een geldboete van de tweede categorie (NAf. 5000,-). De SER geeft daarom een verhoging van de geldboete van NAf. 100,- naar een geldboete van de tweede categorie in overweging.

De SER veroorlooft zich de regering erop te wijzen dat artikel 16, eerste lid, van de Arbeidsgeschillenlandsverordening als gevolg van de voorgestelde vernummering van het tweede tot en met vierde lid van artikel 14A van de Arbeidsgeschillenlandsverordening eveneens aanpassing vereist, waarbij de verwijzingen naar het tweede en vierde lid worden aangepast naar respectievelijk het vijfde en het zevende lid.

Met betrekking tot het medegeldig verklaren van het ILO Verdrag 98

Uit de aan de SER ter advisering aangeboden documenten blijkt dat de regering in 2009 reeds voornemens was ILO Verdrag 98 om op korte termijn medegeldig te laten verklaren voor de toen nog Nederlandse Antillen. ILO verdrag 98 bevat bepalingen inzake het recht om zich te organiseren en collectief te onderhandelen.

Recente navraag bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn heeft uitgewezen dat ratificatie van ILO Verdrag 98 deel uit maakt van een uitgebreider pakket van de nog door Curaçao te ratificeren fundamentele ILO-verdragen te weten: 100 en 111 (gelijkheid), 138 en 182 (verbod op kinderarbeid). Deze verdragen zijn om uiteenlopende redenen nog niet geratificeerd.

De SER is van oordeel dat de regering ILO Verdrag 98 uit het pakket van nog te ratificeren onderwerpen dient te lichten en zo spoedig mogelijk separaat de procedure van ratificatie start.

In dit kader adviseert de SER de regering dan ook om op de kortst mogelijke termijn een inventarisatie te doen laten maken van de verplichtingen voortvloeiende uit ILO Verdrag 98 en de als gevolg daarvan noodzakelijke aanpassingen van de bestaande wet- en regelgeving, teneinde het ratificatieproces van voornoemd verdrag te bespoedigen.

Met betrekking tot de evaluatie van de Arbeidsgeschillenlandsverordening

De SER is van mening dat in het kader van een meer modern beleid met betrekking tot het bewaren en vergroten van de arbeidsvrede er op korte termijn een integrale evaluatie van de Arbeidsgeschillenlandsverordening dient plaats te vinden. Een evaluatie waarbij naar de opvatting van de SER niet enkel andere mogelijke knelpunten met betrekking tot de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 en de uitvoering daarvan aan de orde dienen te komen, maar tevens een internationaal vergelijkend onderzoek naar de 'best practices' op

het gebied van het bewaren en bevorderen van de arbeidsrust wordt uitgevoerd. De SER meent dat ingevolge het bepaalde in artikel 22, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao ook het instrument medezeggenschap daarbij aan de orde moet komen.

De SER geeft de regering in overweging om gezamenlijk met werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid om het instrument medezeggenschap te introduceren in bedrijven en organisaties op Curaçao.

Met betrekking tot de financiële aspecten

In artikel 11 van de Comptabiliteitslandsverordening is de verplichting opgenomen om in de memorie van toelichting bij het ontwerp van een landsverordening, 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 dergelijk kwantitatief overzicht van de financiële gevolgen ontbreekt in de memorie van toelichting behorende bij de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946.

Voor de kwaliteit van de advisering door de SER is het imperatief dat de SER over voldoende informatie kan beschikken, o.a. over de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen.

De SER geeft de regering dan ook in overweging om nader onderzoek in te stellen naar de financiële consequenties van de wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening en de SER hierover door middel van een nader rapport alsnog te informeren.

De SER geeft in het licht van artikel 11 van de Comptabiliteitslandsverordening de Regering tevens in overweging een nader onderzoek in te stellen inzake de financiële consequenties in verband met het medegeldig laten verklaren van de ILO Verdrag 98 en overige nog door Curaçao te ratificeren fundamentele ILO-verdragen.

De SER is van opvatting dat de regering hier gezien de ervaring met het ratificeren/medegeldig doen laten verklaren van andere ILO-verdragen, bijvoorbeeld recentelijk nog ILO Verdrag 151, op zijn minst ervaringscijfers beschikbaar zouden moeten zijn.

De SER vraagt aandacht voor de in het bovenstaande gegeven standpunten inzake de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946, met bijbehorende ontwerp memorie van toelichting en dringt er bij de regering op aan om de ontwerplandsverordening nader te analyseren en te motiveren alvorens het adviestraject verder te doorlopen.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,



mw. drs. J.J. Provence