

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn  
ing. H.F. Koeiman  
Prinsenstraat 86  
ALHIER.

Willemstad, 21 december 2017

Ref.nr.: 196/2017-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (indexering van de minimumlonen per 1 januari 2018)

Excellentie,

Op 15 december 2017 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering inzake de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (zaaknummer 2017/043176).

De SER brengt hierbij advies uit.

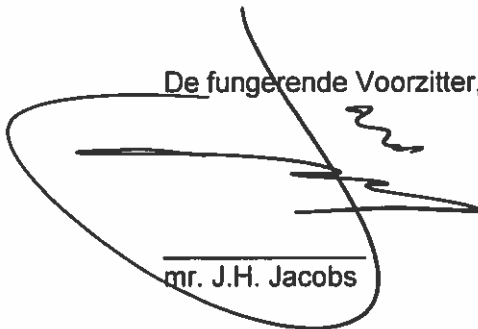
Hoger genoemde ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, is in behandeling genomen in de plenaire vergadering van de SER op 20 december 2017.

Bijgevoegd advies is in de plenaire vergadering van 20 december 2017 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt korthedshalve verwezen naar het advies.

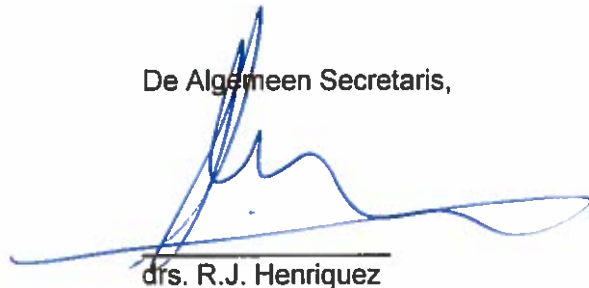
Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerende Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R.J. Henriquez

- cc. - de Minister van Algemene Zaken,  
- de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken



**Advies betreffende de ontwerp-ministeriële regeling,  
met algemene werking, houdende toepassing van  
artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening  
minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) inzake indexering  
van de minimumlonen per 1 januari 2018**

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en conclusies/aanbevelingen.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Het standpunt van de SER.....</b>	<b>3</b>
Algemeen .....	3
Indexeringsmethodiek.....	4
Het beleid van de regering.....	5
Arbeidsproductiviteit .....	5
<b>3. Financiële implicaties.....</b>	<b>6</b>
<b>4. Redactionele opmerkingen.....</b>	<b>7</b>

**Advies van de Sociaal Economische Raad (SER), zoals vastgesteld in de plenaire SER-vergadering van 20 december 2017, betreffende de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (Indexering van de minimumlonen per 1 januari 2018)**

## **Samenvatting en conclusies/aanbevelingen**

De ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (zaaknummer 2017/043176) strekt tot het indexeren van het minimumuurloon per 1 januari 2018.

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 het vierde lid, van de Landsverordening minimumlonen genoemde bedragen.

In de nota van toelichting behorende bij de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, stelt de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) dat door het CBS onlangs is vastgesteld dat de kosten van levensonderhoud zijn gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor en wel met 1,2 procent.

De Minister van SOAW stelt in de desbetreffende nota van toelichting dat het beleid om de minimumlonen jaarlijks te indexeren wordt voortgezet, teneinde de koopkracht van de minima zoveel als mogelijk te handhaven.

In de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, is in artikel 2 opgenomen dat de Minister van SOAW besloten heeft om met ingang van 1 januari 2018 het minimumuurloon te indexeren met 1,2 procent.

### **De SER veroorlooft zich de volgende opmerkingen te maken met betrekking tot de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking:**

1. Het voorgenomen besluit om het minimumuurloon, in overeenstemming met de ontwikkeling van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer tussen augustus 2016 en augustus 2017, per 1 januari 2018 te indexeren met 1,2 procent van NAf. 9,00 naar NAf. 9,11, stuit in beginsel niet op bezwaar zijdens een meerderheid van de SER, ondanks het feit dat de economie van Curaçao zich thans in een laagconjunctuur bevindt.

Een minderheid van de SER, een lid van de werkgeversvertegenwoordiging, brengt naar voren bezwaar te hebben tegen de indexering vanwege de negatieve effecten die de verhoging zal hebben op de Curaçaose economie. Het betreffende lid verwijst hierbij naar een notitie van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO) die op verzoek van het Ministerie van SOAW is opgesteld, waarin is opgenomen dat elke verhoging van het minimumloon in de huidige laagconjunctuur zal leiden tot hogere werkloosheid, inkrimping van de economie, en toename van de armoede.<sup>1</sup> Het betreffende lid zegt geen steun te kunnen verlenen aan een beleid dat een dergelijke verslechtering van de Curaçaose economie tot gevolg heeft. Daarnaast brengt het betreffende lid naar voren dat het doel van de indexering volgens de Minister is het behoud van

<sup>1</sup> De betreffende notitie van MEO is niet bij het onderhavige adviesverzoek gevoegd, noch heeft de SER op andere wijze kennis genomen van deze notitie.

koopkracht. Het lid is van mening dat de koopkracht reeds vooruit is gegaan met de autonome verhoging van het minimumloon van NAf. 8,20 naar NAf. 9,00 in 2017.

Naar het oordeel van de SER is bij de voorgenomen indexering van het minimumloon met ingang van 1 januari 2018 de correcte indexeringsmethodiek gehanteerd. In eerdere adviezen van de SER is telkenmale aangedrongen op het hanteren van de stijging van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar omdat daarmee een goed beeld wordt weergegeven van de lange termijn prijsontwikkeling. Consistentie en uniformiteit in het toepassen van deze indexeringsmethode in de toekomst acht de SER geboden.

2. De SER kan zich voorts verenigen met het beleidsstandpunt zoals geformuleerd in het bij de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, gevoegde advies van de beleidsdirectie van het Ministerie van Financiën d.d. 29 november 2017 (zaaknummer 2017/043176) dat het verhogen van de minimumlonen gepaard dient te gaan met een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Hierdoor zal er geen sprake zijn van reële loonkosten-verhoging.
3. Voor aanvullende op- en aanmerkingen ten aanzien van de aan de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, ten grondslag liggende overwegingen, verwijst de SER korthedshalve naar zijn op 4 oktober 2017, op grond van artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (P.B. 2017, no. 70) uitgebrachte initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema Minimumlonen (ref.nr. 173/2017-SER). Dit initiatiefadvies bevat een brede analyse, vanuit verschillende invalshoeken, van het thema.

## 1. Inleiding

De Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 15 december 2017 een verzoek ontvangen van de regering om spoedadvies uit te brengen ter zake de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen<sup>2</sup> (zaaknummer 2017/043176, ref. nr. 194/2017-SER) (hierna: de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking)<sup>3</sup>.

De ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, strekt tot het indexeren van het minimumloon per 1 januari 2018.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen kan de Minister, indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie (hierna consumentenprijsindexcijfer: 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 het vierde lid, van de Landsverordening minimumlonen genoemde bedragen.

In de nota van toelichting behorende bij de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, stelt de Minister van SOAW dat door het CBS onlangs is vastgesteld dat de kosten van levensonderhoud zijn gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor en wel met 1,2%.

De Minister van SOAW stelt in de desbetreffende nota van toelichting dat het beleid om de minimumlonen jaarlijks te indexeren wordt voortgezet, teneinde de koopkracht van de minima zoveel als mogelijk te handhaven.

De indexering van het minimumloon, zoals voorgesteld in artikel 1 van de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, bedraagt 1,2%. Na invoering van de voorgestelde indexering bedraagt het minimumloon per 1 januari 2018 NAf. 9,11 per uur.

## 2. Het standpunt van de SER

### Algemeen

Onderhavige ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, gaat uit van een vastgesteld minimumuurloon van NAf. 9,00 (negen gulden) per uur per 1 januari 2017. De SER heeft op 7 september 2017 een adviesverzoek betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen, ontvangen (zaaknummer 2017/028779, ref. nr. 122/2017-SER). De SER heeft op 4 oktober 2017 zijn advies betreffende bovengenoemd ontwerp-landsbesluit, vastgesteld.

Voor zover de SER bekend is, is voornoemd landsbesluit nog niet getekend en gepubliceerd. De SER merkt op dat het huidige voorstel van indexering van het minimumuurloon van NAf. 9,00 tot NAf. 9,11 per uur feitelijk vooruitloopt op de wettelijk vastgelegde hoogte van het minimumuurloon. De SER constateert tegelijkertijd dat de wettelijke vastlegging van het minimumuurloon in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, op NAf. 9,00, naar het zich laat aanzien dit jaar nog zal plaatsvinden.

De SER neemt derhalve onderhavig adviesverzoek in behandeling.

<sup>2</sup> P.B. 1972, no. 110

<sup>3</sup> Vide beslissing van de Raad van Ministers d.d. 13 december 2017, met zaaknummer 2017/043176.

### **Indexeringsmethodiek**

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 het vierde lid, van de Landsverordening minimumlonen 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 CBS berekent en publiceert de gegevens met betrekking tot de 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.

In het bij het onderhavige adviesverzoek gevoegde perscommuniqué van het CBS worden de prijsindexcijfers gepresenteerd voor zowel de enkelvoudige maandmethode als voor het twaalfmaands gemiddelde.

#### *Enkelvoudige maandmethode:*

De CPI van augustus 2017 is 0,8 procent hoger dan de CPI van augustus 2016. Dit cijfer is een indicatie dat het consumentenprijspeil gedurende de maand augustus 2017 0,8 procent hoger lag dan gedurende de maand augustus 2016.

#### *Twaalfmaands gemiddelde:*

Gemeten over de periode van twaalf maanden tot en met augustus 2017, ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder, zijn de prijzen gemiddeld genomen met 1,2 procent gestegen. De inflatie op Curaçao is dus 1,2 procent in augustus 2017.

Het CBS zegt hierover in het persbericht: "Aangezien het inflatiecijfer (1,2%) een indicatie is van de stijging van de kosten van levensonderhoud, wordt het aanbevolen als indexeringsinstrument voor salarissen, pensioenen, sociale uitkeringen en overig inkomen."

Dat de regering bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van het minimumloon per 1 januari 2018 uitgegaan is van het twaalfmaands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer kan op steun van de SER rekenen. Immers, ook in eerdere adviezen van de SER is telkenmale aangedrongen op het hanteren van die indexeringsmethode aangezien daarmee een goed beeld wordt verkregen van de lange termijn prijsontwikkeling.

In voorgaande jaren heeft de Minister consequent gekozen om de hoogte van de indexatie af te laten hangen van het prijsindexcijfer dat de hoogste stijging laat zien ten opzichte van het voorgaande jaar.<sup>4</sup> Het huidige voorstel voor indexering is eveneens gebaseerd op het prijsindexcijfer dat de hoogste

<sup>4</sup> Advies van de SER d.d. 26 november 2015, ref.nr. 166/2015-SER

stijging laat zien ten opzichte van het voorgaande jaar, echter dit gekozen prijsindexcijfer is tegelijkertijd het door de SER in eerdere adviezen aangeraden twaalfmaandsgemiddelde CPI.

De SER dringt er bij de regering op aan om ook in de toekomst, op consistente en uniforme wijze, het twaalfmaands gemiddelde CPI als indexeringsmethode te hanteren, óók indien deze indexeringsmethode een lagere stijging van het minimumloon met zich meebrengt dan het CPI waarbij de enkelvoudige maandmethode gehanteerd wordt.

### **Het beleid van de regering**

Op bladzijde 1 van de nota van toelichting behorende bij de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, wordt gesteld dat de regering besloten heeft het beleid waarbij jaarlijks de minimumlonen werden geïndexeerd te continueren teneinde de koopkracht van de minima zoveel als mogelijk te handhaven.

Op bladzijde 2 van de nota van toelichting wordt voorts gesteld dat artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen niet aangeeft wat de verhoging dient te zijn bij een gewijzigd CPI. Wel wordt vermeld dat, vanuit de doelstelling van zoveel als mogelijk koopkracht van de minima te handhaven, de regering ervoor gekozen heeft om het inflatiecijfer per augustus 2017, zoals vastgesteld door het CBS, te hanteren.

De SER wenst ten aanzien van het vorenstaande de volgende opmerkingen te maken.

In het 'Initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema Minimumlonen', zoals door de SER in zijn plenaire vergadering d.d. 4 oktober 2017 vastgesteld en bij brief d.d. 5 oktober 2017, met referentienummer 173/2017-SER, aangeboden aan de Minister van Algemene Zaken en bij brief d.d. 6 oktober 2017, met referentienummer 174/2017-SER, aangeboden aan de Voorzitter van de Staten, heeft de SER er nadrukkelijk op gewezen dat het beleid inzake de hoogte en de wijze van aanpassing van het minimumloon niet op zichzelf staat, maar in samenhang moet worden gezien met andere door de overheid gecontroleerde inkomens.

### **Arbeidsproductiviteit**

Voor de SER geldt dat het minimumloon als een instaploon dient te worden beschouwd waartegen de werknemer kan instromen op de arbeidsmarkt en de gelegenheid krijgt zich bepaalde kennis eigen te maken en vaardigheden aan te leren. De werknemer dient daarnaast gestimuleerd te worden om door aanvullende training en opleiding zijn niveau verder te verhogen. Een verhoogd niveau van vaardigheden en productiviteit vergroot immers de kans van de werknemer om een salarisverhoging te krijgen en/of een baan te aanvaarden die hem een hoger salaris dan het minimumloon oplevert.

Verhogen van de kwaliteit van het personeel door educatie en training is, naast investering in meer kapitaalgoederen (gebouwen, fabrieken, machines, computers) en het verbeteren van de technologie, bepalend voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Werknemers die meer (nieuwere en betere) kapitaalgoederen tot hun beschikking hebben, zullen meer productief zijn en zullen meer goederen en diensten produceren met dezelfde input. Door het verbeteren van de technologie kan de output meer zijn met dezelfde input. Superieure technologie kan bepalend zijn voor de hogere arbeidsproductiviteit in rijke landen versus de arbeidsproductiviteit in minder rijke landen. Hoger opgeleide en beter getrainde arbeiders zijn meer productief. Het verhogen van het gemiddelde aantal opleidingsjaren heeft in landen als Zuid-Korea bijgedragen tot een snellere economische ontwikkeling van het land. Het groeipercentage van de arbeidsproductiviteit is afhankelijk van de snelheid van de toename van voornoemde factoren.<sup>5</sup>

De sectoren financiële dienstverlening, nutsbedrijven, transport & communicatie zijn de bedrijfstakken met de hoogste arbeidsproductiviteit op Curaçao. Voor een recente studie naar de

<sup>5</sup> Baumol & Blinder 2003, blz. 490-492



arbeidsproductiviteit op Curaçao, met een uitsplitsing naar sectoren over diverse periodes, verwijst de SER naar het *working paper* van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) d.d. juli 2017.<sup>6</sup>

In paragraaf 3.6 (*'Het minimumloon en de economie'*) van het hierboven genoemde SER-initiatiefadvies (bladzijdes 36–43) wordt een uitvoerige uiteenzetting gegeven van het arbeidsproductiviteitsvraagstuk op Curaçao. De SER verzoekt de regering met klem om in haar beleidsvorming met betrekking tot deze kwestie rekening te houden met de SER-aanbevelingen in het initiatiefadvies.

De SER kan zich vinden in het standpunt, zoals geformuleerd in de bij het adviesverzoek gevoegde brief van de beleidsdirectie van het Ministerie van Financiën van 29 november 2017, dat, om de nadelen van een verhoging van het minimumloon te mitigeren, het verhogen van de minimumlonen gepaard dient te gaan met een verhoging van de arbeidsproductiviteit. De SER adviseert de regering derhalve wederom aan dat aspect serieus aandacht te besteden.

### **3. Financiële implicaties**

De SER stelt vast dat in de ontwerp nota van toelichting niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking. Hoewel in het hierboven genoemde, als bijlage bij de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, gevoegde advies van de beleidsdirectie van het Ministerie van Financiën d.d. 29 november 2017, met zaaknummer 2017/043176, weliswaar gesteld wordt dat, gelet op het voorgestelde percentage van 1,2% waarmee het minimumloon zal worden aangepast, de financiële gevolgen naar verwachting beperkt zullen blijven, ziet de SER geen nadere onderbouwing of zelfs kwantificering daarvan terug in de nota van toelichting.

De SER wil hierbij voor de duidelijkheid en ten overvloede het volgende naar voren brengen.

Artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (bijlage b behorende bij de Eilandsverordening tot vaststelling van 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 de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, dient dan ook, zoals reeds gesteld, uitgewerkt en opgenomen te worden in de nota van toelichting.

In dit advies van de beleidsdirectie van het Ministerie van Financiën d.d. 29 november 2017, met zaaknummer 2017/043176, wordt de regering geadviseerd om pas een definitief standpunt in te nemen nadat de adviezen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling en de Sociaal Economische Raad zijn opgeleverd.

De SER constateert dat het advies van MEO in het adviesverzoek ontbreekt. Volgens de SER is een advies van MEO, waarbij een doorberekening is gemaakt van de effecten van een verhoging van het minimumuurloon, noodzakelijk om de gevolgen van een dergelijke verhoging in kaart te brengen. Pas daarna kan worden overgegaan tot (geïnformeerde) advisering en besluitvorming.

<sup>6</sup> CBCS working paper – Measuring Labor Productivity in Curaçao. S Dare, July 2017 – pp 19-22

De SER geeft de regering in overweging om alsnog MEO te verzoeken advies uit te brengen inzake een indexering van het minimumuurloon.

#### 4. Redactionele opmerkingen

In de overwegingen bij de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, wordt gesteld dat het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft vastgesteld dat de inflatie voor Curaçao per augustus 2017 ten opzichte van augustus 2016, 1.2% bedraagt.

In de concept bekendmakingstekst voor het Publicatieblad, dat als bijlage bij het onderhavige adviesverzoek is bijgevoegd, wordt in de overwegingen gesteld dat het Centraal Bureau voor de Statistiek voor Curaçao heeft vastgesteld dat de 12-maandsgemiddelde van gezinsconsumptie op Curaçao met 0.8 is gestegen en dat de inflatiecijfer 1.2% bedraagt ten opzichte van augustus vorig jaar. Deze zin wordt vervolgd met: Het inflatiecijfer is indicatief voor de stijging van de kosten van levensonderhoud op Curaçao.

De SER constateert dat de teksten uit de twee ontwerp-ministeriële regelingen afwijken van elkaar en geeft de regering in overweging om een eensluidende tekst op te stellen die geen ruimte laat voor interpretatie.

Tevens constateert de SER dat de tekst van de ontwerp-ministeriële regeling evenals van de nota van toelichting op onderdelen redactionele verbeteringen behoeft.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerende Voorzitter,

mr. J.H. Jacobs

De Secretaris

drs. R.J. Henriquez