



Aan de Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
Dhr. E.Ph. Rhuggenaath MBA/MBI  
Fort Amsterdam  
A L H I E R.

Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 7 mei 2020

Ref.nr.: 054/2020-SER

Betreft: Spoedadviesverzoek betreffende de sociaaleconomische inkadering van een eenzijdig op te leggen werktijdverkorting

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 23 april 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek ontvangen van de regering (zaaknummer 2020/013044, ref.nr. 047/2020-SER) betreffende de sociaaleconomische inkadering van een eenzijdig op te leggen werktijdverkorting. De SER is gevraagd zijn standpunt c.q. denkrichting ten aanzien van dit beleidsvraagstuk aan u te doen toekomen.

De SER merkt in de eerste plaats op dat in de aanbiedingsbrief met zaaknummer 2020/013044-b gesteld wordt dat vanuit verschillende hoeken wordt aangedrongen op een regeling voor werktijdverkorting teneinde het hoofd te bieden aan de negatieve gevolgen die werknemers en werkgevers ervaren als gevolg van de COVID-19 crisis. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de aanbeveling (pagina 39) van de Commissie Noodfonds COVID-19 (hierna: de commissie), zoals geformuleerd door de commissie in haar document van 2 april 2020 getiteld: Pakket van Sociaal Economische Steunacties – ALIVIO 1 & 2.

In de desbetreffende aanbiedingsbrief worden voorts de componenten van de voorgestelde regeling aldus de commissie opgesomd. Deze zijn:

1. De werktijdverkorting kan eenzijdig worden opgelegd, mits de werkuren vallen binnen de werktijden zoals origineel overeengekomen.
2. In geval er werktijdverkorting wordt toegepast, is het toegestaan het loon van de werknemer navenant te verminderen, doch de vermindering kan nimmer meer bedragen dan 30% van het overeengekomen loon.
3. Werknemers met een minimumloon vallen buiten de regeling.

Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T: (+5999) 461-5406/5328

[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Daarbij worden de volgende plichten opgelegd:

- de plicht van de werknemer om een werktijdverkorting te accepteren;
- de plicht van de werkgever om een bepaald minimum salaris te verstrekken.

In de aanbiedingsbrief wordt tevens gesteld dat in de voorgestelde regeling werktijdverkorting geen voorziening/compensatie is opgenomen voor het verlies aan inkomen als gevolg van werktijdverkorting.

Aan de SER is expliciet gevraagd welke elementen een dergelijke regeling inzake werktijdverkorting dient te omvatten.

De SER heeft met betrekking tot deze vraag nadere toelichting gevraagd aan de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) die ter zake onderhavige kwestie advies aan u heeft uitgebracht<sup>1</sup>. Uit de nadere toelichting van WJZ (middels mailcorrespondentie) volgt dat de vraag aan de SER als volgt dient te worden opgevat: *'Acht de SER het noodzakelijk dat er een maatregel met betrekking tot arbeidstijdverkorting / loonvermindering komt? En zo ja, hoe zou die er uit kunnen zien?'*

WJZ geeft in haar ongedateerd advies, met referentienummer WJZ'20/05/60 (ingeboekt onder zaaknummer 2020/013044), met als onderwerp: 'werktijdverkorting' zelf te kennen dat hoewel werktijdverkorting wel een voordelige regeling kan zijn voor behoud van banen gedurende de COVID-19 crisis, en de voorziening van een minimumsalaris in het voordeel is van de werknemer, een dergelijke regeling alleen middels een overeenkomst met de werknemer kan worden gerealiseerd dan wel wijziging van die cao (zo die er zijn) en niet dwingendrechtelijk kan worden opgelegd aan de werknemer.<sup>2</sup>

Tevens stelt WJZ in voornoemd advies dat de juridische vraagstelling in deze is of de overheid bevoegd is om een werktijdverkorting af te dwingen (overmacht situatie), zonder dat er sprake is van een overeenkomst tussen werknemer en werkgever dan wel CAO indien ervan uitgegaan wordt dat de partijen overeenstemming hebben, en? of de overheid aan de werkgever de plicht kan opleggen om een minimaal inkomen te verstrekken, zoals hierboven gesteld.

Ten aanzien daarvan merkt de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) het volgende op:

*'On the question whether or not under emergency/force majeure situation, the government can oblige a reduction of hours of work without looking at the collective agreements en force nor if there is an agreement between the employer and the employee, it would be advisable that decisions on the introduction of reduced working time should be made by employers and workers themselves. Imposition by the government might be seen as infringement of social dialogue, especially as the question is on working time, a matter so close to workplaces. The government's role would be a facilitator for such dialogues. In addition, decisions on the reduction of working time would entail not only "yes, reduce" or "no", but also other points such as how many hours would be reduced for who, and for how long the measure would be in force?*

*The consequences of the reduction of working time may vary by economic sector or by company. For these reasons too, it would be more practical that decisions would be taken at company level*

---

<sup>1</sup> Ongedateerd advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken met referentienummer WJZ'20/05/60 (ingeboekt onder zaaknummer 2020/013044) met als onderwerp: werktijdverkorting.

<sup>2</sup> WJZ-advies, p. 2

based on an agreement between the employer and the workers. It would help nurture the spirit of "We are in this together" as well."<sup>3</sup>

Bij de aanbiedingsbrief is verder het rapport van de Commissie Noodfonds COVID-19 van 2 april 2020: 'Pakket van Sociaal Economische Steunacties – ALIVIO 1 & 2.' gevoegd. Ten aanzien van het onderwerp 'werktijdverkorting' stelt de commissie onder meer het volgende:

"[...] De NOW (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) biedt een tegemoetkoming aan de werkgevers om de werknemers in dienst te kunnen houden. Om de maatregel betaalbaar te houden, is gekozen voor een maximum salaris (maximum dagloon ZV/OV). Om het voor de werkgever mogelijk te maken om werknemers dit maximum salaris te betalen (en niet meer), dient de werkgever de mogelijkheid te worden geboden om salarissen te verlagen tot dit maximum salaris (en niet minder) middels eenzijdige arbeidstijdverkorting of salarisverlaging, en zal er een tijdelijke aanpassing dienen te komen in het arbeidsrecht van Curaçao."<sup>4</sup>

Daaruit valt af te leiden dat behalve bedrijfsfinanciële en bedrijfsmatige overwegingen met name overwegingen met betrekking tot baangarantie ten grondslag liggen aan de voorgestelde optie voor het eenzijdig opleggen van arbeidstijdverkorting of salarisverlaging door de werkgever, zulks onder de voorwaarden zoals gesteld op de voorgaande pagina van onderhavig briefadvies (zie de opsomming en de plichten voor werkgevers en werknemers).

Met betrekking tot de juridische inkadering van de maatregel merkt de commissie op dat er een tijdelijke aanpassing dient te worden aangebracht in het Curaçaose arbeidsrecht.

Naar mag worden aangenomen is het mede om die reden dat in de hierboven genoemde aanbiedingsbrief tevens is aangegeven dat ook de Raad van Advies (RvA) om advies is gevraagd. De RvA is daarbij verzocht om te adviseren of een werktijdverkorting eenzijdig kan worden opgelegd.

Met betrekking tot het aan de SER voorgelegde spoedadviesverzoek heeft de SER op 29 en 30 april en op 5 en 6 mei 2020 vergaderd. Gezien het spoedeisend karakter van het adviesverzoek heeft de SER besloten te adviseren in de vorm van een briefadvies dat in de buitengewone plenaire vergadering van de SER van 6 mei 2020 is vastgesteld.

In het onderhavige briefadvies presenteert de SER zijn zienswijze en schetst de SER de contouren van een mogelijk te voeren beleid inzake de invoering van werktijdverkorting.

## Zienswijze van de SER

### Achtergrond

Zoals reeds aangegeven, komen veel bedrijven als gevolg van de COVID-19 crisis in grote financiële problemen. Dit betekent dat zij in veel gevallen niet in staat zijn om onder meer hun salarisverplichtingen na te komen, en uiteindelijk zelfs in faillissementsgevaar kunnen komen. De SER acht het in het belang van de economie, van de bedrijven en van de werknemers, om het voortbestaan van de economische bedrijvigheid zoveel als mogelijk te waarborgen.

<sup>3</sup> ILO Note Curaçao – Reduction of working time in times of COVID-19, 30 april 2020, p. 5.

<sup>4</sup> P. 40, rapport Commissie Noodfonds COVID-19.

De regering heeft inmiddels een pakket steunmaatregelen COVID-19 afgekondigd, gericht op het behoud van zoveel mogelijk bedrijven en de daaraan gekoppelde werkgelegenheid. Echter niet alle bedrijven komen in aanmerking voor deze maatregelen vanwege de selectieve sectorbenadering, terwijl deze bedrijven wel als gevolg van de COVID-19 crisis te maken hebben met vaak aanzienlijke omzetsdalingen. Tevens komen de maatregelen voor bedrijven die hierop wel aanspraak kunnen maken in (veel) gevallen te weinig tegemoet aan de gevolgen van omvangrijke omzetsdalingen, met als gevolg dat zij de loonkosten en andere bedrijfskosten niet meer kunnen dragen, hetgeen ongetwijfeld zal leiden tot ontslagen en mogelijk tot faillissementen. In dit verband acht de SER tussentijdse evaluaties en effectonderzoeken, en op basis daarvan desgewenste bijstelling(en), op zijn plaats.

De NOW zorgt ervoor dat een belangrijk deel van de loonkosten van bedrijven die voor de maatregel in aanmerking komen gesubsidieerd kan worden. Daarnaast is er op grond van andere regelingen voor bedrijven zonder personeel een financiële subsidieregeling, en kan er een beroep worden gedaan op een beperkte kredietfaciliteit met begeleiding. Ook hebben de meeste financiële instellingen uitstel van aflossing en rente van leningen mogelijk gemaakt, hebben sommige verhuurders hun huren verlaagd, zijn bepaalde afdrachten (ALIVIO 1) verlaagd, en kunnen energiekosten in bepaalde gevallen vooruit worden geschoven.

Ondanks deze, overigens niet gestructureerde, verlichtingen zal er bij een voortdurende crisis bij veel bedrijven het punt worden bereikt dat het gedeelte van de loonkosten dat al dan niet gesubsidieerd wordt, niet meer kan worden opgebracht.

In een dergelijk scenario, althans om dat te voorkomen zullen alle stakeholders een vorm van werktijdverkorting (hierna: WTV) /arbeidstijdverkorting moeten overwegen. Wellicht ten overvloede merkt de SER hierbij op dat ter voorkoming van mogelijke begripsverwarring en interpretatieproblemen in de (vervolg)uitwisselingen, zowel binnen als buiten SER-verband, een heldere keuze dient te worden gemaakt tussen de gebezigde begrippen. De SER kiest ervoor om in dit briefadvies de term WTV te gebruiken.

## Basisprincipes

Bij de invoering van WTV dient uitgegaan te worden van het volgende basisprincipe: de noodzaak en wenselijkheid om de negatieve sociaaleconomische effecten van de wereldwijde COVID-19 crisis op nationaal niveau (bedrijfsleven, publieke en semipublieke sector op Curaçao) het hoofd te bieden met als oogmerk: het behoud en/of mogelijk snel herstel van economische bedrijvigheid en daarmee van werk en van een inkomen.

De ILO merkt hierover het volgende op:

“Working time reduction systems, or work-sharing as it is referred to among policymakers, is an important mechanism that is used to preserve employment during severe and unexpected national or international economic downturns. This mechanism was used by a number of countries in the aftermath of the global economic crisis of 2008 and is currently being deployed by a number of countries to address the COVID crisis in 2020.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, -comment on Note for Curaçao – Reduction of working time in times of COVID-19 (1 mei 2020)

Volgens de ILO is in de context van de huidige wereldwijde crisis een groeiende belangstelling voor werktijdverkorting gericht op behoud van werkgelegenheid.

### Wat is WTV in de Curaçaose context?

Het is belangrijk dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen 'vrijwillige' WTV op basis van wederzijds goedvinden (een afspraak die gemaakt wordt tussen werkgever en werknemer) en 'eenzijdige' WTV die door de werkgever tijdelijk kan worden toegepast. Vrijwillige WTV is altijd mogelijk, omdat beide partijen instemmen.

Momenteel is er geen wettelijke regeling van kracht die eenzijdig op te leggen WTV regelt. Wel bestaat op basis van jurisprudentie reeds de mogelijkheid tot het eenzijdig wijzigen van arbeidsvoorwaarden.<sup>6</sup>

De SER vestigt, met betrekking tot het eenzijdig opleggen van WTV, hetzij van overheidswege, dan wel van werkgeverszijde, de aandacht erop, dat naar zijn oordeel afgestapt dient te worden van het idee van een eenzijdige oplegging, en dient de focus van werktijdverkorting te worden gelegd op de effectiviteit van een dergelijke ingrijpende maatregel in de sectoren die in een diepe crisis verkeren als gevolg van de COVID-19 virus en daarmee samenhangende maatregelen.

De ILO benadrukt de de COVID-19 specifieke tijdelijkheid van WTV:

"If reduction of working time supported by a wage compensation system would be introduced, the legislation may be COVID-19-specific and time-limited to be in force only for a specific period of time with possibility of review and extension."<sup>7</sup>

Ook de SER is van mening dat de desbetreffende maatregel een tijdelijk karakter moet hebben en COVID-19 specifiek moet zijn. De nadruk dient volgens de SER daarbij komen te liggen op een vormgeving en inrichting die met noodzakelijke waarborgen zijn omkleed ter borging van

---

<sup>6</sup>O.m. Stoof/Mammoet (HR 11-07-2008, ECLI:NL:HR:2008:BD1847); Indien er sprake is van (i) gewijzigde omstandigheden op het werk, (ii) die de werkgever nopen tot het doen van een redelijk voorstel aan de werknemer voor een wijziging van de arbeidsvoorwaarden, die (iii) in alle redelijkheid niet door de werknemer geweigerd kan worden, dan zou de werknemer onredelijk handelen door een voorstel voor de wijziging van bepaalde arbeidsvoorwaarden niet te accepteren.

Dat er in een situatie als de onderhavige sprake is van gewijzigde omstandigheden op het werk staat buiten kijf. De werkgever kan dan ook een redelijk voorstel doen voor de wijziging van arbeidsvoorwaarden (waaronder WTV). Een werknemer moet dan op redelijke voorstellen van de werkgever, verband houdend met gewijzigde omstandigheden op het werk, in het algemeen positief, ingaan. Wat in dit kader wel essentieel is, is dat de werkgever de beoogde wijziging financieel kan onderbouwen (en kan onderbouwen dat andere – minder ingrijpende – maatregelen echt niet mogelijk waren). Indien een werknemer desondanks het redelijk voorstel weigert, dan wordt daar in de praktijk op twee manieren mee omgegaan. De werkgever begint dan een juridische procedure bij het Gerecht om de eenzijdige wijziging door te kunnen voeren of om de arbeidsovereenkomst te laten ontbinden door het Gerecht wegens gewijzigde omstandigheden (de eerste manier), of de werkgever voert de voorgestelde wijziging eenzijdig door en de werknemer begint dan achteraf een procedure om het aan te vechten (de tweede manier); er is dus wel degelijk reeds ruimte voor werkgevers om (te trachten) WTV te bewerkstelligen.

<sup>7</sup> ILO Note Curaçao – Reduction of working time in times of COVID-19, 30 april 2020

een zo hoog mogelijke mate van effectiviteit (behoud van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid) en ter voorkoming van arbitraire behandeling van betrokkenen alsmede van oneigenlijk gebruik dan wel misbruik ervan. De techniek voor de bepaling van de omvang van een NOW-regeling subsidie kan daarvoor model staan.

Omdat niet te voorspellen is hoe lang de crisis (nog) gaat duren en de effecten van de crisis steeds aan verandering onderhevig zijn, kan de termijn voor beperkte tijd gelden met mogelijkheid tot verlenging, of zolang er ingevolge de Landsverordening Rampenbestrijding (P.B. 2015, no. 51) een noodsituatie als gevolg van de COVID-19 is afgekondigd. In elk geval zal de desbetreffende maatregel geldig moeten zijn voor zolang bedrijven de negatieve gevolgen van de COVID-19 ondervinden.

### Aspecten en nadelen WTV

De WTV die binnen het kader van de NOW kan worden toegepast, gaat ervan uit dat na de crisis het oorspronkelijke salaris weer wordt uitbetaald. De SER houdt evenwel voor ogen dat de omstandigheden dusdanig gewijzigd kunnen zijn, dat er naar alternatieven in het ontslagrecht gezocht zou kunnen worden.

Tegelijkertijd zijn er onder de NOW condities opgenomen die gelden voor alle bedrijven die loonsubsidie ontvangen. Voor de maand april (met terugwerkende kracht vanaf 15 maart) gold dat NOW-ontvangers zich verplichtten om al hun werknemers in dienst te houden op basis van de bestaande arbeidsovereenkomsten en hen volledig moesten doorbetalen. Alleen voor het salarisgedeelte boven het maximum dagloon ZV/OV (Naf. 5.781 per maand) kunnen er afspraken worden gemaakt tussen werkgever en werknemer over salarisverlaging.

In de komende maanden zal worden overwogen of het onder de NOW toegestaan zal zijn om ook onder het maximum dagloon ZV/OV werktijdverkorting en loonsverlaging, tot een bepaald percentage toe te passen. Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat indien het gaat over een aanpassing op basis van wederzijds goedvinden er geen wetswijziging nodig is.

### WTV niet in isolement

Binnen de SER bestaat er consensus dat het vraagstuk van WTV niet in isolement kan en mag worden geadresseerd maar aangekaart moet worden in samenhang met andere (beleids)maatregelen, als onderdeel van een integraal samenhangend pakket gericht op financiële ondersteuning van burgers en bedrijven en op een snel en duurzaam sociaaleconomisch herstel.

Momenteel bestaan er veel onzekerheden voor wat betreft de toekomst van de wereldeconomie en die van Curaçao. Dit impliceert dat het thans moeilijk is te schatten is welke de gevolgen van WTV zullen zijn in de huidige crisis.

De SER dringt er op aan dat de samenhang met en tussen de andere beschikbare financiële regelingen zoals de NOW, de voorgestelde steunmaatregelen COVID-19 zoals beschreven in het ontwerp-tijdelijk landsbesluit steunmaatregelen COVID-19 dat binnenkort aan de SER aangeboden wordt, en de voorstellen die worden gedaan in de bekendgeworden brief van de



Minister van Financiën aan de Raad van Ministers d.d. 28 april 2020 met zaaknummer 2020/012848, duidelijk wordt aangegeven, en ter fine van advies worden voorgelegd aan de adviesorganen.

De SER is verder van mening dat WTV ook van toepassing moet zijn voor de publieke en de semipublieke sector. Met het oog op de dalende inkomsten van de overheid als gevolg van de COVID-19 crisis, is een werktijdverkorting voor overheidsdienaren, net als voor de private sector wordt voorgesteld, opportuun en verdedigbaar. Volgens de SER zou de regering in het verlengde hiervan alles moeten doen om de eigen overheidsuitgaven te verlagen, mits een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de samenleving kan worden gegarandeerd.

### Voorwaarden waaraan WTV tenminste moet voldoen

Naar het oordeel van de SER moet een regeling met betrekking tot de WTV tenminste aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. Snelle en efficiënte procedure *in place*
2. Omvang en bereik van de regeling moet zijn bepaald
3. Salariscomponenten en sociale premies moeten zijn bepaald
4. Mogelijkheid tot combinatie van steunmaatregelen

Hieronder volgt een korte toelichting op bovenstaande vier punten.

#### Ad 1) Snelle en efficiënte procedure

De SER staat een snelle en efficiënte procedure voor. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat de onderhandeling tussen werkgever en werknemers over het percentage WTV (zie onder 2) moet zijn afgerond binnen een maximale onderhandelingstermijn.

#### Ad 2) Omvang en bereik van de regeling

De WTV-maatregel moet voor alle sectoren en bedrijven gelden, in ieder geval ook voor de publieke en semi-publieke sector.

#### Ad 3) Salariscomponenten en sociale premies moeten zijn bepaald

Nader moet worden uitgewerkt welke salariscomponenten (vakantiegeld, tweede pijlerpensioen) en welke sociale premies al of niet gehandhaafd worden in de tijdelijke WTV afspraken.

#### Ad 4) Combinatie van steunmaatregelen

Naar de mening van de SER is het van belang dat het instrument WTV in combinatie met de NOW en/of andere steunmaatregelen kan worden ingezet. De NOW heeft als doel om de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid zoveel mogelijk te behouden. Voor bedrijven die niet NOW-gerechtigden zijn, is de voorgestelde WTV een belangrijk instrument dat zij kunnen inzetten ten behoeve van hetzelfde doel: behoud van het bedrijf en baanbehoud.

### Slotopmerking

Naar het oordeel van de SER zal een afwezigheid van een regeling met eenduidige richtlijnen niet bijdragen aan effectieve oplossingen. Voor, tijdens en na de COVID-19 periode was en blijft

er behoefte om op verantwoorde wijze om te gaan met vraagstukken van arbeidsvolume in ondernemingen als gevolg van marktontwikkelingen.

De SER is te allen tijde bereid een nadere toelichting te geven ten aanzien van zijn in onderhavig briefadvies gepresenteerde zienswijze.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

  
\_\_\_\_\_  
mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

  
\_\_\_\_\_  
dts. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn  
De Minister van Economische Ontwikkeling  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)