



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
Mevr. Mr. R. Larmonie-Cecilia
WTC
Alhier.

Datum: Willemstad, 28 december 2021

Ref.nr.: 125/2021-SER

Betreft: Advies inzake het aanpassen minimumloon per 1 januari 2022

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

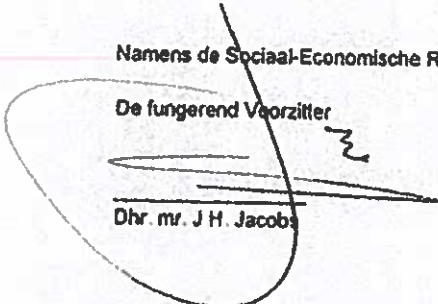
Op 21 december 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek van uw Ministerie ontvangen inzake het aanpassen van het minimumloon per 1 januari 2022 (zaaknummer 2021/041484), ref. nr. 121/2021-SER).

Bijgaand advies is in de buitengewone voorbereidende en plenaire vergadering van 27 december 2021 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad

De fungerend Voorzitter


Dhr. mr. J. H. Jacobs


Dhr. Drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister-President, Minister van Algemene Zaken
De Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken

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

www.ser.cw



**Advies inzake aanpassen minimumloon per
1 januari 2022**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOAW

DECEMBER 2021

REF.NR. 125/2021-SER

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Interpretatie van het spoedadviesverzoek	3
1.2.	Spoedbehandeling in principe overbodig	3
2.	Het standpunt van de SER	5
2.1.	Voornemen van minister van SOAW ontbreekt bij adviesverzoek.....	5
2.2.	Regeling indexering minimumuurloon 2020 nog immer van kracht.....	7
2.3.	Ambtelijke terughoudendheid ten aanzien van haalbaarheid van een mogelijke minimumloonsverhoging	8
2.4.	Negatief macro-economisch effect verwacht	9
2.5.	Doelen en functies van het minimumloon niet uit het oog verliezen	10
2.6.	Belang van bescherming en bevordering van menselijke waardigheid verdient prioriteit in het 'minimumloondebat'	12
3.	Conclusie	13

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER), zoals vastgesteld in zijn buitengewone plenaire vergadering van 27 december 2021, betreffende een eventuele aanpassing van het bruto wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2022 naar aanleiding van een verzoek voor spoedadvies d.d. 20 december 2021 van het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW), met zaaknummer 2021/042223; ref.nr. 121/2021-SER

Inleiding

1.1. Interpretatie van het spoedadviesverzoek

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 20 december 2021 een verzoek ontvangen van het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: het ministerie) om spoedadvies uit te brengen aangaande 'het dossier minimumloon 2022' (zaaknummer 2021/042223; ref.nr.: 121/2021-SER). Vanwege deze – naar het oordeel van de raad - nogal cryptische omschrijving interpreteert de SER dit spoedadviesverzoek als een verzoek om een inhoudelijk oordeel uit te spreken over de vraag of een eventuele aanpassing van het bruto wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2022 door de in de SER vertegenwoordigde belangen (in het bijzonder die van de werkgevers en werknemers) als wenselijk en haalbaar wordt geacht zolang het economisch herstel in Curaçao nog kwetsbaar is en zolang de economische vooruitzichten voor het komende jaar nog onderhevig zijn aan grote risico's en onzekerheden.¹ De vraag dringt zich dan ook op of het spoedadviesverzoek van het ministerie, nog los van de vraag of het ministerie deze bevoegdheid rechtens toekomt, strikt genomen, opgevat dient te worden als een verzoek in de zin van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).²

1.2. Spoedbehandeling in principe overbodig

De SER constateert voorts dat wederom om een spoedbehandeling wordt gevraagd, deze keer zonder een expliciete ministeriële instemming, inzake een mogelijke aanpassing van het bruto wettelijk minimumuurloon. De SER verwijst hierbij kortheidshalve naar zijn advies van 13 december 2019 met betrekking tot de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (ref.nr. 138/2019-SER). In paragraaf 2.1. van dat advies is reeds uitvoerig stilgestaan bij de praktische bezwaren die de SER heeft tegen verzoeken voor een spoedbehandeling met betrekking tot een mogelijke bijstelling van het bruto wettelijk minimumuurloon; alle informatie en documentatie om redelijkerwijs te kunnen beoordelen of voor het daaropvolgende kalenderjaar wel of niet kan worden overgegaan tot indexering van het bruto wettelijk minimumuurloon is reeds in de maanden september, oktober en november van het lopende kalenderjaar voorhanden. Niet valt in te zien waarom niettemin tot het allerlaatste

¹ Zie in dit verband de "Staff Concluding Statement of an IMF Staff Visit to Curaçao and Sint Maarten" (30 november 2021). Daarin wordt onder andere het volgende gesteld: "In both countries, the growth outlook is still subject to significant risks and elevated uncertainty. A new COVID-19 outbreak would reverse positive tourism trends. Also, data lags and gaps in statistics pose major constraints for macroeconomic analysis."

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/11/30/mcs113021-curacao-and-sint-maarten-staff-concluding-statement-of-an-imf-staff-visit>

² In artikel 13, eerste lid, is voorgeschreven dat de minister, indien uit het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vast te stellen prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (hierna: CPI) blijkt dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar is gestegen of gedaald, de SER gehoord, bedragen kan 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.



moment, krap twee weken vóór de jaarwisseling, wordt gewacht met het horen van de SER zoals voorgeschreven in het hierboven aangehaalde artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen. Wederom doet de SER de aanbeveling om bij de juridische en wetstechnische procedure de doorlooptijden te bewaken zodat een spoed-adviesaanvraag in beginsel overbodig is.

2. Het standpunt van de SER

2.1. Voornemen van minister van SOAW ontbreekt bij adviesverzoek

De SER stelt vast dat bij het adviesverzoek een essentieel component ontbreekt, namelijk een door de desbetreffende verantwoordelijke minister – i.c. de Minister van SOAW - geformuleerd voornemen dan wel kenbaar gemaakt standpunt om het bruto wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2022 aan te passen, rekeninghoudende met het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) berekende consumentenprijsindexcijfer (hierna: CPI) per augustus 2021³. Door de afwezigheid van een ministerieel standpunt kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het door het ministerie bij de SER ingediend 'dossier' vooraf is gegaan door een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen door de politieke leiding van dit ministerie en of dat de inhoud van het 'dossier' gebaseerd is op een expliciete beleidsvoorkeur van het kabinet. De SER tast, eerlijk gezegd, in het duister wat betreft de werkelijke intenties van de Minister van SOAW dan wel van het kabinet ten aanzien van het voorliggende 'dossier'. Temeer daar het 'dossier' uit slechts een drietal ambtelijke adviezen en een macro-economische impactanalyse bestaat waarover tot dusverre geen ministerieel en of kabinetstandpunt is ingenomen. Is de Minister van SOAW het eens met het advies van haar ambtenaren of heeft zij – en in haar kielzog, het gehele kabinet – mogelijkerwijs andere opvattingen over een eventuele aanpassing van de bedragen van het bruto wettelijk minimumuurloon met ingang van 1 januari 2022 als gevolg van het door het CBS in de maand augustus 2021 berekende CPI dat een verhoging laat zien van 3,9% ten opzichte van het CPI van augustus 2020 en er derhalve sprake is van een niet insignificante stijging van de kosten van levensonderhoud?

Naar het oordeel van de SER wordt deze kernvraag nergens in het aangeboden 'dossier' door de minister beantwoord, hetgeen de adviestaak van de SER in bepaald opzicht bemoeilijkt aangezien de raad niet op voorhand kan beoordelen of, en zo ja hoe, de Minister van SOAW denkt gebruik te gaan maken van de indexclausule c.q. het aanpassingsmechanisme zoals opgenomen in artikel 13, eerste lid, van de hierboven genoemde landsverordening in een macro-economische context die gekenmerkt wordt door een lage bbp-groei, onzekerheid over de ontwikkeling van de conjunctuur en een negatief migratiesaldo⁴. Terzijde wil de SER, wellicht ten overvloede doch voor alle duidelijkheid, benadrukken dat slechts de Minister van SOAW conform de Landsverordening minimumlonen de bevoegdheid heeft om de SER voor advies te adiiëren. Deze bevoegdheid vloeit eveneens voort uit artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is bepaald dat de raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.

Uit het vorenstaande volgt dat deze wettelijke regelingen in beginsel niet uitgaan van een mandateringsmogelijkheid. Daarentegen kennen deze regelingen ook geen expliciet verbod op het verlenen van een mandaat voor een adviesaanvraag bij de SER door de desbetreffende verantwoordelijke minister. Echter vanwege het karakter van de SER als vast college van advies in zaken van wetgeving en bestuur in de zin van artikel 72 van de Staatsregeling van Curaçao en de voorname plaats die de raad inneemt in het Curaçaose staatsbestel, ligt het meer in de rede, dat ingeval de minister, wegens belet, afwezigheid of ontstentenis, zelf niet bij machte is het advies aan te vragen, deze door diens waarnemer in de raad van ministers (hierna: RvM) wordt gedaan en niet op ambtelijk niveau wordt ondervangen, door bijvoorbeeld een Secretaris-generaal of een Sectordirecteur, zoals in het onderhavig geval. De SER dringt erop aan om in het vervolg daarop strikt toe te zien.

³ <https://www.cbs.cw/consumentenprijzen-curaçao-augustus-2021-0/>

⁴ Zie o.a. CBS, "De aanbodkant van de arbeidsmarkt; resultaten van het arbeidskrachtenonderzoek 2020" (juni 2021); p. 24.

Mede vanwege het feit dat de hierboven gestelde kernvraag niet door de Minister van SOAW wordt beantwoord kan de raad niet aan de indruk ontkomen dat thans wordt afgewacht wat de SER zoal in te brengen heeft ten aanzien van het voorliggende 'dossier'. Niet ondenkbaar is dat dit SER-standpunt vervolgens als beslissend wordt aangemerkt om alsdan tot een definitief politiek-bestuurlijk besluit te komen. De SER acht een dergelijke afwachtende, passieve houding van de minister op zichzelf niet bezwaarlijk in de context van hetgeen onder meer in het regeerakkoord tussen de regeringsfracties is overeengekomen voor wat betreft de koopkracht in brede zin. In het regeerakkoord is de intentie uitgesproken om na de herstelperiode fors in te zetten op het brengen van de gemiddelde netto koopkracht van alle inkomenscategorieën op ten minste het niveau van vóór de uitbraak van de COVID-19 pandemie afhankelijk van hoe de economie zich verder ontwikkelt.⁵ De SER kan er enigszins begrip voor opbrengen, dat zolang de herstelperiode nog gaande is, de grootst mogelijke terughoudendheid wordt betracht met het doen van harde politieke toezeggingen door de Minister van SOAW, alhoewel in dit specifieke geval de vraag kan worden opgeworpen of met het afwachten op een SER-oordeel, recht wordt gedaan aan wat de Landswetgever heeft beoogd met de inhoud en strekking van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen. Van belang hierbij is de volgende zinsnede uit de toelichting bij artikel 13, eerste lid: "De SER wordt in de gelegenheid gesteld de Minister ter zake van advies te dienen".⁶ Daaruit volgt dat er, strikt formeel gezien, geen sprake is van een wettelijke verplichting de SER "te horen". Deze opvatting krijgt steun in de uitspraak van het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao van 24 februari 2017 [ECLI:NL:OGEAC:2017:49], hoewel eerlijksheidshalve moet worden toegegeven dat het in dit kort geding ging om een bijzondere (autonome) verhoging van het bruto wettelijk minimumloon⁷ en niet om een jaarlijkse aanpassing van de bruto minimumloonbedragen als rechtstreeks gevolg van de stijging van de kosten van levensonderhoud (CPI) zoals berekend door het CBS in de maand augustus van het voorafgaande kalenderjaar.

Volgens de SER lijkt het er nu echter op alsof de rollen zijn omgedraaid in die zin dat er nog geen politiek-bestuurlijk standpunt is ingenomen en dat de inhoud van dat standpunt geheel afhankelijk wordt gesteld van het SER-advies. Volgens de raad is het juist de taak van de minister om – mede gelet op het politiek-maatschappelijke sensitieve karakter van het 'dossier' – met de nodige vastberadenheid vooraf, en onderbouwd, kenbaar te maken welke kant zij op wil met het vraagstuk van het wettelijke bruto minimumloon voor het komende kalenderjaar. Is het voornemen deze per 1 januari 2022 te indexeren of niet? En Waarom wel of waarom niet? De SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de beantwoording van deze vragen, hetgeen tot de verantwoordelijkheid van de minister behoort, thans op de SER lijkt te worden afgewenteld hetgeen naar het oordeel van de raad, gezien de huidige omstandigheden, niet billijk is. Zeker niet indien in ogenschouw wordt genomen dat, zoals reeds in paragraaf 1.1. naar voren is gebracht, het een feit van algemene bekendheid is dat aan de economische vooruitzichten voor het jaar 2022 aanzienlijke risico's kleven,⁸ waardoor aspecten als de

⁵ Regeerakkoord 'Akerdo di Gobernashon 2021-2025; un gobernashon di pueblo, pa pueblo i huntu ku pueblo di Kòrsou; ta pueblo su burt'; 30 april 2021, p. 28.

⁶ Zie p. 18, artikelsgewijze toelichting in de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening minimumlonen.

⁷ In het vonnis in kort geding in de zaak: Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC) tegen de openbare rechtspersoon het Land Curaçao (zaaknummer: KG 81516/2016) heeft de rechter bij r.o. 4.6. onder meer als volgt overwogen: "Dat de minister het advies van de SER niet heeft afgewacht, levert - naar het voorshands oordeel van het Gerecht - geen strijd met de wet op. Het Land voert in dit verband - terecht - aan dat wettelijk onderscheid wordt gemaakt tussen 'in de gelegenheid stellen' en 'horen'. Op grond van artikel 9 lid 7 Lv ML bestaat er geen verplichting tot het 'horen' van de SER. Volgens het Land hoefde het advies daarom niet door de minister te worden afgewacht. VBC heeft hiertegenover geen feiten of omstandigheden gesteld die tot een andere uitleg van de wet moeten leiden. Voorshands is derhalve niet gebleken dat de minister het advies van de SER had moeten afwachten noch dat zij (anderszins) in strijd met de wet heeft gehandeld." <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:OGEAC:2017:49>.

⁸ Zie tevens derde kwartaalrapportage van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS); Willemstad, 23 oktober 2021;

https://cdn.centralbank.cw/media/press_release_2021/20211022_pb2021_025_qb2021_economische_opleving_geen_garantie_voor_duurzaam_economisch_herstel_ni.pdf

haalbaarheid en financierbaarheid van een eventuele minimumloonsverhoging op voorhand voorwerp worden van een politiek en maatschappelijk zwaar beladen debat.

In de volgende paragrafen geeft de SER zijn zienswijze met betrekking tot 'het dossier', dat zoals hierboven reeds uiteengezet uit drie ambtelijke adviezen bestaat, van respectievelijk de Sector Arbeid van het ministerie van SOAW, de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) en de Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën (hierna: SDFBB). In het 'dossier' bevindt zich tevens een macro-economische impactanalyse die verricht is door het ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) betreffende een mogelijke indexering van het bruto wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2022. De SER zal tevens het vraagstuk van minimumloonaanpassingen in een breder context plaatsen waarbij een directe koppeling zal worden gemaakt met het armoedevraagstuk. Betoogd zal worden dat het van het allergrootste belang is om het aantal minimumloners, die in het kader van het onderhavig advies tevens als 'werkende armen'⁹ zullen worden aangeduid omdat zij nauwelijks fatsoenlijk kunnen rondkomen, duurzaam terug te dringen. De SER is zich er terdege van bewust dat slechts door middel van uitgebreid onderzoek dit vraagstuk op een integrale wijze kan worden benaderd. Echter, gezien de zeer korte adviseringsstermijn is de SER daar redelijkerwijs niet aan toegekomen.

2.2. Regeling indexering minimumuurloon 2020 nog immer van kracht

Vastgesteld wordt dat het bruto minimumuurloon per 1 januari 2021 gelijk is gebleven aan het bruto minimumuurloon van het jaar daarvoor (2020). Daaruit volgt dat de Regeling indexering minimumuurloon 2020¹⁰, die uitvoering geeft aan het bepaalde in artikel 13, eerste lid, van de hierboven genoemde Landsverordening minimumlonen, nog onverminderd van kracht is (totdat het uitdrukkelijk wordt ingetrokken). In praktische zin betekent het dat alle werknemers, sedert 1 januari 2020 tot en met heden (27 december 2021), op basis van hun leeftijd ten minste (minimaal) de volgende bedragen aan brutoloon ontvangen, waarbij volledigheidshalve zij opgemerkt dat het bruto wettelijk minimumuurloon ook voor het huishoudelijk personeel geldt:

- Werknemers van 21 jaar en ouder: NAfl. 9,62 bruto per uur
- Werknemers van 20 jaar (90%): NAfl. 8,66 bruto per uur
- Werknemers van 19 jaar (85%): NAfl. 8,18 bruto per uur
- Werknemers van 18 jaar (75%): NAfl. 7,22 bruto per uur
- Werknemers van 16/17 jaar (65%): NAfl. 6,25 bruto per uur

Uit het spoedadviesverzoek van het ministerie leidt de SER af dat het door het CBS berekende consumentenprijsindexcijfer – hierboven reeds aangeduid als CPI - in augustus 2021 een verhoging laat zien van 3,9% ten opzichte van het CPI van augustus 2020 en er derhalve sprake is van een significante stijging van

⁹ Er is al veel bekend over werkende armen via internationaal wetenschappelijk onderzoek. In het publieke debat wordt het bestaan van armoede onder werkenden vaak aan één bepaalde oorzaak toegeschreven. Gewezen wordt dan bijvoorbeeld op een tekortschietend minimumloon, de groei van bepaalde typen niet-standaardwerk (zzp'ers, schijnzelfstandigen, atypisch werk zoals nulurencontracten, mensen die vanuit het buitenland gedetacheerd zijn, een aaneenschakeling van niet- of slechtbetaalde stages); afnemende sociale bescherming bij kortdurende werkloosheid en het verrichten van zorgtaken; te weinig of verkeerde financiële prikkels; een tekortschietende arbeidsmoraal; ineffectieve uitvoeringsinstanties; of een cumulatie van pech. Zie in dit verband tevens: de position paper van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), "Als werk weinig opbrengt; bevindingen en beleidsoverwegingen" van 7 maart 2019;

https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2018/10/03/als-werk-weinig-opbrengt/Position_paper_SCP_t.b.v._hoorzitting_rondetafelgesprek_Werkende_armen_d.d._7_maart_2019.pdf

¹⁰ P.B. 2019, no. 84.

de kosten van levensonderhoud. Tevens wordt vastgesteld dat de consumentenprijzen, gemeten over de periode van twaalf maanden tot en met augustus 2021, ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder, gemiddeld genomen met 3,2 procent zijn gestegen. Anders gezegd: de inflatiepercentage per augustus 2021 bedraagt 3,2 procent. Goed beschouwd zou, vanuit het perspectief van koopkrachtbehoud, kunnen worden beargumenteerd dat – op basis van de tot nu toe gehanteerde systematiek – er voldoende gronden aanwezig zijn om het bruto minimumuurloon per 1 januari 2022 met 3,9% te verhogen (een brutoverhoging van NAf. 0,38) van NAf. 9,62 naar NAf. 10,00 voor werknemers van 21 jaar en ouder hetgeen logischerwijs een opwaarts effect zal hebben op de rest van de minimumloners beneden de 21 jaar.

De SER brengt hierbij, voor alle duidelijkheid, in herinnering dat de (toenmalige) Minister van SOAW, met betrekking tot een aanpassing van het bedrag van het bruto wettelijk minimumuurloon voor het jaar 2021, bij brief d.d. 11 december 2020 (zonder zaaknummer; bij de SER ingeboekt onder referentienummer 147/SER-2020) heeft aangegeven niet voornemens te zijn over te zullen gaan tot indexering. Zulks ondanks het feit dat het CBS in de maand augustus 2020 heeft vastgesteld dat het CPI voor de maand augustus 2020 met 2,2% is gestegen vergeleken met het CPI voor de maand augustus 2019.

2.3. Ambtelijke terughoudendheid ten aanzien van haalbaarheid van een mogelijke minimumloonsverhoging

Uit de aan de SER ter advisering voorgelegd 'dossier' kan verder worden opgemaakt dat in ambtelijke kringen grote terughoudendheid bestaat om positief te adviseren over een mogelijke aanpassing van het bruto minimumuurloon per 1 januari 2022. Het advies van het ministerie van SOAW, zoals blijkt uit de brief d.d. 2 december 2021 met zaaknummer 2021/041484 van het afdelingshoofd Bedrijfsvoering Arbeid tevens waarnemend Sectordirecteur Arbeid aan de Minister van SOAW, is om onder de huidige omstandigheden, die gekenmerkt worden door onder andere een 'instabiele economie' en de 'dreiging van de 'Omicron'-variant van COVID-19', waarvan de economische effecten voor 2022 nog niet te overzien zijn, de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten met een aanpassing van de sinds 1 januari 2020 van kracht zijnde bedragen van het bruto wettelijk minimumuurloon. Een verhoging van het minimumuurloon wordt door het ministerie van SOAW daarom als 'niet opportuun' geacht. Dit oordeel wordt op ambtelijk niveau gedeeld door WJZ en door de Sectordirecteur financieel beleid en begrotingsbeheer en verder gestaafd door de resultaten van de door MEO, met gebruikmaking van het macro-economisch model Curalyse, verrichte en gepresenteerde macro-economische impactanalyse.

Terwijl WJZ in haar ongedateerde advies met kenmerk WJZ'021/0823 (zaaknummer 2021/042232¹¹) haar standpunt grotendeels baseert op het ontbreken van een door de Minister van SOAW gemaakte zorgvuldige beleidsmatige afweging van belangen van werkgevers en werknemers en daarbij de minister in overweging geeft om rekening te houden met mogelijke aanknopingspunten in het advies van de SER d.d. 29 december 2020 met kenmerk 152/SER-2020 (zaaknummer 2020/044497) inzake een indexering van het minimumuurloon en met de beleidsaanbevelingen in het initiatiefadvies van de SER d.d. 4 oktober 2017 met kenmerk 173/2017-SER inzake een verkenning van het beleidsthema 'Minimumlonen', gaat SDFBB in haar advies d.d. 15 december 2021 met zaaknummer 2021/042223 ervan uit dat in een "alsmaar krimpende economie [...] ondernemingen niet zitten te wachten op hogere (loon)kosten voor hun bedrijfsvoering" en waarschuwt voor het niet ondenkbeeldige scenario van bedrijfssluitingen en massa-ontslagen. De Sectordirecteur financieel beleid en begrotingsbeheer verwacht dan ook dat de overheidsbegroting van twee kanten een risico loopt; "enerzijds verminderde belasting- en premieafdrachten en anderzijds toename van onderstandsuitkeringen". Ondanks het verschil in benadering,

¹¹ Kennelijk berust het door WJZ aangegeven zaaknummer op een omissie aangezien op de omslag het zaaknummer 2021/042223 staat vermeld.

komen de drie ambtelijke adviserende instanties tot hetzelfde slotsom: een mogelijke indexering van het bruto minimumuurloon voor het jaar 2022 is, gelet op de huidige staat van de volkshuishouding, niet aan te bevelen. Ten aanzien van het ambtelijke standpunt dat een eventuele opwaartse bijstelling van het bruto minimumloonbedrag per 1 januari 2022 mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten zal hebben, merkt de SER het volgende op. Onderkend wordt dat de empirie over de effecten van een verhoging van het wettelijk minimumloon op de werkgelegenheid diffuus is. Enerzijds zijn er (internationale) studies beschikbaar die aangeven dat een verhoging van het minimumloon zou resulteren in werkgelegenheidsverlies, zoals de studies van Jardim (2017)¹², Bossler en Gerner (2016)¹³ en van Neumark en Wascher (1992)¹⁴. Andere studies laten zien dat dit negatieve werkgelegenheidseffect niet altijd ontstaat of dat de effecten soms verwaarloosbaar zijn, zoals de bekende studie van Card en Krueger (1992)¹⁵ de studies van Cengiz (2019)¹⁶, De Linde en Leonard et al. (2014)¹⁷ en Belman en Wolfson (2014)¹⁸. Tot slot volgt er uit het onderzoek van de Nederlandse Stichting Economische Ontwikkeling (SEO) naar de eerste stap van de verhoging van minimumjeugdlonen voor 18- tot en met 22-jarigen in Nederland, dat deze verhoging niet of nauwelijks van invloed is geweest op hun arbeidsparticipatie¹⁹. De vergelijkbaarheid van voornoemde internationale studies met de Curaçaose situatie is vooralsnog lastig te bepalen. Het uiteindelijke arbeidsmarkteffect kan afhankelijk zijn van specifieke kenmerken van de arbeidsmarkt zoals aanbodoverschot, marktmacht, de bestaande instituties, de mate van verhoging van het minimumloon en het aantal mensen dat het wettelijk minimumuurloon verdient. Vervolgonderzoek voor de situatie in Curaçao acht de SER daarom wenselijk en noodzakelijk om te kunnen bepalen wat de effecten van een aanpassing op de werkgelegenheid zijn. De raad vraagt hiervoor bijzondere aandacht.

2.4. Negatief macro-economisch effect verwacht

De door MEO verrichte macro-economische impactanalyse, die door de Minister van Economische Ontwikkeling bij brief d.d. 17 december 2021 met zaaknummer 2021/042223 is aangeboden aan de Minister van SOAW, presenteert een vrij gedetailleerd plaatje van de te verwachten macro-economische en ook sociaaleconomische effecten van een mogelijke indexering van het bruto minimumuurloon per 1 januari 2022. De SER verwijst naar de daarin berekende effecten op onder meer de binnenlandse economische activiteiten. Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, is bij die berekening gebruik gemaakt van het Curalyse model. De SER zal in dit advies niet uitvoerig ingaan op de effecten maar verwijst kortheidshalve naar de impactanalyse die, zoals gezegd, integraal onderdeel uitmaakt van het 'dossier'.

Uit de impactanalyse blijkt, kort samengevat, dat een indexering van het bruto minimumuurloon voor het jaar 2022 naar verwachting een negatief macro-economisch effect zal hebben. De hogere loonvoet zal kunnen doorwerken in de consumentenprijzen, hetgeen kan resulteren in een afname van binnenlandse economische

¹² Jardim, E., Long, M. C., Plotnick, R., Van Inwegen, E., Vigdor, J., & Wething, H. (2017), "Minimum wage increases, wages, and low-wage employment: Evidence from Seattle (No. w23532)"; National Bureau of Economic Research.

¹³ Bossler, M., & Gerner, H. D. (2016), "Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level micro data (No. 10/2016)"; IAB-Discussion paper.

¹⁴ Neumark, D., & Wascher, W. (1992), "Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws"; ILR Review, 46(1), pp. 55-81.

¹⁵ Card, D. (1992), "Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987–89"; ILR Review, 46(1), pp. 38-54.

¹⁶ Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., & Zipperer, B. (2019), "The effect of minimum wages on low-wage jobs"; The Quarterly Journal of Economics, 134(3), pp. 1405-1454.

¹⁷ De Linde Leonard, M., Stanley, T. D., & Doucoullagos, H. (2014), "Does the UK minimum wage reduce employment? A meta-regression analysis"; British Journal of Industrial Relations, 52(3), pp. 499-520.

¹⁸ Belman, D., & Wolfson, P. J. (2014), "What does the minimum wage do?"; WE Upjohn Institute.

¹⁹ SEO Economisch onderzoek (2018), "Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon"; [https://www.seo.nl/publicaties/verkenning-effecten-aanpassing-minimum\(jeugd\)loon/](https://www.seo.nl/publicaties/verkenning-effecten-aanpassing-minimum(jeugd)loon/)

activiteiten. Het betekent mogelijkserwijs een handhaving van de koopkracht voor een (kleine) groep werkenden, maar heeft naar verwachting een negatief effect op een veel grotere groep in de samenleving. Een koppeling van een mogelijke toename van het minimumloon aan de groei van de lokale economie ligt zo te bezien meer in de rede.

2.5. Doelen en functies van het minimumloon niet uit het oog verliezen

De SER wil naar aanleiding van het vorenstaande de volgende algemene opmerkingen plaatsen waarbij op voorhand zij gesteld dat de raad geen redenen heeft om aan te nemen dat de conclusies van de macro-economische impactanalyse, noch die van de hierboven genoemde ambtelijke adviezen, op grond van vooringenomen standpunten zijn genomen. Evenmin ziet de SER aanleiding om aan de zorgvuldigheid en deskundigheid van deze ambtelijke-technische analyses te twijfelen. Integendeel. Voor de SER is het echter wel relevant om, niettegenstaande de aangevoerde juridische, financieel-budgettaire en macro-economische overwegingen, de functies en doelen van het wettelijk minimumloon weer op een rij te zetten zodat wederom inzichtelijk wordt gemaakt waartoe dit beleidsinstrument dient.

Het mag als bekend worden verondersteld dat Curaçao sinds 1972 een wettelijk minimumloon kent. In de memorie van toelichting (hierna: MvT) bij de ontwerplandsverordening houdende nieuwe regelen inzake minimumlonen uit 1971²⁰ werd een minimumloon voorgesteld "teneinde de laagstbetaalde werknemers waarborgen te verschaffen inzake de hoogte van hun loon [...] Het belang van een wettelijke regeling is voorts zowel van werkgevers- als van werknemerszijde herhaaldelijk erkend, laatstelijk nog in het door de Sociaal-Economische Raad uitgebrachte advies inzake deze materie."²¹ Verderop in het algemene deel van de MvT bij het oorspronkelijke ontwerp staat: "Deze gezindheid is geheel in overeenstemming met de heden ten dage algemeen heersende opvattingen, volgens welke het rechtvaardig is te achten, dat een persoon die in dienst van een ander arbeid verricht, hiervoor tenminste een zodanig loon ontvangt, dat dit – de algemene situatie waarin de volkshuishouding verkeert in aanmerking genomen – als een sociaal aanvaardbare tegenprestatie voor de door hem in zijn dienstbetrekking verrichte arbeid kan worden beschouwd."²²

Hieruit volgt dat het wettelijk minimumloon bedoeld is om werknemers te verzekeren van een maatschappelijk aanvaardbare financiële tegenprestatie voor werk. Het garandeert elke werknemer in Curaçao een minimale beloning²³ die krachtens de hierboven genoemde MvT:

"[...] continuïteit van zijn aanspraken biedt en hem tevens de zekerheid verschaft, dat het niveau van het minimumloon regelmatig en volgens een bepaalde methode aan de ontwikkeling van prijzen zal worden aangepast. De vraag hoe hoog de verschillende minimumlonen voor de bedrijfssectoren in de landsverordening moeten worden gesteld, is voor de Regering een belangrijk onderwerp van studie geweest. Deze minimumlonen dienen naar de mening van de ondergetekende onder verschillende aspecten te worden bezien. Enerzijds dienen zij tenminste voldoende te zijn om in het levensonderhoud van de laagstbetaalde werknemer te voorzien, doch anderzijds dient ook zijn inkomenspositie gerelateerd te worden aan de sociale en economische situatie van het land in het algemeen en aan de

²⁰ Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1971-1972-23.

²¹ Mvt bij ontwerplandsverordening, houdende nieuwe regelen inzake minimumlonen, zittingsjaar 1971-1972-23.

²² Idem, p. 1

²³ Voor jongeren van 16 tot 21 jaar geldt een lager minimumjeugdloon; zie in dit verband tevens het advies van de SER d.d. 24 februari 2021, met kenmerk 025/20-21-SER, betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen; <https://ser.cw/files/2021/02/025-2021-SER.pdf>

inkomenspositie van de beroepsbevolking, waaronder mede begrepen dienen te worden de arbeidsgeschikte werklozen, in het bijzonder.”²⁴

Uit het vorenstaande volgt dat het minimumloon tenminste de volgende doelen en functies heeft:

- Het biedt een leefbaar loon dat leidt tot economische zelfstandigheid;
- (Meer) werken moet lonen. Het is belangrijk dat het verschil tussen de onderstand en het minimumloon groot genoeg is om het aantrekkelijk te maken om een baan op minimumloonniveau te accepteren;
- Oneerlijke concurrentie tegengaan en bescherming tegen *freeriders*. Doordat het minimumloon voor alle werknemers geldt, ontstaat er een gelijk speelveld waardoor bedrijven beschermd zijn tegen concurrentie.

Rijst de vraag welke factoren en of omstandigheden een verhoging van het bruto wettelijk minimumuurloon rechtvaardigen. Hierboven is geciteerd uit de MvT bij het oorspronkelijk wetsontwerp uit 1971. Daaruit blijkt dat de opstellers ervan reeds toen hebben ingezien dat bij de bepaling van de hoogte van het minimumloon, die indertijd nog – in de Nederlands-Antilliaanse context - gedifferentieerd was per leeftijdsklasse, per bedrijfstak en per eilandgebied, de *“algemene situatie waarin de volkshuishouding verkeert in aanmerking dient te worden genomen”*. Eveneens hebben zij – naar mag worden verondersteld – na een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen, erkend dat *“ook de inkomenspositie [van de minimumloner] gerelateerd dient te worden aan de sociale en economische situatie van het land in het algemeen en aan de inkomenspositie van de beroepsbevolking in het bijzonder.”*

Uit het vorenstaande concludeert de SER dat, alhoewel in de MvT bij het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 1971 de toezegging werd gedaan *“dat zekerheid wordt verschaft dat het niveau van het minimumloon regelmatig en volgens een bepaalde methode aan de ontwikkeling van de prijzen zal worden aangepast”*, dat dit in de praktijk geen wet van Meden en Perzen is. Integendeel. Het moge, in het verlengde van het vorenstaande, duidelijk zijn dat aanpassing van het bruto minimumuurloon, hoe het ook zij, sterk afhankelijk is van de macro-economische en sociaaleconomische situatie waarin het land verkeert in het algemeen en ook van de inkomenspositie van de beroepsbevolking in het bijzonder. Voor een uitvoerige analyse vanuit meerdere invalshoeken van het thema ‘minimumlonen’ verwijst de SER wederom naar zijn op 5 oktober 2017 uitgebrachte verkenning.²⁵ Daarin wordt in hoofdstuk 3, paragraaf 4 (pagina 25 e.v.) een correlatie gemaakt tussen het minimumloon en het armoedevraagstuk en is de slotsom dat er huishoudens zijn waarvan ten minste één persoon betaald werk verricht op het niveau van het wettelijke minimumloon maar dat een dergelijk huishouden – veelal één werkende alleenstaande ouder met één of meerdere kinderen - onder de door het CBS berekende armoedegrens leeft. Door COVID-19 is deze situatie verergerd.

Ofschoon het vraagstuk van arbeidsparticipatie en armoede goed aansluit bij de drie kerndoelstellingen van de SER, te weten, duurzame economische groei, hoge arbeidsparticipatie en een redelijke inkomensverdeling, feit is dat zowel de overheid als de sociale partners nog fors moeten inzetten op het creëren van de juiste randvoorwaarden om maatschappelijke problemen zoals laag inkomen uit werk, lage opleiding, achterstanden en het optreden van inkomensstekorten en inkomensonzekerheid te adresseren. Gebleken is dat werk feitelijk niet altijd de weg is uit armoede. Nader onderzoek op basis waarvan gericht beleid kan worden gevoerd op dit terrein is derhalve geboden. Dit vergt een enorme inspanning van de sociale partners en overigwe relevante maatschappelijke actoren. De SER is zich ervan bewust dat deze opgave een vrij zware is; één vol risico's en onzekerheden, niet in de laatste plaats vanwege steeds weer opduikende nieuwe varianten - de één nog

²⁴ Idem, pp. 2-3.

²⁵ <https://ser.cw/files/2017/10/173-2017-SER-1.pdf>

besmettelijker dan de ander - van het SARS-CoV-2 virus. Niettemin vraagt de SER bijzondere aandacht voor de armoedeproblematiek op Curaçao.

2.6. Belang van bescherming en bevordering van menselijke waardigheid verdient prioriteit in het 'minimumloondebat'

Naar het oordeel van de SER is er een aantal mensenrechtelijke beginselen die de overheid verplichten om armoede terug te dringen. Een sleutelbegrip hierbij is het beschermen en bevorderen van de menselijke waardigheid.²⁶ Dit is niet alleen een grondrecht op zich, maar de grondslag van alle grondrechten waaraan, volgens de SER, geen afbreuk mag worden gedaan. Het gaat erom dat iemand die in armoede leeft geen leven kan leiden dat in overeenstemming is met zijn of haar waardigheid. Om dit te waarborgen moet onder andere worden ingezet op het bevorderen van bestaanszekerheid. De Staatsregeling van Curaçao bepaalt dan ook dat bestaanszekerheid van de bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg van de overheid zijn (artikel 23 Staatsregeling). Volgens het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens kunnen mensen in armoede terecht komen doordat hun mensenrechten onvoldoende zijn beschermd, en omgekeerd kan armoede ook leiden tot onvoldoende bescherming van hun rechten.²⁷ De regering van Curaçao heeft volgens artikel 22 van de Staatsregeling een zorgplicht voor het bevorderen van voldoende werkgelegenheid. Dit is essentieel voor het realiseren van een behoorlijke levensstandaard en bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Langdurige armoede vormt daarvoor een belemmering. De groep werkende armen kan moeilijk een waardig leven leiden met enige bestaanszekerheid en behoorlijke levensstandaard voor henzelf en hun kinderen.

De regering heeft zich verbonden aan de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development Goals, hierna "SDG's"). De SER onderschrijft deze doelen. Het bestrijden van armoede is daarin als eerste doelstelling opgenomen en luidt als volgt, "... tegen 2030 het aandeel mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies, minstens tot de helft terugbrengen". Volgens de Verenigde Naties is dit ook meteen het belangrijkste doel. Niemand mag in 2030 nog in extreme armoede leven en het bereiken van deze doelstelling vergt structurele oplossingen met inspanningen van de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties (waaronder vakbonden) en wetenschap. Ook enkele subdoelstellingen zijn relevant zoals SDG doel 1.3; het realiseren en implementeren van sociale beschermingssystemen en maatregelen waarmee tegen 2030 een aanzienlijke dekkingsgraad moet worden gerealiseerd van de armen en de kwetsbaren (deel van de bevolking dat valt onder sociale bescherming). Mede tegen de achtergrond van doelstelling 1 vond en vindt de SER dat er een ambitieuze kwantitatieve doelstelling voor de reductie van armoede onder ouderen, alleenstaande vrouwen en kinderen geformuleerd moet worden. De kwantitatieve (jaarlijkse) doelstelling moet richting geven aan het beleid en de daaruit voorkomende effecten. Doelstelling 10 van de SDG's draagt landen op de ongelijkheid in en tussen landen terug te brengen. Inkomensongelijkheid tussen landen is de laatste jaren verminderd, maar de ongelijkheid binnen landen is juist groter geworden. Naar het oordeel van de SER is economische vooruitgang alleen niet genoeg om armoede duurzaam te bestrijden. Economische groei moet inclusief zijn. In het kader van dit advies, dat direct gerelateerd is aan het vraagstuk van minimumlonen, zijn met name twee subdoelstellingen relevant. SDG doel 10.1 bepaalt dat het inkomen van de armste 40 procent van de nationale populatie in 2030 sneller moet zijn gegroeid dan het nationale gemiddelde. Daarnaast ziet SDGdoel 10.4 erop dat beleid moet worden gevoerd dat geleidelijk tot een grotere gelijkheid leidt, in het bijzonder inzake fiscaliteit, lonen en sociale bescherming.

²⁶ Artikel 1 Handvest voor de Grondrechten van de EU.

²⁷ College voor de Rechten van de Mens (2017) *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*. Jaarlijkse rapportage 2016. Utrecht, College voor de Rechten van de Mens.

3. Conclusie

In het verlengde van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet, wil de SER wederom benadrukken dat hij reeds in het hierboven genoemde initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema 'Minimumlonen' van oktober 2017 (ref.nr. 173/2017-SER) uitvoerig is ingegaan op alle relevante aspecten betreffende het vraagstuk van de aanpassing van het bruto wettelijk minimumloon. De SER verwijst dan ook naar deze verkenning, met de nadrukkelijke kanttekening dat de verkenning integraal in aanmerking dient te worden genomen. De SER heeft vastgesteld dat in het verleden delen van de verkenning werden geselecteerd en soms uit hun context gehaald ter onderbouwing van beleidsvoornemens met betrekking tot een indexering of verhoging van het minimumloon.

De SER verneemt verder graag de status van het door hem verzochte empirisch onderzoek. De SER merkt, wellicht ten overvloede, op dat hij in het voorgaande refereert aan een onderzoek naar de sociaaleconomische effecten van een verhoging van het minimumuurloon en niet naar de prijsontwikkeling aan de hand van empirisch verkregen cijfers. Het gaat hier dan met name om onderzoek naar de mogelijke effecten op werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en economische groei. Dit empirisch onderzoek is des te noodzakelijker nu de economie al gedurende enkele jaren een krimp laat zien en deze op basis van prognoses van de CBCS en ook van het IMF in 2022 zal voortduren, hoewel minder ingrijpend dan in 2020 en in het lopende kalenderjaar. Op basis van de resultaten van dat empirisch onderzoek, waartoe de in het vorige hoofdstuk genoemde macro-economische impact studie een eerste belangrijke stap is, kunnen vervolgens concrete beleidsaanbevelingen worden gedaan, waarbij het vooral gaat om consistentie van beleid, gericht op duurzame economische groei, productiviteitsstijging en voldoende ruimte voor behoud van koopkracht.

Tot slot doet de SER de aanbeveling om bij de uiteindelijke politiek-bestuurlijke afweging om al dan niet te beslissen over een aanpassing van het bruto wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2022, niet alleen de macro-economische en financieel-budgettaire overwegingen in de uitgebrachte ambtelijke adviezen en analyses te betrekken, maar om ook de mensenrechtelijke overwegingen zoals gepresenteerd in paragraaf 2.6. hierboven even zwaar te laten meewegen. Zulks op grond van de constitutionele plicht die op de overheid rust om de menselijke waardigheid, ook die van de minimumloner, te allen tijde en onder alle omstandigheden te beschermen en te bevorderen. In het verlengde hiervan acht de SER het van even groot belang dat de Minister van SOAW zich rekenschap geeft van het feit dat er sinds 2020 geen indexering meer heeft plaatsgevonden van het bruto wettelijk minimumloon terwijl de kosten van levensonderhoud gedurende deze periode aanzienlijk zijn gestegen en er – naar het oordeel van de SER – vanwege onvoorziene omstandigheden, waarvan Covid-19 als belangrijkste kan worden genoemd, onvoldoende kon worden geïnvesteerd in het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden om het tij te keren in economisch opzicht met alle nare maatschappelijke gevolgen van dien.



Sociaal-Economische Raad

Voor de SER is dit aspect van eminent belang en dient eveneens betrokken te worden bij de eindbeslissing ter zake een mogelijke aanpassing van het bruto wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2022.

Namens de Sociaal-Economische Raad.

De fungerend Voorzitter

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

De Minister van Algemene Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken
De Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn