

Aan de Minister-president,
Minister van Algemene Zaken,
Zijne Excellentie
de heer E.P. Rhuggenaath MBA/MBI
Fort Amsterdam
ALHIER.

Datum: Curaçao, 5 oktober 2017

Ref.nr.: 173/2017-SER

Betreft: Initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema 'Minimumlonen'

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in haar advies d.d. 26 november 2015 inzake de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari 2016 (ref. nr. 166/2015-SER) gesteld dat zij over zou gaan tot het uitbrengen van een initiatiefadvies aan de regering en de Staten, op grond van artikel 2, derde lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, 87, bijlage p)¹, met betrekking tot het onderwerp 'Minimumlonen'.

Aanleiding daarvoor was het gebrek aan een gedegen en brede sociaaleconomische analyse van het beleidsgebied waarbij het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties bij de totstandkoming van het beleid mee wordt genomen.

Het hierbij aangeboden (verkenkend) initiatiefadvies bevat een analyse vanuit meerdere invalshoeken van het thema 'Minimumloon'. Per invalshoek is op basis van de gepresenteerde empirische data gekeken naar de bijdrage daarvan aan de vorming van beleid betreffende het minimumloon. De in het initiatiefadvies aangesneden punten leiden tot een aantal aanbevelingen van de SER.

Het concept van het initiatiefadvies is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 18 en 25 augustus 2017, 1 en 15 september 2017 en 4 oktober 2017.

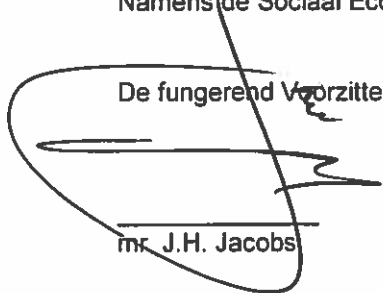
Het initiatiefadvies is met eenparigheid van stemmen vastgesteld in de plenaire vergadering van de SER van 4 oktober 2017.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt korthedshalve verwezen naar bijgevoegd advies.

Ten overvloede zij vermeld dat een exemplaar ervan, ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (P.B. 2017, no. 70), eveneens aan de Voorzitter van de Staten is aangeboden.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


mr. J.H. Jacobs

De algemeen Secretaris,


drs. R.J. Henriquez

¹ Zoals gewijzigd bij Landsverordening d.d. 24 augustus 2017 (P.B. 2017, no. 70).



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Initiatief advies
inzake een
Verkenning van het beleidsthema
Minimumlonen

Datum: 4 oktober 2017

Inhoudsopgave

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN	1
SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	2
1. INLEIDING	5
1.1 AANLOOP	5
1.2 LEESWIJZER	6
2. GESCHIEDENIS EN DOELSTELLING VAN HET MINIMUMLOON OP CURAÇAO	7
2.1 ILO VERDRAGEN EN AANBEVELINGEN BETREFFENDE MINIMUMLOON	7
2.2 DE LANDSVERORDENING MINIMUMLONEN	9
2.2.1 DE LANDSVERORDENING MINIMUMLONEN (P.B. 1972, NO. 110)	9
2.2.2 ALGEMENE WIJZIGINGEN IN DE LANDSVERORDENING MINIMUMLONEN	11
2.2.3 DE LANDSVERORDENING VAN 27 JULI 2000 (P.B. 2000, NO. 69)	12
2.2.4 LANDSVERORDENING VAN 28 AUGUSTUS 2008 (P.B. 2008 NO. 68)	13
3. DE HOOGTE EN ONTWIKKELING VAN HET MINIMUMLOON IN PERSPECTIEF	15
3.1 DE HOOGTE VAN HET MINIMUMLOON	15
3.1.1 DE MINIMUMLONEN VAN 1972 TOT EN MET 1989	16
3.1.2 DE MINIMUMLONEN VAN 1990 TOT EN MET 2000	17
3.1.3 DE MINIMUMLONEN VAN 2001 TOT EN MET 2005	17
3.1.4 DE MINIMUMLONEN VAN 2006 TOT HEDEN	18
3.2 HET MINIMUMLOON EN DE ONTWIKKELING VAN DE KOSTEN VAN LEVENSONDERHOUD	19
3.3 HET MINIMUMLOON EN HET INKOMEN / INKOMENSVERDELING	24
3.4 HET MINIMUMLOON EN ARMOEDE	25
3.5 HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN ANDERE DOOR DE OVERHEID GECONTROLEERDE INKOMSTENBRONNEN (DE AOV, DE AWW EN DE ONDERSTAND)	33
3.6 HET MINIMUMLOON EN DE ECONOMIE	36
3.6.1 ONTWIKKELING VAN DE ECONOMIE	36
3.6.2 ONTWIKKELING VAN DE ARBEIDSPRODUCTIVITEIT	38
3.6.3 ONTWIKKELING VAN DE WERKGELEGENHEID	41
3.7 DE HOOGTE VAN HET MINIMUMLOON PER UUR VERGELEKEN MET DE REGIO	43
4. AANBEVELINGEN	45
4.1 HET MINIMUMLOON BEZIEN VANUIT DIVERSE SOCIAALECONOMISCHE INVALSHOEKEN	45
1. Het minimumloon – historische ontwikkeling	45
2. Het minimumloon versus de kosten van het levensonderhoud	45
3. Het minimumloon versus de inkomensverdeling	46
4. Het minimumloon in vergelijking met de armoedegrenzen	47
5. Indexatie van het minimumloon en andere door de overheid gecontroleerde inkomens	48
6. Het minimumloon afgezet tegen de economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid	49
7. Het minimumloon in vergelijking met (ei)landen in de regio	51
SAMENVATTING VAN DE ZEVEN INVALSHOEKEN	52
SAMENVATTING VAN ALLE AANBEVELINGEN	53
BIJLAGE 1 INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN IN HET DENKEN OVER INKOMENS EN LONEN	54

Lijst van figuren en tabellen

ID#	Omschrijving	Pagina-nummer
Figuur 1	De historische ontwikkeling van het minimumloon 1972-2017	19
Figuur 2	Historische ontwikkeling van de inflatie en de uurlonen	20
Figuur 3	De ontwikkeling van het minimumloon afgezet tegen 100% indexatie (CPP)	21
Figuur 4	Ontwikkelingen 2008-2017 van de door de overheid gecontroleerde inkomens versus de armoedegrens voor een alleenstaande.	34
Figuur 5	Uitgaven en ontvangsten van het AOV fonds	35
Figuur 6	De vergrijzing in beeld	36
Figuur 7	De omvang van de economie in reële termen	37
Figuur 8	Het GDP per capita in 2015 voor Curaçao en de regio	38
Figuur 9	De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per werkende (2002 – 2016)	40
Figuur 10	De totale werkloosheid en de jeugdwerkloosheid	42
Figuur 11	De totale werkloosheid en de verschillende categorieën minimumloon	43
Figuur 12	Het minimumloon in de regio per uur in Amerikaanse dollars	44
Tabel 2.1	Minimumlonen bij inwerkingtreding Landsverordening minimumlonen	10
Tabel 2.2	Minimum jeugdlonen	11
Tabel 2.3	Overzicht gefaseerde gelijktrekking minimumloon	12
Tabel 3.1	Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 1972-1989	17
Tabel 3.2	Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 1990-2000	17
Tabel 3.3	Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 2001-2005	18
Tabel 3.4	Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 2006–2017	18
Tabel 3.5	WML en CPP per 1 januari 2017	21
Tabel 3.6	Overzicht prijsontwikkeling in augustus (CPI)	23
Tabel 3.7	Minimumloon per maand ten opzichte van het mediane- en gemiddeld inkomen	25
Tabel 3.8	Armoedegrenzen en wettelijk minimumloon per maand	27
Tabel 3.9	Huishoudens onder de armoedegrens, verdeeld per huishoudtype en primaire inkomstenbron	29
Tabel 3.10	Armoedegrens voor alleenstaande in 2017, afgezet tegen primair inkomen	30
Tabel 3.11	Zicht op het aantal minimumloners	33
Tabel 3.12	Ontwikkeling van de economische groei & inflatie van 2000 t/m 2016	37
Diagram 1	Armoedegrenzen in 2017 per huishoudtype en het bruto en netto wettelijk minimumloon per maand voor 1 en voor 2 volwassenen.	27
Diagram 2	Huishoudens onder de armoedegrens uitgesplitst naar primaire inkomstenbron van het hoofd van het huishouden (2017)	31

Samenvatting en aanbevelingen

De SER heeft in haar advies d.d. 26 november 2015 gesteld dat zij over zou gaan tot het uitbrengen van een initiatiefadvies aan de regering en de Staten over het onderwerp Minimumlonen. Aanleiding hiervoor was de noodzaak voor een gedegen en brede sociaaleconomische analyse van het beleidsgebied waarbij het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties bij de totstandkoming van beleid mee wordt genomen.

Dit adviesdocument bevat een analyse vanuit meerdere invalshoeken van het thema 'Minimumloon'. Per invalshoek is op basis van de gepresenteerde empirische data een betekenis gehecht en is gekeken naar de bijdrage daarvan aan de vorming van het beleid betreffende het minimumloon. De invalshoeken en de bijbehorende betekenissen staan in de tabel hieronder:

Invalshoek	Betekenis van de onderzoeksresultaten voor het minimumloon	Paragraaf
1. De historische ontwikkeling van het minimumloon	Niet van toepassing.	3.1
2. Het minimumloon versus de kosten van levensonderhoud	<p>De analyse lijkt houvast te bieden voor verhoging van het huidig minimumloon maar dient echter genuanceerd te worden met in het verleden gedane (fiscale) maatregelen ter behoud van koopkracht voor de lagere inkomensgroepen.</p> <p>Een eventuele verhoging dient eerst goed onderbouwd te worden met een doorrekening en afweging van alle andere macro-economische gevolgen.</p> <p>Een beleidskader met betrekking tot het aanpassen van het minimumloon met een consistente indexeringsmethode dient ontwikkeld en toegepast te worden.</p>	3.2
3. Het minimumloon versus de inkomensverdeling	Bezien vanuit de ILO maatstaven voor het minimumloon ten opzichte van het gemiddeld- en mediaan inkomen van Curaçao wordt vastgesteld dat het huidige minimumloon buiten de door ILO aanbevolen bandbreedtes valt.	3.3
4. Het minimumloon in vergelijking met de armoedegrenzen	Ervan uitgaande dat elke volwassene in de leeftijdscategorie tussen de 18 en 65 jaar in een huishouden werkt, is het huidig minimumloon toereikend voor alle huishoudtypes, behalve voor de éénouder-gezinnen met één of meerdere kinderen. Er bestaat de noodzaak voor gericht beleid op armoedebestrijding voor deze éénouder-gezinnen die alleen van het minimumloon afhankelijk zijn.	3.4
5. Historische ontwikkeling van andere door de overheid gecontroleerde inkomens	De aanpassingsmethodiek voor de door de overheid gecontroleerde inkomens (AOV, AWW, Onderstand en minimumloon) is niet consistent. Die consistentie kan wellicht verkregen worden door meer uit te gaan van aspecten als solidariteit en rechtvaardigheid.	3.5

6. Het minimumloon in het licht van de economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid.	De data die de reële economische teruggang, de dalende arbeidsproductiviteit en de (jeugd) werkloosheid van Curaçao weergeeft, geven aanleiding tot betrekking van deze zaken in de beleidsvorming. Uit de data is bovendien geen duidelijk rechtstreeks verband gevonden tussen de hoogte van het minimumloon en de hoogte van het totale werkloosheidspercentage.	3.6
7. Het minimumloon in vergelijking met (ei)landen in de regio.	Vergeleken met de eilanden in de regio bevindt het minimumloon van Curaçao zich in de top drie, na Aruba en Bahama's.	3.7

Deze aangesneden punten leiden tot een aantal aanbevelingen van de Sociaal Economische Raad, waarvan de belangrijkste in de volgende tabel zijn aangegeven:

#	Aanbevelingen	Paragraaf
1	Ontwikkel een consistent beleidskader met betrekking tot de aanpassing van het minimumloon en het prijsindexcijfer dat daarbij gebruikt wordt. De SER (evenals het CBS) geeft in overweging om het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer te gebruiken.	3.2
2	Formuleer eenduidig beleid voor de ontwikkeling van alle door de overheid gecontroleerde inkomens. De SER hanteert het uitgangspunt dat maatregelen ter behoud of verbetering van de koopkracht een gelijkwaardig effect moeten hebben voor zoveel mogelijk burgers, en niet slechts één doelgroep.	3.5
3	Doe onderzoek naar de actuele armoede op Curaçao. Breng in kaart bij welke doelgroepen het nettoverschil tussen inkomen en armoedegrens het grootst is en leg daarmee een basis voor een genuanceerde mix aan beleidsinstrumenten voor het regeringsbeleid qua armoede. Houd daarbij ook rekening met eventuele vermogensbestanddelen van huishoudens onder de armoedegrens. Documenteer het geheel in een beleid en laat het onderdeel worden van een maatschappelijk debat. Stel specifiek beleid op voor éénouder-gezinnen met elementen zoals een kinderbijslag, of een betere controle en handhaving van de alimentatieverplichtingen van de andere ouder. Voor dit laatste beleidsinstrument geeft de SER in overweging de invoering van wetgeving die verplichte DNA testen ter bepaling van het ouderschap mogelijk maakt. Daarbij is het wel wenselijk om eerst sociaal-cultureel onderzoek te (laten) doen naar de verwachte impact en eventuele maatschappelijke bijwerkingen.	4.1
4	Voer een her-evaluatie uit van de regelgeving omtrent het Jeugdminimumloon. Gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel (gelijk loon voor gelijke arbeid) in het kader van de jeugdminimumloon, stelt de SER de volgende nieuwe staffel voor: <ul style="list-style-type: none"> • 16 en 17-jarigen krijgen 75% • 18-jarigen en ouder krijgen 100% van het minimumloon 	2.2.2
5	Richt het werkgelegenheidsbeleid op het significant verhogen van het aantal	3.6.2

	banen in de midden- en hogere inkomenscategorieën. Dit dient te geschieden in nauwe samenwerking met de sociale partners en in samenhang met het onderwijsbeleid en in combinatie met een vernieuwd immigratiebeleid.	
--	---	--

Deze aanbevelingen zijn met eenstemmigheid der stemmen vastgesteld in de plenaire vergadering van de Sociaal Economische Raad d.d. 4 oktober 2017.

Initiatief advies van de Sociaal Economische Raad betreffende het beleidsthema Minimumlonen

1. Inleiding

Conform artikel 13, eerste lid, van de Landverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) is het minimumloon op Curaçao de afgelopen jaren nagenoeg telkens per 1 januari geïndexeerd. Eveneens conform hetgeen is bepaald in artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening is de SER telkens gevraagd (spoed-)advies uit te brengen met betrekking tot de voorgenomen indexatie.

In opeenvolgende adviezen van de SER met betrekking tot het minimumloon stelt de SER zich op het standpunt dat nader onderzoek zijdens de regering noodzakelijk is. Dat onderzoek moet uitmonden in een beleid ten aanzien van het minimumloon en de indexatie hiervan, dat past in een bredere maatschappelijke en economische context. Een advies dat tot op heden niet door de regering is opgevolgd.

1.1 Aanloop

In het SER advies van 26 november 2015 met betrekking tot de indexatie van het minimumloon per 1 januari 2016 heeft de SER wederom gesteld dat naar zijn oordeel het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties bij de besluitvorming over het aanpassen van minimumlonen dient te worden betrokken.

De SER acht het noodzakelijk dat door de regering een verfijning van het beleid inzake de hoogte en de wijze van aanpassing van het minimumloon en de andere door de overheid gecontroleerde inkomens plaatsvindt. In dit kader heeft de SER uit zijn midden een commissie ingesteld om uit eigen beweging te komen met dit uitgebreid –verkenkend- initiatiefadvies.

De SER heeft in het advies van 26 november 2015 gemeld dat in ieder geval aan de orde dienen te komen:

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

De SER beoogt met onderhavig initiatiefadvies de kaders te schetsen voor een minimumloon beleid dat geplaatst is in de bredere maatschappelijke en economische context.

Van de bovenstaande lijst met aandachtspunten zijn er drie die in het voorliggende document nog niet of nauwelijks aan bod komen. Het betreft het meten van de daadwerkelijke naleving van de wet (bij de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld), de mate waarin het minimumloon tevens als maximumloon wordt gehanteerd, en het verkrijgen van inzicht in het bestedingspatroon van de lagere inkomenscategorieën. Gegeven de olopende doorlooptijd en de mate waarin het voorliggend advies de lading en doelstelling al dekt kiest de SER er nu voor om het initiatiefadvies vast te stellen en om een vervolgvraagstuk met betrekking tot de drie resterende punten te overwegen.

1.2 Leeswijzer

Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 aan de hand van de geraadpleegde documenten een uiteenzetting gegeven over de overwegingen en doelen van de regering bij de invoering van het minimumloon. Deze zullen tevens in het internationale kader van ILO Convention 131 en ILO Recommendation 135 inzake Minimum wage fixing worden geplaatst. Hoofdstuk 3 bevat naast een beknopte theoretische verhandeling over de hoogte en noodzaak van regelmatige aanpassing van het minimumloon een overzicht van de ontwikkeling van het minimumloon vanaf 2001. Het doel van hoofdstuk 3 is om de hoogte en de ontwikkeling van het minimumloon in kaart te brengen geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling van verschillende economische en sociale indicatoren in dezelfde periode. Tevens wordt een uiteenzetting gegeven van welke van de doelstellingen van de regering verwezenlijkt zijn met het minimumloonbeleid. Met behulp van een analyse van effecten van de doorgevoerde wijzingen, met name het afschaffen van verschillende categorieën minimumlonen in 2005, de autonome verhoging van het minimumloon in 2008 en de introductie van jeugdminimumlonen in 1993 wordt dit bewerkstelligd.

Tot slot zal de SER in hoofdstuk 4 trachten om de kaders van een minimumloon beleid te schetsen, geplaatst in de bredere maatschappelijke en economische context, en daar waar mogelijk zal de SER aanbevelingen doen met betrekking tot het gewenste kaders van het beleid inzake minimumlonen, waaronder tevens valt de wijze van indexeren.

2. Geschiedenis en doelstelling van het minimumloon op Curaçao

In 1946 is aan de noodzaak van het vaststellen van minimale loongrenzen voldaan door de Landsverordening van 30 december 1946 houdende bepalingen tot het vaststellen van loongrenzen (P.B. 1947, no. 2) hierna: Loonregeling 1946. Door de komst van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) in 1972 is de Loonregeling 1946 komen te vervallen.

Curaçao heeft evenals meer dan 90 procent van de lidstaten van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organization, ILO) een wettelijke regeling met betrekking tot het minimumloon.¹ Het minimumloon is daarmee een mondiaal fenomeen. Uit het Global Wage Report 2008/2009 van het ILO blijkt echter dat er een grote verscheidenheid bestaat tussen de wettelijke regelingen. Het niveau waarop het minimumloon is vastgesteld varieert sterk van land tot land, evenals de snelheid en de frequentie waarmee deze worden bijgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de geraadpleegde documenten een chronologische uiteenzetting gegeven over de Landsverordening minimumlonen en de daarin aangebrachte wijzigingen en internationale ontwikkelingen op het gebied van de minimumlonen, alsmede de overwegingen en doelen van de regering bij de invoering en wijzigingen van deze Landsverordening.

De inhoud en strekking van de Landsverordening minimumlonen (1972) zal tevens in het internationale kader van ILO Verdrag 131 en ILO Aanbeveling 135 betreffende de vaststelling van minimumlonen worden geplaatst. In de volgende paragraaf worden verschillende ILO verdragen, met name ILO Verdrag 131 en de ILO Aanbeveling 135 uit 1970 betreffende de vastlegging van de minimumlonen uiteengezet.

Hoewel Curaçao formeel geen partij is bij ILO verdrag 131, heeft de regering in 1972 bij de invoering van de Landsverordening minimumlonen bewust en expliciet aansluiting gezocht bij ILO aanbeveling 135 (zie MvT bij Lvo Minimumlonen 1972 P.B. 110).

Primair doel van dit hoofdstuk is om de lezer inzicht te verschaffen in de motieven en achtergronden van de regering (wetgever) bij de invoering van de Landsverordening minimumlonen in 1972 en de meest recente verhogingen van het minimumloon op grond van artikel 13, tweede lid, van deze Landsverordening. Subsidiair doel is om informatie te verschaffen over de andere doelstellingen die met een minimumloonbeleid gerealiseerd kunnen worden en hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

2.1 ILO Verdragen en Aanbevelingen betreffende minimumloon

Het eerste ILO Verdrag inzake minimumloon is Verdrag no. 026 'Minimum Wage-Fixing Machinery Convention' uit 1928, die in werking is getreden op 14 juni 1930. Het bevat richtlijnen voor de betrokken instanties met betrekking tot de invoering of de handhaving van methodes tot vaststelling van minimumlonen.

ILO Verdrag 131 is het verdrag betreffende het vaststellen van minimumlonen uit 1970. Het is opgesteld ter aanvulling van de bestaande verdragen en verbreedt en versterkt de werkingssfeer van de ILO verdragen 26 en 99 betreffende de vaststelling van een minimumloon en de bescherming van de loontrekkenden tegen te lage lonen. Het ILO Verdrag 131 is van toepassing op alle groepen loontrekkenden van wie arbeidsvoorwaarden zodanig zijn, dat zij voor bescherming in aanmerking komen (artikel 1). De groep van loontrekkenden op wie het verdrag, gezien de werkingssfeerbepaling, van toepassing zou moeten zijn, wordt echter uiteindelijk bepaald door het bevoegd gezag, in overeenstemming met of na volledig overleg met de betrokken representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers.

ILO Aanbeveling 135 is naast ILO Verdrag 131 een multilaterale overeenkomst met aanbevelingen betreffende het vaststellen van een minimumloon en tevens van belang bij de beschouwing van de

¹ ILO, GWR 2008/09, p. 34

Landsverordening Minimumlonen. Aanbeveling 135 vormt een aanvulling op het Verdrag 131 door het verstrekken van meer gedetailleerde richtlijnen over mogelijke toepassing van het verdrag. De aanbevelingen betreffen niet-bindende richtlijnen voor de ontwikkeling van het nationale beleid en de nationale wetgeving.

Aanbeveling 135 expliciteert met betrekking tot het doel van het vaststellen van een minimumloon in paragrafen 1 en 2 dat:

1. Het vaststellen van een minimumloon een element dient te vormen in een beleid dat gericht is op het overwinnen van armoede en op het voldoen aan de behoeften van alle arbeiders en hun gezinnen.
2. Het fundamentele doel van het vaststellen van het minimumloon dient te zijn loontrekkenden de nodige sociale bescherming te geven met betrekking tot een minimaal toelaatbaar loonniveau.

Het ILO Verdrag 131 schrijft geen hoogte of wijze van bepalen van de hoogte van het minimumloon voor. Artikel 3 van dit verdrag bepaalt wel welke elementen van maatschappelijke en economische aard, waar mogelijk en passend in verband met de nationale praktijk en omstandigheden, bij de vaststelling van de hoogte in aanmerking moeten worden genomen, namelijk:

- a. De behoefte van de werknemer en zijn gezin, rekening houdend met het algemene loonniveau in het land, de kosten van levensonderhoud, de sociale zekerheidsuitkeringen en de relatieve levensstandaard van andere groepen in de maatschappij;
- b. Economische factoren, waar onder eisen van economische ontwikkeling, productiviteitsniveaus, en wenselijkheid van het bereiken en behouden van een hoog werkgelegenheidspeil.²

Paragraaf 3 van ILO Aanbeveling 135 noemt dezelfde criteria waarmee rekening dient te worden gehouden bij het bepalen van de hoogte van minimumlonen, te weten:

- a. de behoefte van arbeiders en hun gezinnen;
- b. het algemene loonpeil in het land;
- c. de kosten van levensonderhoud en daarin optredende wijzigingen;
- d. uitkeringen op grond van sociale voorzieningen;
- e. de levensstandaard van andere sociale groepen; en
- f. economische factoren, zoals de eisen van economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de wenselijkheid een ruime werkgelegenheid te scheppen en te handhaven.

De in artikel 3 van ILO Verdrag 131 en paragraaf 3 van ILO Aanbeveling 135 opgenomen criteria geven er blijk van dat de bepaling van de hoogte van het minimumloon naast een instrument voor maatschappelijke bescherming, een belangrijk element is in de strategie van economische en sociale ontwikkeling. De hoogte van het minimumloonniveau en wijzigingen daarin beïnvloedt immers verschillende sociale en economische indicatoren, zoals de inkomensverdeling, het niveau van de werkgelegenheid en het economisch concurrentievermogen.³

Artikel 4, eerste lid, van het ILO Verdrag bevat de verplichting om een stelsel in te voeren en te handhaven gericht op vaststelling en periodieke aanpassing van het vastgestelde minimumloon. Echter, zonder expliciet een methode van periodieke aanpassing van een minimumloon voor te schrijven.

ILO Aanbeveling 135 is op het punt van de periodieke aanpassing duidelijker en stelt in paragraaf 11-13 als volgt:⁴

² ILO C-131, NEDERLANDSE VERTALING TRB. 1971, 48

³ ILO 05, P.2 EN P. 40 E.V.

⁴ ILO R. 135, Nederlandse vertaling Trb. 1971-117, p.103

1. De minimumloon tarieven dienen van tijd tot tijd te worden aangepast, rekening houdend met veranderingen in de kosten van levensonderhoud en andere economische omstandigheden.
2. Voor dit doel kan eventueel een overzicht worden gemaakt van de minimumlonen in verhouding tot de kosten van levensonderhoud en andere economische omstandigheden, hetzij met regelmatige tussenpozen, hetzij wanneer een dergelijk overzicht dienstig wordt geacht in het licht van wijzigingen in de index betreffende de kosten van levensonderhoud.
3. Ten einde de toepassing van paragraaf 11 van deze Aanbeveling te vergemakkelijken, dienen in de mate waarin de nationale hulpbronnen dit toelaten, periodieke overzichten van nationale economische omstandigheden te worden gemaakt, met inbegrip van de ontwikkelingen in het inkomen per hoofd, in de productiviteit en in de werkgelegenheid, de werkloosheid en de arbeidsreserve. De frequentie van dergelijke overzichten dient rekening houdend met de nationale omstandigheden te worden bepaald.

Artikel 4, tweede en derde lid, van ILO Verdrag 131 bepaalt verder dat, passend binnen de aard van het stelsel, bij de vaststelling en periodieke aanpassing van een minimumloon voorzien dient te worden in directe participatie van:

- a) vertegenwoordigers van organisaties van betrokken werkgevers en werknemers, of, waar deze ontbreken, vertegenwoordigers van betrokken werkgevers en werknemers, en wel op voet van gelijkheid.
- b) personen die een erkende deskundigheid bezitten om de algemene belangen van het land te dienen en benoemd zijn na volledig overleg met betrokken representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers, waar deze aanwezig zijn en een dergelijk overleg in overeenstemming is met nationale wetgeving of beleid.

2.2 De Landsverordening minimumlonen

De regering heeft bij de totstandkoming van de Landsverordening minimumlonen in 1972⁵ getracht een regeling te ontwerpen die in overeenstemming is met ILO Verdrag no. 131 en bijbehorende ILO Aanbeveling no. 135, beiden van 1970.

In de volgende sub paragrafen zal de inhoud en achtergrond van de Landsverordening minimumlonen van 1972 uiteengezet worden, evenals de opeenvolgende diverse wijzigingen in chronologische volgorde.

2.2.1 De Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110)

De Landsverordening houdende nieuwe regelen inzake minimumlonen (P.B. 1972, no. 110), hierna: Landsverordening minimumlonen trad in werking op 31 mei 1972. Deze Landsverordening kwam tot stand op aandringen van de Staten mede door de herhaaldelijke erkenning van het belang voor een wettelijke regeling door zowel de werknemerszijde als de werkgeverszijde en conform het door SER uitgebrachte advies over deze materie.⁶

Conform pagina 5 van de memorie van toelichting kan gesteld worden dat het minimumloon regeling in het leven is geroepen met de volgende hoofddoelstelling:

“Aan alle in het beroeps- of bedrijfsleven werkzaam zijnde werknemers een minimumloon te verzekeren welke gezien de algehele situatie waarin de volkshuishouding zich bevindt, als een aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstbetrekking verrichte arbeid kan worden beschouwd”.

⁵ Mvt, (1972), p.2.

⁶ Mvt (1972), p.1

De regering maakt in de eerste zin van de memorie van toelichting bij de Landsverordening minimumlonen duidelijk wat zij voor ogen heeft met deze Landsverordening. Het beoogt de laagstbetaalde werknemers waarborgen te verschaffen inzake de hoogte van hun loon. Deze waarborgen zijn:

- a) De werknemer continuïteit van zijn aanspraken bieden
- b) De werknemer zekerheid verschaffen dat het minimumloon regelmatig en volgens een bepaalde methode aan de ontwikkeling van de prijzen zal worden aangepast.

De regering stelt dat het niveau van het minimumloon regelmatig en volgens een bepaalde methode aan de ontwikkeling der prijzen zal worden aangepast, zodat bedoelde werknemer minimaal een loon geniet dat voldoende blijft om in het levensonderhoud te voorzien.⁷

Om de waardevastheid, de koopkracht, van het minimumloon op peil te houden, heeft de regering in artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen een aanpassingsmechanisme opgenomen. Hierbij worden de prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie voor de maand oktober van het lopende jaar vergeleken met die van het voorafgaande jaar en de procentuele wijziging hiervan kan worden verwerkt in de minimumlonen. Hierna is dit gewijzigd in de prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie voor de maand augustus.

Artikel 13 van de Landsverordening minimumlonen voorziet tevens in de mogelijkheid om, indien hiertoe bijzondere aanleiding bestaat, het minimumloon te wijzigen. De regering beoogt hiermee te bewerkstelligen dat het minimumloon niet aan betekenis inboet, door bijvoorbeeld invoering van wettelijke bepalingen, die werknemers de verplichting opleggen tot betaling van een premie of door het achterblijven van de ontwikkeling van het minimumloon ten opzichte van de regelingslonen waardoor de laagst bezoldigden onvoldoende meedelen in de gestegen welvaart.

Door het opnemen van een adviesplicht van de Sociaal Economische Raad in artikel 13, vijfde lid, van de Landverordening minimumloon voldoet de regering tevens aan artikel 4, tweede en derde lid, van ILO Verdrag 131.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de classificatie in vier categorieën en de hoogte van het wettelijk minimumloon voor een werknemer van 21 jaar of ouder bij de inwerkingtreding van de Landsverordening minimumlonen in 1972 bij een normale arbeidsduur van 45 uur per week, tenzij anders is overeengekomen.

Tabel 2.1 *Minimumlonen bij inwerkingtreding Landsverordening minimumlonen*

Categorie		Minimumloon (1972)	
		Per maand	Per week
I	Industrie en Ambacht, met uitzondering van de Elektronische industrie en de Textiel- en Kledingindustrie, en in de Bouwnijverheid en aanverwante bedrijven	NAf 346,40	NAf 80,00
II	Bank- en Verzekeringswezen, Vervoer, Hotel-, Restaurant-, Amusementswezen en aanverwante bedrijven, dienstverlening met uitzondering van wasserijen	NAf 249,00	NAf 57,40
III	Landbouw, Tuinbouw en Veeteelt, Handel, Elektronische Industrie, Textiel- en Kledingindustrie, Wasserijen en in alle niet onder het eerste en tweede lid begrepen sectoren	NAf 209,00	NAf 48,30
IV	Werknemer in huishoudelijke dienst in de huishouding van een natuurlijke persoon	NAf 100,00	Indien gedurende een week minder dan in totaal 22 uur arbeid wordt verricht, bedraagt zijn uurloon minimaal NAf 1,00

Data afkomstig van Landsverordening Minimumlonen (P.B. 1972, no. 110)

⁷ Mvt (1972), p.9

2.2.2 Algemene wijzigingen in de Landsverordening Minimumlonen

In opeenvolgende jaren (1972 tot en met 1999) zijn de in de vorige sub paragraaf vermelde sectoren in de Landsverordening minimumlonen gewijzigd en tevens uitgebreid⁶. Er zijn gedeelte van sectoren (bedrijfstakingen) overgeheveld naar een hogere minimumlooncategorie, zo is onder andere het Bank- en Verzekeringswezen overgeheveld van categorie II naar categorie I. Tevens is vanaf 1991 de hoogte van het minimumloon van categorie III gelijkgesteld met categorie II.

Het Landsbesluit Jeugdminimumlonen (P.B.1993 no.72) is met ingang van 1 september 1993 in werking getreden voor de werknemer die de leeftijd van 16 jaar tot en met 20 jaar heeft. Het jeugdminimumloon bedraagt voor de hierna te onderscheiden leeftijdsklassen het aan te geven percentage van het minimumloon dat ingevolge artikel 9, eerste tot en met vierde lid van de Landsverordening Minimumlonen voor de desbetreffende werknemer zou hebben gegolden indien hij/zij de leeftijd van 21 jaar al zou hebben bereikt.

Tabel 2.2 Minimum jeugdlonen

LEEFTIJD	PERCENTAGE
16 en 17-jarigen	65
18-jarigen	75
19-jarigen	85
20-jarigen	90

Data afkomstig van Landsbesluit, h.a.m., d.d. 6 augustus 1993

In deze regelgeving is, voor zover de SER kan nagaan, de laatste 24 jaar geen verandering opgetreden. Er is overigens geen Nota van Toelichting terug te vinden bij dit landsbesluit, ook niet in de overheidsarchieven. Hierdoor is het onduidelijk wat de redenering en doelstelling van de toenmalige bestuurders geweest is. Wel is duidelijk dat het onder andere de bedoeling was (en is) om jeugdige personen te beschermen tegen een onredelijk lage honorering voor hun arbeid.

Bij het landsbesluit dat het jeugdminimumloon regelt zijn er destijds wel adviezen verstrekt aan de regering door de Raad van Advies (RvA 48-57, d.d. 22 juli 1993) en door de SER (referentie 173/93 d.d. 22 juli 1993). In het toenmalige advies van de RvA is voorgesteld om de leeftijd waarop het minimumloon ingaat op 18 jaar te stellen (in plaats van 21). De SER kan zich daar ook anno 2017 in vinden. Echter, ook conform en in aanvulling op ons advies uit 1993, plaatsen we hier wel enkele kanttekeningen bij ter overweging voor de regering.

- 1) In het verleden kwamen ongewenste praktijken voor waarbij jeugdigen tegen een zeer laag loon werden ingehuurd om vervolgens ontslagen te worden wanneer zij de leeftijd van 21 jaar bereikten. Hieraan is al aardig perk en paal gesteld door invoering van wetgeving in 1993.
- 2) Voor de groep 18 tot 20-jarigen zou nog onderscheid gemaakt kunnen worden tussen diegenen die nog inwonend zijn versus diegenen die de kosten moeten dragen van het voeren van een eigen huishouden. Het maken van een dergelijk onderscheid moet overigens wel opwegen tegen de administratieve (controleerende) last die ermee gepaard kan gaan.
- 3) De hoogte van het jeugdminimumloon moet nimmer van dien aard zijn dat het jeugdigen, die nog onder de Leerplicht vallen, stimuleert om te gaan werken. Voor 16- en 17-jarigen is de SER dus van mening dat zij zo min mogelijk in het arbeidsproces worden opgenomen. Daarentegen, dienen zij zoveel mogelijk bij vervolgonderwijs betrokken te worden.
- 4) Het is eventueel het overwegen waard om een voorbehoud te maken waarbij inschrijving bij de lokale burgerlijke stand een vereiste is om onder de minimumloon wetgeving te vallen. Dit in het kader van de buitenlandse stagiaires, hun bijdrages aan onze economie en hun aantrekkelijkheid voor de werkgevers op Curaçao.

⁶ P.B. 1990, no.20; P.B. 2000, no.69 en P.B. 2006, no.97

2.2.3 De Landsverordening van 27 juli 2000 (P.B. 2000, no. 69)

In de Landsverordening van de 27ste juli 2000 houdende wijzigingen van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (P.B. 2000, no. 69) is de wens geuit om:

- a) per eilandgebied tot één minimumloon per uur te komen
- b) de beloning van het huishoudelijk personeel te verbeteren

In het SER advies met betrekking tot het ontwerp van de Landsverordening houdende wijzigingen van de Landsverordening minimumlonen (ref. nr. 20-2000/SER) wordt gemeld dat van overheidszijde diverse keren de wens is geuit om de diverse categorieën af te schaffen en te komen tot één uniform minimumloon gedifferentieerd per eilandgebied.⁹ De indeling van het minimumloon in verschillende categorieën, vormde volgens de memorie van toelichting een belangrijk punt van kritiek op de Landsverordening Minimumlonen, omdat een mogelijk gevolg van het onderscheiden van verschillende categorieën was dat dezelfde functies in verschillende bedrijfstakken verschillend worden beloond. Hierdoor zou het beoogde doel van de Landsverordening minimumlonen, namelijk het garanderen van een sociaal aanvaardbare en economisch haalbare tegenprestatie voor geleverde arbeid, niet volledig tot zijn recht komen.¹⁰

De Landsverordening van 27 juli 2000 houdende wijzigingen van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (P.B. 2000, no. 69) is daarom in de eerste plaats gericht op een gefaseerde gelijktrekking van de minimumlonen en te komen tot één minimumloon per eilandgebied. De regering stelt in de memorie van toelichting bij de Landsverordening van de 27ste juli 2000 houdende wijzigingen van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) te kiezen voor een gefaseerde aanpak omdat het verschil tussen de minimumlooncategorieën voor sommige eilandgebieden dusdanig groot is, dat gelijktrekking ineens een te zware wissel trekt op de economieën van de betreffende eilandgebieden. De regering stelt bij de inwerkingtreding van de verschillende fases van de gelijktrekking terdege rekening te willen houden met de geldende economische omstandigheden en ontwikkelingen op dat moment.¹¹

Tabel 2.3 geeft een overzicht van de wijze waarop de gelijktrekking van de minimumlooncategorieën voor Curaçao heeft plaatsgevonden. Het unificeren van de minimumlonen heeft in overeenstemming met de Landsverordening plaatsgevonden in drie fasen te weten fase I per 1 augustus 2001 (P.B. 2000, no. 69), fase II per 1 maart 2003 (P.B. 2003, no. 25) en de derde en laatste fase per 1 december 2004 (P.B. 2004, no. 85)

Tabel 2.3 *Overzicht gefaseerde gelijktrekking minimumloon*

	Min. loon	Fase I	Fase II	Fase III
	Vóór 1/8/2001	1/8/2001	1/3/2003	1/12/2004
Cat I	5,77	5,77	5,77	5,77
Cat. II	5,20	5,20	5,49	5,77
Cat. III	5,20	5,20	5,49	5,77
Cat. IV	2,43	4,16	4,97	5,77

Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

Tevens werd met de Landsverordening van 27 juli 2000 houdende wijzigingen van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (P.B. 1990, no. 20) bewerkstelligd dat de minimumlonen in het vervolg worden uitgedrukt in een minimumloon per uur in plaats van een minimumloon per week en/of minimumloon per maand.

Bij de introductie van het minimumuurloon werd volgens pagina 2 van de memorie van toelichting een normale werkweek van 40 uren gehanteerd door de regering. In onderstaande box zijn de motieven van de regering voor het hanteren van een normale werkweek van 40 uren weergegeven.

⁹ SER-advies inzake de wijziging van de Landsverordening minimumlonen (ref. nr. 20-2000/SER), p.4

¹⁰ Mvt (2000), p.

¹¹ Mvt (2000), p.1

Box 1. Werkweek van 40 uren

De regering beoogde op pagina 2 van de memorie van toelichting, met het minimumuurloon het verschil weg te werken van de werknemers met een werkweek van meer dan 40 uren. Deze werknemers werden met het minimumuurloon naar evenredigheid hoger beloond, dan wel werd hun werkweek teruggebracht naar 40 uur met behoud van salaris. Deeltijdwerkers werden door het minimumuurloon tevens betaald op basis van het aantal gewerkte uren, waardoor in artikel 12 (oud) het begrip "normale arbeidstijd" niet meer tot interpretatieproblemen zal leiden.

Bron: Memorie van toelichting, Landsverordening Minimumlonen (P.B. 2000, no. 69)

2.2.4 Landsverordening van 28 augustus 2008 (P.B. 2008 no. 68)

De Landsverordening van 28 augustus 2008 tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110), de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (P.B. 2002, no. 63) en de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 (P.B. 2004, no. 16) (P.B. 2008, no. 68) strekkende tot een reële verhoging van minimumlonen is tot stand gekomen naar aanleiding van een initiatief van de Staten. De indieners van de initiatief ontwerp-landsverordening stellen in de memorie van toelichting bij dit initiatiefontwerp dat zij van mening zijn dat het minimumloon moet worden verhoogd opdat de levensconditie van werknemers, die onder de Landsverordening minimumlonen vallen, wordt verbeterd.¹² De indieners verwijzen daarbij naar de verhoging van de AOV met 18% per 1 januari 2007 en de verhoging van het minimumloon op het eilandgebied Sint Maarten met 19% per 1 januari 2007.¹³ Het minimumuurloon voor Curaçao is om de voornoemde reële verhoging van de minimumlonen toe te passen per 1 september 2008 met 15% verhoogd van NAf 6,35 naar NAf 7,30.

Met deze Landsverordening van 28 augustus 2008 is tevens gerealiseerd dat, conform een eerder door de Staten geuite wens, minimumloners geen loon- en inkomstenbelasting betalen. Hiertoe werd aan artikel 24 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (PB. 2002, no. 63) een zesde lid en aan artikel 8 van de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 (P.B. 2004, no. 16) een achtste lid toegevoegd.

Samenvattend kan worden gesteld dat het minimumloonstelsel op Curaçao functioneert in overeenstemming met de bepalingen opgenomen in ILO Verdrag 131 en ILO Aanbeveling 135 betreffende het vaststellen van een minimumloon. De oorspronkelijke doelstelling, van zowel de Landsverordening minimumlonen als ILO Verdrag 131 en ILO Aanbeveling 135, was het bieden van de nodige sociale bescherming aan loontrekkenden met betrekking tot een minimaal toelaatbaar loonniveau. Tevens kan worden gesteld dat de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) en de wijzigingen hiervan in de opvolgende jaren, aan een gedeelte van de hoofdoelstelling is voldaan. De Landsverordening minimumlonen heeft aan de eerste waarborgconditie voldaan om alle in het beroeps- of bedrijfsleven werkzaam zijnde werknemers te verzekeren van een minimumloon, dat continuïteit van hun aanspraken biedt.

¹² Mvt (2008), p.1

¹³ Deze verhoging van het minimumloon op het eilandgebied Sint Maarten vormde echter een onderdeel van een overeenkomst tussen de sociale partners op Sint Maarten en de Regering, waarin tevens andere maatregelen ter stimulering van de arbeidsmarkt waren opgenomen.

In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan het laatste gedeelte van de hoofddoelstelling, namelijk de tweede waarborgconditie om de werknemer zekerheid te verschaffen dat het minimumloon regelmatig aan de ontwikkeling van de prijzen zal worden aangepast.

De hoogte en de ontwikkeling van het minimumloon kan tevens als beleidsinstrument worden gehanteerd om verschillende andere sociale en economische doelstellingen te bereiken: in het bijzonder het bevorderen van een evenwichtige inkomensverdeling en het verbeteren van het economisch concurrentievermogen. Echter, de diversiteit van beleidsdoelstellingen die met het minimumloon nagestreefd kunnen worden leidt mogelijk tot problemen met het oorspronkelijke doel door tegenstrijdigheden tussen de verschillende doelstellingen en criteria waarmee rekening dient te worden gehouden bij het bepalen van de hoogte van minimumlonen.

In hoofdstuk 3 wordt daarom ook de hoogte en de ontwikkeling van het minimumloon geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling van verschillende economische en sociale indicatoren.

Tevens wordt de ontwikkeling van de door de regering gecontroleerde inkomens AOV/AWW, de onderstand en voor zover nu mogelijk de beschikbare subsidies voor on- en minvermogenden versus het minimumloon in kaart gebracht.

3. De hoogte en ontwikkeling van het minimumloon in perspectief

In dit hoofdstuk wordt de hoogte en ontwikkeling van het minimumloon geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling van verschillende sociale en economische indicatoren. Ook wordt in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de door de regering gecontroleerde inkomens AOV/AWW, de onderstand en zicht op de beschikbare subsidies voor on- en minvermogenenden versus het minimumloon in kaart gebracht.

In de eerste paragraaf worden de ontwikkelingen in de hoogte van het minimumloon chronologisch uiteengezet. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf het minimumloon in samenhang gebracht met de ontwikkeling van de kosten van het levensonderhoud. In de derde paragraaf worden de minimumlonen afgezet tegen de inkomensverdeling, terwijl de vierde paragraaf een analyse geeft van het minimumloon in vergelijking met de armoedegrenzen. In de vijfde paragraaf worden de andere inkomstenbronnen die door de overheid worden gecontroleerd, zijnde de AOV (Algemene Ouderdom Verzekering), AWW (Algemene Weduwen - en Wezen verzekering) en de onderstand uiteengezet. In de voorlaatste paragraaf zal het minimumloon worden afgezet tegen de factoren die volgens het bepaalde in ILO Verdrag 131 en ILO Aanbeveling 135 van belang zijn bij de bepaling van het minimumloon zoals: economische ontwikkeling, arbeidsproductiviteit en werkgelegenheid. In de laatste paragraaf wordt een overzicht gegeven van het minimumuurloon in Amerikaanse dollars (US\$) geldend voor de (ei)landen in de regio.

3.1 De hoogte van het minimumloon

De hoogte van de minimumlonen hebben over de jaren sinds de inwerkingtreding in 1972 verschillende wijzigingen gekend. In de beginjaren werden de minimumlonen in week- en maandbedragen vermeld in de landsverordeningen. Sinds 1 augustus 2001 wordt het minimumloon in één bedrag per uur weergegeven. Voor vergelijkingsdoeleinden worden de week- en maandbedragen vóór 2001, herleid naar uurloon uitgaande van een "normale" 45-urige werkweek¹⁴. In de subparagrafen worden de diverse wijzigingen in de loop der jaren besproken.

De overweging van de regering bij de hoogte van het minimumloon is als volgt:

"Met betrekking tot de hoogte van het minimumloon voor de verschillende in de Landsverordening onderscheiden minimumloon categorieën stelt de regering op pagina 3 van de memorie van toelichting dat deze vanuit verschillende invalshoeken dient te worden gezien. De regering stelt in deze dat het minimumloon enerzijds tenminste voldoende dient 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.

De regering wijst in dit verband voornamelijk op het inflatoire effect van de invoering van wettelijk geregeld minimumloon, indien dat teveel afwijkt van het bestaande, in het vrije overleg tussen bij de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten betrokken partijen vastgestelde, minima en op de gevolgen voor de werkgelegenheidssituatie. De regering overweegt in dit kader eveneens dat voor de tewerkstelling van arbeidsgeschikte werklozen elk der vast te stellen minimumloonniveaus een drempel zal betekenen, welke naarmate het minimum loonbedrag hoger wordt gesteld steeds zwaarder gaat wegen bij de inschakeling van werklozen in het arbeidsproces".

In de memorie van toelichting wordt tevens gesteld dat de overheid de speelruimte van partijen bij de loonvorming, niet verder wenst in te perken dan haar verantwoordelijkheid voor de positie van de laagst bezoldigden vereist. De wetgever is in deze van oordeel, dat het aan het vrije overleg van partijen dient te worden overgelaten om op het door de wetgever gelegde fundament loonstructuren op te trekken, welke zijn afgestemd op de individuele draagkracht van de verschillende bedrijven.

In het kader van de berekening van het minimumloon wordt in onderstaand box het loonbegrip toegelicht.

¹⁴ P.B. 1972, no. 110, artikel 2 lid 1

Box 2. Loonbegrip

Alle uit de dienstbetrekking voortvloeiende geldelijke inkomsten die een regelmatig karakter hebben en op korte termijn tot uitkering plegen te komen, met uitzondering van:

- a) Verdiensten uit overwerk
- b) Vakantiebijslagen
- c) Winstuitkeringen
- d) Uitkeringen bij bijzondere gelegenheden
- e) Uitkeringen ingevolge aanspraken om na verloop van tijd of onder een voorwaarde één of meer uitkeringen te ontvangen
- f) Vergoedingen voor zover zij geacht kunnen worden te strekken tot bestrijding van noodzakelijke kosten, die de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking heeft te maken
- g) Bijzondere vergoedingen voor kostwinners en gezinshoofden

Daarnaast kan met het bepaalde bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nader te noemen verstrekkingen in natura rekening worden gehouden.

Bron: Landsverordening Minimumlonen (P.B. 1972, no. 110, artikel 7 lid 1)

3.1.1 De minimumlonen van 1972 tot en met 1989

Het minimumloon is in 1972 vastgesteld op NAF 346,40 per maand voor de eerste minimumlooncategorie (Hierna: MLC I). Voor MLC II NAF 249,00 per maand, voor MLC III NAF 209,00 en voor MLC IV NAF 100,00. Herleid naar uurloon uitgaande van een 45-urige werkweek zijn de bedragen per uur voor MLC I NAF 1,78 voor MLC II NAF 1,28 voor MLC III NAF 1,07. Voor MLC IV is gemakshalve het uurloon van NAF 1,00 voor minder dan 22 uur arbeid gehanteerd zoals vermeld in de Landsverordening minimumlonen.

Het minimumloon was in de periode 1972-1990 niet gedifferentieerd naar eilandgebied. De bedragen van het minimumloon voor de verschillende minimumlooncategorieën waren voor alle eilanden van de toenmalige Nederlandse Antillen aan elkaar gelijk.

In 1983 maakte de regering haar intentie kenbaar om rond 1990 te komen tot één minimumloon. Dit impliceerde dat het minimumloon niet meer in categorieën zou worden ingedeeld, doch wel gedifferentieerd per eilandgebied. Sinds 1983 was het beleid van de regering daarom gericht op een gedifferentieerde indexering. Dit beleid is echter alleen toegepast voor de jaren 1983 en 1984. De regering schortte de indexering vanaf 1985 tot en met 1989 op voor alle eilandgebieden; de bedragen van alle categorieën minimumloon waren voor alle eilandgebieden bevroren. Dit vanwege de minder gunstige economische situatie alsmede de geringere stijging van de kosten van levensonderhoud.¹⁵

De regering heeft haar intentie tevens kenbaar gemaakt om categorie III en II gefaseerd te verhogen naar het niveau van categorie II respectievelijk categorie I. In verband met deze gelijktrekking werd een aantal bedrijfstakken overgeheveld van categorie II naar categorie I. Tabel 3.1 toont de herleide bedragen over de jaren 1972 tot en met 1989 voor het minimumloon per uur uitgaande van de voornoemde "normale" werkweek van 45 uren. De percentages in het oranje geven de toename van het minimumloon ten opzichte van het voorgaande jaar weer.

¹⁵ SER (1995), Advies inzake de minimumlonen, d.d. 1 september 1995, ref. nr. 286/95-SER, p.4

Tabel 3.1 Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 1972-1989

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Categorie I	1.78	1.78	1.97	2.39	2.69	2.80	2.96	3.25	3.66	4.20	4.67	4.73	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75
		0.0%	10.6%	21.7%	12.2%	4.1%	6.0%	8.7%	12.8%	14.7%	11.4%	1.3%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Categorie II	1.28	1.28	1.41	1.72	1.93	2.01	2.13	2.34	2.63	3.01	3.36	3.48	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53	3.53
		0.0%	10.8%	21.7%	12.2%	4.1%	6.0%	9.7%	12.8%	14.7%	11.4%	3.7%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Categorie III	1.07	1.07	1.19	1.63	1.62	1.69	1.79	1.96	2.21	2.53	2.82	3.00	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
		0.0%	10.8%	38.9%	-0.2%	4.1%	6.0%	9.7%	12.8%	14.7%	11.4%	6.2%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Categorie IV	1.00	1.00	1.10	1.35	1.52	1.60	1.70	1.85	2.10	2.40	2.70	2.85	2.90	2.90	2.90	2.90	2.90	2.90
		0.0%	10.0%	22.7%	12.6%	5.3%	6.2%	8.8%	13.8%	14.3%	12.5%	6.6%	1.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Data afkomstig van wetgeving, CBS en eigen berekening SER

3.1.2 De minimumlonen van 1990 tot en met 2000

Vanaf 1990 werden de minimumlonen daadwerkelijk gedifferentieerd per eilandgebied. De navolgende analyse is gebaseerd op de bedragen voor het eilandgebied Curaçao. In de periode van 1995 tot en met 2000 zijn de minimumlonen voor alle categorieën opnieuw bevroren. Tabel 3.2 toont het minimumloon per uur herleid van het maandbedrag en uitgaande van een werkweek van 45 uren, voor de jaren 1990 tot en met 2000.

MLC I is in deze periode nominaal met 8% gestegen. Vanaf 1 september 1994 is het minimumloon voor deze categorie bevroren. MLC II is over dezelfde periode nominaal met 23,5% gestegen. MLC III is vanwege de gelijktrekking naar MLC II, nominaal met 32,5% gestegen. Beide categorieën (II en III) zijn vanaf 1 maart 1991 gelijk en zijn eveneens vanaf 1 september 1994 bevroren. MLC IV is nominaal met 13,2% gestegen in de periode 1990 tot en met 2000.

Tabel 3.2 Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Categorie I	4.75	4.75	4.75	4.75	5.13	5.13	5.13	5.13	5.13	5.13	5.13
		0.0%	0.0%	0.0%	8.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Categorie II	3.53	3.53	3.53	3.98	4.36	4.36	4.36	4.36	4.36	4.36	4.36
		0.0%	0.0%	0.0%	12.8%	9.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Categorie III	3.29	3.53									
		7.6%	7.2%								
Categorie IV	3.25	3.25	3.25	3.25	3.50	3.68	3.68	3.68	3.68	3.68	3.68
		12.1%	0.0%	0.0%	0.0%	7.7%	5.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Data afkomstig van wetgeving, CBS en eigen berekening SER

3.1.3 De minimumlonen van 2001 tot en met 2005

Met de inwerkingtreding van Landsverordening van de 27ste juli 2000 houdende wijzigingen van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (P.B. 2000, no. 69) werden de minimumlonen vanaf 1 augustus 2001 uitgedrukt in een minimumloon per uur in plaats van een minimumloon per week/maand. Tevens is door middel van deze Landsverordening een gefaseerde gelijktrekking bewerkstelligd waardoor uiteindelijk één minimumloon per eilandgebied op het niveau van minimumloon categorie I werd gerealiseerd per 1 december 2004. Er is sindsdien geen onderscheid in categorieën en bedroeg het minimumloon voor Curaçao derhalve NAf 5,77 per uur. Het minimumloon van de voormalige categorie I was, zoals eerder vermeld, vanaf 1 september 1994 bevroren op NAf 230,95 per week (= NAf 5,13 per uur bij een 45-urige werkweek). Doordat de minimumlonen vanaf augustus 2001 tegen een 40-urige werkweek¹⁶ werden afgezet in plaats van de 45-urige werkweek lijkt het bedrag per uur hoger te zijn. Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de minimumlonen per uur over de jaren 2001 tot en met 2005.

¹⁶ Mvt (2000), p.2

Tabel 3.3 *Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 2001-2005*

	2001	2002	2003	2004	2005
Categorie I	5.77	5.77	5.77	5.77	5.77
	12.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Categorie II	5.20	5.20	5.49	5.77	
	19.2%	0.0%	6.6%	6.1%	
Categorie III					
Categorie IV	4.16	4.16	4.97	5.77	
	13.0%	0.0%	19.6%	6.6%	

Data afkomstig van wetgeving, CBS en eigen berekening SER

3.1.4 De minimumlonen van 2006 tot heden

In de periode vanaf 2006 is het minimumloon vrijwel jaarlijks geïndexeerd, slechts in 2014 is het minimumloon niet geïndexeerd. In 2008 is het minimumloon zelfs tweemaal verhoogd, per 1 januari 2008 naar NAf 6,35 en per 1 september 2008 met P.B. 2008, no. 68 naar NAf 7,30 waarbij een autonome reële verhoging van de minimumlonen tot stand is gekomen naar aanleiding van een initiatief van de Staten. De indieners verwezen daarbij naar de verhoging van de AOV met 18% per 1 januari 2007. Hierdoor moest de levensconditie van werknemers, die onder de Landsverordening minimumlonen vallen, ook worden verbeterd. De totale gecombineerde verhoging van het minimumloon in 2008 ten opzichte van het jaar 2007 was 18.9%. Tabel 3.4 toont de ontwikkeling van de minimumlonen per uur over de jaren 2006 tot en met 2017. Per 1 januari 2017 is het minimumloon voor Curaçao vergeleken met 2016 met nominaal 9.8% gestegen naar NAf 9,00 per uur.

De toenmalige Minister van SOAW heeft in augustus 2016 door middel van een autonome beslissing met een ministeriële regeling het minimumloon voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2017 tijdelijk verhoogd naar NAf 9,00 per uur.¹⁷ Tevens heeft de toenmalige Minister aangekondigd dat zij het minimumloon verder naar NAf 1.976 per maand (zijnde de armoedegrens voor een alleenstaande met twee kinderen per 1 januari 2015) stapsgewijs zal verhogen in de opeenvolgende jaren tot en met het jaar 2020, wat uitkomt op een minimumloon van NAf 11,41 per uur, uitgaande van een 40-urige werkweek. De Minister heeft destijds kenbaar gemaakt dat er een Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, onderweg was naar de SER voor advies. Het wetsvoorstel is tot op heden niet ontvangen door de SER.

Tabel 3.4 *Ontwikkeling van het minimumloon per uur over de periode 2006-2017*

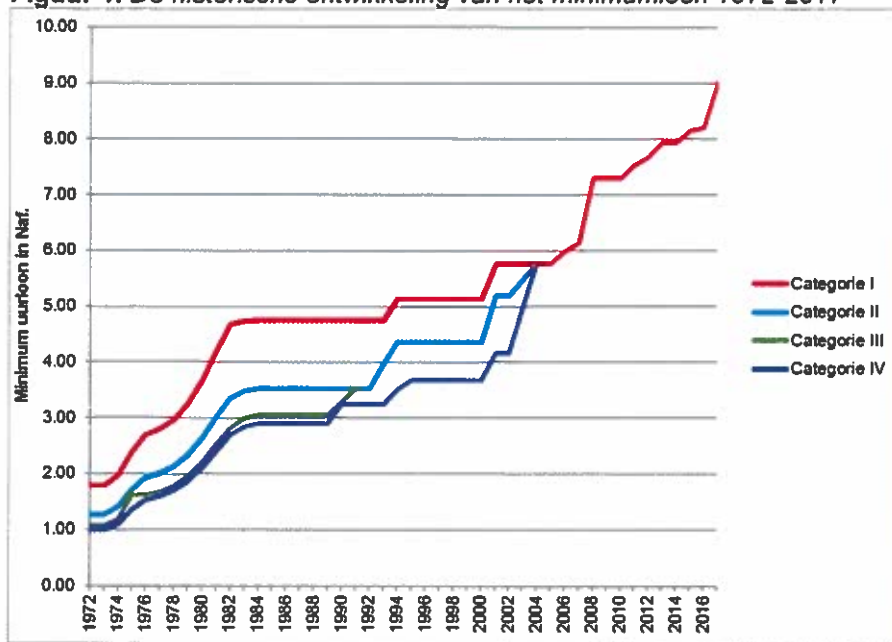
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Minimum uurloon	5.98	6.14	7.30	7.30	7.30	7.53	7.66	7.93	7.93	8.15	8.20	9.00
	3.6%	2.7%	18.9%	0.0%	0.0%	3.2%	2.0%	3.3%	0.0%	2.8%	0.6%	9.8%

Data afkomstig van wetgeving, CBS en eigen berekening SER

Onderstaand grafiek (figuur 1) geeft een beeld van de ontwikkeling van het minimumloon voor Curaçao voor alle categorieën sinds de invoering in 1972 tot en met 2017. De minimumlonen per uur, in de periode vóór de introductie van het uurloon, zijn berekend aan de hand van de minimumlonen per week afgezet tegen een 45-urige werkweek. Vanaf 2001 is het uurloon berekend tegen een 40-urige werkweek.

¹⁷ Zie P.B. 2016, no. 46

Figuur 1: De historische ontwikkeling van het minimumloon 1972-2017



Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

3.2 Het minimumloon en de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud

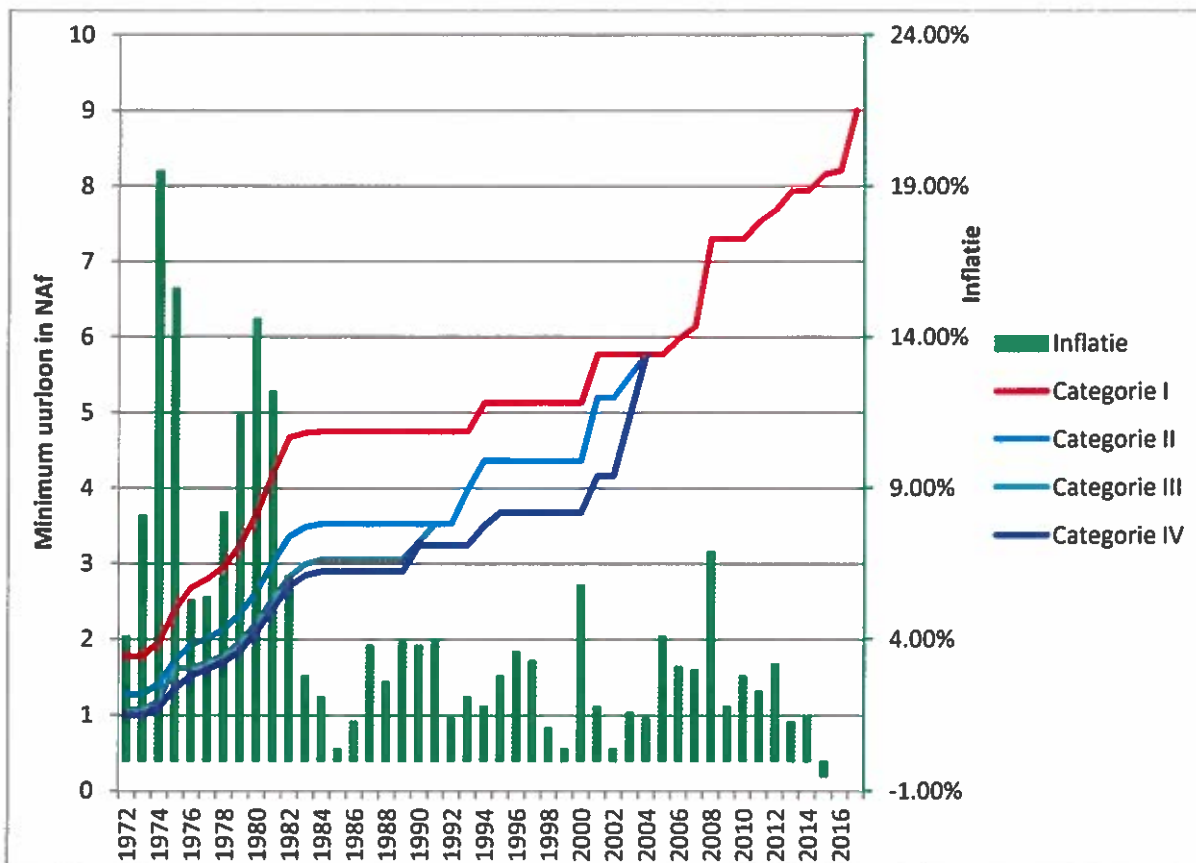
De regering stelt op pagina 2 van de memorie van toelichting van de Landsverordening minimumlonen dat deze landsverordening de werknemer continuïteit van zijn aanspraken zal bieden en hem tevens zekerheid zal verschaffen dat het niveau van het minimumloon regelmatig en volgens een bepaalde methode aan de ontwikkeling der prijzen zal worden aangepast, zodat de werknemer minimaal een loon geniet dat voldoende blijft om in het levensonderhoud te voorzien.

Ook de ILO verdragen betreffende het vaststellen van een minimumloon, stellen dat de minimumloontarieven van tijd tot tijd aangepast dienen te worden, rekening houdend met veranderingen in de kosten van levensonderhoud en andere economische omstandigheden.

Artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen bevat een aanpassingsmechanisme dat de waardevastheid van het minimumloon beoogt te garanderen. De eerste volzin bepaalt (ná wijziging van de oorspronkelijke landsverordening) dat indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt, dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, in vergelijking tot het cijfer voor de maand augustus van het voorgaande jaar is gestegen of gedaald, de Minister, gehoord de Sociaal Economische Raad, bedragen vast kan stellen die met ingang van 1 januari van het daaropvolgend jaar in de plaats treden van de in artikel 9, eerste tot en met vierde lid, genoemde bedragen.

Deze indexatie heeft niet altijd plaatsgevonden, bovendien is het aanpassingsmechanisme ook niet onveranderd gebleven. In de jaren '80 en '90 zijn er periodes geweest waarin de regering gekozen heeft voor een onveranderd minimumloon. Er trad wel inflatie op in die jaren. In onderstaand figuur 2 wordt de ontwikkeling van het minimumloon nu gecombineerd weergegeven met de ontwikkeling van de inflatie.

Figuur 2: Historische ontwikkeling van de inflatie en de uurlonen



Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

In figuur 2 is onder andere duidelijk zichtbaar de autonome verhoging van het minimumloon (op initiatief van de Staten) in 2008, een jaar waarin ook de inflatie relatief hoog was met 6.9%. In de jaren na 2008 is een verdere stijging zichtbaar, met name per 1-1-2017, terwijl de inflatie in 2015 zelfs omsloeg in deflatie.

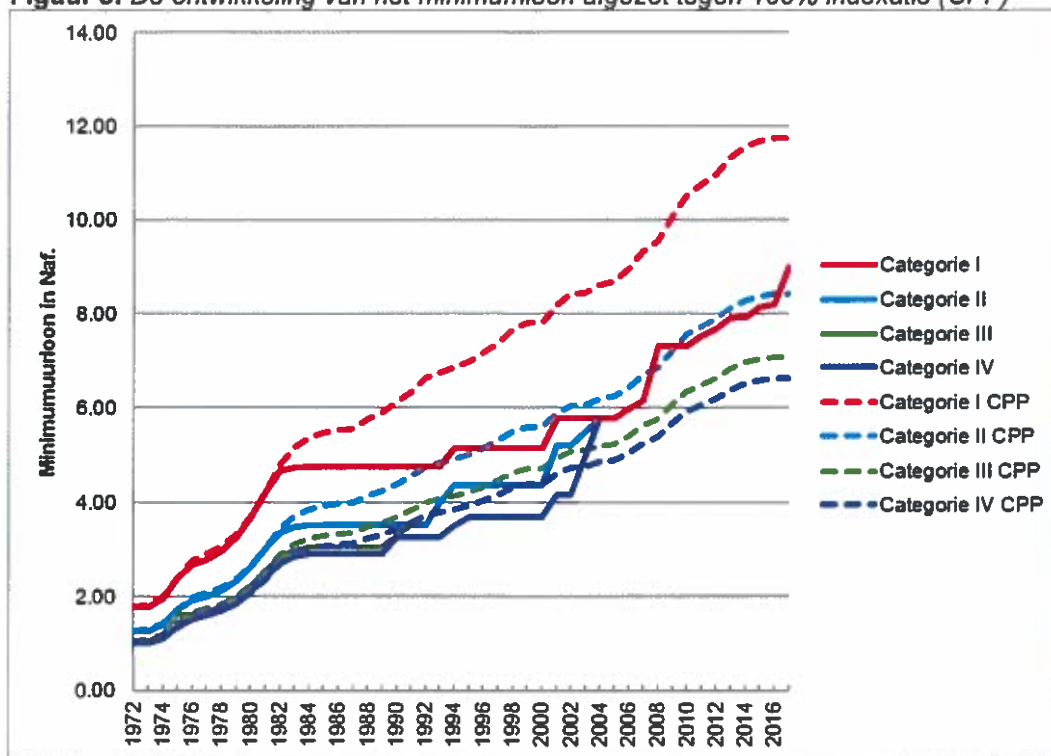
Eén van de vragen die dit opwerpt en die hieronder beantwoord wordt, is: hoe hoog zou het minimumloon nu zijn indien er altijd geïndexeerd zou zijn geweest?

In figuur 3 wordt de feitelijke ontwikkeling van het minimumloon afgezet tegen de hoogte van het minimumloon indien artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen sinds 1972 ieder jaar onverkort zou zijn toegepast, de "Constant Purchasing Power" (hierna: CPP). Bij de berekeningen is uitgegaan van het 12-maands gemiddelde consumentenprijs indexcijfer (CPI) voor augustus van het lopend jaar vergeleken met het 12-maands gemiddelde consumentenprijs indexcijfer voor augustus van het jaar ervoor, zoals berekend door het CBS van Curaçao en op hun website wordt gepubliceerd.¹⁸ Het betreft hier een rekenkundige exercitie die gericht is op het vergroten van het inzicht. Immers zowel de memorie van toelichting van de Landsverordening minimumlonen als ILO Aanbeveling 135 stellen dat de inkomenspositie van de laagstbetaalde werknemer gerelateerd dient te worden aan de sociale en economische situatie van het land in het algemeen en ook aan de inkomenspositie van de totale beroepsbevolking waaronder de arbeidsgeschikte werklozen in het bijzonder.¹⁹

¹⁸ http://www.cbs.cw/website/prices_3214/item/prices-tables_1252.html

¹⁹ Mvt (1971) p.3 en ILO Aanbeveling 135 (1970), paragraaf 3.

Figuur 3: De ontwikkeling van het minimumloon afgezet tegen 100% indexatie (CPP)



Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

De feitelijke ontwikkeling van de verschillende minimumlooncategorieën wordt weergegeven door de ononderbroken lijnen. De stippelijnen geven de ontwikkeling van het minimumloon weer indien de hoogte van het minimumloon jaarlijks volledig zou zijn aangepast aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud conform artikel 13, 1^o lid. Volledigheidshalve zij wederom benadrukt dat het hierbij om een zuiver rekenkundige exercitie gaat die geheel los staat van overige mechanismen die gedurende deze periode feitelijk werden ingezet ter behoud van de koopkracht.

In tabel 3.5 wordt het wettelijk minimumloon (hierna: WML) vergeleken met de CPP per 1 januari 2017 van de voormalige categorieën van het minimumloon, als ware deze voor 100% geïndexeerd.

Tabel 3.5 WML en CPP per 1 januari 2017

	Per uur	
	In Naf	Vershil WML t.o.v. CPP in Naf
WML	9,00	
MLC I CPP	11,75	-2.75
MLC II CPP	8,43	0.57
MLC III CPP	7,09	1,91
MLC IV CPP	6,61	2,39

Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

Het effect op de koopkracht voor werknemers in de categorie I bedrijven, door het bevroren van het minimumloon gedurende de periode 1985-1990 en 1995-2000 en het niet verhogen van MLC I gedurende de periode dat er stapsgewijs één minimumloon per eilandgebied werd geïmplementeerd is duidelijk waarneembaar in figuren 2 en 3. Echter, hierbij dient de opmerking geplaatst te worden dat koopkrachtbehoud niet enkel en alleen via loonindexaties bereikt wordt. Er zijn in de periodes waarin het minimumloon bevroren was wel andere maatregelen getroffen, met name op het fiscale vlak, om de koopkracht van de geraakte groepen zoveel mogelijk te waarborgen.

Zowel uit figuur 3 en tabel 3.5 blijkt dat voor de werknemers, actief in ondernemingen die zouden vallen in de toenmalige MLC II, MLC III en MLC IV, er sprake is van koopkrachtverbetering sinds de invoering van het wettelijk minimumloon. Bij volledige indexatie sinds 1972 van MLC II en MLC III zou het minimumloon NAf 8,43 respectievelijk 7,09 per uur moeten bedragen tegenover het wettelijk minimumloon per 1 januari 2017 van NAf 9,00 per uur, een koopkrachtverbetering. Eveneens zou er bij volledige indexatie sinds 1972 van MLC IV het minimumloon NAf 6,61 per uur moeten bedragen tegenover het WML van NAf 9,00. Eveneens een koopkrachtverbetering van de toenmalige categorie IV voor huishoudelijk personeel.

Uit tabel 3.5 valt af te leiden dat de ontwikkeling van het minimumloon van het voormalig MLC I het meeste verschil vertoont ten opzichte van de CPP voor die categorie namelijk NAf 2,75 per uur, terwijl het voormalig MLC II een relatief beperkt verschil heeft. Dit koopkrachtverlies van MLC I is voornamelijk veroorzaakt door bovenvermelde redenen. Rekening houdend met alleen de kosten van levensonderhoud en conform bovenvermeld rekenkundige exercitie, zou het minimumloon bedrag voor categorie I per 1 januari 2017 NAf 11,75 moeten zijn bij volledige indexatie sinds het jaar 1972. Dit is 34 centen meer (op basis van de huidige indexatie) dan het door de toenmalige Minister van SOAW in 2016 aangekondigd voornemen om het minimumloon verder naar NAf 1.976 per maand (zijnde de armoedegrens voor een alleenstaande met twee kinderen, per 1 januari 2015) stapsgewijs te verhogen in de opeenvolgende jaren. Dat beleidsvoornemen zou resulteren in een minimumloon van NAf 11,41 per uur in het jaar 2020 uitgaande van een 40-uur werkweek. Echter bij beide potentiële uurlonen (11,75 en 11,41) benadrukt de SER dat dit cijfer niet in isolement gezien moet worden maar in de context van alle invalshoeken zoals behandeld in voorliggend adviesdocument, en dat rekening moet worden gehouden met eerder genomen (fiscale) maatregelen ter behoud van koopkracht in de afgelopen decennia. Tot deze fiscale maatregelen kan onder andere het volgende worden gerekend:

- Verkorting van de standaard werkweek van 45-uur naar 40-uur
- Invoering van een hogere belastingvrije voet
- Afschaffing van bepaalde invoerrechten
- Invoering van het concept van een mand van primaire levensmiddelen ('makutu básiko')

Wellicht ten overvloede maar voor de volledigheid wenst de SER hierbij op te merken dat het huidige minimumloon van NAf 9,- per uur juridisch gezien een tijdelijk karakter heeft, totdat de Ministeriele Regeling waarlangs de laatste verhoging tot stand is gekomen permanent wordt gemaakt door middel van een Landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Zo niet dan vervalt de regeling per eind 2017.

Gelet op het onderwerp van indexering van het minimumloon wenst de SER nog de volgende observatie en aanbeveling toe te voegen: de nodige consistentie is geboden in de indexeringsmethode.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek berekent en publiceert maandelijks de gegevens met betrekking tot prijsontwikkeling op Curaçao op twee manieren, te weten:

- 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 12-maands 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.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de prijsontwikkeling in de maand augustus van het in kolom 1 genoemd jaar. In kolom 2 wordt de procentuele toename van het consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het in kolom 1 genoemd jaar ten opzichte van consumentenprijsindexcijfer van de maand augustus van het voorafgaande jaar weergegeven. In kolom 3 wordt de procentuele toename van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het in kolom 1 genoemd jaar ten opzichte van het 12-maands

gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar weergegeven.

Vetgedrukt is aangegeven welke procentuele stijging van het prijsindexcijfer de Minister van SOAW in de jaren 2010 t/m 2015 heeft gehanteerd bij het vaststellen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar. Per 1/1/2014 heeft door te late indiening geen indexatie van het minimumloon plaatsgevonden.

Tabel 3.6: Overzicht prijsontwikkeling in augustus

1	2	3
	Procentuele toename CPI voor de maand augustus t.o.v. de maand augustus van het voorafgaande jaar	Procentuele toename van 12-maands gemiddelde CPI augustus t.o.v. het voorafgaande jaar
2010	3,1%	2,3%
2011	2,9%	2,0%
2012	2,3%	3,3%
2013	0,8%	2,0%
2014	2,8%	1,0%
2015	-0,2%	0,6%

Bij de indexering van het minimumuurloon per 1-1-2011, per 1-1-2012 en per 1-1-2015 heeft de Minister telkens gekozen om de hoogte van de indexatie af te laten hangen van procentuele toename van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus van het lopende jaar vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar.

De indexering van het minimumuurloon per 1-1-2013 is gebaseerd op de procentuele stijging van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het lopende jaar vergeleken met de maand augustus van het voorafgaande jaar.

Ook voor de indexering per 1-1-2016 hanteert de Minister van SOAW de procentuele stijging van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer maand augustus 2015 ten opzichte van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus 2014.

De SER stelt vast dat de Minister van SOAW consequent kiest om de hoogte van de indexatie van het minimumloon af te laten hangen van het type prijsindexcijfer dat de grootste stijging laat zien ten opzichte van het voorafgaande jaar, in plaats van één bestendige lijn te hanteren.

De keuze voor de enkelvoudige maandmethode welke bij de indexering van het minimumuurloon per 1-1-2011, per 1-1-2012 en per 1-1-2015 door de Minister is gehanteerd zou er toe hebben geleid dat er in 2016 geen wijziging van het minimumloon zou hebben plaatsgevonden.

Met het oog op een coherente indexering van het minimumloon dient een beleidskader te worden ontwikkeld met betrekking tot de aanpassing van het minimumloon en het prijsindexcijfer dat wordt gehanteerd bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar. De SER heeft in eerdere advisering telkens aangedrongen op het hanteren van de stijging van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer. Het effect van kortstondige uitschieters is beperkter indien uit wordt gegaan van het 12-maands gemiddelde. De stijging van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer geeft ook volgens het CBS een goed beeld van de lange termijn prijsontwikkeling en wordt daarom door het CBS aangeraden als indexeringsinstrument.

3.3 Het minimumloon en het inkomen / inkomensverdeling

Bij de totstandkoming van deze paragraaf is gebruik gemaakt van de publicatie 'Inkomens en inkomensverdelingen in Curaçao' van het Centraal Bureau van de Statistiek van Curaçao (CBS). Deze publicatie is gebaseerd op het Census thema "inkomen" en biedt door middel van tabellen, figuren en analyses van inkomensrelevante variabelen van de Census 2011, gedetailleerde informatie over het inkomen van personen en van huishoudens.²⁰

Om een algemene indruk te krijgen van de inkomens- en inkomensverdeling in relatie tot het minimumloon zal de hoogte van het minimumloon worden afgezet tegen de ontwikkeling van het gemiddelde inkomen en het mediane inkomen. Het gemiddeld inkomen is het rekenkundig gemiddelde van de waarnemingen. De mediaan is het middelste element in een geordende gegevensverzameling. Voor het gemiddelde inkomen wordt census data gebruikt voor 1992, 2001, en 2011, en wordt er steekproefdata gebruikt uit de Arbeidskrachten Onderzoeken (AKO's) van het CBS voor de jaren 2015, 2016 en 2017. Bij beiden is als grondslag gebruikt het gemiddelde bruto inkomen van de bevolking van 15 jaar en ouder.

Opgemerkt moet worden dat het hier, in tegenstelling tot een Census, gaat om steekproefgetallen die onderhevig zijn aan statistische onzekerheid. Bijvoorbeeld een waargenomen trend hoeft niet een daadwerkelijke toename/afname te weerspiegelen daar elke schatting een betrouwbaarheidsinterval heeft. Dit wil zeggen dat gevonden toe- of afnames niet significant verschillend hoeven te zijn.

Ook de ILO gebruikt de verhouding van het wettelijk minimumloon ten opzichte van het gemiddeld en mediaan loon als referentiekader bij de beoordeling van de hoogte van het wettelijk minimumloon.²¹ De ILO stelt in het Global Wage Report 2008/2009 dat van de landen waarvoor gegevens beschikbaar waren van de hoogte van het wettelijk minimumloon, deze meestal tussen de 35 procent en 45 procent van de gemiddelde lonen bedroeg. Volgens ILO is een minimumloon op 40% van de gemiddelde lonen een nuttig referentiepunt bij het bepalen van het niveau voor een minimumloon. De ILO meldt met betrekking tot de verhouding van het minimumloon en het mediaan loon dat er minder data beschikbaar is over de hoogte van het mediaan loon. De ILO constateert dat van de landen waarvan data over het mediaan loon beschikbaar is, de hoogte van het minimumloon bepaald is op 50 tot 60 procent van het mediaan loon. De ILO nuanceert deze uitspraken direct door te melden dat het zeer ruwe referentieniveaus betreft en dat het niveau van het minimumloon bepaald moet worden door een meer geraffineerde land specifieke analyse.²² Een verdere nuancering van de ILO is dat het gemiddeld- en mediaan loon vertekend worden door degenen die niet voltijds werken.

In 2011 bedroeg het gemiddelde inkomen per persoon NAF 3.023 en het mediane inkomen was NAF 1.836. Het minimumloon per maand op basis van een 40-urige werkweek was in 2011 NAF 1.305 wat overeenkomt met 43.2% van het gemiddeld inkomen en 71.1% van het mediaan inkomen. De verschillende minimumloon categorieën waren in 2011 niet meer van toepassing. In onderstaande tabel 3.7 is een vergelijkbare analyse uitgevoerd voor de Census jaren 1992 en 2001 voor de toenmalige diverse minimumloon categorieën. Bij deze tabel moet worden opgemerkt dat het CBS Curaçao het gemiddeld en mediaan inkomen heeft gepubliceerd en niet het gemiddeld en mediaan loon dat door de ILO is gebruikt.

²⁰ CBS (Cur) 2014 Inkomens en inkomensverdelingen in Curaçao, Publicatierreeks Census 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, Willemstad, december 2014

²¹ ILO 2008, p. 36 en ILO 2012, p. 121

²² ILO 2008, p. 46-47

Tabel 3.7 Minimumloon per maand ten opzichte van het mediane- en gemiddeld inkomen

	1992	2001	2011	2015	2016	2017
Mediaan inkomen ²³	1601	1793	1836	1724	1704	1860
Gemiddeld inkomen ²⁴	2490	2816	3023	2816	2702	2885
MLC I	926	1000	1305	1413	1421	1560
als % van mediaan inkomen	57.9%	55.8%	71.1%	81.9%	83.3%	83.8%
als % van gemiddeld inkomen	37.2%	35.5%	43.2%	50.2%	52.6%	54.0%
MLC II & III	687	901	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
als % van mediaan inkomen	43.0%	50.3%				
als % van gemiddeld inkomen	27.6%	32.0%				
MLC IV	563	721	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
als % van mediaan inkomen	35.2%	40.2%				
als % van gemiddeld inkomen	22.6%	25.6%				

Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

Rekening houdend met het hierboven vermelde ruwe minimumloon referentieniveau van ILO kan worden geconcludeerd dat alleen MLC I voor alle censusjaren (1992, 2001 en 2011) binnen de ILO marge van 35% tot 45% is voor het gemiddeld loon. In het censusjaar 2011 is MLC I zelfs boven het ILO referentieniveau van 40% van het gemiddeld inkomen. De overige MLC II, III en IV zijn in de censusjaren 1992 en 2001 beneden de ILO referentiekader van het gemiddeld loon. In het censusjaar 2011 is door de gefaseerde gelijktrekking en eliminatie van de minimumloon categorieën hierna, alleen één minimumloonniveau ter hoogte van MLC I van toepassing.

Voor het ruwe minimumloon referentieniveau van ILO van 50% tot 60% van het mediaan inkomen, is de MLC I in de censusjaren 1992 en 2001 binnen deze marge en in 2011 is de MLC I boven deze marge namelijk 71.1%. Aan de hand van de ILO maatstaven geeft dit aan dat het minimumloon in het jaar 2011 relatief hoog is. De overige MLC II, III en IV zijn in de censusjaren 1992 en 2001 beneden het ILO referentiekader van het mediaan loon, behalve voor MLC II/III in 2001. Vanaf 2005 kennen we enkel nog MLC I.

Bezien vanuit de invalshoek van de inkomensverdeling in Curaçao is er op basis van deze data dus sprake van een minimumloon op Curaçao wat buiten de aanbevolen bandbreedtes van de ILO valt.

3.4 Het minimumloon en armoede

De doelstelling van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) is aan alle in het beroeps- of bedrijfsleven werkzaam zijnde werknemers, een minimumloon te verzekeren, welke gezien de algehele situatie waarin de volkshuishouding zich bevindt, als een aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstbetrekking verrichte arbeid kan worden beschouwd.²⁵ De regering stelt tevens in de memorie van toelichting dat het minimumloon ten minste voldoende dient te zijn om in het levensonderhoud van de laagst betaalde werknemer te voorzien.²⁶

Ook de ILO stelt dat het belangrijkste doel van het minimumloon is om de laagstbetaalde werknemers te beschermen door hen te verzekeren van een behoorlijke levensstandaard.²⁷

In ILO Aanbeveling 135 wordt gesteld dat voor het vaststellen van het minimumloon, het fundamenteel doel dient te zijn om loontrekkenden de nodige sociale bescherming te geven met betrekking tot een minimaal toelaatbaar loonniveau. Hierin staat tevens als eerste criteria genoemd om de behoefte van arbeiders en hun gezinnen in acht te nemen bij het bepalen van het minimumloonpeil. Volgens ILO zal een "minimum living wage" een gezinshuishouden in staat stellen om aan de armoede te ontsnappen.

²³ CBS (Cur) 2014, p.27

²⁴ CBS (Cur) 2014, p. 27

²⁵ Mvt (1972), p. 5

²⁶ Mvt (1972), p.3

²⁷ artikel 3, sub a, van ILO Verdrag 131 en ILO (2005), p. 40

De berekening van het "minimum living wage" door ILO, resulteert in een bestaansminimum per maand dat is afgeleid van een nationaal of internationaal bepaalde armoedegrens ("poverty line").²⁸

Voor Curaçao is de armoedegrens nationaal bepaald in juli 2008 door CBS Curaçao met behulp van experts van het International Poverty Center en het Institute for Applied Economic Research uit Brazilië, aan de hand van de in de regio meest gebruikte methodologie ter bepaling van armoedegrenzen. Bij het bepalen van deze armoedegrens is door CBS uitgegaan van het minimale inkomensniveau waarbij een huishouden nog net voldoende middelen kan aanschaffen om een gezond leven te kunnen leiden. Deze armoedegrens is bepaald voor een standaard huishouden van 2 volwassenen en 2 kinderen. De armoedegrenzen voor de andere huishoudsamenstellingen zijn vervolgens hiervan afgeleid aan de hand van de schaalfactoren conform de aangepaste OECD equivalentie methode.²⁹ Het enig verschil van de armoedegrens van Curaçao met de berekeningsmethode van ILO, zijn de schaalfactoren van de huishoudsamenstellingen die aan de hand van het uitgavenpatroon van de huishoudens volgens CBS beter aansluit op de westerse gebruiken. In tabel 3.8 zijn de door CBS berekende geïndexeerde armoedegrenzen van 2008 tot en met 2017 verwerkt en waarvan alle data vanaf het jaar 2009 zijn geïndexeerd. De armoedegrens voor een standaard huishouden bedraagt volgens het CBS, op het prijsniveau in 2008, NAf 2.195 per maand en het equivalente geïndexeerd bedrag per 1 januari 2017 is NAf 2.580 per maand. De opbouw van dit bedrag van de nationale armoedegrens bestaat uit voeding (45%), wonen (16%), elektriciteit (6%), water (4%) en overige uitgaven (29%) In deze laatste categorie valt een heel scala aan kostensoorten, maar gedacht dient te worden aan onder andere transportkosten en ziekteverzekering.

Uit tabel 3.8, die in de onderste regel het WML (voormalig categorie I, 40-urige werkweek) vertoont, blijkt dat het minimumloon, over de laatste 9 jaar, voor de alleenstaanden toereikend is om boven de armoedegrens van het CBS te blijven. Op basis van de gegevens van de Census 2011 concludeert het CBS dat een kwart van de huishoudens een inkomen in 2011 heeft welk beneden de armoedegrens ligt.³⁰ Het CBS constateert tevens dat er een duidelijke relatie is tussen huishoudgrootte en huishoudinkomen, en dus de kans om onder de armoedegrens te geraken.³¹ Deze constatering van CBS wordt ondersteund door tabel 3.8 waaruit blijkt dat het minimumloon voor de éénouder-gezinnen met één of meerdere kinderen, onvoldoende is om te kunnen voorzien in de behoefte van de werknemer en zijn of haar gezin. Deze huishoudsamenstellingen (vooral als er meer dan 1 kind aanwezig is) hebben een grotere kans om beneden de armoedegrens te vallen. In alle andere huishoudsamenstellingen is er in principe de mogelijkheid dat beide (of alle) volwassenen economisch actief zijn, en wanneer beide volwassenen het minimumloon genieten, kunnen ze daarmee een huishoudinkomen realiseren dat boven de armoedegrens ligt.

Uit de doelstellingen van het minimumloon kan worden afgeleid dat het minimumloon in principe ten minste gelijk aan, of hoger dan de armoedegrens dient te zijn. In het kader van de relatie tussen het minimumloon en armoedebestrijding dient te worden opgemerkt dat het minimumloon per definitie slechts één onderdeel is van een meer omvattend beleid gericht op het bestrijden van de structurele armoede voor de gehele bevolking. Ervan uitgaande dat de landsverordening strikt wordt nageleefd, zullen alleen werknemers in de formele economie profiteren van de inkomensbescherming die de Landsverordening minimumlonen beoogt te bieden. Overigens constateert de SER, dat de bedragen van de pensioenen voor AOV/AWW en de bedragen voor onderstand, lager zijn dan de armoedegrens. Hier wordt in paragraaf 3.5 nadere aandacht aan besteed.

²⁸ ILO Social Justice and Growth: The role of the minimum wage (2012), p. 119

²⁹ CBS 2008 - Modus, p 19-21

³⁰ CBS (Cur) 2014, p. 93 - Inkomens en Inkomensverdeling

³¹ CBS (Cur) 2014, p. 97 - Inkomens en Inkomensverdeling

Tabel 3.8 Armoedegrenzen en wettelijk minimumloon per maand (Curaçao)

	1-Jul-08	1-Jan-10	1-Jan-11	1-Jan-12	1-Jan-13	1-Jan-14	1-Jan-15	1-Jan-16	1-Jan-17
Two adults and two children	2195	2324	2389	2444	2522	2555	2593	2580	2580
One person household	1045	1107	1138	1164	1201	1217	1235	1229	1229
Two adults	1568	1660	1706	1745	1801	1824	1851	1842	1842
One adult with one child	1359	1438	1478	1512	1560	1580	1604	1596	1596
One adult with two children	1672	1770	1820	1862	1922	1947	1976	1966	1966
Two adults with one child	1881	1991	2047	2094	2161	2189	2222	2211	2211
Three adults	2090	2213	2275	2327	2401	2432	2468	2456	2456
Minimumloon per maand (WML)	1064	1265	1305	1331	1374	1374	1413	1421	1560

Data afkomstig van CBS. Maandlonen zijn gebaseerd op een 40-urige werkweek.

De informatie uit tabel 3.8 kan ook grafisch weergegeven worden, zoals in onderstaand Diagram 1.

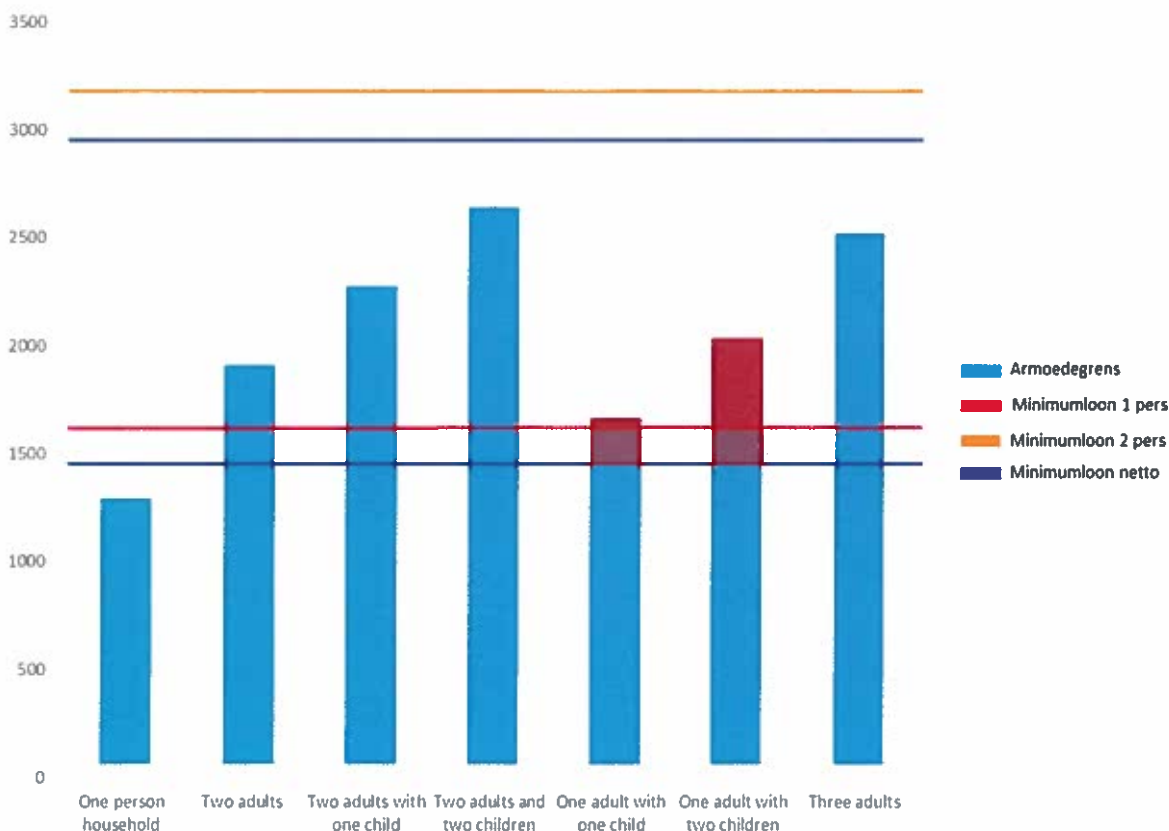


Diagram 1: Armoedegrenzen in 2017 per huishoudtype en het bruto en netto wettelijk minimumloon per maand voor 1 en voor 2 volwassenen. (Op basis van een 40-urige werkweek).

In diagram 1 ziet u in de blauwe staven de armoedegrenzen die bij dat huishoudtype hoort, bijvoorbeeld NAf 1.842 voor twee samenwonende volwassenen. De rode en de oranje horizontale lijn geven het

minimumloon per maand weer voor respectievelijk 1 of 2 volwassenen. Het uitgangspunt is dat elke volwassene kan werken en dus het minimumloon zou kunnen verdienen (werkeloosheid daargelaten, maar dat is een ander beleidsgebied dan het bezien van het minimumloon vanuit de invalshoek van armoedebestrijding). Zolang de blauwe staven de rode of oranje lijn niet doorbreken (afhankelijk van het aantal volwassenen in het huishouden), is het minimumloon dus afdoende om niet in armoede te geraken.

Daarom maakt diagram 1 dus visueel goed duidelijk dat er bij 5 van de 7 huishoudtypes geen problemen zijn vanuit armoedeperspectief. De twee huishoudtypes die, ondanks het minimumloon, toch in armoede verkeren zijn de alleenstaande ouders met één of twee kinderen. Bij meer dan twee kinderen wordt de situatie natuurlijk alleen maar schrijnender. De tekorten van die huishoudtypes worden met het rood gearceerde deel aangegeven.

Wel moet worden opgemerkt dat bij huishoudens met twee volwassenen en kinderen, de randvoorwaarden gecreëerd moeten zijn om beide volwassenen daadwerkelijk te laten werken. Bij deze randvoorwaarden kan gedacht worden aan bijvoorbeeld betaalbare kinderopvang, betaalbaar openbaar vervoer, etc.

Tot slot is in dit diagram ook nog een bruto-netto correctie weergegeven. Op alle andere plekken in dit adviesdocument wordt gesproken over het bruto minimumloon, bijvoorbeeld voor internationale vergelijkingen. Elk land heeft immers haar eigen unieke fiscale regels. Maar bij de armoedegrenzen, die uitgaan van netto bedragen (vrij besteedbaar maandelijks inkomen) moeten we ook uitgaan van het netto minimumloon. Per persoon is dat in 2017 een bedrag van NAF 1.455. * Overigens doet deze correctie geen afbreuk aan de conclusie die uit diagram 1 wordt getrokken.

** Berekening: uitgaande van het minimum aan secundaire arbeidsvoorwaarden en de premietarieven van 2017 vertaalt NAF 1.560 bruto zich naar NAF 1.390 netto, door de inhoudingen van de AVBZ premie (1.5%), de BVZ premie (4.3%) en het werknemersdeel AOV premie (6.5%) na correctie op de AOV van NAF 17.23. Echter hieruit moet de BVZ premie worden weggelaten omdat er in de berekening van de armoedegrens al rekening is gehouden met een netto bijdrage aan de ziektekostenpremie.³² Resultante is NAF 1.455*

In deze context is het wenselijk om te beschikken over de beleidsnotities van de regering op het gebied van armoedebestrijding, en de rol van het minimumloon daarbinnen. Echter bij het uitbrengen van dit initiatiefadvies heeft de SER dit beleid nog niet mogen ontvangen. In samenwerking met het CBS heeft de SER wel een eerste aanzet gedaan om te komen tot een 'Armoedekaart'. Dat wil zeggen, zicht op vragen als:

- Hoeveel huishoudens bevinden zich onder de armoedegrens?
- Wat is hun huishoudtype en wat is hun primaire inkomstenbron?
- Hoeveel van de minimumloners bevinden zich nog onder de armoedegrens?, en
- Hoe verhoudt zich dat tot het aandeel (binnen de armoedige huishoudens) van diegenen die moeten overleven van enkel een ouderdomspension (AOV uitkering), of van een onderstandsuitkering?

Onderstaande tabel 3.9 geeft hier een eerste blik op:

³² MODUS, #3, jaargang 8, pagina 25. "Berekening van de armoedegrens" door Francis Vierbergen.

Tabel 3.9 – Huishoudens onder de armoedegrens, verdeeld per huishoudtype en primaire inkomstenbron

The number of private households from which the total net household income is below the poverty line is: 18,673
31.92% in percent:

Net Household Income below Poverty Line ²⁾ (Preliminary Results)					
Number of Households beneath Poverty Line	No	Yes	Not Reported	Total	Median ³⁾
In Amounts	36,500	18,673	3,329	58,502	1148
In Percentages	62.4%	31.9%	5.7%	100.0%	

AKO 2017¹⁾ CBS

Net Household Income below Poverty Line ²⁾ (Preliminary Results)						
Household Composition	No	Yes	Not Reported	Total	Poverty Line 2017	Median ³⁾
Two adults and two children	2,643	750	250	3,643	2579	1,692
One person household	8,002	5,540	1,292	14,834	1228	862
Two adults	10,196	4,013	596	14,805	1842	1,430
One adult with one child	732	678	190	1,600	1596	952
One adult with two children	238	357	179	774	1965	1,115
Two Adults with one child	2,887	1,250	179	4,316	2210	1,459
Three adults	4,554	1,726	60	6,340	2456	1,628
Other types of Household Types	7,248	4,359	583	12,190	-	-
Total	36,500	18,673	3,329	58,502		

AKO 2017¹⁾ CBS

Net Household Income below Poverty Line 2017 ²⁾ by Source of Primary Income of the head of household (Preliminary Results)						
Household Composition	Labour/ Business	AOV/Pension	AWW pension	Welfare	Other	Total
Two adults and two children	464	214	0	36	36	750
One person household	462	4524	62	338	154	5540
Two adults	1,058	2522	54	271	108	4013
One adult with one child	515	54	0	54	54	677
One adult with two children	238	59	0	30	30	357
Two Adults with one child	506	387	0	178	179	1250
Three adults	535	833	0	149	209	1726
Other types of Household Types	1,758	1376	104	525	597	4360
Total	5,536	9,969	220	1,581	1,367	18,673

CBS

Net Household Income below Poverty Line 2017 ²⁾ by Source of Secondary Income of the head of household (Preliminary Results)								
Household Composition	Labour/ Business	AOV/Pension	AWW pension	Welfare	No Income	NA	Other	Total
Two adults and two children	-	36	0	0	678	0	36	750
One person household	61	554	62	31	62	4770	0	5540
Two adults	136	380	108	0	3254	27	108	4013
One adult with one child	27	0	0	54	596	0	0	677
One adult with two children	30	0	0	0	297	0	30	357
Two Adults with one child	-	89	0	30	982	0	149	1250
Three adults	30	119	0	0	1369	30	178	1726
Other types of Household Types	207	343	71	33	3216	104	386	4360
Total	491	1,521	241	148	10,454	4,931	887	18,673

CBS

Voetnoten van het CBS bij deze tabellen:

¹⁾ Net Household Income data from AKO 2017 which is sample based (unlike the Census 2011). There is a % degree of uncertainty regarding the extrapolated totals which still has to be calculated.

²⁾ CBS has determined the povertyline per 1 July 2008. All data from the following years are calculated by indexing with the inflationrate of the former year (december); In order to take into account differences in household types the OECD equivalence method is used. (Scale factors: First Adult gets the factor of 1, an additional adult gets factor 0.5 and an additional child (age <18) gets factor 0.3). The poverty line is necessary net monthly income (see CBS publication- Inkomens en Inkomensverdelingen from 2014 for details)

³⁾ Median Household Income of Households under the poverty line 2017 corresponding with their specific household type

Uit bovenstaande tabellen kan bijvoorbeeld het aandeel van de éénouder-gezinnen in de groep armoedige huishoudens worden afgeleid. Indien de categorieën van 1 kind en 2 kinderen worden opgeteld, hebben we het dan over 678+357=1.035 huishoudens, wat zich vertaalt tot 5.5% van alle armoedige huishoudens. In de tweede tabel, waarin het mediaan inkomen is weergegeven per huishoudtype -voor die subset die in armoede verkeert - wordt ook bij benadering het armoedegat zichtbaar door het mediaan inkomen te vergelijken met de bijbehorende armoedegrens.

Kijkend naar de verdeling over de primaire inkomstenbronnen zien we dat bij 53% van de armoedige huishoudens (9.969) het hoofd van het huishouden primair afhankelijk is van de AOV (Algemene Ouderdom Verzekering). Daarnaast is vanuit SOAW ook bekend dat er maandelijks ongeveer 10.500 individuele AOV-gerechtigden zijn die de 'hardheidstoelag' van Naf 130 per maand ontvangen. De

cijfers doen vermoeden dat er in de genoemde 9.969 AOV-huishoudens meer dan 10.500 AOV-gerechtigden wonen (denk aan twee getrouwde gepensioneerden) en er dus een aantal mensen zijn die onterecht de toeslag van NAf 130 mislopen (niet hebben aangevraagd).

Tevens zien we in tabel 3.9 dat 29.6% van de armoedige huishoudens primair afhankelijk is van inkomsten uit loon of handel. Binnen die groep van 5.536 huishoudens vertegenwoordigen de éé noudergezinnen 13.6%, met een absoluut aantal van 515+238=753 huishoudens.

Vervolgens kijken we naar de armoedegrens voor een alleenstaande, omdat lonen en uitkeringen per individu worden betaald en niet per huishouden. Anno 2017 bedraagt die armoedegrens voor een alleenstaande NAf 1.229 netto per maand. In onderstaande tabel vergelijken we deze grens met de door de overheid gecontroleerde inkomens in 2017 en meten we het armoedegat.

Tabel 3.10 – Armoedegrens voor alleenstaande in 2017, afgezet tegen primair inkomen

	Armoedegrens	Maandinkomen	Verschil (armoedegat)
Minimumloon	NAf 1.229	NAf 1.560	(NAf 331) overschot
AOV	NAf 1.229	NAf 862	NAf 367
AWW	NAf 1.229	NAf 534	NAf 695
Onderstand	NAf 1.229	NAf 325	NAf 904

Het moge duidelijk zijn dat dit een goede blik geeft op de sociale problematiek. Echter er moeten een aantal opmerkingen geplaatst worden bij deze tabel, om verkeerde interpretaties te voorkomen.

1. De armoedegrens is een netto maandbedrag, het minimumloon is bruto. Na correcties zou voor vergelijkingsdoeleinden hier een nettoloon van NAf 1.455 per maand moeten worden gehanteerd, wat een overschot geeft van NAf 226 en geen NAf 331. (De bruto-netto berekening is eerder in dit hoofdstuk al aan de orde geweest).
2. De AOV uitkering wordt pro rato gekort indien de ontvanger niet zijn of haar gehele volwassen leven op Curaçao ingeschreven is geweest. Om het effect van de proratering te meten heeft de SER berekend wat het gemiddeld maandbedrag is wat een AOV-gerechtigde elk jaar ontving, in 2016 was dat NAf 656,- Dit duidt dus op een hoger armoedegat, behalve voor die gevallen waar het effect van de proratering teniet wordt gedaan door een secundair ouderdomspensioen (zoals een AOW uitkering uit Nederland voor de jaren die de uitkeringsgerechtigde daar ingeschreven heeft gestaan). Overigens is ook de volle AOV van NAf 862 plus de toeslag van NAf 130 (samen NAf 992) onvoldoende om boven de armoedegrens van een alleenstaande te geraken. Voor twee samenwonende gepensioneerden is een dubbele (volle) AOV plus tweemaal de toeslag tezamen wel afdoende om boven hun grens van NAf 1.842 te geraken.

Een verdere onderzoek verdieping zou nog mogelijk en/of wenselijk kunnen zijn om te meten in hoeverre armoedige huishoudens over vermogensbestanddelen beschikken (zoals een eigendomshuis) waardoor zij niet alle woonlasten hoeven op te brengen waarmee rekening was gehouden bij de totstandkoming van de armoedegrens.

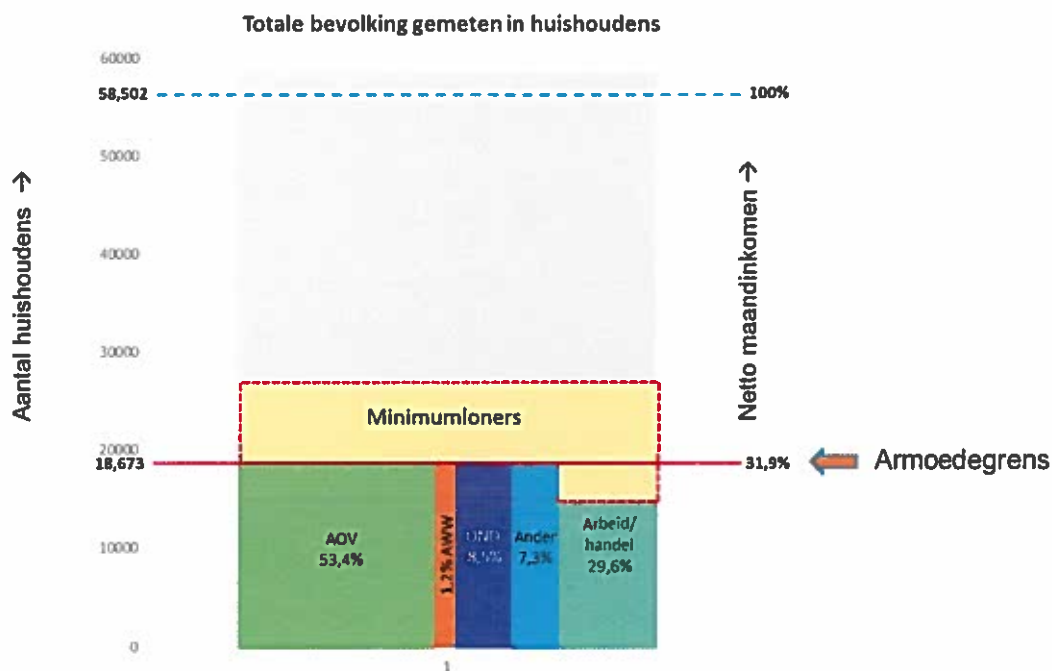
3. Het bedrag voor de AWW (Algemene Weduwen en Wezen uitkering) is een gemiddelde en heeft nuancering, de hoogte van de individuele uitkering is afhankelijk van de leeftijd van de weduwe/weduwnaar, en in het geval van wezen, afhankelijk van de leeftijd van de wees en of het een halve wees of volle wees betreft. Voor wezen zijn er drie leeftijdscategorieën, te weten 0 t/m 9 jaar, 10 t/m 14 jaar, en 15 t/m 24 jaar.

Het getoonde bedrag van NAf 534 voor de AWW is het door de SER berekende gemiddelde maandbedrag per ontvanger in 2016. Er is geen overlap tussen de AOV en de AWW. Een weduwenpensioen eindigt bij de leeftijd van 64 jaar en is van 58 t/m 64 jaar gelijk aan de hoogte van de AOV, die op de 65^e verjaardag ingaat. Een wezenpensioen is aanzienlijk lager dan een weduwenpensioen, echter wezen worden nog door volwassenen onderhouden, of

kunnen als ze wat ouder zijn ook gaan werken. Toegang tot de arbeidsmarkt is moeilijker voor weduwen, zeker voor de ouderen onder hen. (Dat geldt niet specifiek voor weduwen maar voor alle oudere werkzoekenden).

4. De onderstand verschilt tussen alleenstaanden en gehuwden. De SER heeft de gemiddelde uitkering per ontvanger per maand berekend, dit bedrag NAf 347 in 2016 (inclusief kinderbijslag). Een alleenstaande onderstandontvanger krijgt NAf 325 per vier weken. Dit duidt er op dat het merendeel van de onderstandontvangers alleenstaande is of in ieder geval dat zij een gehuwd/samenwonende status niet registreren, want dat leidt tot een lagere gecombineerde maanduitkering dan welke geldt voor twee alleenstaanden.
5. Onderstand gerechtigden (en wellicht ook anderen; dit is nog niet geheel in kaart gebracht) hebben recht op diverse subsidies die voor hen het netto effect van het armoedegat verkleinen. Er zijn stellingen (waaronder het IMF in 2016) die erop wijzen dat het cumulatieve effect van die subsidies zo groot is dat deze voor de subsidieontvangers het armoedegat geheel dicht, en ook de prikkel tot het verrichten van formeel geregistreerd werk te klein maakt. De SER heeft hier nog geen uitgebreide cijfermatige analyse van kunnen verkrijgen, maar er zijn volgens het ministerie van SOAW ten minste subsidies mogelijk voor: huur, water, elektra, vrijstelling van afvalstoffenheffing, kledinggeld, AOV toelage, rechtskundige bijstand, dieetkosten, transport, en voeding. Hier dient overheid breed zicht op te komen, waarbij ook de ministeries OWCS (Onderwijs) en GMN (Gezondheidszorg) een rol spelen.
6. Gerelateerd aan bovengenoemd punt over de aanvullende subsidies, wat al bekend is op basis van SOAW data over de periode 2007-2017: ongeveer 20% van de onderstandtrekkers krijgt een water en elektra subsidie, die in 2016 gemiddeld 79 gulden per maand bedroeg. Daarnaast krijgt ongeveer 10 á 12 % van de onderstandtrekkers (verschilt per jaar) een FKP (volkshuisvesting) huursubsidie, die in 2016 gemiddeld 59 gulden per maand bedroeg.

Diagram 2 Huishoudens onder de armoedegrens uitgesplitst naar primaire inkomstenbron van het hoofd van het huishouden (2017)



De cijfers uit tabel 3.9 zijn in bovenstaand diagram 2 visueel in beeld gebracht. Daarbij valt het volgende op:

- 31.9% van het totaal aantal huishoudens op Curaçao bevindt zich onder de armoedegrens;
- Ruim de helft van de armoedige huishoudens is primair afhankelijk van een ouderdomspensioen (de AOV uitkering);
- 8.5% van de armoedige huishoudens is primair afhankelijk van de onderstand;
- Het merendeel van de minimumloners leeft boven de armoedegrens;
- 29.6% van de armoedige huishoudens is afhankelijk van arbeid of handel als inkomstenbron, maar verdient daar niet genoeg mee om boven de armoedegrens te geraken. Binnen deze groep van 5.536 huishoudens vertegenwoordigen de éénoudergezinnen 13.6%. Het meest voorkomende huishoudtype in deze subset (1.758 huishoudens) valt in de categorie 'Other', te weten de samengestelde huishoudens waarbij meerdere familieleden betrokken zijn. Denk aan ooms, tantes, inwonende grootouders, etc.

Tot slot, het is voor het duiden van diagram 2 ook relevant om te weten hoeveel minimumloners er zijn op Curaçao. Op basis van de laatste drie Arbeidskrachten Onderzoeken van het CBS blijkt het volgende:

Tabel 3.11 – Zicht op het aantal minimumloners

Bruto Inkomen in relatie tot het minimumloon	AKO 2015	AKO 2016-II	AKO 2017-I
	N=57,561*	N=59,325*	N=61 059*
Ja, ontvangt het minimumloon	15.0%	16.0%	14.0%
Nee, lager dan het minimumloon	9.5%	8.1%	10.5%
Nee, hoger dan het minimumloon	68.7%	70.3%	68.1%
Weet niet	5.0%	3.8%	5.0%
Onbekend	1.8%	1.8%	2.4%
Totaal	100%	100.0%	100%

**Het aantal werkenden waarvan hun hoogste (primaire) inkomen afkomstig is uit arbeid/bedrijf*

Bron: CBS, Labour Force Survey 2015,2016-II, 2017-I

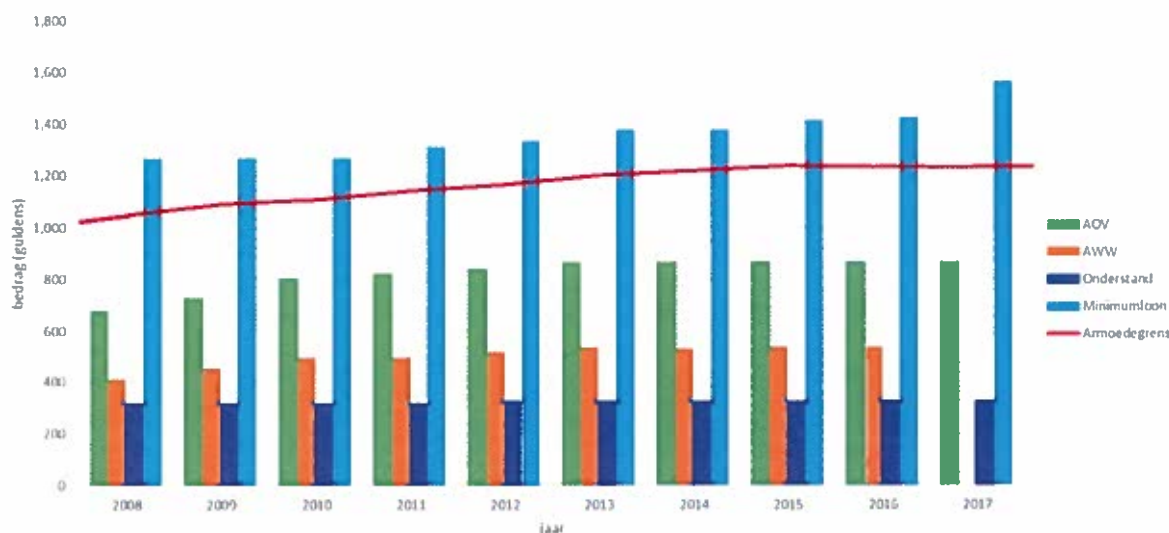
Dit vertaalt zich in 2017 naar 8548 minimumloners en naar 6411 mensen die aangeven minder dan het minimumloon te verdienen. Bij deze laatste groep valt uit de cijfers en de vraagstelling van het gedane onderzoek niet af te leiden in hoeverre de verklaring hem zit in het verrichten van parttime werk versus het verrichten van arbeid tegen uurloon wat (illegaal) onder het minimumloon zit.

3.5 Historische ontwikkeling van andere door de overheid gecontroleerde inkomstenbronnen (de AOV, de AWW en de Onderstand)

Zoals de SER in de afgelopen jaren meermalen gesteld heeft, dient een beleidsmatige discussie over het minimumloon gezien te worden vanuit de bredere context van alle inkomens die door de overheid worden gecontroleerd. Het is aannemelijk en verdedigbaar dat alle inkomens types waar de overheid controle over heeft, op een eenduidige wijze ontwikkeld worden. Bijvoorbeeld door dezelfde indexeringsmethode (en frequentie) te hanteren voor alle inkomens types. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid en solidariteit is het moeilijk verdedigbaar om een bepaalde groep burgers een koopkrachtstoename te gunnen, terwijl een andere groep die niet krijgt. Zeker niet als die andere groep al in een diepere armoede verkeert dan de eerstgenoemde groep (zie ook hoofdstuk 3.4).

Het is zaak om de ontwikkeling van het minimumloon over de jaren heen af te zetten tegen de ontwikkeling van de andere door de overheid gecontroleerde inkomens zoals de AOV, AWW en de onderstand. Onderstaand figuur 4 geeft dit weer voor de periode 2008-2017, waarbij tevens de armoedegrens voor een alleenstaande is getoond. Lonen en uitkeringen komen immers ten goede aan individuen en niet aan huishoudens.

Figuur 4: Ontwikkelingen 2008-2017 van de door de overheid gecontroleerde inkomens versus de armoedegrens voor een alleenstaande.



Bron: SER research op basis van SVB jaarverslagen, SOAW data, en CBS data

Zoals figuur 4 weergeeft is voor een alleenstaande het bruto minimumloon vanaf 2008 altijd hoger geweest dan de armoedegrens. Er zijn geen armoedegrenzen beschikbaar van vóór het jaar 2008. De overige inkomstenbronnen zijn nimmer afdoende geweest om uit de armoede te ontsnappen. Deze tekortschietsing ligt deels in de financieringskosten die gemoeid zouden zijn met de overbrugging van het gat – met name voor de AOV, gegeven de toegenomen vergrijzing in de laatste twintig jaar.

Uit figuur 4 blijkt een armoedegat, zijnde het verschil tussen de rode lijn en de hoogte van de gekleurde staven. De diepte van het armoedegat verschilt dus per primaire inkomstenbron.

Ter nuancering van dit armoedegat is er nog een noemenswaardige observatie die staat in het IMF Country Report 2016. Daarin stelt het IMF dat de gezamenlijke voordelen die onderstand trekkers in Curaçao krijgen, meer dan 100% zijn van het bedrag van het minimumloon. Deze voordelen bestaan onder andere in de vorm van huursubsidies, gratis gezondheidszorg en de subsidies voor water en elektra. Hiermee wordt het armoedegat kleiner³³. De SER beschikt niet over de gegevens of de bron waarop het IMF bovenstaand standpunt baseert. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te (laten) doen naar de hoogte, reikwijdte en criteria voor de genoemde subsidiesoorten (overheidsbreed) en de mate waarin deze het armoedegat verkleinen.

In eerdere advisering van de SER met betrekking tot het minimumloon heeft de SER telkens gewezen op de noodzaak om besluitvorming hieromtrent in de bredere maatschappelijke en economische context te plaatsen. De SER acht het nog immer noodzakelijk dat door de regering een verfijning van het beleid inzake de hoogte en de wijze van aanpassing van het minimumloon en de andere door de overheid gecontroleerde inkomens plaatsvindt.

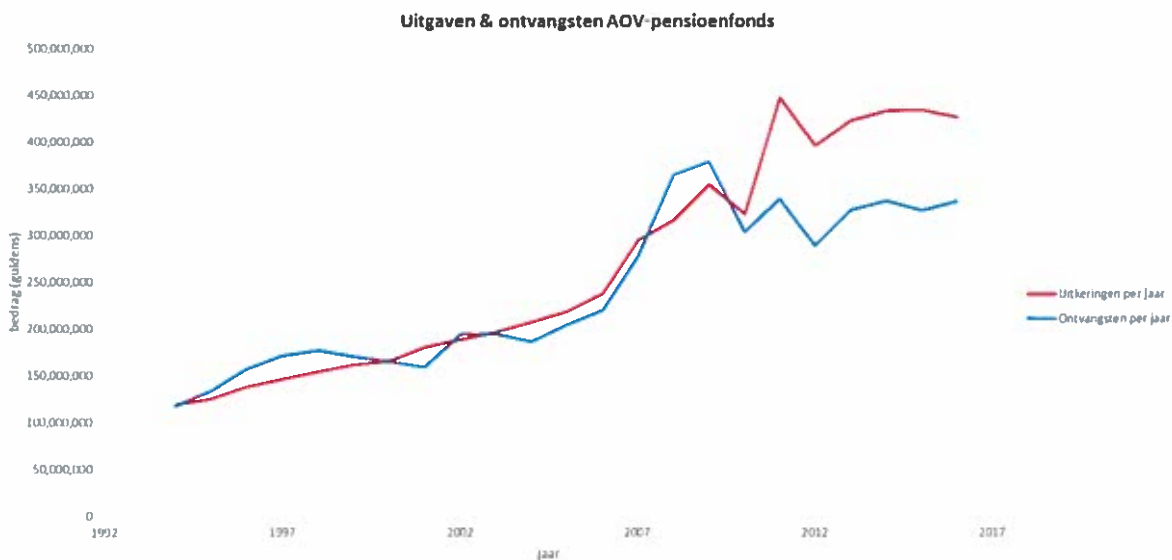
In dit kader verwijst de SER naar de aanpassingsbepaling opgenomen in artikel 7, derde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no 83, zoals gewijzigd) en artikel 11, achtste lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezen verzekering (P.B. 1965, no. 194). In deze artikelen wordt bepaald dat er jaarlijks per 1 januari aanpassingen doorgevoerd zouden moeten worden op basis van het percentage van de reële economische groei. Wellicht heeft de regering voor dit aanpassingsbeleid gekozen op basis van de korte termijn houdbaarheid van de sociale fondsen, maar op de middellange termijn zal dit de armoede voor de getroffen groepen enkel doen vergroten. Het nu vigerende aanpassingsbeleid staat niet gelijk aan indexatie ter behoud van koopkracht. Toepassing van deze bepaling heeft als gevolg dat in toekomstige jaren waarin de

³³ Het rapport "Rumbo pa trabou" uit 2005 van o.a. DEZ (nu MEO) trekt een vergelijkbare conclusie. Deze werden overigens deels weerlegd door een rapport van de BNA (nu CBCS) uit 2008, over Reservation Wage.

economische groei nihil is maar de inflatie meer dan nul procent is, de koopkracht van degenen die een AOV of AWW uitkering ontvangen achteruitgaat, met alle nadelige gevolgen van dien voor hun welzijn en voor de economie in het algemeen.

De SER is zich ook terdege bewust van de financiële impact die aanpassingen in de AOV zouden kunnen hebben. Het AWW fonds is veel kleiner en de premie-inkomsten dekken daar wel de uitgaven – in 2016 waren de AWW ontvangsten 22.4 miljoen en de uitgaven 19.7 miljoen. Bij de AOV is een groot financieringstekort ontstaan, wat noodgedwongen uit de Algemene middelen van de Landsbegroting gedekt zal moeten worden. Uit onderstaand figuur 5 blijkt dat de laatste jaren de AOV uitgaven de inkomsten overstijgen met ongeveer 100 miljoen gulden per jaar.

Figuur 5 – Uitgaven en ontvangsten van het AOV fonds

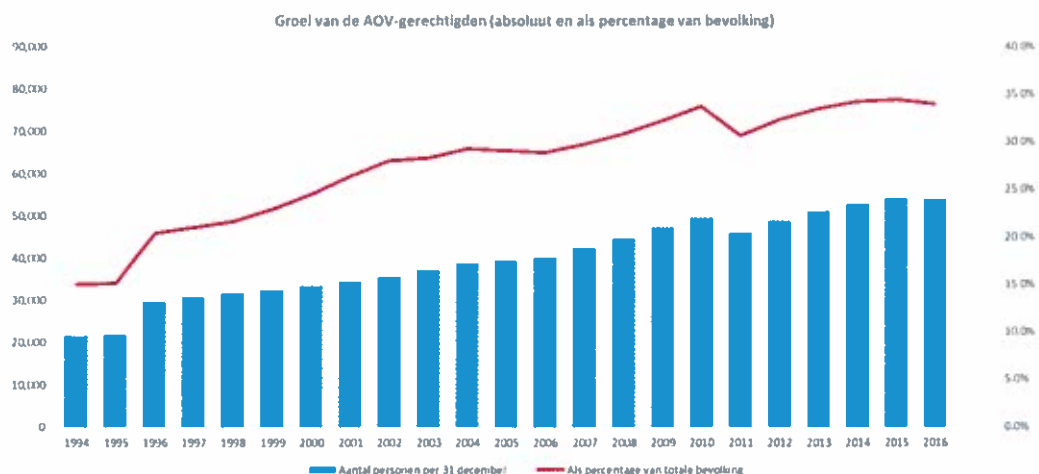


Bron: SER research op basis van SVB jaarverslagen

De oorzaak van deze financiële situatie op het gebied van de AOV ligt in de vergrijzing van de bevolking. Dit fenomeen speelt al zeker twintig jaar, er is meermalen voor gewaarschuwd, maar de genomen maatregelen zijn niet afdoende gebleken.

Een en ander wordt duidelijk zichtbaar in figuur 6. Hierin wordt uitgebeeld dat het aantal AOV gerechtigden is gestegen van 21.709 per eind 1994 naar 53.969 per eind 2016. Echter aangezien de bevolking ook gegroeid is in die periode, is het zuiverder om de ontwikkeling weer te geven van de omvang van de groep AOV-gerechtigden als percentage van de totale bevolking. Die ontwikkeling in cijfers gevat is dan: van 15% per eind 1994, naar 34% per eind 2016.

Figuur 6 – De vergrijzing in beeld



Bron: SER research op basis van SVB jaarverslagen en CBS data

3.6 Het minimumloon en de economie

De algemene ontwikkeling van de economie is één van de elementen die volgens ILO Aanbeveling 135 en de regering³⁴, betrokken dient te worden bij de bepaling van de hoogte van het minimumloon. In artikel 3, sub f, van ILO aanbeveling worden economische factoren, zoals de eisen van economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de wenselijkheid een ruime werkgelegenheid te scheppen en te handhaven expliciet genoemd. Deze economische factoren worden in de navolgende sub paragrafen behandeld.

3.6.1 Ontwikkeling van de economie

De ontwikkeling van de economische groei is tevens een factor die van belang is in verband met de aanpassing van het minimumloon. De ILO stelt dat, onder andere in Frankrijk, bij aanpassingen van het minimumloon groeitrends in aanmerking worden genomen om de herverdeling van de voordelen van economische groei te bevorderen.³⁵

De mate van reële economische groei wordt onder andere weergegeven in de ontwikkeling van het reële bruto binnenlands product (BBP) of in het Engels Gross Domestic Product (GDP). Het nominale GDP is de totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde finale goederen en diensten gedurende een jaar, terwijl het reële GDP gelijk is aan het nominale GDP die gecorrigeerd is voor inflatie. Er zijn drie manieren om de economische groei van een land te meten:³⁶

1. Reële GDP groei
2. Reële GDP per capita - groei
3. Arbeidsproductiviteit

Het reële GDP geeft de omvang van de economie aan, terwijl het reële GDP per capita de mate van toename van de welvaart van een land aanduidt. Het GDP per capita is het GDP per hoofd van de bevolking, ofwel per geregistreerde inwoner van een land waarbij de groei doordat er simpelweg meer mensen zijn, wordt genegeerd. Let wel op het feit dat de GDP per capita geen inzicht geeft in de inkomensverdeling van een land. De arbeidsproductiviteit is zelf een drijfveer voor groei, die aangeeft hoe productief de economie is en deze wordt besproken in de volgende sub paragraaf 3.6.2.

In figuur 7 is de ontwikkeling van de economie van Curaçao sinds 1996 inzichtelijk gemaakt door middel van het reële GDP met behulp van gegevens van CBS Curaçao. De keuze voor het jaar 1996 is vanwege de introductie in 2003 van een nieuw SNA (System of National Accounts) bij de berekening van het GDP, die alleen maar aangepaste cijfers (terug gerekend) heeft geleverd vanaf

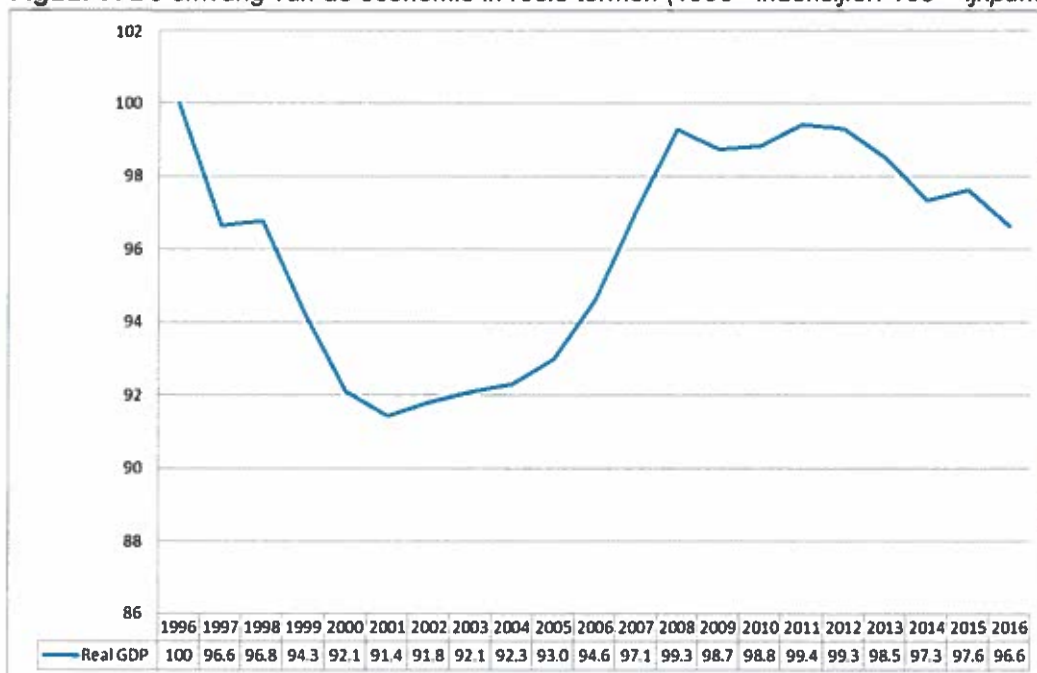
³⁴ Mvt (1972), p.3

³⁵ ILO 2014, p. 131

³⁶ Baumol & Blinder 2003, p. 466

1996, waardoor de vergelijking van het GDP met voorgaande periodes onmogelijk is. In de onderhavige periode is er sprake van een reële economische teruggang van gemiddeld -0,2% per jaar met in 2016 een versnelling van de krimp met -1,0%. De netto krimp wijst zich ook in het feit dat de omvang van de economie uit 1996 twintig jaar later nog niet opnieuw bereikt is. De andere (ei)landen van de Caribische regio kennen wel een hogere gemiddelde groei, met 3,4% in 2016 als het meest recente cijfer³⁷. Ter referentie, de gemiddelde groei per jaar over de laatste twintig jaar voor de gehele CALA-regio (Caribbean & Latin America) bedraagt 2,8% op basis van de World Economic Outlook database van het IMF.

Figuur 7: De omvang van de economie in reële termen (1996= indexcijfer. 100 = ijkpunt)



Data afkomstig van CBS en eigen berekening SER

Tabel 3.12: Ontwikkeling van de economische groei & inflatie van 2000 t/m 2016

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nominale economische groei	3,5	1,1	0,8	1,9	1,6	4,8	4,8	5,5	9,2	1,3	2,9	3,0	3,0	0,5	0,3	-0,2	-1,0
Inflatie	5,8	1,8	0,4	1,6	1,4	4,1	3,1	3,0	6,9	1,8	2,8	2,3	3,2	1,3	1,5	-0,5	0,0
Reële economische groei	-2,2	-0,7	0,4	0,3	0,2	0,7	1,6	2,5	2,2	-0,5	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-1,2	0,3	-1,0

Alle cijfers in tabel 3.12 betreffen groeipercentages

In tabel 3.12 is dezelfde economische ontwikkeling weergegeven vanaf het jaar 2000, echter nu niet met een ijkpunt en met indexcijfers maar met de daadwerkelijke nominale en reële groei van het GDP in procenten.

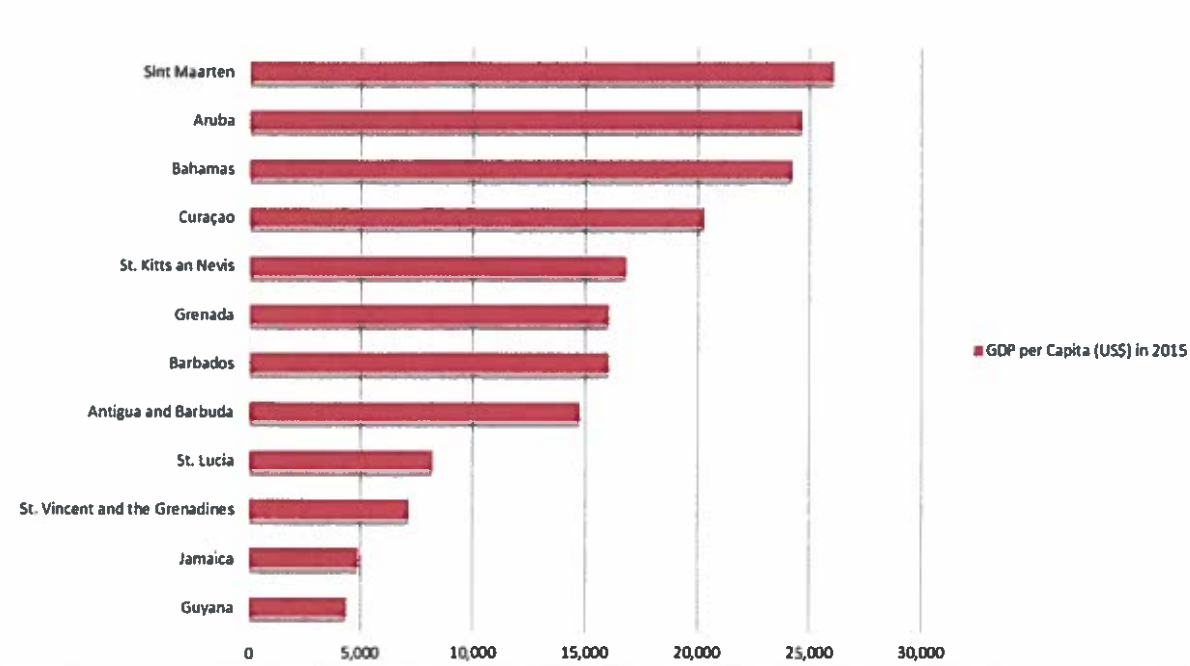
Door alleen de omvang van de economie te bepalen aan de hand van het GDP wordt de welvaart van een land niet afdoende gemeten, immers de groei van het GDP wordt in de loop der tijd onder andere gedreven door de groei van de bevolking en door de ontwikkeling van techniek en innovatie. Zoals hierboven aangegeven wordt het GDP per capita als maatstaf gebruikt om de welvaart tussen landen te vergelijken.

Uit data van het IMF zoals weergegeven in figuur 8 blijkt dat in deze groep Caribische landen Curaçao (nog altijd) een vierde plaats inneemt, na St. Maarten, Aruba en de Bahama's. De buur (ei)landen zijn

³⁷ International Monetary Fund, 2017. World Economic Outlook: Gaining Momentum? Page 48. April 2017

inmiddels al wel vele jaren bezig met het maken van een inhaalslag, terwijl de Curaçaose economie stilstaat of zelfs krimpt.

Figuur 8: Het GDP per capita in 2015 voor Curaçao en de regio



Bron: IMF Country report Curaçao 2016 (16/276), en voor Aruba cijfers van de Centrale Bank van Aruba³⁸

3.6.2 Ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit

De arbeidsproductiviteit wordt vaak berekend als zijnde de bruto toegevoegde waarde (BTW) per werkende, en dit is een belangrijke indicator voor de welvaart van een land. Bij het CBS wordt uitgegaan van de BTW in constante prijzen, dus gecorrigeerd voor inflatie. Dit heeft de SER voor dit advies ook gedaan, met assistentie van de CBCS.

De regering stelt op pagina 3 in de memorie van toelichting van de Landsverordening minimumlonen, dat in verband met de mogelijke werkgelegenheidseffecten van het minimumloon naarmate de bedragen der minimumlonen hoger worden gesteld, óók de eisen gesteld aan de productiviteit van de werknemer zullen verzwaren. De ILO stelt dat de negatieve gevolgen van de stijging van het minimumloon op de werkgelegenheid uitblijven doordat de stijging deels wordt geabsorbeerd door een stijgende arbeidsproductiviteit. In dit hoofdstuk zal ook worden gezien in hoeverre dit opging voor Curaçao in de laatste jaren.

Naast het sneller groeien van de populatie en/of het harder werken door de arbeiders, wordt de groei van de arbeidsproductiviteit bevorderd door andere factoren:

- Investeren in meer kapitaalgoederen (gebouwen, fabrieken, machines, computers)
- Verbeteren van de technologie
- Verhogen van de kwaliteit van het personeel door educatie en training³⁹

Deze drie pijlers zijn 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

³⁸ Gehanteerde bronpublicatie van de CBA is de *Annual Statistical Digest* d.d. 27 juni 2016, pagina xii.

³⁹ Baumol & Blinder 2003, p. 490 - 492

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 bijvoorbeeld 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.⁴⁰

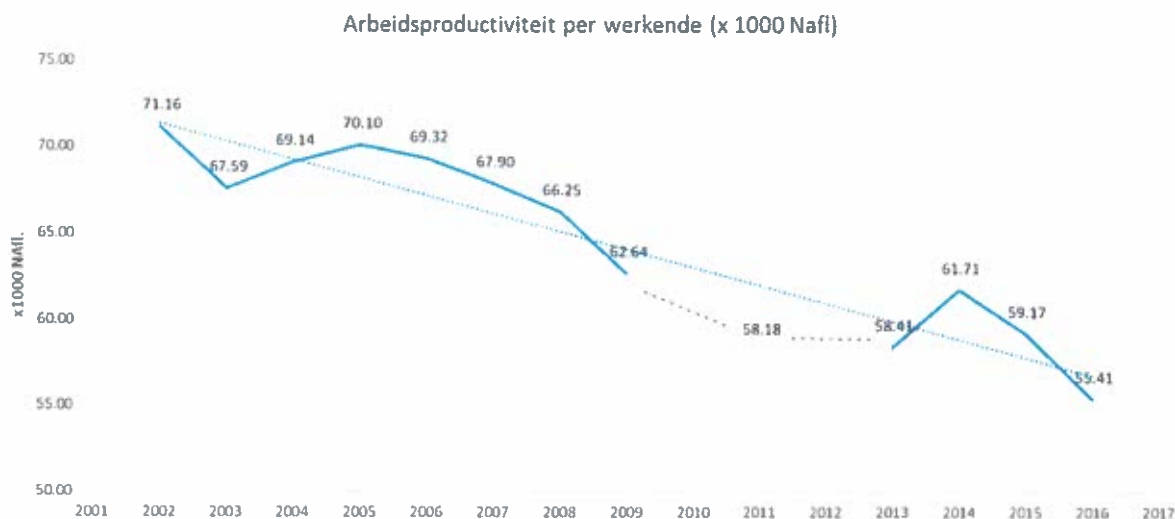
Ten aanzien van de correlatie tussen de hoogte van het minimumloon en de arbeidsproductiviteit wordt in de literatuur gesteld dat zowel positieve als negatieve correlaties voorkomen. Er zijn leerscholen die uitgaan van een negatieve correlatie, immers de output zou niet zozeer afhankelijk zijn van het loon (diminishing returns on motivation) maar van de ter beschikking gestelde productiemiddelen, technologieën, kennis en training, werkprocessen etc.

Er zijn echter ook leerscholen die uitgaan van een positieve correlatie tussen het minimumloon en economische groei. Een hoger minimumloon zou dan de motivatie van werknemers verhogen en hun ook meer koopkracht bieden wat weer tot omzetgroei leidt in die economische sectoren waar de minimumloners hun inkomen (voornamelijk) aan besteden. Bij deze redenering is het dan van belang om te kunnen meten hoe groot het macro-economisch gewicht is van die sectoren waar de minimumloners hun inkomen aan besteden. Denk voor Curaçao bijvoorbeeld aan het relatieve gewicht van de economische sectoren "Verkoop van voedsel en drankwaren" en "Retail", versus het relatieve gewicht van de financiële sector, het toerisme, en olieraffinage. Uit empirisch onderzoek, onder andere zoals het werk verricht voor de totstandkoming van voorliggend adviesrapport zal blijken welke leerschool leidend is geweest in de realiteit van Curaçao, over de gemeten periode.

Om inzicht te verschaffen in de arbeidsproductiviteit op Curaçao, wordt in onderstaande figuur 9 de totale arbeidsproductiviteit per werkende met constante prijzen op prijspeil 2000, uiteengezet. Aan de grafiek is een lineaire trendlijn toegevoegd die een dalende lijn vertoont.

⁴⁰ Baumol & Blinder 2003, p. 490 - 492

Figuur 9: De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per werkende (2002 – 2016)



*Reële BTW/werkende per jaar met CPP (constant prijspeil) in guldens van het jaar 2000
Data afkomstig van het CBS, de berekeningen komen van een CBCS & SER collaboratie.
Er zijn geen cijfers over het aantal werkenden in 2010 en 2012, vandaar de gestippelde extrapolatie.*

In de onderhavige periode was er sprake van een gemiddelde negatieve groei van -22% voor de arbeidsproductiviteit per werkende. Een afnemende arbeidsproductiviteit duidt op een afnemend welvaartsniveau in Curaçao. Ook het TAC rapport uit 2013 maakte hier al melding van.⁴¹

Zoals eerder was aangegeven, stelt de ILO dat de negatieve gevolgen van de stijging van het minimumloon op de werkgelegenheid uitblijven doordat de stijging deels wordt geabsorbeerd door een stijgende arbeidsproductiviteit. Uit figuur 9 blijkt dat dit effect zich op Curaçao per saldo niet heeft voorgedaan in de afgelopen 14 jaar. In figuur 1 was al weergegeven hoe de lonen zich de laatste 45 jaar hebben ontwikkeld. Er is duidelijk sprake van stijgende minimumlonen en een dalende arbeidsproductiviteit, al kan enkel en alleen op basis van die observatie geen causaal verband tussen die twee variabelen worden gelegd.

Kijkende naar deze dalende arbeidsproductiviteit per werkende is het curieus dat het bruto binnenlands product (BBP, ofwel het GDP) in de gemeten periode niet eenzelfde daling laat zien. De verklaring daarvoor ligt dan in een toename in het aantal werkenden, die niet heeft geleid tot een evenredige toename in de totale output. Dit kan zich voordoen als er bijvoorbeeld een verschuiving heeft plaatsgevonden van hoogproductieve werkgelegenheid naar banen met een lagere bruto toegevoegde waarde. Denk bijvoorbeeld aan minder kenniswerkers en meer hotelpersoneel. Als dit het geval is dan zien we ook een verschuiving naar sectoren waar relatief veel minimumloners in actief zijn. Dit rijmt ook met de toename in de verhouding minimumloon / gemiddeld inkomen zoals geanalyseerd in hoofdstuk 3.3.

De sectoren financiële dienstverlening, nutsbedrijven, transport & communicatie zijn de bedrijfstakken met de hoogste arbeidsproductiviteit in Curaçao.⁴² In 2008, het jaar van de mondiale financiële/economische crisis en een reële verhoging van het minimumloon in Curaçao, vertoonde de BTW per werkende in de financiële dienstverlening de grootste daling met -87%, ten opzichte van het jaar 2007. De daling in deze sector is te wijten aan de negatieve beleggingsopbrengsten uit het buitenland. Ook de BTW per werkende van de sector nutsbedrijven daalde met -27% in dat jaar door fluctuaties in de brandstofprijzen. De sector transport & communicatie echter, liet een stijging zien van de BTW per werkende van 13% in 2008 ten opzichte van het jaar 2007 door een afname van de

⁴¹ Het TAC rapport: "Strategies for sustainable long term economic development in Curacao" van Mei 2013.

⁴² CBS Modus Jaargang 10, nummer 1

kosten bij de telecommunicatiebedrijven en een groei van de omzet bij zowel de transport- als communicatiebedrijven.

Voor een recente studie naar de arbeidsproductiviteit op Curaçao, met een uitsplitsing naar sectoren over diverse periodes, verwijzen wij naar het 'working paper' van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) d.d. juli 2017.⁴³ Daaruit blijkt onder meer een tegenvallende ontwikkeling in de sector "Transport, storage and communication" en een meevallende ontwikkeling in de sector "Manufacturing".

Het geheel overziend, wijzen de cijfers over de arbeidsproductiviteit per werkende op een verschuiving van hoogproductieve naar lager-productieve sectoren in de laatste 14 jaar. Gecombineerd met een gestagneerde economische groei (zie hoofdstuk 3.6.1.) levert dit een recept op van gestaag dalende welvaart. Kijkende naar de lange termijn doelstellingen is het dan ook naar mening van de SER van belang dat het werkgelegenheidsbeleid van de overheid zich richt op het significant verhogen van het aantal banen in de midden- en hogere inkomenscategorieën. Dit dient te geschieden in nauwe samenwerking met de sociale partners en in samenhang met het onderwijsbeleid en in combinatie met een vernieuwd immigratiebeleid. Hierdoor kan er substantiële economische groei en een toename in de welvaart worden gerealiseerd, onder andere uitgedrukt in GDP per capita, met als positief bijeffect dat er meer inkomsten voor de overheid worden gegenereerd waarmee verder sociaaleconomisch beleid gefinancierd kan worden (waaronder armoedebeleid). Voor de selectie van sectoren die de meeste potentie bieden om dit doel te bereiken kan de regering aansluiting zoeken bij bestaande rapporten, zoals uitgevoerd door TAC in 2013 en door de UNDP in 2014 en 2015.

3.6.3 Ontwikkeling van de werkgelegenheid

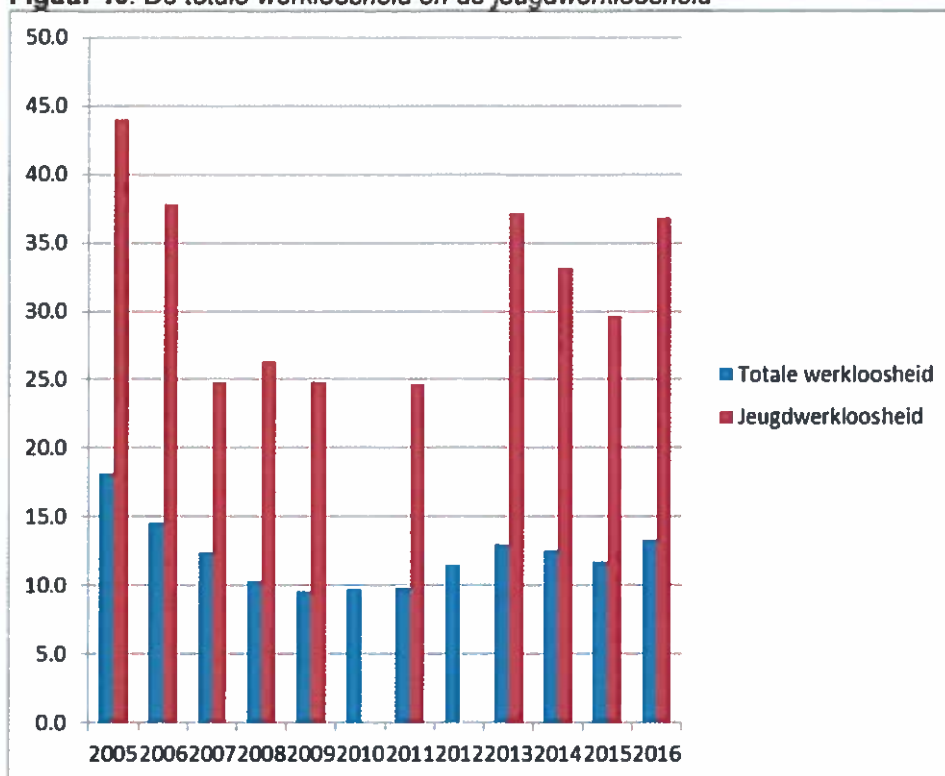
De totale werkloosheid is het percentage van het aantal werkzoekenden als aandeel van de beroepsbevolking. De jeugdwerkloosheid is het werkloosheidspercentage van de personen in de leeftijd van 15 tot en met 24 jaar. In figuur 10 is met behulp van cijfers van CBS en IMF, de totale werkloosheid en de jeugdwerkloosheid in percentage weergegeven voor de jaren met beschikbare cijfers voor beiden. In de jaren 2010 en 2012 is er geen arbeidskrachtenonderzoek (AKO) uitgevoerd, waardoor er in figuur 10 voor deze jaren geen beschikbare cijfers zijn van de jeugdwerkloosheid. Wel zijn de cijfers voor de totale werkloosheid verkregen vanuit de Country Reports 2014 en 2016 van IMF.

Volgens het theoretische vraag- en aanbodmodel zal door de invoering van een wettelijk minimumloon de vraag naar arbeid door werkgevers afnemen, terwijl het aanbod van arbeid door werknemers juist toeneemt doordat wordt ingegrepen op de vrije prijsvorming van de arbeidsmarkt. In principe zou de werkloosheid moeten stijgen als gevolg van de introductie of verhoging van het minimumloon, waarbij voornamelijk de werkloosheid onder die personen die uitsluitend heel eenvoudig en vaak laag betaald werk kunnen doen, volgens de economische theorie zou moeten toenemen. De regering ging eveneens bij de invoering van het minimumloon in 1972 uit van een mogelijk negatief effect op de werkgelegenheid en wijst in de memorie van toelichting op haar beleidsdoelstellingen gericht op het bevorderen van de werkgelegenheid en de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheidssituatie. De regering stelt hierin dat "gegeven het karakter, dat de onderscheidene minimumlonen gemeen dienen te hebben, te weten een sociaal en economisch verantwoorde tegenprestatie voor arbeid in dienstbetrekking verricht, mag, voor wat de gevolgen van de invoering van een wettelijke regeling van verschillende minimumlonen voor de werkgelegenheid betreft, niet uit het oog worden verloren dat naarmate de bedragen der minimumlonen hoger worden gesteld, óók de eisen, gesteld aan de productiviteit van de werknemer, zullen verzwaren, waardoor de kwade kans op toeneming van de werkloosheid zal stijgen."⁴⁴

⁴³ CBCS working paper – Measuring Labor Productivity in Curacao. S.Dare, July 2017. – pp 19-22

⁴⁴ Mvt. 1972, p. 3-4

Figuur 10: De totale werkloosheid en de jeugdwerkloosheid



Data afkomstig van CBS en IMF

De relatie tussen werkgelegenheid en het minimumloon is één van de meest onderzochte aspecten van het minimumloon.⁴⁵ Het empirisch onderzoek naar het theoretische vraag- en aanbodmodel heeft echter geen eenduidige resultaten opgeleverd. Er zijn bijvoorbeeld geen waarneembare werkgelegenheidseffecten geconstateerd als gevolg van de wettelijke invoering van het wettelijk minimumloon in Groot-Brittannië.⁴⁶

Tevens, bij de veronderstelling dat een verhoogd minimumloon als prikkel kan fungeren om werklozen c.q. onderstandtrekkers er toe te bewegen om werkzoekend te blijven/worden dient ook de observatie te worden gemaakt dat deze veronderstelde nieuwe werkzoekenden wel in staat zullen moeten zijn om de arbeidsproductiviteit te leveren die gelijk aan of groter is dan dat verhoogde minimumloon.

De ILO stelt dat uit het recente empirische onderzoek kan worden afgeleid dat de impact van de verhoging van de minimumlonen op de loonkosten door bedrijven wordt geabsorbeerd door een combinatie van het accepteren van een lagere winst, het via hogere prijzen afwentelen van de gestegen kosten, besparingen als gevolg van een lager personeelsverloop, en maatregelen die de arbeidsproductiviteit van de werknemers verhogen. Voor werknemers met een relatief lage productiviteit (lees: jongeren, laaggeschoolden) wordt het wél moeilijker om werk te vinden.⁴⁷ Uit de cijfers van de AKO 2013 blijkt dat vanaf 2011 tot en met 2013 een groot aantal niet-actieve schoolverlaters tot de beroepsbevolking zijn ingestroomd, wat de stijging van de werkloosheid in de onderhavige periode kan verklaren.

In figuur 11 wordt de ontwikkeling van de verschillende minimumlooncategorieën afgezet tegen de ontwikkeling van het totale werkloosheidspercentage op Curaçao voor de jaren 1992 tot en met 2015. Voor het jaar 1999 zijn er geen beschikbare cijfers van de totale werkloosheid. Voor de jaren 2010 en 2012 zijn de cijfers voor de totale werkloosheid verkregen zoals hierboven vermeld van IMF. Uit deze figuur blijkt niet dat er een duidelijk rechtstreeks verband bestaat tussen de ontwikkeling van het totale

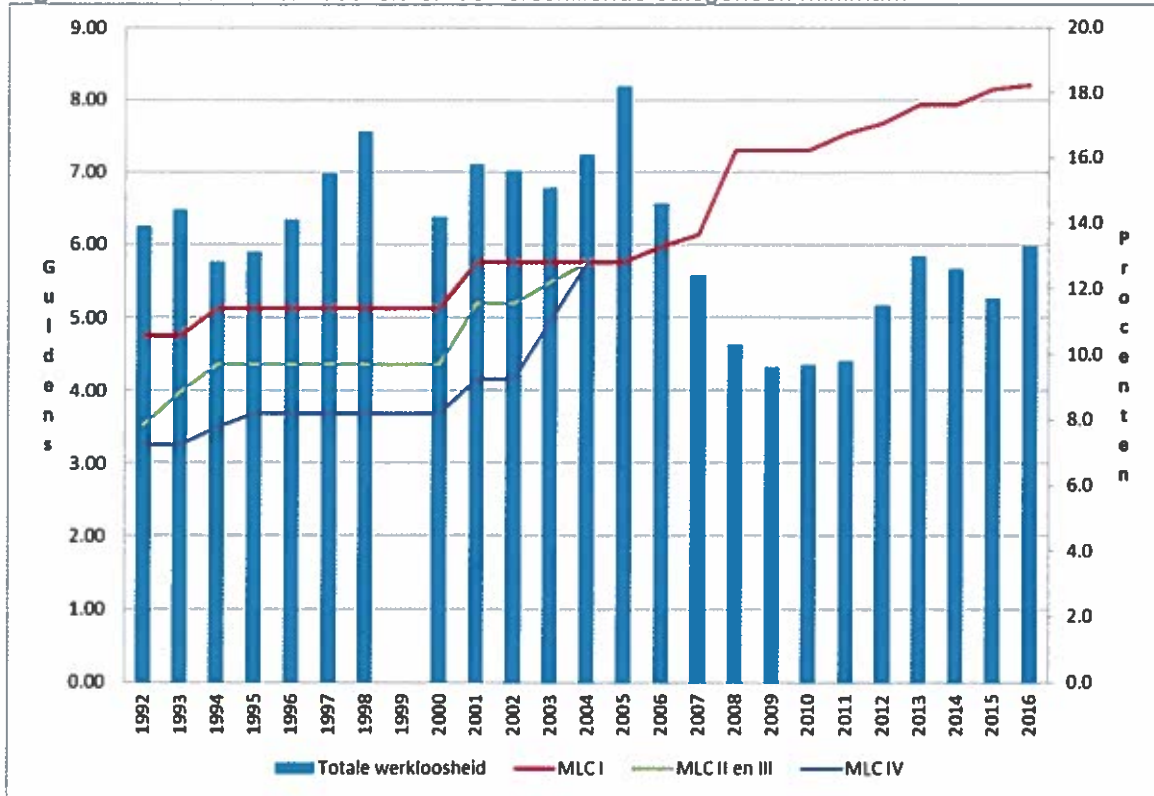
⁴⁵ ILO 05, p. 48 & p. 67 e.v.

⁴⁶ De Spiegelaere & Pintelon 2014, p.7

⁴⁷ De Spiegelaere & Pintelon 2014, p.8.

werkloosheidspercentage en het minimumloon. In de jaren dat het minimumloon was toegenomen is de werkloosheid voor het merendeel niet naar verwachting toegenomen, maar zelfs afgenomen. In het bijzonder in 2008, gekenmerkt door de mondiale financiële crisis en de reële verhoging van het minimumloon, is het opmerkelijk dat de totale werkloosheid is afgenomen. De jeugdwerkloosheid is in het betreffende jaar overigens wel licht gestegen.

Figuur 11: De totale werkloosheid en de verschillende categorieën minimumloon



Data afkomstig van CBS, IMF en eigen berekening SER

Volgens het IMF Country Report 2016 zijn de gezamenlijke voordelen die onderstand trekkers in Curaçao krijgen, meer dan 100% van het bedrag van het minimumloon. Deze voordelen bestaan onder andere in de vorm van huursubsidies, gratis gezondheidszorg en de subsidies voor water en elektra. Het IMF beschouwt dit als een factor die de werkloosheid niet zal doen verminderen. Immers de onderstand trekker zal geneigd zijn om niet te werken of slechts af en toe in de informele sector te werken terwijl hij zowel het bedrag van de onderstand en de bovenvermelde voordelen blijft innen. Het IMF is de mening toegedaan dat de controle op de onderstand trekkers door de overheid zwak blijft ondanks pogingen van de regering om fraude tegen te gaan en trainingen te verzorgen voor diverse groepen werklozen om de re-integratie in het arbeidsproces te bevorderen.⁴⁸

De SER beschikt niet over statistische gegevens of de bron waarop het IMF bovenstaand standpunt baseert. Het verdient derhalve aanbeveling om nader onderzoek te (laten) doen naar de hoogte, reikwijdte en criteria voor de genoemde subsidiesoorten (overheidsbreed) en de mate waarin deze het armoedegat verkleinen. Wellicht kan het rapport "Rumbo pa trabou" uit 2005 nog aanknopingspunten bieden. Hiernaar is echter nog niet in detail gekeken door de SER. In dezelfde categorie is noemenswaardig het rapport over Reservation Wages van de centrale bank uit 2008.

3.7 De hoogte van het minimumloon per uur vergeleken met de regio

In het kader van de internationale concurrentiepositie van Curaçao betreffende het minimumloon, is in onderstaande figuur 12 het officiële minimumloon per uur in Amerikaanse dollar van een aantal

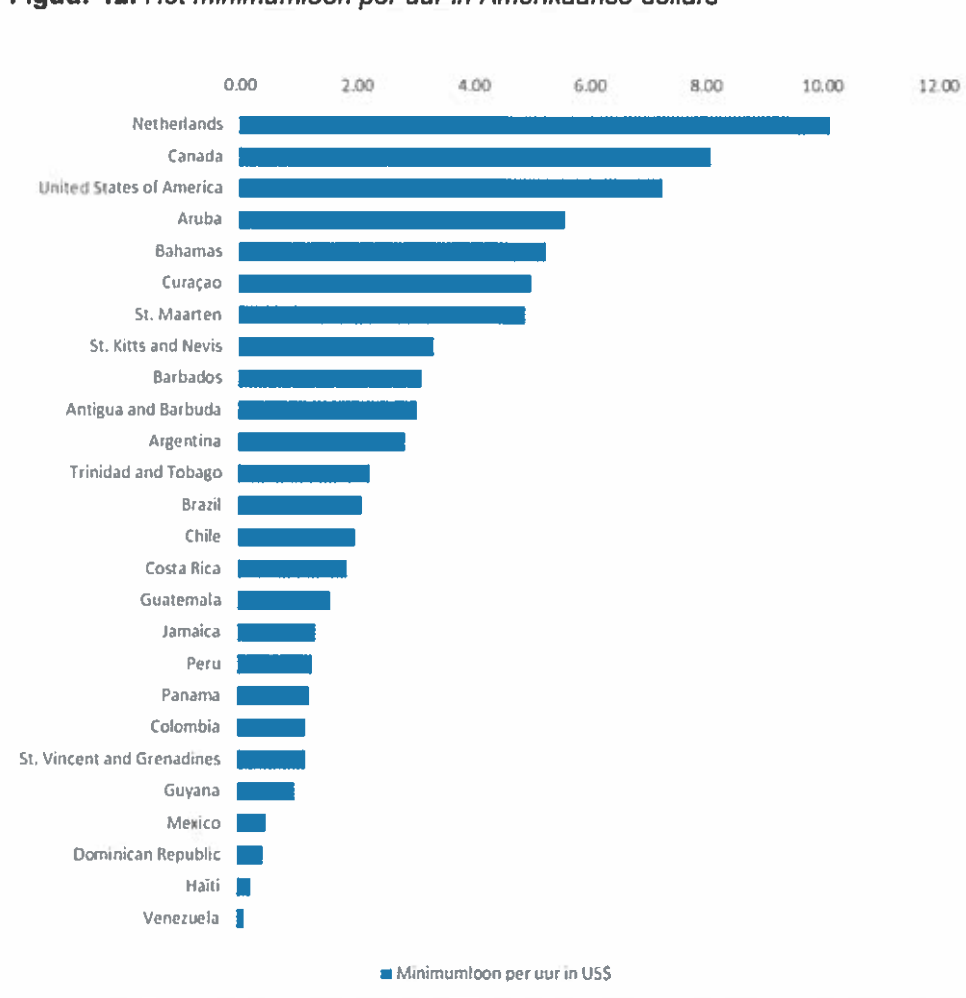
⁴⁸ IMF Country Report 2016

lidstaten van de Verenigde Naties (UN) in de regio in alfabetische volgorde vermeld. De gegevens, met name voor de regiolanden, zijn verkregen door SER research op overheid websites, aangevuld met data van Wikipedia⁴⁹ en betreffen voor het merendeel de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017. In figuur 12 zijn landen uit de 'regio Noord-, Midden- en Zuid Amerika' opgenomen en eveneens landen vergelijkbaar met Curaçao, de zogenaamde landen met een "Small Island" economie. Ter vergelijking is ook het minimumloon per uur voor Nederland vermeld (\$10,11). Aruba heeft onlangs haar minimumloon verhoogd en zit iets boven Curaçao, met een uurloon van AWG 9,89 versus de NAf 9,- op Curaçao, per augustus 2017.

Figuur 12 laat zien dat Venezuela het laagste minimumloon per uur in Amerika (\$0,12) heeft terwijl Canada het hoogste minimumloon per uur in Amerika (\$8,09) vertoont. Het lage bedrag in Venezuela heeft grotendeels te maken met de wisselkoers van de Venezolaanse bolivar versus de Amerikaanse dollar en door de aanhoudende crisis in Venezuela. In 2010, vóór de crisis, had Venezuela een minimumloon per uur van ongeveer \$2,72.

In vergelijking met de regio en voornamelijk de eilanden met een "small island" economie, heeft Curaçao met een minimumloon per uur van \$5,00 (gelijk aan NAf 9,00) een vrij hoog minimumloon per uur. Zelfs hoger dan de grotere landen zoals onder andere Argentinië, Chili en Brazilië.

Figuur 12: Het minimumloon per uur in Amerikaanse dollars



Bronnen: Overheidssites Aruba en St. Maarten, Wikipedia, en SER research

Wat ook opvalt in bovenstaande tabel is dat Curaçao qua minimumloon (van \$5.00) het niveau van de Bahama's nadert. Daar heeft de SER een korte 'sanity check' op uitgevoerd, en de loonniveaus zijn naar verhouding tot het niveau van de welvaart vergelijkbaar. De Bahama's zitten iets hoger, maar hun bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking was USD 24.600⁵⁰ (in 2015) en die van

⁴⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country. Geraadpleegd op 12 juli 2017

⁵⁰ [http://www.indexmundi.com/the_bahamas/gdp_per_capita_\(ppp\).html](http://www.indexmundi.com/the_bahamas/gdp_per_capita_(ppp).html)

Curaçao was USD 20.390 (in 2015). Qua GDP/capita behoort Curaçao nog altijd tot de rijkere eilanden in het Caribisch gebied (alhoewel St. Maarten nog hoger zit), wat een aanzuigende werking kan hebben voor illegale immigranten die dan relatief veel kunnen verdienen in het zwarte circuit. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat de economie van Curaçao de laatste jaren (2013-2016) **krimp**ende is. De economie van de Bahama's doet het overigens de laatste jaren ook niet veel beter.⁵¹

4. Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk werd de hoogte en ontwikkeling van het minimumloon geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling van verschillende andere sociale en economische indicatoren. Tevens is aandacht besteed aan de historische ontwikkeling van andere overheids-gecontroleerde inkomstenbronnen, zoals ouderdomspensioenen en bijstandsuitkeringen, en hoe die ontwikkelingen zich verhouden tot die van het minimumloon.

Uit de vergelijkingen met andere sociale en economische indicatoren komt een gemengd beeld naar voren. In de onderstaande paragrafen geven we daarvan een korte opsomming en samenvatting, om daarna het geheel in een breder perspectief te gaan plaatsen.

4.1 Het minimumloon bezien vanuit diverse sociaaleconomische invalshoeken

1. Het minimumloon – historische ontwikkeling

De overweging van de regering bij de hoogte van het minimumloon is als volgt:

Met betrekking tot de hoogte van het minimumloon voor de verschillende in de Landsverordening onderscheiden minimumloon categorieën stelt de regering op pagina 3 van de memorie van toelichting dat deze vanuit verschillende invalshoeken dient te worden bezien. De regering stelt in deze dat het minimumloon enerzijds ten minste voldoende dient 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.

De grafiek in figuur 1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het minimumloon voor Curaçao voor alle categorieën minimumloon sinds de invoering in 1972 tot en met 2016. De minimumlonen per uur, in de periode vóór de introductie van het uurloon, zijn berekend aan de hand van de minimumlonen per week afgezet tegen een 45-urige werkweek. Vanaf 2001 is het uurloon berekend tegen een 40-urige werkweek.

Qua historische ontwikkeling is op deze plek slechts noemenswaardig dat er periodes zijn geweest (vooral in de tweede helft van de jaren '80 en van 1995 tot 2000) waarin de minimumlonen waren bevroren. Verder is er in de afgelopen decennia afscheid genomen van een differentiatie in soorten minimumloon (nu kennen wij alleen nog maar de oude 'categorie I') en is er medio jaren '80 ook afscheid genomen van een kortstondige differentiering in verschillende niveaus per eilandgebied.

Uit de historische ontwikkeling van het minimumloon valt verder niet direct een conclusie te trekken.

2. Het minimumloon versus de kosten van het levensonderhoud

De regering stelt in pagina 2 van de memorie van toelichting van de Landsverordening minimumlonen dat deze landsverordening de werknemer continuïteit van zijn aanspraken zal bieden en hem tevens zekerheid verschaffen dat het niveau van het minimumloon regelmatig en volgens een bepaalde methode aan de ontwikkeling der prijzen zal worden aangepast, zodat de werknemer minimaal een loon geniet dat voldoende blijft om in het levensonderhoud te voorzien.

⁵¹ <https://tradingeconomics.com/bahamas/gdp-growth-annual>

In de praktijk heeft zich dit vertaald naar een beleid om in principe jaarlijks de hoogte van het minimumloon te indexeren op basis van de inflatie (zie het consumentenprijsindexcijfer in de voorafgaande periode). In de laatste 45 jaar werd deze indexering meestal ook daadwerkelijk doorgevoerd, op een paar periodes na.

In figuur 3 in hoofdstuk 3.2 wordt de feitelijke ontwikkeling van het minimumloon afgezet tegen de hoogte van het minimumloon indien er elk jaar zou zijn geïndexeerd. Het betreft hier zuiver een rekenkundige exercitie die gericht is op het vergroten van het inzicht en laat zich geenszins uit over interventies die in die periode werden gepleegd met het oog op koopkrachtbehoud. Indexering is immers niet vanzelfsprekend, er moet altijd rekening worden gehouden met de sociale en economische situatie van het land in het algemeen en ook met de inkomensverdeling van de totale beroepsbevolking.

In tabel 3.5 in hoofdstuk 3.2 wordt het wettelijk minimum loon (WML) vergeleken met de CPP (constant purchasing power) per 1 januari 2017 van de voormalige categorieën van het minimumloon, als ware deze voor 100% geïndexeerd.

Uit deze exercitie blijkt dat indien er altijd zou zijn geïndexeerd, op basis van de in alle voorgaande jaren CPI cijfers, het minimumloon nu op NAf 11,75 zou zitten en niet op NAf 9,00. Dit lijkt marge te bieden voor mogelijke aanpassingen, sneller dan via de standaard indexering. Dit heeft zich in 2016 voorgedaan door een tijdelijke verhoging per 1/1/2017 van 9.75%. Een beleid is gewenst en noodzakelijk, waarbij de beleidsdoelstellingen en onderbouwing daarvan duidelijk zijn en de macro-economische gevolgen doorgerekend zijn. Bij een dergelijke doorrekening dient er een duidelijke afweging te worden gemaakt tussen de voor- en nadelen van dat beleid, zoals geuit in diverse economische parameters en indicatoren. Hiertoe horen, zoals gebruikelijk maar niet limitatief, de werkloosheid, de concurrentiepositie, de inflatie, de arbeidsproductiviteit, de ontwikkeling van het GDP per capita, etc. Tevens dient de ogenschijnlijke ruimte voor verhoging genuanceerd te worden door de eerder genomen (fiscale) maatregelen in de afgelopen decennia die gericht waren op koopkrachtbehoud voor de lagere inkomensgroepen. Tot deze fiscale maatregelen kan onder andere het volgende worden gerekend:

- Verkorting van de standaard werkweek van 45-uur naar 40-uur
- Invoering van een hogere belastingvrije voet
- Afschaffing van bepaalde invoerrechten
- Invoering van het concept van een mand van primaire levensmiddelen ('makutu básiko')

Gelet op het onderwerp van indexering van het minimumloon wenst de SER nog de volgende aanbeveling toe te voegen: wees consistent in de indexeringsmethode. Maak een keuze tussen de maand-op-maand methode versus het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer, zoals uitgelegd in hoofdstuk 3.2. Het advies van de SER is om te standaardiseren op het 12-maands gemiddelde.

3. Het minimumloon versus de inkomensverdeling

Het is een internationale 'best practice', onder andere van de ILO, om bij de beoordeling van minimumlonen ook te kijken naar de verhouding tussen de hoogte van het minimumloon en de hoogte van het gemiddelde en mediaan loon. Volgens ILO is een minimumloon op 40% van de gemiddelde lonen een nuttig referentiepunt. Over het mediaan loon is internationaal minder data beschikbaar, waardoor een ruwer referentiekader gehanteerd wordt van 50 á 60 procent van het mediaan loon. In tabel 3.7 in hoofdstuk 3.3 vindt u een weergave van de resultaten van deze publicatie.

Er is gebruik gemaakt van census data voor de jaren tot 2011. Voor 2015, 2016 en 2017 is gebruik gemaakt van steekproeven (Arbeidskracht Onderzoeken) van het CBS.

Rekening houdend met het hierboven vermelde ruwe minimumloon referentieniveau van ILO kan geconcludeerd worden dat het nu nog bestaande MLC I voor alle censusjaren (1992, 2001 en 2011) binnen de ILO marge van 35% tot 45% is voor het gemiddeld loon. In het censusjaar 2011 is MLC I zelfs boven het ILO referentieniveau van 40% van het gemiddeld inkomen. In de jaren 2015 t/m 2017 is het percentage oplopend en overschrijdt ruimschoots de bovengrens van de bandbreedte, gegeven de waarde van 54% in 2017.

Voor het ruwe minimumloon referentieniveau van ILO van 50% tot 60% van het mediaan inkomen, is de MLC I in de censusjaren 1992 en 2001 binnen deze marge en in 2011 is de MLC I boven deze marge namelijk 71.1%. Aan de hand van de ILO maatstaven geeft dit aan dat het minimumloon in het jaar 2011 relatief hoog is. In de laatste drie jaren is dit effect verergerd en is de ratio opgeklommen naar 83.8%.

Bezien vanuit de invalshoek van de inkomensverdeling in Curaçao is er op basis van deze data dus sprake van een minimumloon op Curaçao wat buiten de aanbevolen bandbreedtes van de ILO valt.

4. Het minimumloon in vergelijking met de armoedegrenzen

De doelstelling van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) is aan alle in het beroeps- of bedrijfsleven werkzaam zijnde werknemers, een minimumloon te verzekeren, welke gezien de algehele situatie waarin de volkshuishouding zich bevindt, als een aanvaardbare tegenprestatie voor de in dienstbetrekking verrichte arbeid kan worden beschouwd. De regering stelt tevens in de memorie van toelichting dat het minimumloon tenminste voldoende dient te zijn om in het levensonderhoud van de laagst betaalde werknemer te voorzien.

Op Curaçao wordt de hoogte van de armoedegrens berekend door het CBS, en jaarlijks geïndexeerd. De armoedegrens is afhankelijk van het type huishouden waarin iemand woont.

Uit tabel 3.8 in hoofdstuk 3.4, die in de onderste regel het WML vertoont (per volwassene die 40 uur per week werkt), blijkt dat het minimumloon voor alle types huishoudens toereikend is om boven de armoedegrens te blijven, op twee huishoudtypes na. Dat zijn namelijk de éénouder-gezinnen met één of meerdere kinderen. Deze huishoudens leven, indien zij enkel en alleen het minimumloon als inkomsten hebben, beneden de armoedegrens. Vooral als er 2 of meer kinderen zijn wordt het schrijnend. Voor de overige huishoudtypes geldt dat er in principe de mogelijkheid is dat alle volwassenen economisch actief zijn, en wanneer zij allen het minimumloon genieten, zij daarmee een huishoudinkomen realiseren dat ruim boven de armoedegrens ligt.

Uit de doelstellingen van het minimumloon kan worden afgeleid dat het minimumloon in principe ten minste gelijk aan de armoedegrens dient te zijn. In het kader van de relatie tussen het minimumloon en armoedebestrijding dient te worden opgemerkt dat het minimumloon per definitie slechts een onderdeel is van een meer omvattend beleid gericht op het bestrijden van de structurele armoede voor de gehele bevolking. Ervan uitgaande dat de landsverordening strikt wordt nageleefd, zullen alleen werknemers in de formele economie profiteren van de inkomensbescherming die de Landsverordening minimumlonen beoogt te bieden.

Geredeneerd vanuit armoedebestrijding doet zich het verschijnsel voor dat indien het minimumloon verhoogd zou worden om de armoede van éénouder-gezinnen te verkleinen, alle andere huishoudtypes meeprofiteren terwijl dat voor hen, strikt vanuit het perspectief van armoedebestrijding bezien, niet per se noodzakelijk is. Het minimumloon als beleidsinstrument is daarmee eigenlijk te grof om de beoogde doelgroep te bereiken en tegelijkertijd andere bijeffecten⁵² te voorkomen, zoals economische krimp, inflatie, en/of stijgende werkeloosheid. Specifiek beleid voor éénouder-gezinnen zou ook elementen kunnen bevatten als een kinderbijslag, of een betere controle en handhaving van de alimentatieverplichtingen van de andere ouder. Voor dit laatste beleidsinstrument geeft de SER in overweging de invoering van wetgeving die verplichte DNA testen ter bepaling van het ouderschap

⁵² Macro Economische Analyse van de Verhoging van het Minimumloon – MEO – september 2015

mogelijk maakt. Daarbij is het wel wenselijk om eerst sociaal-cultureel onderzoek te (laten) doen naar de verwachte impact en eventuele maatschappelijke bijwerkingen.

Op basis van maatwerk analyses van het CBS ten behoeve van dit adviesdocument is een eerste beeld ontstaan bij de compositie van de groep burgers onder de armoedegrens, hun primaire inkomstenbronnen, en het aandeel van de éénouder-gezinnen in deze groep burgers. 31.9% van de huishoudens valt onder de armoedegrens. En rond de 70% van de huishoudens die in armoede verkeren, zijn niet afhankelijk van loon, arbeid of handel als inkomstenbron. Het overgrote deel van de armoedige huishoudens heeft dus geen rechtstreekse baat bij aanpassingen van het wettelijk minimumloon, maar zou wel kunnen lijden onder de eventuele bijeffecten van verdere verhogingen.

De bedragen van de pensioenen voor AOV/AWW en de bedragen voor onderstand, zijn ook lager dan de armoedegrens, en het 'armoedegat' is in die gevallen nog groter dan bijvoorbeeld in vergelijking met een alleenstaande ouder met 1 kind. En deze genoemde andere inkomstenbronnen staan immers ook onder controle van de overheid, maar worden niet op gelijke wijze behandeld (bijvoorbeeld qua indexering) als het minimumloon. Geredeneerd vanuit solidariteit en sociale rechtvaardigheid zou er ten behoeve van armoedebestrijding juist de focus gelegd moeten worden op daar waar de schoen het meest wringt – bij de AOV.

Daarnaast zijn er voor bijvoorbeeld onderstandsgerechtigden nog een aantal subsidiesoorten beschikbaar, dat opgeteld bij de onderstandstoelage er toe kan leiden dat sommige huishoudens door het cumulatieve effect van diverse subsidies boven de armoedegrens leven, en er dan onvoldoende financiële prikkels overblijven om (legaal) te gaan werken. Zeker niet tegen minimumloon met weinig uitzicht op carrièregroei. Het IMF heeft hier in 2016 nog opmerkingen over gemaakt in hun artikel IV consultatie op Curaçao. Er is nog onvoldoende zicht op de omvang van de groep huishoudens waarbij dit fenomeen zich voordoet, noch is er zicht op de mate van overlap tussen diverse inkomenstypes. (Bijvoorbeeld, huursubsidies worden verstrekt aan subsets van de groepen onderstandsgerechtigden en AOV-ers).

Het lijkt er op dat er nog veel onderzoek te verrichten valt op het gebied van armoedebestrijding. De SER doet dan ook de aanbeveling om zulk onderzoek te (doen) verrichten, om zo een basis te leggen voor een genuanceerde mix aan beleidsinstrumenten voor het regeringsbeleid qua armoede. Documenteer dat beleid en laat het onderdeel worden van een maatschappelijk debat. De meest recente rapporten die hiervoor als basis kunnen dienen zijn het rapport 'Rumbo pa trabou' uit 2005 en de centrale bank publicatie "The reservation wage of unemployed job seekers in Curacao" uit 2008. Op basis van de nu verrichte analyse concludeert de SER dat er vanuit de algemene invalshoek van armoedebestrijding geen aanknopingspunten zijn voor verdere verhoging van het minimumloon.

5. Indexatie van het minimumloon en andere door de overheid gecontroleerde inkomens

In eerdere advisering van de SER met betrekking tot het minimumloon heeft de SER telkens gewezen op de noodzaak om besluitvorming hieromtrent in de bredere maatschappelijke en economische context te plaatsen. De SER acht het nog immer noodzakelijk dat door de regering een verfijning van het beleid inzake de hoogte en de wijze van aanpassing van het minimumloon en de andere door de overheid gecontroleerde inkomens plaatsvindt.

In dit kader verwijst de SER naar de aanpassingsbepaling opgenomen in artikel 7, derde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no 83, zoals gewijzigd) en artikel 11, achtste lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezen verzekering (P.B. 1965, no. 194). In deze artikelen wordt bepaald dat er jaarlijks per 1 januari aanpassingen doorgevoerd zouden moeten worden op basis van het percentage van de reële economische groei. Dit staat niet gelijk aan indexatie ter behoud van koopkracht. Toepassing van deze bepaling heeft als gevolg dat in toekomstige jaren dat de economische groei nihil is maar de inflatie meer dan nul procent is, de koopkracht van degenen die een AOV of AWW uitkering ontvangen achteruitgaat, met alle nadelige

gevolgen van dien voor hun welzijn en voor de economie in het algemeen.

Uit de analyse in hoofdstuk 3.5 is gebleken dat de gemiddelde reële economische groei over de laatste 16 jaar tezamen 0,1% bedroeg. De economie staat dus per saldo al bijna twee decennia stil, terwijl de landen om ons heen (waarmee Curaçao in sommige sectoren concurreert) wel een gestage groei vertonen.

Nu er geen sprake is van reële economische groei worden de pensioenbedragen van de Algemene Ouderdomsverzekering en de Algemene Weduwen- en Wezen verzekering niet verhoogd.

De SER vraagt zich af waarom voor de indexatie c.q. aanpassingen van de door de overheid gecontroleerde inkomens niet één indexatiemethode wordt toegepast. Deze vraag is des te prangender geworden nu de overheid besloten heeft om per 1 januari 2017 het minimumloon met 9,5% te verhogen, en zij de andere door de overheid gecontroleerde inkomens ongemoeid heeft gelaten. De effecten van deze ongelijke behandeling over de jaren heen zijn uitgebeeld in Figuur 3.

Het minimumloon is in ieder geval voor de periode 2008-2017 altijd voldoende geweest voor alleenstaanden, getrouwen/samenwonenden, en gezinnen met 2 werkende ouders en kinderen om boven de armoedegrens te blijven. De AOV, AWW en onderstand zijn echter nooit hoog genoeg geweest, bezien vanuit de armoedegrens.

Gegeven het feit dat de andere door de overheid gecontroleerde inkomens in mindere mate geïndexeerd zijn geweest dan het minimumloon, plus het feit dat het overgrote deel van de huishoudens dat in armoede leeft *niet* van het minimumloon afhankelijk is, concludeert de SER dat er op basis van de verrichtte analyse vanuit het perspectief van armoedebestrijding en sociale rechtvaardigheid, de focus zou moeten liggen daar waar de schoen het meest wringt.

6. Het minimumloon afgezet tegen de economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid.

Economische Ontwikkeling

Bij de invalshoek van economische ontwikkeling is vooral gekeken naar de ontwikkeling van de GDP per capita voor Curaçao in de laatste jaren, omdat dit de meest gangbare en internationaal vergelijkbare maatstaf is voor economische groei. Kijkend naar cijfers van het IMF uit 2016 staat Curaçao regionaal gezien qua reële GDP per capita op de derde plaats, na Sint Maarten en de Bahama's. Echter kijkend naar cijfers van de centrale bank en van het CBS zien we de laatste jaren een netto reële krimp van de Curaçaose economie (GDP) en tegelijkertijd een langzaam oplopend totaal bevolkingscijfer. Ergo, ons GDP per hoofd van de bevolking daalt al enkele jaren. Berekeningen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling⁵³ geven een sterke indicatie dat deze trend verergerd zou worden bij een verhoging van het minimumloon.

Arbeidsproductiviteit

Al in 1972 stelde de regering in de memorie van toelichting op de Landsverordening minimumlonen, dat in verband met de mogelijke werkgelegenheidseffecten van het minimumloon naarmate de bedragen der minimumlonen hoger worden gesteld, óók de eisen gesteld aan de productiviteit van de werknemer zullen verzwaren. In figuur 9 in hoofdstuk 3.6.2 is voor Curaçao de totale arbeidsproductiviteit per werkende met constante prijzen op prijspeil 2000, uiteengezet.

In de onderhavige periode was er sprake van een gemiddelde negatieve groei van -22% voor de arbeidsproductiviteit per werkende. Een afnemende arbeidsproductiviteit duidt op een afnemend welvaartsniveau in Curaçao.

De arbeidsproductiviteit verschilt sterk per sector en ook per periode. Desalniettemin, een dalende arbeidsproductiviteit draagt onder andere bij aan een verzwakking van het investeringsklimaat en van de internationale concurrentiepositie.

⁵³ Macro Economische Analyse van de Verhoging van het Minimumloon – MEO – september 2015

In zijn totaliteit bekeken, wijzen de cijfers over de arbeidsproductiviteit per werkende op een verschuiving van hoogproductieve naar lager-productieve sectoren in de laatste 14 jaar. Gecombineerd met een gestagneerde economische groei (zie hoofdstuk 3.6.1) levert dit een recept op van gestaag dalende welvaart. Kijkende naar de lange termijn doelstellingen is het dan ook naar mening van de SER van belang dat het werkgelegenheidsbeleid van de overheid zich richt op het significant verhogen van het aantal banen in de midden- en hogere inkomenscategorieën. Dit dient te geschieden in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en in samenhang met het onderwijsbeleid en in combinatie met een immigratiebeleid. Hierdoor kan er substantiële economische groei en een toename in de welvaart worden gerealiseerd, onder andere uitgedrukt in GDP per capita, met als positief bijeffect dat er meer inkomsten voor de overheid worden gegenereerd waarmee verder sociaaleconomisch beleid gefinancierd kan worden (waaronder armoedebeleid).

Werkgelegenheid

De relatie tussen werkgelegenheid en het minimumloon is één van de meest onderzochte aspecten van het minimumloon. Het empirisch onderzoek naar het theoretische vraag- en aanbodmodel heeft echter geen eenduidige resultaten opgeleverd. De ILO stelt dat uit het recente empirische onderzoek kan worden afgeleid dat de impact van de verhoging van de minimumlonen op de loonkosten door bedrijven wordt geabsorbeerd door een combinatie van het accepteren van een lagere winst, het via hogere prijzen afwentelen van de gestegen kosten, besparingen als gevolg van een lager personeelsverloop, en maatregelen die de arbeidsproductiviteit van de werknemers verhogen. Voor werknemers met een relatief lage productiviteit (lees: jongeren, laaggeschoolden) wordt het wél moeilijker om werk te vinden.

Hierbij wil de SER een aantal kanttekeningen plaatsen:

- De mate waarin bedrijven hogere loonkosten afwentelen op consumentenprijzen is moeilijk in te schatten, maar zal hoe dan ook een drukkend effect hebben op de verwachte toegenomen koopkracht van de minimumloners uit hoofde van hun loonsverhoging, en kan een loon-prijs spiraal (en daarmee de inflatie) aanwakkeren.
- De reactie van werkgevers, en van de algehele markt, op een verhoogd minimumloon is met name relevant in die sectoren waar er nu al veel gebruik wordt gemaakt van minimumloners. Voor investeerders / nieuwe werkgevers / nieuwe banen is het minimumloon nauwelijks van belang indien er bij die nieuwe banen sprake is van hogere lonen, bijvoorbeeld omdat de banen een hoger scholings- en kennisniveau vereisen (zgn. kenniswerkers). In dat kader is het interessant om nadere informatie te ontvangen vanuit het Ministerie van Economische Ontwikkeling omtrent hun voorspellingen voor de mogelijk aan te trekken investeerders de komende jaren en de soorten banen die daarmee gecreëerd worden. Anno 2017 is daarin het meest actueel de verwachte impact van de uitkomst van de onderhandelingen met het Chinese bedrijf Guangdong Zhenrong Energy voor wat betreft de toekomst van de olieraffinaderij.
- Wat de extra kwetsbare groepen betreft qua productiviteit kan er wellicht een positief effect uitgaan van flankerend beleid zijnde het voornemen van de regering om het Kenniscentrum Bedrijf en Beroep (KBB) opnieuw op te richten en de samenwerking tussen dit Kenniscentrum en het ministerie van SOAW te herstellen.

In figuur 11 in hoofdstuk 3.6.3 is de ontwikkeling van de verschillende minimumlooncategorieën afgezet tegen de ontwikkeling van het totale werkloosheidspercentage op Curaçao voor de jaren 1992 tot en met 2015. Uit deze figuur blijkt niet dat er een duidelijk rechtstreeks verband bestaat tussen de ontwikkeling van het totale werkloosheidspercentage en het minimumloon. In de jaren dat het minimumloon was toegenomen is in bepaalde jaren de werkloosheid niet naar verwachting toegenomen, maar juist afgenomen. In het bijzonder in 2008, gekenmerkt door de mondiale financiële crisis en de reële verhoging van het minimumloon, is de afname van de totale werkloosheid opmerkelijk.

Dit biedt dus enige steun voor een standpunt dat het effect van een minimumloonverhoging op de werkgelegenheid ook mee kan vallen.

7. Het minimumloon in vergelijking met (ei)landen in de regio.

Uit een analyse van de hoogte van het Curaçaose minimumloon vergeleken met (ei)landen in de regio blijkt dat Curaçao in de regionale top drie zit qua minimum uurloon, na Aruba en de Bahama's. Wat opvalt in die analyse is dat Curaçao qua minimumloon (van \$5.00) het niveau van de Bahama's nadert. Daar heeft de SER een korte 'sanity check' op uitgevoerd, en de loonniveaus zijn naar verhouding tot het niveau van de welvaart vergelijkbaar. De Bahama's zitten iets hoger, maar hun bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking was USD 24.600 (in 2015) en die van Curaçao was USD 20.390 (in 2015). Qua GDP per capita behoort Curaçao nog altijd tot de rijkere eilanden in het Caribisch gebied (alhoewel Sint Maarten nog hoger zit), wat een aanzuigende werking kan hebben voor immigranten die dan relatief veel kunnen verdienen in de lokale economie. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat de economie van Curaçao de laatste jaren (2013-2016) krimpende is. De economie van de Bahama's doet het overigens de laatste jaren ook niet veel beter.⁵⁴

⁵⁴ <https://tradingeconomics.com/bahamas/gdp-growth-annual>

Samenvatting van de zeven invalshoeken

Invalshoek	Betekenis van de onderzoeksresultaten voor het minimumloon	Paragraaf
1. De historische ontwikkeling van het minimumloon	Niet van toepassing.	3.1
2. Het minimumloon versus de kosten van levensonderhoud	De analyse lijkt houvast te bieden voor verhoging van het huidig minimumloon maar dient echter genuanceerd te worden met in het verleden gedane (fiscale) maatregelen ter behoud van koopkracht voor de lagere inkomensgroepen. Een eventuele verhoging dient eerst goed onderbouwd te worden met een doorrekening en afweging van alle andere macro-economische gevolgen. Een beleidskader met betrekking tot het aanpassen van het minimumloon met een consistente indexeringsmethode dient ontwikkeld en toegepast te worden.	3.2
3. Het minimumloon versus de inkomensverdeling	Bezien vanuit de ILO maatstaven voor het minimumloon ten opzichte van het gemiddeld- en mediaan inkomen van Curaçao wordt vastgesteld dat het huidige minimumloon buiten de door ILO aanbevolen bandbreedtes valt.	3.3
4. Het minimumloon in vergelijking met de armoedegrenzen	Ervan uitgaande dat elke volwassene in de leeftijdscategorie tussen de 18 en 65 jaar in een huishouden werkt, is het huidig minimumloon toereikend voor alle huishoudtypes, behalve voor de éénouder-gezinnen met één of meerdere kinderen. Er bestaat de noodzaak voor gericht beleid op armoedebestrijding voor deze éénouder-gezinnen die alleen van het minimumloon afhankelijk zijn.	3.4
5. Historische ontwikkeling van andere overheid gecontroleerde inkomens	De aanpassingsmethodiek voor de door de overheid gecontroleerde inkomens (AOV, AWW, Onderstand en minimumloon) is niet consistent. Die consistentie kan wellicht verkregen worden door meer uit te gaan van aspecten als solidariteit en rechtvaardigheid.	3.5
6. Het minimumloon in het licht van de economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid.	De data die de reële economische teruggang, de dalende arbeidsproductiviteit en de (jeugd) werkloosheid van Curaçao weergeeft, geven aanleiding tot betrekking van deze zaken in de beleidsvorming. Uit de data is bovendien geen duidelijk rechtstreeks verband gevonden tussen de hoogte van het minimumloon en de hoogte van het totale werkloosheidspercentage.	3.6
7. Het minimumloon in vergelijking met (ei)landen in de regio.	Vergeleken met de eilanden in de regio bevindt het minimumloon van Curaçao zich in de top drie, na Aruba en Bahama's.	3.7

Samenvatting van alle aanbevelingen

De tabel hierbeneden bevat een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de SER aan de regering en aan het parlement in dit initiatief-advies aangaande het minimumloon.

#	Aanbevelingen	Paragraaf
1	Ontwikkel een consistent beleidskader met betrekking tot de aanpassing van het minimumloon en het prijsindexcijfer dat daarbij gebruikt wordt. De SER (evenals het CBS) geeft in overweging om het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer te gebruiken.	3.2
2	Formuleer eenduidig beleid voor de ontwikkeling van alle overheid gecontroleerde inkomens. De SER hanteert het uitgangspunt dat maatregelen ter behoud of verbetering van de koopkracht een gelijkwaardig effect moeten hebben voor zoveel mogelijk burgers, en niet slechts één doelgroep.	3.5
3	Doe onderzoek naar de actuele armoede op Curaçao. Breng in kaart bij welke doelgroepen het nettoverschil tussen inkomen en armoedegrens het grootst is en leg daarmee een basis voor een genuanceerde mix aan beleidsinstrumenten voor het regeringsbeleid qua armoede. Houd daarbij ook rekening met eventuele vermogensbestanddelen van huishoudens onder de armoedegrens. Documenteer het geheel in een beleid en laat het onderdeel worden van een maatschappelijk debat. Stel specifiek beleid op voor éénouder-gezinnen met elementen zoals een kinderbijslag, of een betere controle en handhaving van de alimentatieverplichtingen van de andere ouder. Voor dit laatste beleidsinstrument geeft de SER in overweging de invoering van wetgeving die verplichte DNA testen ter bepaling van het ouderschap mogelijk maakt. Daarbij is het wel wenselijk om eerst sociaal-cultureel onderzoek te (laten) doen naar de verwachte impact en eventuele maatschappelijke bijwerkingen.	4.1
4	Voer een herevaluatie uit van de regelgeving omtrent het Jeugdminimumloon. Gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel (gelijk loon voor gelijke arbeid) in het kader van de jeugdminimumloon, stelt de SER de volgende nieuwe staffel voor: <ul style="list-style-type: none">• 16 en 17-jarigen krijgen 75%• 18-jarigen en ouder krijgen 100% van het minimumloon	2.2.2
5	Richt het werkgelegenheidsbeleid op het significant verhogen van het aantal banen in de midden- en hogere inkomenscategorieën. Dit dient te geschieden in nauwe samenwerking met de sociale partners en in samenhang met het onderwijsbeleid en in combinatie met een vernieuwd immigratiebeleid.	3.6.2

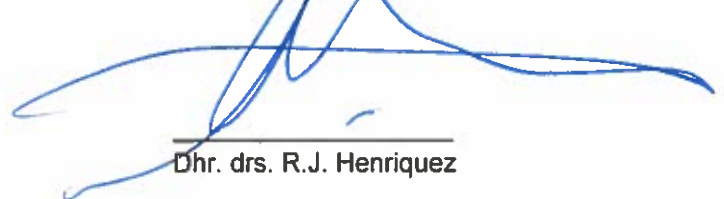
Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

Bijlage 1 Internationale ontwikkelingen in het denken over inkomens en lonen

Gaandeweg de totstandkoming van het voorliggende initiatief-advies van de SER over het minimumloon beleid is in toenemende mate het inzicht ontstaan dat het thema vrijwel onlosmakelijk verbonden is met het bredere onderwerp van Armoedebestrijding. Zoals eerder aangegeven is er behoefte aan een gedetailleerde Armoedekaart voor Curaçao, en de SER doet dan ook de aanbeveling om deze op te (laten) stellen.

Dat gezegd hebbende, bij de beleidsvorming omtrent zowel het minimumloon als omtrent armoedebestrijding (en de wisselwerking daartussen), is het waardevol om een ruime blik te hanteren. Daarbij wijst de SER op actuele ontwikkelingen elders in de wereld in het denken van overheden en beleidsmakers over deze thema's. Door middel van onderstaande niet-limitatieve opsomming van 'links' naar artikelen en video's op het Internet wordt u als lezer een handreiking aangeboden naar een scala aan (soms tegenstrijdige) ideeën en opvattingen.

Een Universeel Basisinkomen

- https://www.ted.com/talks/rutger_bregman_poverty_isn_t_a_lack_of_character_it_s_a_lack_of_cash
- <https://decorrespondent.nl/10065/basisinkomen-de-utopie-van-gratis-geld-in-13-vragen-en-antwoorden/386948925-21f59b22>
- Tegenlicht Kort: is een basisinkomen betaalbaar?
<https://www.youtube.com/watch?v=CLYImFVo6EU>

NB: de SER volgt deze ontwikkelingen met belangstelling, maar acht het niet raadzaam voor Curaçao om hierin een voortrekkersrol te spelen. Onze economie is te klein en kwetsbaar, en Curaçao kan niet in een deelgebied experimenteren (zoals men in Nederland overweegt te doen met een Waddeneiland).

Inkomensongelijkheid (de focus ligt weliswaar op de Verenigde Staten)

"Capital in the Twenty-first Century" door Thomas Piketty.

- <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/05/economist-explains>

Real and perceived income inequality

- <https://www.youtube.com/watch?v=Gk5OJBry2ss>
- https://www.ted.com/talks/nick_hanauer_beware_fellow_plutocrats_the_pitchforks_are_coming/transcript?language=en#t-119695
- Tegengeluid: wat als het minimumloon juist drastisch verhoogd zou worden? (Zie ook de vele rapporten over de experimentele verhoging in Seattle in de Verenigde Staten)
<https://www.bloomberg.com/view/articles/2013-06-19/the-capitalist-s-case-for-a-15-minimum-wage>
- World Economic Forum – article on the myths of Neoliberalism
<https://www.weforum.org/agenda/2017/07/if-we-want-a-more-equal-world-we-need-to-dispel-these-5-economic-myths>

Dit alles in nog bredere context plaatsend komt men uit bij onder andere gedachtengoed als een "Social Progress Index". Zie daarvoor onder andere:

- <https://www.socialprogressindex.com/>
- https://www.ted.com/talks/michael_green_what_the_social_progress_index_can_reveal_about_your_country