



Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
Pietermaai Parking & Mall
Curaçao

Datum: Curaçao, 4 december 2014

Ref.nr.: 147/2014-SER

Betreft: advies inzake de indexatie van het minimumuurloon per 1-1-2015

Bij omslag gedateerd 20 november 2014 (zaaknummer 2014/052823) heeft de Minister van Sociale ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110). De Sociaal Economische Raad brengt hierbij advies uit.


Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 4 december 2014.

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 4 december 2014 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar bijgevoegd advies.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

de Secretaris,



Mw. drs. J.J. Provence

c.c.: - Wetgeving en Juridische Zaken

**Advies inzake
de indexering van de minimumlonen
per 1 januari 2015**

Inhoud

1.	Introductie	1
2.	Inhoud en strekking van het ontwerp	1
3.	Standpunt van de SER.....	2
	3.1 Algemeen.....	2
	3.2 Met betrekking tot de hoogte van de indexering	3
	3.3 Met betrekking tot de doelstellingen met indexatie	5
	3.4 Met betrekking tot de economische implicaties van indexatie.....	5
4.	De financiële implicaties.....	6
5.	Conclusie.....	7



Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 4 december 2014 betreffende de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking, ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (Indexering van de minimumlonen per 1 januari 2015)

1. Introductie

Bij omslag gedateerd 20 november 2014 (zaaknummer 2014/052823) heeft de Minister van Sociale ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking houdende toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).

2. Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) strekt tot het indexeren van het minimumuurloon per 1 januari 2015.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen kan de Minister, indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie (hierna: CPI) blijkt, dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorgaande jaar is gestegen of gedaald, de Sociaal Economische Raad gehoord, bedragen vaststellen, die met ingang van 1 januari van het komende jaar in de plaats treden van de in artikel 9 eerste tot en met vierde lid, van de Landsverordening minimumlonen genoemde bedragen.

In de overwegingen van de ontwerp-ministeriële regeling stelt de Minister van Sociale ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) dat het uit het door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor Curaçao vastgestelde prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie blijkt dat het cijfer voor de maand augustus 2014 vergeleken met het cijfer voor de maand augustus 2013 is gestegen van 121,7 naar 125,1 (2,8%).

In de nota van toelichting meldt de Minister van SOAW dat de regering heeft besloten het beleid, om het minimumuurloon op jaarlijkse basis te indexeren te continueren. De doelstelling van de beleidscontinuering is volgens de Minister van SOAW in dit geval om de koopkracht van de minimumloners zoveel als mogelijk te handhaven en om de groei van de economie niet te belemmeren. De Minister van SOAW stelt tevens dat beleidscontinuering, ten gunste van de private sector, een meer voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon biedt.

De minister van SOAW stelt dat rekening houdende met het bepaalde in artikel 8, vijfde lid, en artikel 13, eerste lid van de Landsverordening minimumlonen. (P.B. 1972, no. 110) het voornemen is met ingang van 1 januari 2015 het minimumuurloon met 2,8% te verhogen, zijnde van NAf. 7,93 naar NAf. 8,15.

Sociaal - Economische Raad

Ansinghstraat # 13-17, Curaçao
Tel.: 461 -5406 / 461 -5328 Fax.: 461 -5399
Website: www.ser.an
Email: info@ser.cw

Artikel I van de ontwerp-ministeriële regeling bepaalt dat met ingang van 1 januari 2015 het bedrag van het minimumuurloon zoals opgenomen in artikel 9, eerste lid, tweede lid, onderdeel c, derde lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdeel c, van de Landsverordening minimumlonen voor Curaçao wordt gewijzigd in NAf. 8,15.

Artikel II van de ontwerp-ministeriële regeling bepaalt dat de afkondiging plaatsvindt door plaatsing van de ministeriële regeling in het Publicatieblad.

3. Standpunt van de SER

3.1 Algemeen

De Minister van SOAW vraagt de SER conform het bepaalde in artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen zijn standpunt kenbaar te maken inzake de voorgenomen indexering van het minimumuurloon met 2,8% per 1 januari 2015.

De Landsverordening minimumlonen heeft volgens de bijbehorende memorie van toelichting tot doel de laagstbetaalde werknemers waarborgen te verschaffen inzake de hoogte van hun loon¹ ten einde bescherming te bieden tegen uitbuiting en onderbetaling door werkgevers.

De SER meent dat in de bescherming van werknemers tegen uitbuiting en onderbetaling door werkgevers nog steeds de belangrijkste functie is van het wettelijk minimumloon.

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

In eerdere advisering van de SER met betrekking tot de aanpassing van de hoogte van het minimumuurloon heeft de SER telkens gewezen op de noodzaak om het besluit over te gaan tot het aanpassen van de minimumlonen ook in de bredere maatschappelijke en economische context te plaatsen. Naar het oordeel van de SER dient het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties van de indexatie van het minimumuurloon bij de besluitvorming hierover te worden betrokken.

De SER acht het noodzakelijk dat door de regering een beleid wordt opgesteld inzake de hoogte van het minimumloon in relatie tot het bestaansminimum, de wijze van indexeren van het minimumloon en de ander door de overheid gecontroleerde inkomens, onder andere de uitkeringen in het kader van de Landsverordening op de Algemene Ouderdomsvoorziening, de uitkeringen in het kader van de Algemene Weduwen- en Wezenverzekering.

Aspecten die naar het oordeel van de SER onder andere van belang zijn bij een weloverwogen en deugdelijk onderbouwd besluit het minimumuurloon aan te passen zijn:

- de economische situatie van Curaçao, in het bijzonder de groei van de economie;

¹ Memorie van toelichting bij de Landsverordening houdende nieuwe regeling inzake de minimumlonen, Zitting 1971-1972-23, no. 3, pagina 1.

- 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.

Naar het oordeel van de SER leent een spoedadvies dat binnen enkele weken dient te worden gegeven zich niet voor een dergelijke meer fundamentele discussie.

De SER is dan ook voornemens om in 2015 uit eigenbeweging te komen met een uitgebreider advies over het beleid met betrekking tot de indexering van minimumlonen waarbij tevens rekening wordt gehouden met de hoogte en indexering van de door de overheid gecontroleerde inkomens.

In het onderhavige advies zal de SER dan ook met name ingaan op de issues die direct verband houden met in onderhavige ontwerp-ministeriële regeling. De meer algemene issues zullen daar waar noodzakelijk slechts worden genoemd en in het hierboven aangekondigd initiatief advies nader worden uitgewerkt.

3.2 Met betrekking tot de hoogte van de indexering

Artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen bepaald dat:

“Indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt, dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorgaande jaar is gestegen of gedaald, kan de Minister, de Sociaal Economische Raad [...] gehoord, bedragen vaststellen, die met ingang van 1 januari van het komende jaar in de plaats treden van de in artikel 9, eerste tot en met vierde lid, genoemde bedragen. De Minister bepaalt welke prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie zoals vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de toepassing van het bepaalde in de eerste zin wordt gebruikt. [...]”

Bij de indexering van het minimumuurloon per 1-1-2011, per 1-1-2012 en per 1-1-2013 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 was gebaseerd op de procentuele stijging van het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus 2012 vergeleken met de maand augustus 2011.

De onderstaande tabel geeft 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 t.o.v. 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 t.o.v. het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar weergegeven

In **bold** is aangegeven welke procentuele stijging van het prijsindexcijfer de Minister heeft gehanteerd bij het vaststellen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon per 1 januari van het volgende jaar.

1	2	3
Overzichtprijs ontwikkeling in augustus	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%

In artikel 1 van de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling wordt bepaald dat het minimumuurloon per 1 januari 2015 wordt verhoogd van NAf. 7,93 naar NAf. 8,15. Het minimumuurloon wordt daarmee 2,8% verhoogd. De Minister van SOAW grijpt hiermee terug op de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus 2014 vergeleken met het cijfer voor de maand augustus 2013.

De SER dringt er op aan de Minister met het oog op een voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon een bestendige lijn kiest met betrekking tot welk prijsindexcijfer 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. Naar het oordeel van de SER behoort dit gezien de voorlaatste volzin van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen ook tot de mogelijkheden.

De SER brengt onder de aandacht van de Minister dat de hoogte van de indexering van het minimumuurloon per 1-1-2013 was gebaseerd op de procentuele stijging van het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer.

De stijging van het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer geeft volgens het CBS een goed beeld van de lange termijn prijsontwikkeling en wordt daarom ook door het CBS aangeraden als indexeringsinstrument.

Het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer was volgens het CBS in augustus 2013 122,1 en in augustus 2014 123,3.

Gemeten over de periode van twaalf maanden tot en met augustus 2014, ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder, is daarmee sprake van een gemiddelde prijsstijging van 1,0 procent.

Overigens meent de SER er op te moeten wijzen dat het minimummaandloon op basis van het minimumuurloon van NAf. 8,15 NAf.1412,67 bedraagt en niet NAf. 1401,19 zoals is vermeld in tabel 1 op pagina 2 van de brief van de Landsbemiddelaar aan der Minister van SOAW gedateerd 27 oktober 2014 (met nummer 1312014).

3.3 Met betrekking tot de doelstellingen met indexatie

In de nota van toelichting meldt de Minister van SOAW dat de regering heeft besloten om het beleid om op jaarlijkse basis het minimumloon te indexeren te continueren. De doelstelling van deze beleidscontinuering is volgens de Minister van SOAW in dit geval om de koopkracht van de minimumloners zoveel als mogelijk te handhaven en om de groei van de economie niet te belemmeren. De Minister van SOAW stelt tevens dat beleidscontinuering, ten gunste van de private sector, een meer voorspelbare ontwikkeling van het minimumloon biedt.

Een nadere onderbouwing van het door de Minister gestelde ziet de SER graag opgenomen in de nota van toelichting.

De SER ontvangt tevens graag een nadere toelichting op de vraag waarom voor de indexatie van de door de overheid gecontroleerde inkomens niet een indexatiemethode wordt gehanteerd. De door de Minister gehanteerde argumenten voor de verhoging van het minimumuurloon gelden immers vrijwel onverkort ook voor degenen met een AOV- of AWW uitkering.

3.4 Met betrekking tot de economische implicaties van indexatie

De Minister van SOAW gaat in de nota van toelichting niet in op de mogelijke macro economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumuurloon en geeft er daarmee geen blijk van rekening te hebben gehouden met de economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumuurloon.

De SER vraagt wederom de aandacht van de Minister van SOAW voor mogelijk te verwachten effecten op de economie als gevolg van het beleid van de regering inzake het indexeren van het minimumuurloon.

De SER verwijst hierbij naar de 'Macro Economische Analyse Indexering Minimumloon' zoals in november 2014 is uitgevoerd door het Ministerie van Economische Ontwikkeling. In deze macro economische analyse wordt geconcludeerd dat een mogelijke indexering een drukkend effect heeft op de economische groei van Curaçao en direct negatieve gevolgen heeft voor het aantal banen.

De Minister van Financiën adviseert in zijn brief van 14 november 2014 (nr. 2014/055560) de Minister van SOAW om niet over te gaan tot een verhoging van het minimumuurloon. De Minister van Financiën wijst er in zijn advies op dat:

- 1) de andere door de overheid gecontroleerde inkomens (uitkeringen en salarissen ambtenaren) niet worden geïndexeerd per 1-1-2015;
- 2) een verhoging van de minimumlonen in deze fase van het proces van economisch herstel zal verstoren;
- 3) door indexering van het minimumuurloon de werkgeverslasten verder toenemen, wat volgens de Minister van Financiën funest kan zijn voor de werkgelegenheid; en
- 4) de lage inkomensgroepen via fiscale maatregelen tegemoet worden gekomen, zodat ze er niet inkoopkracht op achteruit gaan.

De SER dringt erop aan dat de Minister in de nota van toelichting uiteenzet hoe in de besluitvorming rekening is gehouden met de mogelijke (macro-)economische effecten van de verhoging van het minimumuurloon.

4. De financiële implicaties

De SER constateert dat in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling.

In deze macro economische analyse zoals uitgevoerd door het Ministerie van Economische Ontwikkeling wordt op basis van berekening met behulp van het economisch model 'Curalyse' gesteld dat als gevolg van de indexering van het minimumuurloon de inkomsten voor de overheid uit de directe belasting van bedrijven met NAf. 0,8 miljoen zullen dalen. Deze daling wordt toegeschreven aan de verminderde winst van bedrijven.

Artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (bijlage b, behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen Land Curaçao A.B. 2010, no. 87), bepaalt dat in de toelichting op het ontwerp van een landsverordening, een ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of ministeriële beschikkingen met algemene werking, waarin nieuwe beleidsvoornemens of toezeggingen met betrekking tot het te voeren beleid worden uitgewerkt, een afzonderlijk onderdeel wordt opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld.

Een overzicht van de financiële implicaties van onderhavige ontwerp-ministeriële regeling dient dan ook te worden uitgewerkt en opgenomen te worden in de nota van toelichting.

5. Conclusie

In eerdere advisering van de SER met betrekking tot de aanpassing van de hoogte van het minimumuurloon heeft de SER telkens gewezen op de noodzaak om het besluit over te gaan tot het aanpassen van de minimumlonen ook in de bredere maatschappelijke en economische context te plaatsen. Naar het oordeel van de SER dient het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties van de indexatie van het minimumuurloon bij de besluitvorming hierover te worden betrokken.

Naar het oordeel van de SER leent een spoed advies dat binnen enkele weken dient te worden gegeven zich niet voor een dergelijke fundamentele discussie.

De SER is dan ook voornemens om in 2015 uit eigenbeweging te komen met een uitgebreider advies over het beleid met betrekking tot de indexering van minimumlonen waarbij tevens rekening wordt gehouden met de hoogte en indexering van de door de overheid gecontroleerde inkomens.

Met betrekking tot de hoogte van de indexering

De SER constateert dat de Minister van SOAW voor het bepalen van de hoogte van de indexatie van het minimumuurloon aansluiting zoekt bij de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus 2014 vergeleken met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus 2013.

De SER heeft in eerdere advisering telkens aangedrongen op het hanteren van de stijging van het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer.

De stijging van het 12-maands-gemiddelde consumentenprijsindexcijfer geeft naar het oordeel van de SER een beter beeld van de lange termijn prijsontwikkeling en wordt daarom, ook door het CBS, aangeraden als indexeringsinstrument.

Met betrekking tot de doelstellingen met indexatie

De Minister van SOAW stelt dat met de indexatie van het minimumuurloon wordt beoogd de koopkracht van de minimumloners zoveel als mogelijk te handhaven en de groei van de economie niet te belemmeren.

De SER ontvangt graag een nadere toelichting op de vraag waarom voor de indexatie van de door de overheid gecontroleerde inkomens niet een indexatiemethode wordt gehanteerd. De door de Minister gehanteerde argumenten voor de verhoging van het minimumuurloon gelden immers vrijwel onverkort ook voor de mensen met een AOV- of AWW uitkering.

Met betrekking tot de economische implicaties van indexeren

De Minister van SOAW maakt in de nota van toelichting niet zichtbaar op welke wijze rekening is gehouden met de economische aspecten verbonden aan de indexatie van het minimumloon.

De SER vraagt met klem de aandacht van de Minister van SOAW voor mogelijk te verwachten negatieve effecten op de economie als gevolg van het beleid van de regering inzake het indexeren van het minimumloon. De SER verwijst hierbij naar de 'Macro Economische Analyse Indexering Minimumloon' zoals in november 2014 is uitgevoerd door het Ministerie van Economische Ontwikkeling en het advies van de Minister van Financiën. In deze analyses wordt geconcludeerd dat een mogelijke indexering een drukkend effect heeft op de economische groei van Curaçao en direct negatieve gevolgen heeft voor het aantal banen.

De SER dringt erop aan dat de Minister in de nota van toelichting uiteenzet hoe in de besluitvorming rekening is gehouden met de mogelijke (macro-)economische effecten van de verhoging van het minimumuurloon.

Met betrekking tot de financiële implicaties


De SER constateert dat, in afwijking van het bepaalde in Artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (bijlage b, behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen Land Curaçao A.B. 2010, no. 87), in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling.

Een overzicht van de financiële implicaties van onderhavige ontwerp-ministeriële regeling is naar het oordeel van de SER imperatief.

De SER vraagt aandacht voor de in het bovenstaande gegeven standpunten inzake de ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) met betrekking tot de indexering van de minimumlonen en dringt er bij de regering op aan om de ontwerp-ministeriële regeling houdende de toepassing van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen nader te analyseren en motiveren.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,



mw. drs. J.J. Provence