

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

Datum: Curaçao, 5 oktober 2017

Ref.nr.: 172/2017-SER

Betreft: Advies inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110)

Excellentie,

Op 7 september 2017 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (Zaaknummer 2017/028779, ref. nr. 122/2017-SER).

De SER brengt hierbij advies uit.

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergadering van de SER op 4 oktober 2017.

Bijgevoegd advies is in de plenaire vergadering van 4 oktober 2017 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar bijgevoegd advies.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

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

De algemeen Secretaris,

  
\_\_\_\_\_  
drs. R. J. Henriquez

c.c.: - de Minister van Algemene Zaken  
- de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

**Advies betreffende het ontwerp-landsbesluit,  
houdende algemene maatregelen, ter uitvoering  
van artikel 13, tweede lid, van de  
Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no.  
110) inzake de verhoging  
van de minimumuurlonen per 1 januari 2017**

## Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen .....	1
1. Inleiding .....	2
2. Het standpunt van de SER .....	3
2.1 Initiatiefadvies SER: 'Verkenning van het beleidsthema minimumloon' .....	3
2.2 Juridische behandeling van aanpassingen aan het minimumloon .....	4
3. Conclusies .....	7
3.1 Juridisch .....	7
4. Advisering .....	7

**Advies van de Sociaal Economische Raad betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).**

**Samenvatting en aanbevelingen**

Het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110) (zaaknummer 2017/028779, ref. nr. 122/2017-SER) strekt tot het permanent maken van de tijdelijke verhoging van het minimumuurloon per 1 januari 2017. Die tijdelijke verhoging is ingegaan per 1 januari 2017 op basis van de Ministeriële regeling met algemene werking<sup>1</sup> van de 9<sup>e</sup> augustus 2016 ter uitvoering van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).

Door middel van deze Ministeriële regeling met algemene werking (hierna: de MR) is het minimumuurloon per 1 januari 2017 tijdelijk verhoogd van NAF 8,20 naar NAF 9,00. Deze MR verloopt per 31 december 2017. De regering heeft het voornemen om de tijdelijke verhoging permanent te maken door middel van voorliggend ontwerp-landsbesluit.

Het ontwerp-landsbesluit beoogt in werking te treden met ingang van de eerste dag van de maand volgende op de datum van bekendmaking. Indien de datum van bekendmaking is gelegen op of na 1 januari 2018, werkt dit landsbesluit terug tot en met 1 januari 2018. Indien het ontwerp-landsbesluit in werking treedt vóór 31 december 2017, dan vervalt daarmee de Ministeriële regeling.

De SER veroorlooft zich de volgende opmerkingen met betrekking tot het ontwerp-landsbesluit te maken.

1. De SER geeft als aanbeveling aan de regering aan om de praktische gevolgen van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen te herevalueren en om zo nodig een wetswijziging door te voeren die het systeem van 'checks and balances' in herstelt, daarbij expliciet rekening houdende met het zorgvuldigheidsbeginsel.
2. Voorts acht de SER het van belang en noodzakelijk indien de regering een inventarisatie maakt van alle andere terreinen waarop er, door de overgang van bevoegdheden per de transitiedatum van '10-10-10' van het bestuurscollege naar individuele ministers, een onwenselijke inperking is ontstaan van de uitvoering door staatsorganen van hun controlerende c.q. adviserende taken. Per geval dient vervolgens overwogen te worden of het wenselijk en noodzakelijk wordt geacht om daarvoor wetswijzigingen door te voeren.

---

<sup>1</sup> P.B. 2016, no. 46

## 1. Inleiding

De Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 7 september 2017 een adviesverzoek ontvangen van de regering inzake het ontwerp-landsbesluit houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen (zaaknummer 2017/028779, ref. nr. 122/2017-SER)<sup>2</sup> (hierna: het ontwerp-landsbesluit).

Het ontwerp-landsbesluit strekt tot het permanent maken van de verhoging van het minimumuurloon per 1 januari 2017. Die tijdelijke verhoging is ingegaan per 1 januari 2017 op basis van de Ministeriële regeling met algemene werking<sup>3</sup> van de 9<sup>e</sup> augustus 2016 ter uitvoering van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).

Door middel van deze Ministeriële regeling met algemene werking (hierna: de MR) is het minimumuurloon tijdelijk verhoogd per 1 januari 2017 van NAF 8,20 naar NAF 9,00. De MR verloopt per 31 december 2017.

Het ontwerp-landsbesluit beoogt in werking te treden met ingang van de eerste dag van de maand volgende op de datum van bekendmaking. Indien de datum van bekendmaking is gelegen op of na 1 januari 2018, werkt dit landsbesluit terug tot en met 1 januari 2018. Indien het ontwerp-landsbesluit in werking treedt vóór 31 december 2017, dan vervalt daarmee de Ministeriële regeling.

Ingevolge artikel 13, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen kan de Minister, indien hiertoe bijzondere aanleiding bestaat, de Sociaal Economische Raad gehoord, bij landsbesluit bedragen vaststellen, die in de plaats treden van de in artikel 9, eerste tot en met het vierde lid, van de Landsverordening minimumlonen genoemde bedragen.

Praktisch gezien regelt artikel 13, eerste lid, de gang van zaken bij indexeringen van het minimumloon, en regelt artikel 13, tweede lid, de gang van zaken bij autonome verhogingen.

Daarnaast biedt de Landsverordening minimumlonen ook de mogelijkheid om via artikel 9, zevende lid, tijdelijke aanpassingen aan het minimumloon door te voeren via een MR. Dit is ook geschied op 9 augustus 2016 en aangezien de desbetreffende verhoging met NAF 0,80 meer bedroeg dan wat er via indexering mogelijk was, betrof het besluit van 9 augustus 2016 ook een autonome verhoging. Deze tijdelijke verhoging dreigt nu te verlopen en de regering heeft het voornemen om de verhoging permanent te maken door middel van voorliggend ontwerp-landsbesluit.

---

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

<sup>3</sup> P.B. 2016, no. 46

## 2. Het standpunt van de SER

### 2.1 Initiatiefadvies SER: 'Verkenning van het beleidsthema minimumloon'

De SER heeft in een eerder advies d.d. 26 november 2015 gesteld voornemens te zijn om uit eigen beweging te komen met een uitgebreider advies over het beleid met betrekking tot het minimumloon waarbij het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties van het minimumuurloon wordt betrokken. Dat initiatiefadvies is met unanimitieit der stemmen vastgesteld in een plenaire vergadering van de SER op 4 oktober 2017 en vervolgens aangeboden aan de regering.

De SER stelt al een aantal jaren 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 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.

Het verkennend onderzoek dat verricht is voor de totstandkoming van het initiatiefadvies kan door de regering worden gebruikt in de beleidsvorming omtrent het minimumloon. Het initiatiefadvies van de SER is tot stand gekomen met medewerking en input van de ministeries van Economische Ontwikkeling (MEO) en van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW). Het initiatiefadvies heeft tevens een kritische review doorstaan van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) en van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS). Voor de inhoud verwijst de SER korthedshalve naar het initiatiefadvies zelf; wij beperken ons daarom hierbij tot een opsomming van de zeven invalshoeken die in het initiatiefadvies aan bod zijn gekomen. Deze zijn:

1. De historische ontwikkeling van het minimumloon
2. Het minimumloon versus de kosten van levensonderhoud
3. Het minimumloon versus de inkomensverdeling
4. Het minimumloon in vergelijking met de armoedegrenzen
5. Historische ontwikkeling van andere door de overheid gecontroleerde inkomens
6. Het minimumloon in het licht van de economische ontwikkeling, de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en van de werkgelegenheid.
7. Het minimumloon in vergelijking met (ei)landen in de regio.

## 2.2 Juridische behandeling van aanpassingen aan het minimumloon

In de Landsverordening minimumlonen uit 1972 (P.B. 110) is geregeld hoe aanpassingen van het minimumloon tot stand dienen te komen. Artikel 13, eerste lid, regelt de gang van zaken bij een indexering per 1 januari van een kalenderjaar, dit ter inflatiecorrectie en koopkrachtbehoud. Artikel 13, tweede lid, geeft aan hoe gehandeld moet worden bij een autonome verhoging van het minimumloon. Dit laatste kan alleen als er daartoe een bijzondere aanleiding bestaat, en in dat geval dient een landsbesluit, houdende algemene maatregelen (een Lb h.a.m.), als wetgevingsinstrument te worden gehanteerd. Daarmee wordt dan automatisch de Raad van Advies en de Gouverneur, en in principe ook de Raad van Ministers, bij de besluitvorming betrokken. De landsverordening geeft verder expliciet aan dat de SER gehoord dient te worden bij het voornemen tot een aanpassing van het minimumloon. Voor autonome aanpassingen aan het minimumloon, bestaat er echter naast artikel 13, tweede lid, ook de mogelijkheid om bij uitzondering gebruik te maken van artikel 9, zevende lid, van deze zelfde Landsverordening. Dat artikel creëert de mogelijkheid voor een Minister om voor een door deze te bepalen termijn, hogere of lagere bedragen vast te stellen dan die welke tot op dat moment van kracht waren.

In de praktijk van de laatste 10 jaar is er bij indexeringen van het minimumloon steeds gebruik gemaakt van artikel 13, eerste lid, met als wetgevingsinstrument de Ministeriële Regeling, met algemene werking (MRmaw). Dit instrument is bestuursrechtelijk gezien van een lagere orde dan een Lb h.a.m., maar uiteraard net zo rechtsgeldig. Een landsbesluit wordt pas een vereiste wanneer het belang van de desbetreffende aangelegenheid groter is dan welke gemoeid zou zijn bij een relatief simpele inflatiecorrectie. De laatste autonome aanpassing zijdens de regering dateert uit 2007 (P.B. no. 113) en had betrekking op het minimumloon voor het eilandgebied Sint Maarten. Hierbij werd een Lb h.a.m. gebruikt ter uitvoering van artikel 13, tweede lid. Dit laat onverlet dat de Landsverordening de mogelijkheid van het (tijdelijk) gebruik van een MRmaw conform art. 9 lid 7 ook open laat. Dit is voor het laatst gebeurd in 2006 voor St. Maarten (P.B. no. 87), welke later is ingetrokken en vervangen door bovengenoemd Lb h.a.m.

Het voordeel voor de regering om gebruik te maken van een MRmaw is dat de besluitvorming sneller tot stand kan komen. Een nadeel is dat er minder 'checks and balances' daarbij betrokken zijn.

In het verlengde van het bovenstaande komt de vraag naar boven in hoeverre dan bij de keuze voor het gebruik van een wetgevingsinstrument rekening wordt gehouden met alle Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB)<sup>4</sup>. Het komt de SER voor dat de intentie van de wetgever bij autonome verhogingen is geweest om het gebruik van artikel 13, tweede lid, als primair instrument te laten gelden, en dat de mogelijkheid van artikel 9, zevende lid, slechts bij spoedeisend belang ingezet dient te worden.

Immers, indien de regering de bij MRmaw genomen beslissing tot wijziging van het minimumloon voor onbepaalde tijd vast wenst te stellen, dan moet zij daartoe alsnog een Lb h.a.m. ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, vast doen stellen. Dit komt door de inherent tijdelijke werking van een MRmaw op basis van artikel 9, zevende lid, van de Lv. minimumlonen. Dit behelst ook 'dubbel werk' ten opzichte van de rechtstreekse toepassing van artikel 13. (Dubbel in de zin dat er tweemaal een wetgevingsinstrument wordt ingezet met hetzelfde einddoel, en er ook tweemaal adviezen moeten worden ingewonnen, o.a. bij de SER).

Bij de overweging om alsnog een Lb h.a.m. vast te stellen, moet overwogen worden of de bij MRmaw vastgestelde verhoging van het minimumloon feitelijk nog wel ongedaan moet of kan worden gemaakt (door de ministeriële regeling af te laten lopen per einddatum), dan wel of er een situatie is ontstaan die feitelijk onomkeerbaar is. Indien de feitelijke situatie onomkeerbaar is, dan heeft het daarop

<sup>4</sup> Prof. Mr. H.D. van Wijk, Hoofdstukken van Bestuursrecht, dertiende, herziene druk door mr. Willem Konijnenbelt en Ron van Male, Den Haag, 2005 pagina 267 e.v.

gerichte Lb h.a.m. materieel slechts een pro forma karakter. De regering is immers noodgedwongen gehouden aan de eenzijdige beslissing die in de MRmaw is genomen.

De grondslag voor het gebruik van een MRmaw bij een autonome aanpassing, ligt zoals gezegd besloten in artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening Minimumlonen. Hierin staat dat de minister op voorstel van het bestuurscollege van een eilandgebied, voor een door hem te bepalen termijn, hogere of lagere bedragen kan vaststellen dan die tot op dat moment geldig waren als minimumloon. Verder wordt in artikel 9, achtste lid, de conditie gesteld dat de minister in een dergelijk geval de SER in de gelegenheid moet stellen om hem terzake van advies te dienen.

Verder dient te worden opgemerkt dat de Landsverordening Minimumlonen uit de tijd van vóór de transitiedatum van '10-10-10' stamt. Een gevolg daarvan is dat diverse ministeriële bevoegdheden, voor het gebruik waarvan de tussenkomst van het bestuurscollege onontbeerlijk was (zoals artikel 9, zevende lid), nu volledig bij de individuele ministers liggen, zonder de plicht om overleg te voeren in de Raad van Ministers nu er thans formeel geen sprake meer is van 'collegiaal bestuur'.

Dit alles had desalniettemin in de praktijk nog nooit tot problemen geleid, omdat alle ministers met de SOAW portefeuille tot aan 2016 toch in de geest van het eilandelijk staatsrechtelijke gebruik van vóór '10-10-10' bij elke indexering (laat staan autonome verhoging) van het minimumloon ervoor zorgden dat er tijdig een formele adviesaanvraag werd verstuurd vanuit de Raad van Ministers naar de SER. Daarop is ook altijd tijdig gereageerd door de SER.

De situatie veranderde in augustus 2016, toen de toenmalige minister van SOAW het voornemen aankondigde om een autonome verhoging door te voeren van het minimumloon. Dit voornemen is uiteindelijk ook uitgevoerd via een MRmaw (P.B. 2016, no. 46) en kreeg kracht van wet per 1 januari 2017. Dit alles zonder de SER te raadplegen, en ondanks protesten van de VBC, nota bene een belangrijke belanghebbende, en ondanks negatief ambtelijk advies omtrent dit voornemen.

Via deze MRmaw is per 1-1-2017 het minimumuurloon verhoogd van NAf 8,20 naar NAf 9,00. De maatregel eindigt automatisch per 31-12-2017 tenzij deze vóór die tijd permanent wordt gemaakt door middel van een Landsbesluit h.a.m. Theoretisch gezien zou het minimumloon dus per 1-1-2018 weer kunnen terugvallen naar NAf 8,20. Echter, praktisch gezien is dit niet haalbaar, sociaal-maatschappelijk onwenselijk en op grond van het internationaalrechtelijk leerstuk van 'verworven rechten' (*'acquired rights'*) onmogelijk. Er zou dan immers een situatie ontstaan waarbij nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt een loon aangeboden kunnen worden van NAf 8,20 per uur, terwijl een vergelijkbare werknemer die iets eerder in dienst is getreden, voor hetzelfde werk NAf 9,00 per uur krijgt. Dat zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Verder zouden dan alle huidige minimumloners op NAf 9,00 per uur blijven zitten, aangezien dat inmiddels een verworven recht is en werkgevers niet eenzijdig personeel in loon kunnen terugzetten.

De facto is het besluit van de minister uit 2016 dus, naar inzien van de SER, onomkeerbaar. Er zal vóór 31-12-2017 een landsbesluit h.a.m. moeten komen die de MRmaw permanent maakt. Een adviesverzoek met die strekking is dan ook op 7 september 2017 ontvangen door de SER. Voorliggend advies is de reactie van de SER op dat verzoek.

De SER wil met klem benadrukken dat hij zwaarwegende en steekhoudende bezwaren heeft tegen de wijze waarop bovengenoemde aanpassing van het minimumloon tot stand is gekomen.

Inhoudelijk gezien is het ontwerp-landsbesluit voorzien van een uitgebreide Nota van Toelichting (NvT), vergezeld met adviezen van adviesbureau PWC. Hierin wordt getracht een onderbouwing aan te reiken van het besluit wat in 2016 bij MRmaw genomen is, en dat de regering nu permanent wenst te maken.



In dit SER advies is geen inhoudelijke analyse opgenomen van de NvT. De reden hiervoor is dat uit de juridische analyse al blijkt dat het besluit uit 2016 volgens de SER feitelijk onomkeerbaar is.

Het belang van de naleving van de uiteindelijk kenbaar gemaakte hoogte van het minimumloon brengt de SER ertoe om aan te geven dat artikel 14 van de Landsverordening minimumlonen aangeeft dat bedingen die strijdig zijn met de Landsverordening nietig zijn. Artikel 15 schetst verder de sancties die kunnen worden opgelegd aan werkgevers die in overtreding verkeren door het betalen van een loon dat lager ligt dan het wettelijke minimumloon.

Bij de SER bestaat momenteel het beeld, en dit is bevestigd door de leiding van de uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het ministerie van Algemene Zaken, dat de volgende juridische situatie is ontstaan. De Minister van SOAW beschikt over de bevoegdheid om eenzijdig het minimumloon drastisch aan te passen. Dat zou bijvoorbeeld een verdubbeling, maar ook een halvering kunnen zijn. De Minister is niet verplicht om overleg te voeren, met geen enkele partij. Zowel de sociale partners (vertegenwoordigd in de SER) als de Raad van Ministers, de Raad van Advies, de Gouverneur en de Staten kunnen allen genegeerd worden. Niet alleen doet dat afbreuk aan het gehele stelsel van 'checks and balances' onder meer verwoord in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) in de rechtstaat, maar het kan tevens enorme gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, voor de economische groei en uiteindelijk voor de welvaart en het welzijn van alle inwoners van Curaçao.

### 3. Conclusies

#### 3.1 Juridisch

Door het wegvallen van het Bestuurscollege als orgaan is er in juridische zin een situatie ontstaan waarbij er onvoldoende 'checks and balances' bestaan bij de besluitvorming over aanpassingen aan het minimumloon.

### 4. Advisering

Omwille van de nadelige gevolgen die het vervallen van de Ministeriële regeling van 9 augustus 2016 zouden hebben op de arbeidsmarkt, acht de SER de al doorgevoerde verhoging van het minimumuurloon naar NAf. 9,00 de facto onomkeerbaar. Derhalve adviseert de SER positief op de inhoud van het ontwerp-landsbesluit.

Daarnaast brengt de SER de volgende adviezen uit aan de regering:

1. Herevalueer de praktische gevolgen van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening Minimumlonen en voer zo nodig een wetswijziging door die het systeem van 'checks and balances' in ere herstelt, daarbij expliciet rekening houdende met het zorgvuldigheidsbeginsel.
2. Maak een inventarisatie van alle andere terreinen waarop er, door de overgang van bevoegdheden per de transitiedatum van '10-10-10' van het bestuurscollege naar individuele ministers, een onwenselijke inperking is ontstaan van de uitvoering door staatsorganen van hun controlerende c.q. adviserende taken. Overweeg vervolgens per geval of het wenselijk en noodzakelijk wordt geacht om daarvoor wetswijzigingen door te voeren.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerende Voorzitter,

mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,

drs. R.J. Henriquez