



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Economische Ontwikkeling
Mw. G.M. Mc William
Pletterijweg 43
Alhier.

Datum: Willemstad, 18 mei 2020

Ref.nr.: 061/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de Tijdelijke Noodregeling overbrugging werkgelegenheid COVID-19

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 7 mei 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoed-adviesverzoek ontvangen betreffende het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling voor werkgevers ter overbrugging van de periode waarin maatregelen gelden in verband met de COVID-19 crisis (Tijdelijke Noodregeling overbrugging werkgelegenheid COVID-19) (zaaknummer 2020/013153, ref. nr. 055/2020-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van de SER op 15 mei 2020.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de bijzondere plenaire vergadering van 15 mei 2020 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend-voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)

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

www.ser.cw



**Advies betreffende de Tijdelijke Noodregeling
overbrugging werkgelegenheid COVID-19**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ONTWIKKELING
MEI 2020
REF.NR. 061/2020-SER



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard. Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	7
2. Standpunt van de SER	9
2.1 Adviesverzoek.....	9
2.2. Beoogde doel van de subsidiemaatregel.....	10
2.2.1 Strekking van de subsidiemaatregel.....	10
2.2.2 Snelle interventie	11
2.2.3 Samenhang COVID-19 specifieke maatregelen.....	11
2.2.4 Tijdelijkheid van de subsidieregeling	13
2.2.5 Sociaaleconomisch herstelplan	13
2.3 Juridische grondslag	15
2.3.1 Delegatiebevoegdheid	15
2.3.2 Uitvoering zonder juridische grondslag.....	15
2.3.3 Terugwerkende kracht	16
2.4 Financiële en sociaaleconomische gevolgen	17
2.4.1 Financiering en versoering van de subsidieregeling	17
2.4.2 Sectorbenadering nader bekeken.....	18
2.4.3 Delegatiebevoegdheid nader bekeken	20
2.4.4 Flexibiliteit van de subsidieregeling	21
2.4.5 Aanvraag- en beoordelingsprocedure	21
2.4.6 Criteria voor verlening van subsidie.....	24
2.4.7 Gedeeltelijke financiering van de loonkosten	25
2.4.8 Effectiviteit van de subsidieregeling.....	25
2.4.9 Versoering van de arbeidsvoorwaarden.....	26
2.4.10 Controle, naleving en handhaving op besteding van de verstrekte gelden.....	27
Tot slot.....	29

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 15 mei 2020 betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling voor werkgevers ter overbrugging van de periode waarin maatregelen gelden in verband met de COVID-19 crisis (Tijdelijke Noodregeling overbrugging werkgelegenheid COVID-19) (zaaknummer 2020/013153, ref.nr. 055/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 7 mei 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de minister) door tussenkomst van de Raad van Ministers om spoedadvies uit te brengen ter zake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling voor werkgevers ter overbrugging van de periode waarin maatregelen gelden in verband met de COVID-19 crisis (hierna: het ontwerp-landsbesluit h.a.m.).
- Evenals in de meeste andere landen ter wereld heeft de regering van Curaçao vergaande maatregelen moeten nemen om een verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. In dit kader zijn op 13 maart 2020 de grenzen gesloten voor commerciële vluchten en het maritiem verkeer met uitzondering van het vervoer van olieproducten en vracht. In de derde week van maart zijn deze maatregelen verder aangescherpt door de afkondiging van een totale *lockdown*, met uitzondering van zogenaamde vitale functies en processen, zoals bepaald bij onder andere de Ministeriële beschikking van 5 april 2020¹. De facto betekent deze *lockdown* het tot stilstand komen van het overgrote deel van de economie met als mogelijk gevolg een sterk oplopende werkloosheid, grote inkomensdalingen, verminderde overheidsinkomsten en faillissementen.
- Onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., strekt tot het vaststellen van een tijdelijke subsidieregeling voor werkgevers ter overbrugging van de periode waarin maatregelen gelden in verband met de COVID-19 crisis. Conform artikel 2, tweede lid, van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., strekt 'de subsidie ter gedeeltelijke dekking van loonkosten van de werknemers, alsmede het werkgeversdeel van de premies AOV/AWW, in het kader van een mogelijke acute vraaguitval die optreedt ten gevolge van de buitengewone omstandigheden in verband met de pandemie van COVID-19, die niet geheel tot het normale ondernemersrisico behoren, met als doel de doorbetaling van werknemers te ondersteunen en om werkloosheid te voorkomen'.
- De SER acht het in algemene zin en in het bijzonder gelet op de plots ontstane crisis situatie van groot belang dat de regering haar verantwoordelijkheid heeft genomen en snel heeft geïntervenieerd door 'met de grootste spoed' maatregelen te implementeren om aan werkgevers die direct in hun omzet worden getroffen als gevolg van de maatregelen ter beteugeling van een wijdverspreide verspreiding van COVID-19, steun te verlenen ter gedeeltelijke dekking van de loonkosten, gericht op het behouden van zoveel mogelijk werkgelegenheid. Gelet op het voorgaande merkt de SER op dat de subsidieregeling NOW als een mitigerende maatregel gekwalificeerd kan worden daar deze gericht is op het (zo veel mogelijk) verminderen van de negatieve effecten van de maatregelen die door de regering zijn genomen.

¹ P.B. 2020, no. 31.

- Daarbij merkt de SER evenwel op dat, door de focus van de subsidieregeling NOW te richten op het voorkomen van werkloosheid, de interventie mogelijkwerwijs minder doeltreffend is dan wanneer deze gericht zou zijn op behoud van zoveel mogelijk economische bedrijvigheid en derhalve op die manier op zoveel mogelijk banen. In die zin is het ingezette instrument mogelijkwerwijs qua aard, reikwijdte en effectiviteit, niet alleen vanuit werkgeverperspectief maar ook vanuit werknemersperspectief, beperkt.
- Krachtens artikel 18, eerste lid, van het onderhavig landsbesluit, h.a.m., treedt dit landsbesluit in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en werkt terug tot en met 1 april, met dien verstande dat artikel 8, derde lid, terug werkt tot en met 1 mei 2020.
De SER vraagt zich af of er aan de inwerkingtreding van de subsidieregeling niet een terugwerkende kracht tot en met 15 maart 2020 verleend moet worden, gelet op de effectiviteit van de doelstelling van de regeling. Immers de overheidsmaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 werden vanaf 13 maart 2020 genomen, waardoor tal van bedrijven al direct werden getroffen en lonen en arbeidsplaatsen onder druk kwamen te staan.
- De subsidieregeling in het kader van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., maakt deel uit van een COVID-19 specifiek steunpakket aan maatregelen zijdens de regering.
Het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, 'Steunmaatregelen COVID-19' dat gelijktijdig met onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de SER op 7 mei 2020 is aangeboden, betreft eveneens maatregelen die in het rapport van de Commissie Noodfonds COVID-19 in haar rapport d.d. 2 april 2020 zijn geformuleerd. Het is de SER vooralsnog niet geheel duidelijk of de regering omtrent andere in het rapport van de commissie geformuleerde maatregelen voornemens is beleid te voeren, op welke termijn en in welke mate. De SER acht het in algemene zin wenselijk ten behoeve van het optimaliseren van zijn adviesfunctie omtrent beleidsmaatregelen van sociaaleconomische aard om deze zoveel mogelijk in onderlinge samenhang en contextueel te kunnen beoordelen.
Immers, gelet op de al voor de COVID-19 crisis precaire financiële situatie van de overheidsfinanciën, en gelet op de grote negatieve impact die deze crisis heeft op de omvang van de overheidsfinanciën als gevolg van grote inkomstendervingen, als ook in het licht van de omvang en de aard van de steun uit Nederland, zullen er onherroepelijk keuzes gemaakt dienen te worden ten aanzien van de doelgroepen, de scope van iedere maatregel, termijnen en dergelijke, waarvan op voorhand met een redelijke mate van zekerheid kan worden vastgesteld dat sommige daarvan 'pijnlijk' zullen zijn voor specifieke sectoren en doelgroepen in de samenleving.
Het rapport van de commissie geeft met betrekking tot het gestelde in de vorige alinea een kader. De SER vraagt zich echter wel af op basis van welke criteria en afwegingen er keuzes gemaakt worden nu er, althans tot dusverre, minder financieringsmogelijkheden blijken te zijn ten opzichte van de in het rapport geformuleerde financieringsbehoeftes.
- De motivering van een beperking van de reikwijdte lijkt te zijn door de wenselijkheid om een gelijkmatige verdeling van de beschikbare middelen over de aanvragers te bewerkstelligen om behoud van werkgelegenheid te ondersteunen. De SER vraagt zich in alle ernst af of de veronderstelling van het effect van een gelijkmatige verdeling van de middelen over de aanvragers ten aanzien van het behoud van werkgelegenheid wel valide is. Immers met dezelfde totaal beschikbare middelen worden dan meer aanvragers ondersteund, maar elk met minder middelen, hetgeen juist kan leiden tot meer bedrijfsstakingen en derhalve tot meer werkloosheid.

De SER concludeert dat de effectiviteit van onderhavige subsidieregeling ex ante al beperkt is, omdat in het licht van de doelstelling het instrument zelf te weinig tegemoetkomt aan de dekking van de kosten van bedrijven om daadwerkelijk te kunnen overleven in crisistijd.

In het licht van de 'lastenverdeling' tussen werkgevers, werknemers en overheid vraagt de SER zich af of het belang van werknemers en werkgevers wordt gediend om geen subsidie te verlenen in geval er een hogere dan 20 procent verlaging van het brutoloon tussen partijen is overeengekomen om de continuïteit van de onderneming en derhalve van arbeidsplaatsen te borgen. Een hogere (tijdelijke) loonsverlaging kan immers door beide partijen als noodzakelijk worden beschouwd om het bedrijf meer kans op overleving te bieden.

- Alhoewel de SER een subsidieregeling van groot belang acht in de gegeven omstandigheden, heeft hij zwaarwegende bezwaren tegen het selectieve, arbitraire en discriminerende karakter van de subsidieregeling NOW, als ook ten aanzien van de wijze waarop deze tot stand komt. Dit karakter is zoals hierboven is betoogd grotendeels ingegeven door financiële motieven.
- Naar de mening van de SER betreft het hanteren van een sectorbenadering *an sich* een werkwijze die niet alleen selectief, maar ook discriminerend uitpakt door bedrijven vooraf uit te sluiten van de regeling, terwijl zij eveneens de bedrijfseconomische gevolgen van de door de overheid getroffen COVID-19 maatregelen ondervinden, die 'niet geheel tot het ondernemersrisico behoren'. Door met een sectorbenadering te werken, die gebaseerd is op een schatting van het sectorgemiddelde van de mate van verlies aan werkgelegenheid, raken individuele werkgevers in niet-geselecteerde sectoren buiten beeld, die evenwel ook in dezelfde mate of zwaarder getroffen kunnen zijn. Vanuit hun perspectief is de maatregel dan ook arbitrair, exclusief en discriminerend van karakter.
- De SER merkt in het verlengde hiervan op dat de sectorbenadering aangaande de NOW mogelijk ook juridische implicaties heeft. Immers met de inherente beperking van de subsidiemaatregel door middel van een sectorbenadering komt wellicht het gelijkheidsbeginsel in geding.
- De SER merkt op dat juist in een crisissituatie een subsidieregeling het verschil kan maken tussen overleven als bedrijf dan wel ten onder gaan, met alle gevolgen voor de huidige werkgelegenheid, maar ook voor het herstelvermogen van de economie en derhalve voor toekomstige potentiële werkgelegenheid ten spijt. Een dergelijke interventie dient dan ook met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden ingericht en vormgegeven. Deze dient ook zoveel mogelijk voor alle gelijke gevallen gelijk te zijn, en in die zin ook algemeen geldend. De onderhavige subsidieregeling voldoet naar de mening van de SER niet aan deze vereisten en gaat dientengevolge gepaard met mogelijk vergaande sociaaleconomische gevolgen, niet alleen voor de nabije toekomst, maar mogelijk zelfs voor de toekomst op langere termijn.
- Gelet op de omvangrijke negatieve sociaaleconomische consequenties van een exclusieve sectorbenadering, en met name op het gebied van het ondermijnen van het herstelvermogen van de economie en daarmee de potentie aan toekomstige werkgelegenheid, acht de SER het alloceren van voldoende algemene middelen in de vorm van een inclusieve subsidie essentieel. Daarbij komt dat ondersteuning die gericht is op het zo veel mogelijk behoud en herstel van economische bedrijvigheid zichzelf in de toekomst 'terugbetaalt' in de vorm van meer werkgelegenheid en een bredere belastingheffingsgrondslag.
- De SER merkt ten aanzien van de tijdelijkheid van onderhavige subsidieregeling op dat deze vooral lijkt te zijn ingegeven door de tijdelijkheid van de maatregelen genomen ter voorkoming van de

verspreiding van COVID-19. Echter ook na versoepeling en of (gedeeltelijke) afschaffing van deze maatregelen zal er nog gedurende lange tijd een omvangrijke negatieve impact worden ervaren ten aanzien van het verdienvermogen van bedrijven en de daarmee samenhangende werkgelegenheid.

- De prognose van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) ten aanzien van de economische ontwikkeling in 2020 is ronduit zeer somber te noemen. Overigens zijn de in het (CBCS) scenario gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van een geleidelijk herstel van de exporten in de tweede helft van 2020 naar het oordeel van de SER optimistisch te noemen. Naar verwachting zal de grenssluiting langer aanhouden evenals een aantal andere preventieve maatregelen. Deze zullen in combinatie met de naar verwachting diepe wereldwijde recessie in 2020 en sterke afname van toerisme een grote negatieve impact hebben op de kwetsbare economie van Curaçao in 2020 en daarna, met nog meer bedrijfssluitingen, werkloosheid en armoede tot gevolg.
- In het kader van de tijdelijkheid van de subsidieregeling en gelet op de nog lang doorwerkende impact van de genomen preventieve maatregelen op de economie, wenst de SER op te merken dat een vervolgsubsidieregeling voor vele werkgevers noodzakelijk zal zijn. In het licht hiervan wenst de SER tevens op te merken dat het in dit kader niet alleen (en wellicht niet zozeer) gaat om een door de regering eventueel noodzakelijk geachte verlenging van onderhavig subsidie-instrument, maar om een vervolgsubsidieregeling die qua effectiviteit en efficiëntie zo goed mogelijk aansluit bij de behoefte van de diverse economische actoren, met inachtneming van het herstellend potentieel van deze actoren.
- In artikel 16, eerste lid, onderdeel e, wordt het indienen van een herstelplan voorgeschreven als onderdeel van de vaststelling van de definitieve subsidie. Het indienen van het herstelplan dient ter ondersteuning van de ontwikkeling van de werkgever en de sector waarin de werkgever actief is, aldus de NvT. De SER vraagt zich af of het voorschrijven hiervan in de fase van de vaststelling van de definitieve subsidie redelijk en billijk is, en bovenal nuttig. De motivering in de NvT doet voorkomen alsof dit bedrijfsherstelplan dient ter verdere ondersteuning van de werkgever in de herstelperiode, terwijl de facto een groep werkgevers tot op heden in het ongewisse is over de toekenning c.q. vaststelling van de subsidie. Een dergelijk bedrijfsherstelplan past dan naar de mening van de SER bij een aanvraag in het kader van een vervolgsubsidieregeling, nog daargelaten of het überhaupt mogelijk is om een dergelijk herstelplan op te stellen.
- De SER is de mening toegedaan dat de financierbaarheid van het pakket aan vervolgstunmaatregelen in het licht moet worden gezien van een efficiënte en effectieve allocatie van belastinggelden (en meerjarige leningen) ten behoeve van het optimaliseren van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao en de daarvoor noodzakelijke maatregelen op het gebied van onder meer de verlaging van de overheidsuitgaven, met name op het gebied van salarissen, secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden binnen de publieke en ook semipublieke sector en op het gebied van niet-noodzakelijke en niet-dringende (publieke) taken. Voorwaarden zijn evenwel dat, in algemene zin, voldaan wordt aan redelijkheids- en billijkheidseisen, en aan borging van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de samenleving.
- In algemene zin merkt de SER op dat de aanvraagprocedure en -vereisten, alsmede de beoordelingsprocedure van de subsidieregeling – naar de mening van de SER – op essentiële onderdelen onnodig complex zijn. De SER acht het niet ondenkbaar dat daardoor zelfs met het gebouwde efficiënte geautomatiseerde systeem de toewijzing van de subsidie te lang durend zal zijn voor werkgevers en werknemers die in nood verkeren.

- De SER constateert overigens dat, met betrekking tot het afgeven van voorlopige beschikkingen inzake de subsidieverstreking, in het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., geen termijn is opgenomen waarbinnen de voorlopige beschikking afgegeven dient te worden. De SER acht het, gezien de noodzaak van snelle interventie, imperatief dat door de aanvrager van de subsidieregeling binnen afzienbare termijn duidelijkheid wordt verkregen over het al of niet toegekend krijgen van de subsidie.
- Het spreekt voor zich dat de SER een hoge mate van compliance voorstaat. Echter, door de uitvoering van de regeling zwaar te laten leunen op het voorkomen van onrechtmatigheid dan wel ten onrechte gebruik van de subsidie bestaat er volgens de SER een reëel risico op onderbesteding, hetgeen de doelmatigheid van de regeling aantast, en de 'goeden onder de kwaden lijden'.
- In dit verband vraagt de SER zich af in hoeverre een hybride vorm van toetsing is overwogen. Een lichtere vorm van toetsing vooraf in combinatie met een werkgeversverklaring dat hij voldoet aan de overige voorwaarden opgenomen in het landsbesluit, waarbij dit laatste achteraf wordt gecontroleerd en terugvordering plaats vindt in het geval ten onrechte gebruik is gemaakt van de regeling.
- Voor wat betreft de controle, naleving en handhaving van de besteding van de verstrekte gelden merkt de SER op dat een werkgever die reeds voor een bepaald tijdvak een subsidie heeft ontvangen bij de aanvraag van een subsidie voor een volgend tijdvak geen opgave van bewijs van betaling van het loon aan betrokken werknemers over het afgeronde tijdvak behoeft in te dienen. Met name vanuit het feit dat het de kern van de subsidieregeling raakt, acht dit SER dit een ommissie, die hersteld dient te worden.
- In het licht van de tijdelijkheid van de subsidieregeling, de zware toetsing vooraf en de beoogde snelle uitvoering van de subsidieregeling, acht de SER ook een tijdige definitieve vaststelling van de subsidie op zijn plaats. Enerzijds omdat het risico op faillissement van een bedrijf groter is in deze crisistijd, en dan ook de overheid wellicht de verstrekte subsidie niet meer kan terugvorderen, anderzijds om het bedrijf zekerheid te bieden ten aanzien van de definitieve vaststelling van de subsidie.
- De SER geeft de regering in overweging om in de procedures voorafgaande aan het besluit inzake een voorlopige subsidietoekenning een meer evenwichtige balans aan te brengen tussen doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidiegelden. Naar de mening van de SER zijn er voldoende controlemogelijkheden achteraf in de regeling ingebouwd en dient het accent in de voorfase meer gericht te zijn op doelmatigheid.
- Met betrekking tot de delegatiebevoegdheid merkt de SER op dat hij een dergelijke - met mogelijk vergaande sociaaleconomische consequenties gepaard gaande - interventie door middel van de in de Landsverordening financieel beheer opgenomen delegatiebevoegdheid bij landsbesluit, h.a.m., kan worden vastgesteld, niet in lijn acht met het budgetrecht van de Staten. Dat vervolgens conform artikel 4 de minister bij ministeriële regeling met algemene werking per maand vaststelt voor welke sectoren de subsidieregeling die maand wordt opengesteld of voor welke sectoren de subsidieregeling niet wordt opengesteld, is naar de mening van de SER op grond van het voorgaande een te ver gaande delegatiebevoegdheid. Dat vervolgens conform artikel 3, tweede lid, bij ministerieel besluit de reikwijdte van de subsidieregeling nog verder kan worden aangepast, acht de SER een veel te ver gaande delegatie van bevoegdheden, juist omdat de reikwijdte van de subsidieregeling essentiële beleidszaken betreft die voor nu en in de toekomst van Curaçao van

groot belang kunnen blijken te zijn, met name in het licht van het herstelvermogen van de economie en de toekomstige werkgelegenheid. Principes van de democratische rechtstaat komen hiermee in het geding, onder meer vastgelegd in het budgetrecht van de Staten.

- Dat ook de rechtszekerheid van werkgevers in het geding kan zijn – blijkens artikel 2, tweede lid, onderdeel a, en vierde lid- acht de SER niet wenselijk.
- De SER merkt op dat de 'flexibiliteit' die volgens de NvT (onder 'Financiële gevolgen') is ingebouwd in de subsidieregeling met name vanuit een financieel perspectief als zodanig kan worden gekwalificeerd. Dat flexibiliteit in de subsidieregeling is ingebouwd 'om de regeling beter te kunnen laten aansluiten bij de werkelijke behoefte van de diverse economische sectoren', zoals de NvT onder het 'Algemeen deel' stelt, is vanuit het perspectief van werkgevers en werknemers niet (altijd) navolgbaar.
- Niettegenstaande het voorgaande, wenst de SER naar voren te brengen dat 'flexibilisering' in de vorm van een flexibele 'instapmogelijkheid' bij een algemeen geldende en inclusieve subsidieregeling voordelen kan hebben. Deze sluit naar de mening van de SER dan ook beter aan op de behoefte van de bedrijven die een dergelijk vertraagd effect van de crisis ondervinden. Het criterium van flexibiliteit omvat hierbij niet alleen toegankelijkheid, snelheid, reikwijdte en termijnen, maar eveneens een diverse range aan instrumenten die doelgericht en snel kunnen worden ingezet, afhankelijk van de mate en aard van de negatieve sociaaleconomische impact op economische bedrijvigheid, werkgelegenheid en armoede, als gevolg van de maatregelen die de overheid neemt om verdere verspreiding van COVID-19/20 te voorkomen. Dit instrumentarium dient dan ter ondersteuning van herstel van de economische bedrijvigheid in het kader van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling.
- Tot slot:
De SER acht het imperatief dat er op korte termijn een sociaaleconomisch herstelplan wordt geformuleerd in samenspraak met de sociale partners dan wel met geïnstitutionaliseerde, bij voorkeur wettelijk ingestelde, platformen voor sociale dialoog, waarvan voornoemde vervolgsubsidieregeling een integraal onderdeel vormt. De vervolgstunmaatregelen dienen vooral binnen het perspectief van duurzame economische bedrijvigheid en werkgelegenheid te worden geplaatst. In dit toekomstkader acht de SER een hoge mate van flexibiliteit van groot belang, aangezien met geen enkele zekerheid te voorzien is hoe de COVID-19 pandemie wereldwijd en op het niveau van Curaçao zich zal ontwikkelen en welke maatregelen in dat verband noodzakelijk (zullen) zijn.

1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 7 mei 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de minister) door tussenkomst van de Raad van Ministers (hierna: RvM) om spoedadvies uit te brengen ter zake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling voor werkgevers ter overbrugging van de periode waarin maatregelen gelden in verband met de COVID-19 crisis (zaaknummer 2020/013153, ref. nr. 055/2020-SER) (hierna: het ontwerp-landsbesluit h.a.m., of het ontwerp).

De subsidieregeling betreft de subsidie Noodondersteuning werkgevers COVID-19, bedoeld in artikel 2 van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., (hierna: de subsidieregeling NOW, NOW, dan wel de subsidieregeling).

In de considerans van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., is opgenomen 'dat als gevolg van de crisis rondom de verspreiding van COVID-19 in Curaçao het wenselijk is tijdelijke regels te stellen in aanvulling op het Landsbesluit subsidie², strekkende tot het geven van een subsidie aan werkgevers ter gedeeltelijke dekking van loonkosten en het werkgeversdeel van de premies AOV/AWW, in verband met het doorbetalen en in dienst houden van werknemers gedurende de periode dat in Curaçao maatregelen gelden in verband met het voorkomen van de verspreiding van COVID-19'.

Onderhavig landsbesluit dient ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening financieel beheer³. In deze Landsverordening is de bevoegdheid aan de regering gegeven om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels te stellen voor de verlening van subsidie. In artikel 13, vierde lid, is een nadere delegatiebepaling opgenomen. Daarin is neergelegd welke elementen het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bedoeld in het derde lid van dat artikel, dient te omvatten.

In paragraaf 1 'Algemeen', van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., zijn in de artikelen 1 tot en met 5 bepalingen opgenomen inzake begripsbepalingen, doel van de subsidieregeling, reikwijdte van de subsidieregeling, en advisering.

In artikel 3 is bepaald dat het toekennen van subsidies bij de Directeur van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de Directeur) is neergelegd. De toekenning van de subsidies kan enkel geschieden voor zover de financiële middelen daartoe door de Minister van Financiën beschikbaar zijn gesteld.

Eveneens is in meergenoemd artikel bepaald dat de Minister van Economische ontwikkeling in overeenstemming met de Minister van Financiën de reikwijdte van de subsidieregeling kan beperken dan wel verruimen. Artikel 4 bepaalt dat de Minister van Economische Ontwikkeling per maand bij ministeriële regeling, met algemene werking, vaststelt voor welke sectoren de subsidieregeling al of niet wordt opengesteld.

In artikel 5 is geregeld, dat de Directeur een advies vraagt aan de Kamer van Koophandel en Nijverheid inzake de door de werkgever ingevulde sectorindeling.

Daarnaast zal de Directeur een adviescommissie instellen als bedoeld in artikel 70 van de Landsverordening administratieve rechtspraak.⁴ Volgens de Nota van Toelichting (hierna: NvT) bij het onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., is bij de uitvoering van de regeling immers sprake van het geven van beschikkingen en de Directeur is het bestuursorgaan in deze.

² P.B. 2016, no. 81.

³ P.B. 2015, no. 79.

⁴ P.B. 2001, no. 79.

In het kader van de compliance met de wettelijke plichten tot aangifte en afdracht van belastingen en premies wordt door de Stichting belastingaccountantsbureau (hierna: SBAB) een verificatie verricht aan de hand van een vergelijking van de aanvraag en de daarbij gevoegde documenten, met de gegevens die beschikbaar zijn bij de SBAB. Het advies van SBAB is uiteindelijk doorslaggevend bij het besluiten of de subsidie wordt verstrekt, gelet op de weigeringsgronden neergelegd in artikel 9.

In paragraaf 2 van het ontwerp 'Aanvraag, criteria voor toekenning en betaling' zijn in de artikelen 6 tot en met 12 regels gesteld ten aanzien van de wijze van openstelling van de subsidieregeling, de wijze van aanvraag door werkgevers, de criteria voor verlening van de subsidie, de weigering van een aanvraag, de berekening van de hoogte van de subsidie, de verlening bij beschikking, en de betaling.

In de daaropvolgende paragraaf 3 'Toezicht, naleving en handhaving' zijn in de artikelen 13 tot en met 16 bepalingen opgenomen inzake de toezichthouders en hun bevoegdheden, de intrekking of wijziging van een beschikking die nog niet definitief is vastgesteld, ten nadele van de werkgever, de voorwaarden waaraan de werkgever moet voldoen voor definitieve vaststelling van de subsidie, en de intrekking van de definitieve vaststelling ten nadele van de werkgever.

In paragraaf 4 'Slot- en overgangsbepalingen' is in de artikelen 17 tot en met 19 opgenomen de maand van aangifte geldig voor een subsidieaanvraag voor april 2020, de inwerkingtreding van de regeling en de citeertitel.

Het landsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na die waarop het is bekendgemaakt en werkt terug tot en met 1 april 2020, met dien verstande dat artikel 8, derde lid, terug werkt tot en met 1 mei 2020. Het landsbesluit vervalt met ingang van 1 juli 2020. Verlenging van de regeling is bij landsbesluit mogelijk.

2. Standpunt van de SER

2.1 Adviesverzoek

Het besluit van de Raad van Ministers d.d. 6 mei 2020 (zaaknummer 2020/013153) accordeert de aanbieding van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de SER ter fine van spoedadvies. In deze RvM-beslissing wordt tevens gesteld dat 'het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de uitvoering reeds in gang is gezet en er betalingen worden uitgevoerd, e.e.a. conform het advies d.d. 06 mei 2020 (zaaknummer 2020/031153⁵) van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken' (hierna: WJZ). In voornoemd advies van WJZ wordt aangegeven dat 'het verzoeken van een spoedadvies in deze situatie wenselijk is, aangezien er sprake is van het voorzien in een wettelijke basis voor uitgaven die reeds worden gedaan'.

Ook in de ongedateerde en zonder onderwerp en zaaknummer (concept) aanbiedingsbrief, gericht aan de SER waarbij het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., wordt aangeboden door de Minister van Economische Ontwikkeling mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, wordt verzocht 'om dit adviesverzoek met de grootst mogelijke spoed te behandelen, aangezien reeds is begonnen met de uitvoering en er dus betalingen worden verricht'.

Onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., is, zoals in de aanbiedingsbrief is aangegeven, gelijktijdig aan de SER en de Raad van Advies (hierna: RvA) voor spoedadvies aangeboden. De eveneens ongedateerde en zonder onderwerp en zaaknummer (concept)aangebiedingsbrief aan de RvA is toegevoegd aan de aangeboden stukken.⁶ De SER merkt, met betrekking tot deze werkwijze van gelijktijdige aanbieding in beide aanbiedingsbrieven, op dat gerefereerd wordt aan de 'uitzonderlijke situatie waarin Curaçao zich bevindt', en dat in de (concept)aangebiedingsbrief aan de RvA staat dat de SER verzocht is om 'een afschrift van het advies rechtstreeks aan u (de RvA dus) aan te bieden'. De SER wil hierbij voor alle duidelijkheid aantekenen dat dit laatste evenwel niet expliciet in de (concept)aangebiedingsbrief aan de SER staat, terwijl in het besluit van de RvM van 6 mei 2020 wel is aangegeven dat 'de SER wordt verzocht om haar advies in afschrift te zenden aan de RvA'. Wellicht ten overvloede wil de SER erop wijzen dat hij tot op heden geen officiële aanbiedingsbrief van de Minister heeft ontvangen. De SER verzoekt de minister deze formele aanbiedingsbrief alsnog over te leggen waarmee voldaan wordt aan de ter zake geldende regels en voorschriften van procedurele aard.

Verder is de SER in deze van mening dat het formele wetgevingsproces nauwgezet dient te worden gevolgd; dit houdt in concreto in dat het advies wordt aangeboden aan de minister, met afschrift naar bij het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., betrokken ministers, ministeries en organisatieonderdelen. De SER biedt doorgaans geen rechtstreekse afschriften van zijn adviezen aan overige instanties en/of organen.

Wellicht ter zijde merkt de SER op dat in de aanbiedingsbrief geen nadere toelichting wordt gegeven ten aanzien van de 'uitzonderlijke situatie waarin Curaçao zich bevindt'. In NvT wordt onder 'Algemeen deel' wel de context aangaande deze uitzonderlijke situatie geschetst. Hierin wordt in de eerste zin vermeld dat met ingang van 13 maart 2020 Curaçao in een rampsituatie verkeert als bedoeld in artikel 1 van de Landsverordening rampenbestrijding, wegens aanwezigheid van de besmettelijke ziekte COVID-19 (Coronavirus)⁷.

⁵ Per abuis is in de brief van WJZ, waarnaar verwezen wordt, een onjuist zaaknummer gebruikt. Het juiste zaaknummer moet zijn 2020/013153.

⁶ Zonder datum, onderwerp en zaaknummer, met als kop 'Conceptbrief aanbieding LB NOW aan Raad van Advies'.

⁷ Ministeriële beschikking van de 16^{de} maart 2020 (P.B. 2020, no. 15).

Niettegenstaande deze uitzonderlijke situatie waarin Curaçao zich sinds 13 maart 2020 bevindt, stelt de SER evenwel vast dat er reeds in de voorbereidingsfase van dit wetgevingsproces vertragingen lijken te zijn opgetreden. Uit de bijgevoegde stukken bij het adviesverzoek blijkt dat op 24 april 2020 de beleidsorganisatie van het Ministerie van Financiën aan de Minister van Financiën een advies heeft uitgebracht (zonder zaaknummer), terwijl er (pas) op 6 mei 2020 een advies is uitgebracht door WJZ (zaaknummer 2020/031153⁸). De SER vraagt zich dan ook af welke factoren dan wel overwegingen geleid hebben tot vertragingen in het wetgevingsproces tot nu toe.

2.2. Beoogde doel van de subsidiemaatregel

2.2.1 Strekking van de subsidiemaatregel

Onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., strekt, in aanvulling op het Landsbesluit subsidie⁹, tot het vaststellen van een tijdelijke subsidieregeling voor werkgevers ter overbrugging van de periode waarin maatregelen gelden in verband met de COVID-19 crisis, en dient ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening financieel beheer.¹⁰ Conform artikel 2, tweede lid, van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., strekt 'de subsidie ter gedeeltelijke dekking van loonkosten van de werknemers, alsmede het werkgeversdeel van de premies AOV/AWW, in het kader van een mogelijke acute vraaguitval die optreedt ten gevolge van de buitengewone omstandigheden in verband met de pandemie van COVID-19, die niet geheel tot het normale ondernemersrisico behoren, met als doel de doorbetaling van werknemers te ondersteunen en om werkloosheid te voorkomen'.¹¹

Evenals in de meeste andere landen ter wereld heeft de regering van Curaçao vergaande maatregelen moeten nemen om een verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. In dit kader zijn op 13 maart 2020 de grenzen gesloten voor commerciële vluchten en het maritiem verkeer met uitzondering van het vervoer van olieproducten en vracht. In de derde week van maart zijn deze maatregelen verder aangescherpt door de afkondiging van een totale *lockdown*, met uitzondering van zogenaamde vitale functies en processen, zoals bepaald bij onder andere de Ministeriële beschikking van 5 april 2020¹². De *facto* betekent deze *lockdown* het tot stilstand komen van het overgrote deel van de economie met als mogelijk gevolg een sterk oplopende werkloosheid, grote inkomensdalingen, verminderde overheidsinkomsten en faillissementen.

De SER is van mening dat het zo veel mogelijk voorkomen van werkloosheid van groot belang is, juist in deze crisisperiode. Daarbij merkt de SER evenwel op dat door de focus van de subsidieregeling NOW te richten op het voorkomen van werkloosheid de interventie mogelijkerminder doeltreffend is dan wanneer deze gericht zou zijn op behoud van zoveel mogelijk economische bedrijvigheid en derhalve op die manier op zoveel mogelijk banen. In die zin is het ingezette instrument mogelijkerminder qua aard, reikwijdte en effectiviteit beperkt(er), niet alleen vanuit werkgeverperspectief, maar ook vanuit werknemersperspectief. In de hiernavolgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

⁸ Zie voetnoot 4.

⁹ P.B. 2016, no. 81.

¹⁰ P.B. 2015, no. 79.

¹¹ In Artikel 2, eerste lid, is bepaald dat bij of krachtens dit landsbesluit regels worden gesteld voor de verlening van subsidie aan werkgevers gedurende de maanden april, mei of juni van het jaar 2020. Volgens de SER betreft het de maanden april en/of mei en/of juni van het jaar 2020.

¹² P.B. 2020, no. 31.

2.2.2 Snelle interventie

In de NvT wordt onder 'Algemeen deel' aangegeven dat 'het tot stand brengen van onderhavig landsbesluit de meest grote spoed vereist gelet op de acute terugval van omzet van vele ondernemers en de hiermee samenhangende bedreiging voor werkloosheid als gevolg van de maatregelen genomen door de regering in maart en april 2020 ter bescherming van de openbare gezondheid in Curaçao om een brede verspreiding van COVID-19 in Curaçao te voorkomen. Ook de maatregelen genomen door andere landen hebben een direct effect op de economie van Curaçao. Men denke aan beperkingen in het vliegverkeer van en naar Curaçao genomen door bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Canada, Nederland en Colombia. Één van de speerpunten van het beleid van de regering tijdens de crisis is het behouden van zoveel mogelijk arbeidsplaatsen, ondanks de zware economische gevolgen van de COVID-19 crisis.

De NvT vervolgt met: 'De regeling is erop gericht bedrijven in staat te stellen om de periode waarin zij een verminderde omzet verwachten als gevolg van de maatregelen die nodig zijn om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, wat de loonkosten betreft te overbruggen, terwijl de salarissen en de afdrachten van loonbelasting en sociale premies zoveel mogelijk ongewijzigd blijven. Tevens wordt subsidie verleend om het werkgeversdeel van de premies AOV/AWW (9,5 procent van de loonsom) te dekken.

De SER acht het in algemene zin en in het bijzonder gelet op de plots ontstane crisis situatie van groot belang dat de regering haar verantwoordelijkheid heeft genomen en snel heeft geïntervenieerd door 'met de grootste spoed' maatregelen te implementeren om aan werkgevers die direct in hun omzet worden getroffen als gevolg van de maatregelen ter beteugeling van een wijdverspreide verspreiding van COVID-19, steun te verlenen ter gedeeltelijke dekking van de loonkosten, gericht op het behouden van zoveel mogelijk werkgelegenheid. De SER acht een snelle interventie in crisistijd van zeer groot belang voor de vele bedrijven die abrupt hun omzet zien terugvallen, terwijl de bedrijfskosten doorlopen. Het totaal aantal werknemers bij bedrijven die een omzetzakking kennen van meer dan 25 procent¹³, wordt geschat op ca. 16.500¹⁴.

Gelet op het voorgaande merkt de SER op dat de subsidieregeling NOW als een mitigerende maatregel gekwalificeerd kan worden daar deze gericht is op het (zo veel mogelijk) verminderen van de negatieve effecten van de maatregelen die door de regering zijn genomen. Deze mitigerende steunmaatregel in het kader van onderhavig concept-landsbesluit, h.a.m., werkt conform artikel 18, eerste lid, terug tot en met 1 april, met dien verstande dat artikel 8, derde lid, terug werkt tot en met 1 mei 2020. De subsidieregeling heeft een tijdelijk karakter, vooralsnog tot en met juni 2020 (artikel 2, eerste lid).

2.2.3 Samenhang COVID-19 specifieke maatregelen

De SER merkt eveneens op dat de subsidieregeling in het kader van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., deel uitmaakt van een COVID-19 specifiek steunpakket aan maatregelen. Dit valt af te leiden uit hetgeen hierover in de NvT wordt aangegeven. Hierin wordt gesteld dat onderhavig landsbesluit aansluit 'op de aanbevelingen neergelegd in het Rapport Alivio 1 en 2 van 2 april 2020, dat is opgesteld door de Commissie Noodfonds COVID-19' (hierna: de commissie). Deze commissie is belast met het formuleren van adviezen voor een steunpakket aan financiële, economische en sociaaleconomische

¹³ De minimale omzetzakking van 25 procent betreft één van de criteria om in aanmerking te komen voor de subsidieregeling, conform artikel 8, eerste lid, onderdeel b.

¹⁴ Zie NvT, p. 11 en 12.

maatregelen die de negatieve sociaaleconomische gevolgen voor de bevolking door de COVID-19 pandemie zoveel mogelijk moeten beperken.

Hoewel het rapport van de commissie niet is toegevoegd aan de onderliggende stukken van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., heeft de SER kennis genomen van het rapport in het kader van het spoedadviesverzoek inzake werktijdverkorting d.d. 23 april 2020 (met zaaknummer 2020/013044, ref. nr. 047/2020-SER)¹⁵.

Het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, 'Steunmaatregelen COVID-19' dat gelijktijdig met onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., aan de SER op 7 mei 2020 is aangeboden, betreft eveneens maatregelen die in het rapport van de commissie zijn geformuleerd. Het is de SER vooralsnog niet geheel duidelijk of de regering omtrent andere in het rapport van de commissie geformuleerde maatregelen voornemens is beleid te voeren, op welke termijn en in welke mate. De SER acht het in algemene zin wenselijk ten behoeve van het optimaliseren van zijn adviesfunctie omtrent beleidsmaatregelen van sociaaleconomische aard om deze zoveel mogelijk in onderlinge samenhang en contextueel te kunnen beoordelen. Dit geldt in het bijzonder voor de COVID-19 specifieke beleidsmaatregelen. Voor de SER staat het buiten kijf dat de regering maatregelen moet blijven nemen om de grote impact van de COVID-19 crisis zoveel mogelijk te beheersen. Hierbij acht de SER het wel van belang om een totaalbeeld te hebben van de COVID-19 specifieke beleidsmaatregelen, de mate waarin zij het behoud van inkomen, economische bedrijvigheid en werkgelegenheid ex-ante ondersteunen, hoe deze onderling samenhangen en vooral hoe deze gefinancierd zullen worden.

Immers, gelet op de al voor de COVID-19 crisis precaire financiële situatie van de overheidsfinanciën, en gelet op de grote negatieve impact die deze crisis heeft op de omvang van de overheidsfinanciën als gevolg van grote inkomstendervingen, als ook in het licht van de omvang en de aard van de steun uit Nederland, zullen er onherroepelijk keuzes gemaakt dienen te worden ten aanzien van de doelgroepen, de scope van iedere maatregel, termijnen en dergelijke, waarvan op voorhand met een redelijke mate van zekerheid kan worden vastgesteld dat sommige daarvan 'pijnlijk' zullen zijn voor specifieke sectoren en doelgroepen in de samenleving.

Het rapport van de commissie geeft met betrekking tot het gestelde in de vorige alinea een kader. De SER vraagt zich echter wel af op basis van welke criteria en afwegingen er keuzes gemaakt worden nu er, althans tot dusverre, minder financieringsmogelijkheden blijken te zijn ten opzichte van de in het rapport geformuleerde financieringsbehoeftes. Ten behoeve van onderhavige subsidieregeling zijn minder middelen beschikbaar gesteld dan de in het rapport van de commissie geformuleerde financieringsbehoefte. In paragraaf 2.4 wordt geanalyseerd waartoe dit heeft geleid voor wat betreft relevantie, effectiviteit, efficiëntie en bedrijfseconomische en sociaaleconomische impact.

De SER vindt dat de vervolgberaadslagingen, ook met de Staat der Nederlanden, omtrent het vorenstaande op basis van geobjectiveerde maatstaven dienen te worden gevoerd en tot op zekere hoogte moeten worden gerationaliseerd. Naar het oordeel van de SER dient, in het verlengde daarvan, met de grootst mogelijke terughoudendheid en voorzichtigheid te worden omgegaan met het idee van het conditioneren van financieringsmogelijkheden aan eisen die doorgaans onder andere regimes en of (onderlinge) regelingen gelden. De SER vreest dat de discussie anders onnodig gecontamineerd wordt.

¹⁵ Het advies met ref. nr. 054/2020-SER is tijdens de SER-vergadering van 6 mei 2020 vastgesteld en op 7 mei 2020 aangeboden aan de Minister van Algemene Zaken.

2.2.4 Tijdelijkheid van de subsidieregeling

De SER merkt ten aanzien van de tijdelijkheid van onderhavige subsidieregeling op dat deze vooral lijkt te zijn ingegeven door de tijdelijkheid van de maatregelen genomen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19. Echter ook na versoepeling en of (gedeeltelijke) afschaffing van deze maatregelen zal er nog gedurende lange tijd een omvangrijke negatieve impact worden ervaren ten aanzien van het verdienvermogen van bedrijven en de daarmee samenhangende werkgelegenheid. De prognose van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) ten aanzien van de economische ontwikkeling in 2020 is ronduit zeer somber te noemen.

Deze prognose van de CBCS laat zien dat het effect van de sluiting van de grenzen voor 3 maanden inclusief een *lockdown* van 1 maand alleen al in 2020 zal leiden tot een historisch ongekend grote krimp van de economie, uitgedrukt in een daling van het reële bruto binnenlands product (hierna: BBP) met 17,7 procent ten opzichte van 2019.¹⁶ De in het (CBCS) scenario gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van een geleidelijk herstel van de exporten in de tweede helft van 2020 zijn naar het oordeel van de SER optimistisch te noemen. Naar verwachting zal de grenssluiting langer aanhouden evenals een aantal andere preventieve maatregelen. Deze zullen in combinatie met de naar verwachting diepe wereldwijde recessie in 2020 en sterke afname van toerisme een grote negatieve impact hebben op de kwetsbare economie van Curaçao in 2020 en daarna, met nog meer bedrijfssluitingen, werkloosheid en armoede tot gevolg. In tal van sectoren wordt hier al rekening mee gehouden en wordt gekeken hoe deze enorme uitdagingen geadresseerd kunnen worden. In het kader van de tijdelijkheid van de subsidieregeling en gelet op de nog lang doorwerkende impact van de genomen preventieve maatregelen op de economie, wenst de SER op te merken dat een vervolgsubsidieregeling voor vele werkgevers noodzakelijk zal zijn.

Ten aanzien van de duur van de onderhavige subsidieregeling bepaalt artikel 18, tweede lid, van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., dat deze met ingang van 1 juli 2020 vervalft, tenzij bij landsbesluit een later tijdstip wordt bepaald. In het derde lid van datzelfde artikel is bepaald dat indien een landsbesluit als bedoeld in het tweede lid, tot stand komt, dan vermeldt het welke maanden in artikel 2, eerste lid, gelezen dienen te worden in plaats van april, mei en juni 2020. In de NvT wordt hieromtrent het volgende toegelicht: 'Aangezien er sprake is (van) omstandigheden die aan snelle ontwikkeling onderhevig zijn, mede naar aanleiding van de versoepeling van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19, is in de subsidieregeling flexibiliteit ingebouwd om de regeling beter te kunnen laten aansluiten bij de werkelijke behoefte van de diverse economische sectoren.'

De SER onderschrijft het belang van het laten aansluiten van de subsidieregeling bij de werkelijke behoefte van de diverse economische actoren in sectoren. Hierop wordt in paragraaf 2.4 'Financiële en sociaaleconomische gevolgen' nader op ingegaan. Hier wenst de SER op te merken dat het in dit kader niet alleen (en wellicht niet zozeer) gaat om een verlenging van onderhavig subsidie-instrument, maar om een vervolgsubsidieregeling die qua effectiviteit en efficiëntie zo goed mogelijk aansluit bij de behoefte van de diverse economische actoren, met inachtneming van het herstell potentieel van deze actoren.

2.2.5 Sociaaleconomisch herstelplan

De SER acht het imperatief dat er op korte termijn een sociaaleconomisch herstelplan wordt geformuleerd in samenspraak met de sociale partners dan wel met geïnstitutionaliseerde, bij voorkeur

¹⁶ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, *Doorberekening macro-economische effecten van de invoering van een solidariteitsheffing*, 28 april 2010.

wettelijk ingestelde, platformen voor sociale dialoog, waarvan voornoemde vervolgsubsidieregeling een integraal onderdeel vormt.

Met betrekking tot de rol van dit soort sociale dialoogplatformen in de wereldwijde strijd tegen COVID-19 merkt de ILO op:

“The world of work is being profoundly affected by the global virus pandemic. In addition to the threat to public health, the economic and social disruption threatens the long-term livelihoods and wellbeing of millions. Together with governments, workers and employers Social Dialogue institutions such as Economic and Social Councils have a crucial role in combating the outbreak, ensuring the safety of individuals and the sustainability of businesses and jobs”¹⁷

De SER geeft de minister in overweging om bovenstaand uitgangspunt van de ILO als vertrekpunt te nemen in zijn vervolgcacties en in de verder te nemen COVID-19 specifieke beleidsmaatregelen.

Hierbij is de SER van mening dat het van groot belang is dat vervolgstunmaatregelen niet alleen integraal, maar met name binnen het perspectief van duurzame economische bedrijvigheid en werkgelegenheid worden geplaatst. In dit toekomstkader acht de SER een hoge mate van flexibiliteit van groot belang, aangezien met geen enkele zekerheid te voorzien is hoe de COVID-19 pandemie wereldwijd en op het niveau van Curaçao zich zal ontwikkelen en welke maatregelen in dat verband noodzakelijk (zullen) zijn. Het criterium van flexibiliteit betreft niet alleen snelheid, reikwijdte en termijnen, maar eveneens een diverse range aan instrumenten die doelgericht en snel kunnen worden ingezet, afhankelijk van de mate, aard, reikwijdte en complexiteit van de negatieve sociaaleconomische impact op economische bedrijvigheid, werkgelegenheid en armoede, als gevolg van de maatregelen die de overheid neemt om verdere verspreiding van COVID-19/20 te voorkomen.

Het vraagstuk van de financierbaarheid van onderhavige subsidieregeling en van andere (reeds genomen) sociaaleconomische en fiscale steunmaatregelen in deze coronacrisis is dan ook niet alleen prangend op de korte termijn, maar eveneens op de middellange termijn. De SER is de mening toegedaan dat de financierbaarheid van het pakket aan vervolgstunmaatregelen in het licht moet worden gezien van andere maatregelen op het gebied van onder meer de verlaging van de overheidsuitgaven, met name op het gebied van salarissen, secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden binnen de publieke en ook semipublieke sector en op het gebied van niet-noodzakelijke en niet-dringende (publieke) taken. Voorwaarden zijn evenwel dat, in algemene zin, voldaan wordt aan redelijkheids- en billijkheidseisen, en aan borging van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de samenleving.

De SER is hierbij in algemene zin, maar in het bijzonder in deze, mogelijk nog geruime tijd durende crisisperiode, de mening toegedaan dat de overheid de 'tering naar de nering' dient te zetten, niet alleen in het licht van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar met name in het licht van een efficiënte en effectieve allocatie van belastinggelden (en meerjarige leningen) ten behoeve van het optimaliseren van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden; echter, zoals in de voorgaande alinea gesteld, binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid.

¹⁷ ILO-note; response to COVID-19 Crisis through Inclusive and effective Social Dialogue

2.3 Juridische grondslag

2.3.1 Delegatiebevoegdheid

In de NvT wordt onder 'Algemeen deel' aangegeven dat in artikel 13, derde lid, van de Landsverordening financieel beheer¹⁸, aan de regering de bevoegdheid is gegeven om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels te stellen voor de verlening van subsidie. In artikel 13¹⁹, vierde lid, is een nadere delegatiebepaling opgenomen. Daarin is neergelegd welke elementen het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bedoeld in het derde lid van dat artikel dient te omvatten. Het landsbesluit, bedoeld in het derde lid, bevat in ieder geval regels ten aanzien van: a. de inrichting en inhoud van de beschikking tot verstrekking van subsidie, de aan de subsidie verbonden verplichtingen en voorwaarden en de procedureregels; b. de termijnen waarbinnen subsidie kan worden aangevraagd met de beslistermijnen; c. de vorm waarbij subsidie wordt verstrekt: op aanvraag dan wel bij inschrijving; d. het toezicht op de verstrekte subsidie; e. de verantwoording van de ontvangen subsidie. De SER merkt op dat in die zin het onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., voor zover hij dit kan beoordelen, in redelijke mate voldoet aan de regels zoals vastgelegd in de Landsverordening financieel beheer. De SER onderkent dat met een dergelijke delegatiebevoegdheid, zeker in geval van een crisis, snel en adequaat kan worden geïntervenieerd ten behoeve van ondersteuning van de bij landsbesluit, h.a.m., te bepalen doelgroep(en).

Echter, de SER is ook in algemene zin van mening, en zeker in specifieke zin in het geval van een crisissituatie, dat de desbetreffende bevoegdheid met de uiterste zorgvuldigheid moet worden gehanteerd. Deze zorgvuldigheid stelt ook eisen aan de inrichting en de reikwijdte van de interventie en de mogelijke sociaaleconomische gevolgen hiervan. In hoofdstuk 2.4 gaat de SER nader in op de sociaaleconomische consequenties die de onderhavige interventie – de subsidieregeling NOW - met zich mee kan brengen.

De NvT geeft vervolgens aan dat bij het opstellen van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., qua systematiek en bepalingen zoveel mogelijk is aangeleund tegen het Landsbesluit subsidies²⁰. Ook is geput uit de regeling die in Nederland is vastgesteld. Er is gekozen om niet te verwijzen naar het Landsbesluit subsidies, ten einde de gebruiker een volledige regeling te bieden.

De SER merkt op dat aan het criterium van volledigheid wellicht ook had kunnen worden voldaan indien aanvullende bepalingen zouden zijn opgenomen in het bestaande Landsbesluit subsidies. De SER vraagt zich in dit kader af of en in hoeverre 'snelheid' als een richtinggevend criterium een rol in de besluitvorming heeft gespeeld.

2.3.2 Uitvoering zonder juridische grondslag

Gelet op de abrupte omzetting waar veel bedrijven mee te maken hebben, terwijl de bedrijfskosten doorlopen, genereren de daarmee gepaard gaande mogelijk acute nood en de onzekere toekomstperspectieven, het reële risico van massaal ontslag van werknemers. Snelle interventie van de regering is dan geboden. Derhalve heeft de SER begrip voor de door de regering gekozen werkwijze om de uitvoering van de subsidieregeling reeds aan te vangen, en gelijktijdig te werken aan een gedegen wettelijke basis hiervoor. De SER is evenwel de mening toegedaan dat het wetgevingsproces hiertoe met nog meer voortvarendheid had moeten worden opgepakt zodat juist in een crisissituatie de

¹⁸ P.B. 2015, no. 79.

¹⁹ In de NvT staat per abuis artikel 1 in plaats van artikel 13.

²⁰ P.B. 2015, no. 79.

juridische grondslag voor al in uitvoering genomen maatregelen zo spoedig mogelijk wordt geborgd en de situatie, volgens het adagium 'nood breekt wet', van zo kort mogelijke duur is ter waarborging van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Volgens de SER is het kennelijk structurele tekort aan wetgevingscapaciteit daar debet aan.

2.3.3 Terugwerkende kracht

Krachtens artikel 18, eerste lid, van het onderhavig landsbesluit, h.a.m., treedt dit landsbesluit in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en werkt terug tot en met 1 april, met dien verstande dat artikel 8, derde lid, terug werkt tot en met 1 mei 2020.

Aan de inwerkingtreding van de regeling wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 april 2020, aangezien, aldus de NvT op pagina 20, de eerste tranche van de subsidie over de hele maand april kan worden toegekend. De subsidie betreft immers de loonkosten over de hele maand.

De SER merkt in dit verband op dat het bepalen van de subsidie over een hele maand een ingebouwde *'technicality'* betreft die eenvoudigweg gewijzigd kan worden naar bijvoorbeeld een halve maand, en derhalve op zich geen argument is voor de terugwerkende kracht tot en met 1 april 2020. De SER vraagt zich, in het verlengde daarvan, af of er aan de inwerkingtreding van de subsidieregeling niet een terugwerkende kracht tot en met 15 maart 2020 verleend moet worden, gelet op de effectiviteit van de doelstelling van de regeling. Immers de overheidsmaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 werden vanaf 13 maart 2020 genomen, waardoor tal van bedrijven al direct werden getroffen en lonen en arbeidsplaatsen onder druk kwamen te staan.

De terugwerkende kracht voor de inwerkingtreding van artikel 8, derde lid, gaat tot en met 1 mei. Artikel 8, derde lid, luidt als volgt:

De Directeur van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) kan op verzoek van de werkgever de toepassing van het eerste lid, onderdeel c, achterwege laten, indien de werkgever bij additionele overeenkomst een tijdelijke en redelijke afwijking van de arbeidsvoorwaarden is overeengekomen met de werknemers, met dien verstande dat de additionele overeenkomst:

- a. een maximale duur heeft gelijk aan de periode waarvoor subsidie wordt aangevraagd; en
- b. strekt tot verlaging van het brutoloon met maximaal 20%, waarbij het loon dat dient als basis voor de berekening van de subsidie ingevolge deze regeling en het loon dat dient als basis voor de aangifte ZV/OV premies, gelijk blijft en geacht wordt te zijn het loon vóór toepassing van de verlaging.

De NvT beargumenteert de kortere terugwerkende kracht tot en met 1 mei 2020 voor voorgenoemd lid van artikel 8, als volgt: 'aangezien voor de maand april bij de communicatie naar potentiële aanvragers is aangegeven, dat er geen wijzigingen ten nadele van de werknemers konden worden aanvaard bij de beoordeling van een aanvraag'. De NvT vervolgt met: 'Inmiddels laten de ontwikkelingen zien, dat het welhaast onmogelijk zal zijn om, gelet op de verwachte economische krimp, de arbeidsvoorwaarden geheel intact te behouden. Van belang in deze gewijzigde omstandigheden is, dat de lasten eerlijk worden verdeeld tussen de partijen.' De SER merkt op dat hieruit impliciet is af te leiden dat aanvankelijk het niet de bedoeling was om het derde lid van artikel 8 op te nemen in het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., maar dat dit vervolgens wel is gedaan 'gelet op de verwachte economische krimp'. Niet wordt aangegeven welke bron dan wel bronnen hiervoor is/zijn geraadpleegd.

De SER vraagt zich in het verlengde hiervan af in hoeverre er verder bij het ontwerpen van de regeling rekening is gehouden met 'de verwachte economische krimp'. De SER wenst hier nog op te merken

dat een 'eerlijke verdeling van lasten' een normatieve bepaling is, en dat deze in de NvT niet nader wordt toegelicht, dan wel gedefinieerd. In paragraaf 2.4.8 wordt nader ingegaan op het vraagstuk van de verdeling van lasten tussen partijen.

2.4 Financiële en sociaaleconomische gevolgen

De SER merkt op dat in de NvT niet expliciet wordt ingegaan op de sociaaleconomische aspecten en gevolgen van de subsidieregeling. In de hiernavolgende paragrafen worden de sociaaleconomische aspecten en gevolgen van de subsidieregeling zoveel mogelijk in integraliteit gezien ten aanzien van de in deze paragrafen behandelde onderwerpen.

2.4.1 Financiering en versobering van de subsidieregeling

In de NvT wordt onder 'Financiële gevolgen' een schatting gegeven van de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de subsidieregeling, indien deze berust 'op de veronderstellingen zoals gehanteerd door de Commissie Noodfonds COVID-19 in haar rapport d.d. 2 april 2020'. Op basis van het gemiddeld loon van de doelgroep van de naar schatting 16.500 werknemers, worden de geraamde kosten gemoeid met de uitvoering van de regeling door voornoemde commissie geschat op NAf. 47 miljoen per maand.

De NvT geeft hieromtrent het volgende aan: 'De regering beschikt niet over de budgettaire ruimte om deze maatregel in zijn geheel te bekostigen, en heeft daarom een beroep gedaan op Nederland in het kader van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk. Gelet op de voorbereidende gesprekken is geconcludeerd, dat de voorziening zoals aanvankelijk door de Commissie Noodfonds voorgesteld, moest worden versoberd om de kosten te verlagen. De versobering is uitgevoerd door een combinatie van verschillende elementen, waar de introductie van een 'sectorbenadering' de belangrijkste was. De sectorbenadering houdt in, dat de loonsubsidie uitsluitend beschikbaar wordt gesteld aan de sectoren die deze het meest nodig hebben. Ook Sint Maarten hanteert een vergelijkbare sectorbenadering.'

In de NvT wordt hieromtrent onder meer het volgende gesteld: 'Gelet op de beperkingen van de Landsbegroting en het feit dat de medefinanciering door Nederland in tranches wordt onderhandeld, is in de subsidieregeling flexibiliteit ingebouwd, om de reikwijdte van de subsidieregeling aan de feitelijk beschikbare financiering te kunnen aanpassen.'

De SER merkt op dat de 'versobering' een vermindering van financiële middelen ter grootte van NAf. 15 miljoen voor de periode april, mei en juni 2020 betreft. Voor de financiering van de subsidieregeling voor deze periode is namelijk NAf. 126 miljoen begroot, terwijl de door de commissie geschatte financieringsbehoefte voor deze periode NAf. 141 miljoen betrof. Daarbij merkt de SER op dat de dekking van de financieringsbehoefte van NAf. 126 miljoen vooralsnog slechts gedeeltelijk is geborgd en dat naar additionele financiering wordt gezocht.

Tevens merkt de SER merkt op dat in de NvT genoemde uitgaven niet geplaatst worden binnen het kader van de grote negatieve impact die de crisis zal hebben op de overheidsinkomsten van het Land. Deze contextualisering had eenvoudigweg kunnen plaatsvinden door verwijzing naar het rapport van de commissie, met eventueel een actualisering van de daarin vermelde verwachte inkomstenderingen. In het rapport komt naar voren dat uit de berekeningen blijkt dat de aan COVID-19 te relateren

overheidsinkomstendaling in totaal ingeschat worden op NAf. 304,2 miljoen aan liquiditeit voor 3 maanden sluiting van de grenzen²¹.

Op basis van het advies van het College financieel toezicht (hierna: Cft) d.d. 7 april 2020 heeft Nederland NAf. 34 miljoen voor de periode 1 april en half mei 2020 toegekend als onderdeel van een bulletlening met een looptijd van twee jaar, ten behoeve van de uitvoering van onderhavige subsidieregeling. Dit betekent dat er vanuit deze financieringsbron NAf. 36,5 miljoen minder beschikbaar is voor de regeling betreffende deze periode van zes weken dan is aangevraagd. In de NvT staat vermeld dat de resterende middelen beschikbaar worden gesteld uit de algemene middelen. De wijziging van de begroting voor het dienstjaar 2020 is volgens de NvT in voorbereiding. Voor de overige maanden (helft mei en juni) van de voorziene looptijd van de regeling, is additionele financiering verzocht aan Nederland.

Opnieuw wenst de SER hier te benadrukken dat in zijn algemeenheid de SER van oordeel is dat steunmaatregelen zeer noodzakelijk zijn in de huidige crisissituatie waarin veel personen en bedrijven financieel en economische zwaar getroffen zijn als gevolg van de maatregelen die de overheid heeft genomen ter voorkoming van de verdere verspreiding van COVID-19. Hierbij gaat het naar de mening van de SER niet alleen om het lenigen van de acute nood, maar ook over het behoud van zoveel mogelijk economische bedrijvigheid en de daarmee gepaard gaande werkgelegenheid. De SER is evenwel van mening, tegen de achtergrond die in paragraaf 2.2 reeds is beschreven, dat door de korte termijn focus op zoveel mogelijk behoud van werkgelegenheid als doel van onderhavige subsidieregeling, én door deze regeling bovendien te beperken tot slechts gedeeltelijke dekking van de loonkosten, én door deze bovendien te beperken door een sectorale benadering, het reële risico bestaat dat daarmee de doelmatigheid van de regeling onder mogelijk zelfs zware druk is komen te staan. In de navolgende paragrafen wordt dit nader toegelicht.

Tot slot merkt de SER op dat in de NvT niet wordt aangegeven dat er naast de directe uitgaven verbonden aan het verlenen van subsidie ook uitvoeringskosten zijn. Het is de SER dan ook niet duidelijk wat de omvang van deze kosten is die ten laste van de overheidsbegroting zullen komen.

2.4.2 Sectorbenadering nader bekeken

Hierboven is reeds vermeld dat de reikwijdte van de subsidieregeling door de sectorbenadering begrensd is als gevolg van de beperktere budgettaire ruimte voor deze maatregel dan voorzien door de commissie. Deze financieel ingegeven begrenzing, die overigens niet in Nederland en in het Caribische deel van Nederland geldt, kan naar het oordeel van de SER vergaande negatieve bedrijfseconomische en derhalve sociaaleconomische gevolgen hebben, die hieronder aan bod komen.

De versoering van de subsidieregeling betekent een beperking van het aantal sectoren dat een beroep kan doen op de regeling. Ten aanzien van het criterium 'het meest nodig hebben', dat ten grondslag ligt aan de sectorbenadering, wenst de SER op te merken dat dit criterium veronderstelt dat een vergelijking tussen sectoren op grond van objectieve criteria mogelijk is. In de NvT wordt hierover op pagina 15 het volgende gesteld: 'Bij de bepaling van sectoren is de verwachte omzetuitval per sector geanalyseerd. Deze omzetuitval houdt verband met de maatregelen om verdere import van COVID-19 gevallen te voorkomen (het inreisverbod) of met maatregelen om de lokale verspreiding van COVID-19 te voorkomen (*lockdown*). Vervolgens is geanalyseerd in welke sectoren, met grote mate van zekerheid, kon worden verwacht, dat deze omzetuitval zou leiden tot verlies van werkgelegenheid.'

²¹ P. 7, rapport van de commissie.

Idealiter is natuurlijk een veel langere periode beschikbaar om informatie te verzamelen. De regering heeft echter gezien het economisch belang, de tijdsdruk en het gelimiteerde budget, een beleidskeuze gemaakt voor een zoveel mogelijk gedetailleerde beoordeling op basis van de op dat moment beschikbare informatie over de verwachte gevolgen van COVID-19 per sector.'

De SER merkt allereerst op dat met de grootst mogelijke zorgvuldigheid in de gegeven omstandigheden getracht is om een inschatting te maken van de sectoren die ondersteuning 'het meest nodig hebben' in termen van mogelijk verlies van werkgelegenheid. Echter, naar de mening van de SER betreft het hanteren van een sectorbenadering *an sich* een werkwijze die niet alleen selectief, maar ook discriminerend uitpakt door bedrijven vooraf uit te sluiten van de regeling, terwijl zij eveneens de bedrijfseconomische gevolgen van de door de overheid getroffen COVID-19 maatregelen ondervinden, die 'niet geheel tot het ondernemersrisico behoren'. In artikel 2, tweede lid, wordt gerefereerd aan 'acute vraaguitval' [...], 'die niet geheel tot het normale ondernemingsrisico behoren'. Door met een sectorbenadering te werken, die gebaseerd is op een schatting van het sectorgemiddelde van de mate van verlies aan werkgelegenheid, raken echter individuele werkgevers in niet-geselecteerde sectoren buiten beeld, die evenwel ook in dezelfde mate of zwaarder getroffen kunnen zijn. Vanuit hun perspectief is de maatregel dan ook arbitrair, exclusief en discriminerend van karakter.

De SER merkt in het verlengde hiervan op dat de sectorbenadering aangaande de NOW mogelijkwerijs ook juridische implicaties heeft. Immers met de inherente beperking van de subsidiemaatregel door middel van een sectorbenadering komt wellicht het gelijkheidsbeginsel in geding. De sectorale benadering sluit bedrijven in niet-geselecteerde sectoren op voorhand uit, waardoor werkgevers in gelijke omstandigheden mogelijk ongelijk worden behandeld in vergelijking met werkgevers die met de sectorbenadering wel in aanmerking komen voor de subsidie; bedrijven die evenzeer of zelfs zwaarder getroffen kunnen zijn door de maatregelen die de overheid heeft genomen ter voorkoming van de verdere verspreiding van COVID-19.

De SER merkt op dat juist in een crisissituatie een subsidieregeling het verschil kan maken tussen overleven als bedrijf dan wel ten onder gaan, met alle gevolgen voor de huidige werkgelegenheid, maar ook voor het herstelvermogen van de economie en derhalve voor toekomstige potentiële werkgelegenheid ten spijt. Zoals in paragraaf 2.3 gesteld, dient een dergelijke interventie dan ook met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden ingericht en vormgegeven. Deze dient ook zoveel mogelijk voor alle gelijke gevallen gelijk te zijn, en in die zin ook algemeen geldend. De onderhavige subsidieregeling voldoet naar de mening van de SER niet aan deze vereisten en gaat dientengevolge gepaard met mogelijk vergaande sociaaleconomische gevolgen, niet alleen voor de nabije toekomst, maar mogelijk zelfs voor de toekomst op langere termijn. De SER is van mening dat in principe de subsidieregeling inclusief dient te zijn, in de zin dat iedere werkgever ongeacht de sector waartoe deze wordt gerekend, een beroep moet kunnen doen indien deze aan de (niet-sector gebonden) algemeen geldende voorwaarden voldoet.

De SER begrijpt de spagaat waarin de regering terecht kwam toen de benodigde financiële middelen voor een inclusieve benadering niet beschikbaar bleken te zijn. Echter, gelet op de omvangrijke negatieve sociaaleconomische consequenties van een exclusieve sectorbenadering, en met name op het gebied van het ondermijnen van het herstelvermogen van de economie en daarmee de potentie aan toekomstige werkgelegenheid, acht de SER het alloceren van voldoende algemene middelen in de vorm van een inclusieve subsidie essentieel. Daarbij komt dat ondersteuning die gericht is op het zo veel mogelijk behoud en herstel van economische bedrijvigheid zichzelf in de toekomst 'terugbetaalt' in de vorm van meer werkgelegenheid en een bredere belastingheffingsgrondslag.

In het licht van het voorgaande en het hierna gestelde merkt de SER op dat alhoewel hij een subsidieregeling van groot belang acht in de gegeven omstandigheden, hij zwaarwegende bezwaren heeft tegen het selectieve, arbitraire en discriminerende karakter van de subsidieregeling NOW, als ook ten aanzien van de wijze waarop deze tot stand komt. Dit karakter is zoals hierboven is betoogd grotendeels ingegeven door financiële motieven.

2.4.3 Delegatiebevoegdheid nader bekeken

Dat een dergelijke - met mogelijk vergaande sociaaleconomische consequenties gepaard gaande - interventie door middel van de in de Landsverordening financieel beheer opgenomen delegatiebevoegdheid bij landsbesluit, h.a.m., kan worden vastgesteld, acht de SER niet in lijn met het budgetrecht van de Staten. Dat vervolgens conform artikel 4 de minister bij ministeriële regeling met algemene werking per maand vaststelt voor welke sectoren de subsidieregeling die maand wordt opengesteld of voor welke sectoren de subsidieregeling niet wordt opengesteld, is naar de mening van de SER op grond van het voorgaande een te ver gaande delegatiebevoegdheid. Dat vervolgens conform artikel 3, tweede lid, bij ministerieel besluit de reikwijdte van de subsidieregeling nog verder kan worden aangepast, acht de SER een veel te ver gaande delegatie van bevoegdheden, juist omdat de reikwijdte van de subsidieregeling essentiële beleidszaken betreft die voor nu en in de toekomst van Curaçao van groot belang kunnen blijken te zijn, met name in het licht van het herstellvermogen van de economie en de toekomstige werkgelegenheid. Principes van de democratische rechtstaat komen hiermee in het geding, onder meer vastgelegd in het budgetrecht van de Staten.

Dat ook de rechtszekerheid van werkgevers in het geding kan zijn blijkt niet alleen uit het feit dat per maand wordt bekeken welke sectoren onder de regeling vallen, maar ook uit artikel 2, tweede lid, onderdeel a. Hierin is bepaald dat de reikwijdte van de subsidieregeling bij ministerieel besluit kan worden beperkt, indien een dergelijke beperking wenselijk is om een gelijkmatige verdeling van de beschikbare middelen over de aanvragers te bewerkstelligen om behoud van werkgelegenheid te ondersteunen. Dat deze beperking van de subsidieregeling niet vooraf, maar na sluiting van de inschrijvingsperiode kan worden bepaald, blijkt uit het vierde lid van artikel 2, waarin is bepaald dat de aankondiging van een dergelijke beperking naar aanleiding van de omvang van de aanvragen, binnen 24 uur na sluiting van een inschrijvingsperiode wordt gedaan. De SER acht een dergelijke gang van zaken vanuit rechtszekerheid niet wenselijk.

In de NvT wordt op pagina 14 gesteld dat ook andere vormen van beperking van de reikwijdte van de subsidiemogelijkheid mogelijk zijn. 'Bijvoorbeeld het verlagen van het percentage van de loonkosten, dat voor subsidiëring in aanmerking komt. Ook kan worden gedacht aan het verhogen van de omzetuitval, dat ten minste nodig is om voor subsidiëring in aanmerking te komen. Het verlagen van het percentage van de loonkosten, dat door de subsidie kan worden gedekt, kan worden overwogen indien het wenselijk wordt geacht het beschikbare budget te verdelen over meer sectoren, dan in eerste instantie voorzien. Ook in het geval er een omvangrijker beroep op de regeling wordt gedaan dan aanvankelijk ingeschat (meer dan 16.500 werknemers en/of hoger gemiddelde loon) zal het percentage van de uitkering verlaagd kunnen worden.' Hoe begrijpelijk deze 'flexibiliteit' vanuit (korte termijn) financieel beheer ook moge zijn, de SER stelt vanuit de beweegredenen die hierboven zijn aangegeven, grote vraagtekens bij deze vorm van 'flexibiliteit', die bij ministerieel besluit kan worden vastgesteld.

Tot slot merkt de SER op dat de motivering van een beperking van de reikwijdte eveneens ingegeven lijkt te zijn door de wenselijkheid om een gelijkmatige verdeling van de beschikbare middelen over de aanvragers te bewerkstelligen om behoud van werkgelegenheid te ondersteunen. De SER vraagt zich in alle ernst af of de veronderstelling van het effect van een gelijkmatige verdeling van de middelen

over de aanvragers ten aanzien van het behoud van werkgelegenheid wel valide is. Immers met dezelfde totaal beschikbare middelen worden dan meer aanvragers ondersteund, maar elk met minder middelen, hetgeen juist kan leiden tot meer bedrijfsstakingen en derhalve tot meer werkloosheid.

Hieronder wordt nader ingegaan op mogelijke voordelen van een flexibele regeling, maar wel één die voor iedere werkgever geldt die voldoet aan algemene - voor iedere werkgever geldende - voorwaarden.

2.4.4 Flexibiliteit van de subsidieregeling

Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat de 'flexibiliteit' die volgens de NvT (onder 'Financiële gevolgen') is ingebouwd in de subsidieregeling met name vanuit een financieel perspectief als zodanig kan worden gekwalificeerd. Dat flexibiliteit in de subsidieregeling is ingebouwd 'om de regeling beter te kunnen laten aansluiten bij de werkelijke behoefte van de diverse economische sectoren', zoals de NvT onder het 'Algemeen deel' stelt, is vanuit het perspectief van werkgevers en werknemers niet (altijd) navolgbaar. In dit verband heeft de SER in paragraaf 2.4.2 betoogd dat de subsidieregeling vanwege de beperkingen in de toegang daartoe en de gehanteerde grondslagen voor deze beperkingen, als selectief, exclusief, arbitrair en derhalve als discriminerend kan worden gekwalificeerd.

Niettegenstaande het voorgaande, wenst de SER naar voren te brengen dat 'flexibilisering' in de vorm van een flexibele 'instapmogelijkheid' bij een algemeen geldende en inclusieve subsidieregeling voordelen kan hebben. Dit geldt naar de mening van de SER zeker in een situatie die aan snelle ontwikkelingen ten aanzien van preventieve COVID-19 maatregelen onderhevig is. In deze snel veranderende situatie worden werkgevers vanuit bedrijfseconomisch perspectief in hoge mate met onzekerheden geconfronteerd, en is derhalve de werkgelegenheid van velen niet verzekerd. Bijvoorbeeld bedrijven die aanvankelijk niet direct zwaar waren getroffen door de genomen maatregelen, kunnen alsnog in liquiditeitsproblemen komen of, erger, aan de rand van faillissement komen te staan als bijvoorbeeld vorderingen op bedrijven die wel direct zwaar werden getroffen zeer vertraagd inbaar, dan wel geheel oninbaar blijken te zijn, hetgeen een domino-effect kan hebben op niet alleen deze sectoren, maar op de gehele economie. De voorgestelde 'flexibilisering' qua 'instapmogelijkheid' sluit naar de mening van de SER dan ook beter aan op de behoefte van de bedrijven die een dergelijk vertraagd effect van de crisis ondervinden.

Zoals in paragraaf 2.2.5 'Sociaaleconomisch herstelplan' is betoogd, omvat het criterium van flexibiliteit niet alleen toegankelijkheid, snelheid, reikwijdte en termijnen, maar eveneens een diverse range aan instrumenten die doelgericht en snel kunnen worden ingezet, afhankelijk van de mate en aard van de negatieve sociaaleconomische impact op economische bedrijvigheid, werkgelegenheid en armoede, als gevolg van de maatregelen die de overheid neemt om verdere verspreiding van COVID-19/20 te voorkomen. Dit instrumentarium dient dan ter ondersteuning van herstel van de economische bedrijvigheid in het kader van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling.

2.4.5 Aanvraag- en beoordelingsprocedure

De SER is verheugd dat in korte tijd de voor de uitvoering benodigde procedures, werkprocessen en platforms door een daarvoor ingestelde werkgroep zijn ontwikkeld, daarbij ondersteund door deSVB, de Kamer van Koophandel en Nijverheid (hierna: de KvK) en het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO). Volgens de NvT zijn de website en navenante onderliggende documenten en processen kosteloos door aanbieders in de private sector ontwikkeld in samenwerking met de verantwoordelijke ministeries. De SER spreekt hierbij de wens uit dat dergelijke publiek-private samenwerkingsvormen ook in de toekomst snel tot stand komen, gericht op een efficiënte en effectieve maatschappelijke dienstverlening, zeker ook in de hiernavolgende herstelperiode.

De SER constateert overigens dat, met betrekking tot het afgeven van voorlopige beschikkingen inzake de subsidieverstrekking, in het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., geen termijn is opgenomen waarbinnen de voorlopige beschikking afgegeven dient te worden. De SER acht het, gezien de noodzaak van snelle interventie, imperatief dat door de aanvrager van de subsidieregeling binnen afzienbare termijn duidelijkheid wordt verkregen over het al of niet toegekend krijgen van de subsidie. De SER geeft de regering in overweging om alsnog een termijn voor het afgeven van voorlopige beschikkingen in het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., op te nemen.

De SER merkt evenwel op dat de aanvraagprocedure en -vereisten, alsmede de beoordelingsprocedure van de subsidieregeling – naar de mening van de SER – op essentiële onderdelen onnodig complex zijn. Deze procedures vragen veel van de aanvrager, en vereisen een hoge mate van uitvoeringscapaciteit, flexibiliteit en een hoge mate van samenwerking tussen de instituties. De SER acht het niet ondenkbaar dat daardoor zelfs met het gebouwde efficiënte geautomatiseerde systeem de toewijzing van de subsidie te lang durend zal zijn voor werkgevers en werknemers die in nood verkeren.

De SER merkt ten aanzien van de complexiteit het volgende op:

Voor een deel komt de hiervoor genoemde complexiteit voort uit de gekozen sectorbenadering van de subsidieregeling, hetgeen onder meer inhoudt dat getoetst moet worden of de aanvrager deel uitmaakt van een voor subsidiëring in aanmerking komende sector. Conform artikel 5, eerste lid, verzoekt de Directeur van de SVB advies van de KvK hieromtrent. De andere bepalingen in artikel 5 die betrekking hebben op de instelling van een adviescommissie, de samenstelling daarvan en de eisen die aan de advisering worden gesteld, zijn grotendeels terug te voeren op de vereisten die voortvloeien uit het zorgvuldig uitvoeren van de sectorbenadering.

Tevens komt de complexiteit dan wel het beslag dat de uitvoeringswijze legt op aanvragers, uitvoerder en toezichthouder, voort uit de afhankelijkheid van de regeling van de daarvoor beschikbare financiële middelen. Zo is bijvoorbeeld, om de middelen die worden besteed aan de subsidie beter te kunnen beheersen, gekozen voor een maandelijkse inschrijfperiode van vijf dagen aan het begin van elke maand. De SER merkt op dat ook hier de financiële ruimte de boventoon voert ten aanzien van de inrichting en de werkwijze van de regeling. Dat deze lang niet altijd bevorderlijk zijn voor de effectiviteit van regeling, wordt in de NvT niet aan de orde gesteld.

Daarnaast komt de complexiteit voort uit de mate waarin en de wijze waarop beoordeeld wordt of een aanvraag aan de vereisten voldoet. Ter illustratie hiervan het volgende: Deze vereisten omvatten, conform artikel 7, tweede lid, onder meer een aangifte omzetbelasting voor de referentieperiode (onderdeel p), en aangifte ZV/OV (onderdeel q) en bewijs van afdracht loonbelasting en sociale premies (onderdeel r) voor de maand voorafgaande aan de maand waar de aanvraag betrekking op heeft. Hieromtrent stelt de NvT op pagina 16 het volgende: 'In het kader van de compliance met de wettelijke plichten tot aangifte en afdracht van belastingen en premies wordt door de Stichting belastingaccountantsbureau (SBAB) een verificatie verricht aan de hand van een vergelijking van de aanvraag en de daarbij gevoegde documenten, met de gegevens die beschikbaar zijn bij de stichting. Het advies van SBAB is uiteindelijk doorslaggevend bij het besluiten of de subsidie wordt verstrekt, gelet op de weigeringsgronden neergelegd in artikel 9.'

De weigeringsgronden in artikel 9 die betrekking hebben op de hierboven vermelde vereisten, gelden onder meer, indien:

- een werkgever over het jaar 2019 50 procent of minder van de aangiften voor de loonbelasting of omzetbelasting heeft gedaan (onderdeel e);
- de belastingschuld van een werkgever meer dan 50 procent van de omzet betreft (onderdeel f);
- de door de werkgever ingediende aangiften nihilaangiften betreffen (onderdeel g); de loonsom door de werkgever aangegeven bij de Inspectie der Belastingen voor de heffing van loonbelasting 50 procent of minder is dan de loonsom aangegeven bij de Sociale Verzekeringsbank (onderdeel h).

Het spreekt voor zich dat de SER een hoge mate van compliance voorstaat. Dat deze wordt gekoppeld aan voorwaarden van toekenning van de subsidie acht de SER ook begrijpelijk. Echter, gezien vanuit het hoofddoel neergelegd in artikel 2, tweede lid, namelijk de ondersteuning van de doorbetaling van werknemers en het voorkomen van werkloosheid, vraagt de SER zich evenwel af of door deze compliance-eisen te stellen in combinatie met de andere vereisten, het doel niet in belangrijke mate voorbij geschoten wordt, in de zin dat (mogelijk veel) werknemers niet worden doorbetaald en/of zij alsnog werkloos raken.

Het spreekt evenzeer voor zich dat de SER waarborgen in de regeling voorstaat, die gericht zijn op het voorkomen van onrechtmatig of ten onrechte gebruik van de subsidieregeling. Hierover stelt de NvT op pagina 18 het volgende: 'Hoewel ten onrechte toegekende subsidies kunnen worden teruggevorderd, is het wenselijk dit fenomeen vooraf zoveel mogelijk te beperken. Het niveau van inschrijvingen kan immers aanleiding zijn tot het bijvoorbeeld verlagen van het percentage van de loonkosten dat wordt gedekt. Het is dan erg zuur als het percentage wordt verlaagd en achteraf blijkt, dat een aanzienlijk deel van de subsidies ten onrechte is verstrekt. Het is dan ook van groot belang, dat alleen subsidie wordt verstrekt in de gevallen dat er daadwerkelijk werkgelegenheid wordt behouden.'

De SER merkt hieromtrent op dat de ogenschijnlijk redelijke waarborgen vooraf ter minimaliseren van onrechtmatig dan wel ten onrechte gebruik van de subsidie voor een deel het (noodzakelijke) gevolg zijn van de ingebouwde karakteristiek van de mogelijkheid de regeling in te perken. De zwaarte van deze waarborgen, alsmede de andere vereisten waaraan een aanvrager moet voldoen, vereisen een grondige en derhalve tijdsintensieve toetsing vooraf. Dit kan aldus een rem zetten op de snelheid en de omvang van de toekenning, hetgeen kan leiden tot onderbesteding, met als gevolg een lager bereik van de doelstelling betreffende doorbetaling van loon en het voorkomen van verlies van werkgelegenheid. De SER merkt op dat door de uitvoering van de regeling zwaar te laten leunen op het voorkomen van onrechtmatigheid dan wel ten onrechte gebruik van de subsidie er een reëel risico op onderbesteding bestaat, hetgeen de doelmatigheid van de regeling aantast, en de 'goeden onder de kwaden lijden'.

In dit verband vraagt de SER zich af in hoeverre een hybride vorm van toetsing is overwogen. Een lichtere vorm van toetsing vooraf in combinatie met een werkgeversverklaring dat hij voldoet aan de overige voorwaarden opgenomen in het landsbesluit²², waarbij dit laatste achteraf wordt gecontroleerd en terugvordering plaats vindt in het geval ten onrechte gebruik is gemaakt van de regeling.

De mogelijkheid tot controle achteraf biedt paragraaf 3. Hierin zijn uitgebreide mogelijkheden voor controle van de rechtmatigheid van de (let wel: voorlopig) toegekende subsidie achteraf opgenomen, als onderdeel van de procedure om de definitieve subsidie vast te stellen. Deze worden nader bekeken in paragraaf 2.4.10.

²² Hierbij wordt opgemerkt dat een dergelijke verklaring van de werkgever al conform artikel 7, eerste lid, al een vereiste is.

Met inachtneming van het bovenstaande geeft de SER de regering in overweging om in de procedures voorafgaande aan het besluit inzake een voorlopige subsidietoekenning een meer evenwichtige balans aan te brengen tussen doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidiegelden. Naar de mening van de SER zijn er voldoende controlemogelijkheden achteraf in de regeling ingebouwd en dient het accent in de voorfase meer gericht te zijn op doelmatigheid.

2.4.6 Criteria voor verlening van subsidie

Het doel van de subsidieregeling komt ook tot uitdrukking in de volgende twee (van de vijf) criteria die aan de verlening van de subsidie zijn verbonden, neergelegd in artikel 8, eerste lid, waarbij de werkgever:

- verklaart de arbeidsvoorwaarden van de werknemers niet te zullen wijzigen ten nadele van de werknemers en het overeengekomen brutoloon volledig door te betalen (criterium c);
- verklaart geen ontslagvergunning te zullen aanvragen (criterium d).

In paragraaf 2.4.8 wordt op deze criteria nader ingegaan binnen het kader van versoering van de arbeidsvoorwaarden.

Een ander criterium voor verlening van de subsidie betreft een drempelwaarde voor wat betreft de mate van omzetzijnering. Om voor de subsidie in aanmerking te komen dient de werkgever een terugval van de omzet van ten minste 25 procent te verwachten over de periode waarvoor de subsidie wordt aangevraagd in vergelijking met de referentieperiode. In de NvT wordt gesteld dat door het hanteren van een minimaal percentage aan omzetverlies, ook rekening wordt gehouden met het ondernemersrisico. Verder wordt gesteld dat het hanteren van dit criterium samenhangt met de verdeling van het risico over de werkgever en de samenleving. 'Van een werkgever kan worden verwacht dat er enige reserves zijn opgebouwd om het effect van een eventueel omzetverlies, ongeacht de oorzaak, te dragen.' De SER merkt hierover op dat de facto er al op verschillende wijze in het ontwerp impliciet dan wel expliciet een beroep wordt gedaan op ondernemersrisico. Onder meer door het volgende: door aan de regeling een terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 april 2020, terwijl de gevolgen van de door de overheid genomen preventieve COVID-19 maatregelen vanaf 13 maart 2020 door veel bedrijven is ervaren. De hierboven genoemde reserves zijn wellicht al geheel in de tussenliggende periode aangesproken, dan wel in de periode na 1 april, omdat de overige kosten doorlopen waarvoor geen subsidie wordt verleend en de loonkostensubsidie slechts een gedeeltelijke financiering van de loonkosten betreft.

Het is de SER niet bekend op basis van welke overwegingen een minimaal percentage van 25 procent aan omzetzijnering wordt gehanteerd, terwijl deze bijvoorbeeld in Nederland op 20 procent is gesteld, waarbij ook het maximale dekkingspercentage van de loonkosten hoger ligt, namelijk op 90 procent in plaats van 80 procent zoals in onderhavige subsidieregeling. De SER merkt hierbij eveneens op dat dit verschil in drempelwaarde en dekkingspercentage van loonkosten de facto betekent dat gerekend is met een hoger ondernemersrisico en een hoger risico op verlies van arbeidsplaatsen in Curaçao dan in Nederland en het Caribische deel van Nederland.

De SER vraagt zich daarbij eveneens af of voordat deze drempelwaarde van 25 procent (hetgeen mede de hoogte van de totale dekking van de loonsom bepaalt, zie volgende paragraaf) werd bepaald, er getracht is om een inschatting te maken voor hoeveel werkgevers de gedeeltelijke financiering van de loonkosten voldoende soelaas biedt om de continuïteit van de onderneming en daarmee de arbeidsplaatsen veilig te stellen, zeker gelet op andere doorlopende vaste kosten. Is onder meer het risico onderkend dat de gehanteerde normen kunnen leiden tot een definitief verlies aan economische bedrijvigheid, aan de spin-off effecten daarvan op andere delen van de economie en een mogelijk

beperkte herstelcapaciteit van de economie? Dit komt nader aan de orde in de hiernavolgende paragraaf.

2.4.7 Gedeeltelijke financiering van de loonkosten

De NvT stelt over de uitvoering en de hoogte van de subsidie het volgende: 'De subsidieregeling lijkt in uitvoering veel op de al bestaande uitkering ZV/OV die de SVB uitvoert. Gelijk die uitkeringen betreft onderhavige subsidie een uitbetaling van een percentage van het SVB loon, en geldt het maximum dagloon. Het enige verschil is, dat het bedrag van de subsidie wordt berekend door de toepassing van een variabel percentage, dat wordt bepaald op basis van de verwachte omzetsdaling.'

De hoogte van de subsidie, uitgedrukt in een percentage van dekking van de loonkosten is neergelegd in artikel 10. De daarin opgenomen formule bevat de volgende twee componenten:

- Ten eerste, maximaal 80 procent van de loonkosten naar rato van de verwachte omzetsderving.
- Ten tweede, wordt subsidie verleend voor dekking van het werkgeversdeel van de AOV/AWW-premies. Dit percentage is 9,5%.

Deze percentages betekenen dat bij een omzetsderving van 100 procent de maximale dekking van de loonkosten 89,5 bedraagt en dat bij de drempelwaarde van 25 procent omzetsderving de maximale dekking van de loonkosten 22,4 procent bedraagt. Met andere woorden, de dekking van de loonkosten varieert tussen 22,4 en 89,5 procent van de loonkosten, gemaximaliseerd tot een bedrag van NAf. 5.781,10 per maand, per werknemer. De SER merkt hierbij opnieuw op en wellicht ten overvloede dat conform artikel 3, tweede lid, onderdeel a, dit maximale dekkingspercentage bij ministerieel besluit – gedurende de aanvraagperiode – kan worden verlaagd.

Tevens merkt de SER op dat deze maximale dekkingspercentages van de loonkosten voor werkgevers onvoldoende hoog kunnen blijken te zijn om de continuïteit van de onderneming en daarmee van arbeidsplaatsen te waarborgen. Hieromtrent stelt de NvT op pagina 17 het volgende: 'Een verlaging van de loonkosten, bijvoorbeeld naar het bedrag dat door de subsidie wordt gedekt, kan noodzakelijk zijn, waardoor de werkgever de vrijvallende middelen kan inzetten ter dekking van de overige lasten van de onderneming.' De SER vraagt zich hier wel af of er überhaupt middelen vrijvallen en zo ja welke middelen dit zijn indien loonkosten worden verlaagd naar het bedrag dat door de subsidie wordt gedekt, vooropgesteld dat verlaging van lonen mogelijk is. Dit laatste komt aan bod in paragraaf 2.4.9.

2.4.8 Effectiviteit van de subsidieregeling

In voorgaande paragrafen is diverse keren aandacht gegeven aan de effectiviteit van de subsidieregeling. De sectorbenadering, en daarbinnen de mogelijkheid om de reikwijdte van de subsidieregeling verder te beperken, als ook de vereisten en de criteria die gesteld worden aan de verlening van de subsidie, zijn factoren die van invloed zijn op de mate van effectiviteit ten aanzien van het doel van de regeling, te weten doorbetaling van de werknemers en het voorkomen van werkloosheid.

Ook de hoogte van de subsidie beïnvloedt de effectiviteit van het instrument. Dit wordt met het hiernavolgende voorbeeld geïllustreerd.

Stel een werkgever verwacht(te) in april een omzetsderving van 25 procent. Dit is de minimale procentuele omzetsderving om in aanmerking te kunnen komen voor de loonkostensubsidie. Met subsidie bedraagt de dekking van de loonkosten dan slechts 22,4 procent van de loonkosten per maand. De werkgever heeft zich daarbij wel verplicht om het volledige brutoloon van alle werknemers door te

betalen. Dit terwijl alle werkgeverslasten in de vorm van premies (met uitzondering van het werkgeversdeel van de AOV/AWW van 9,5 procent dat wel onder de regeling gedekt wordt) en belasting doorlopen, evenals de vaste lasten, zoals huur, financieringskosten, etc., die met slechts 75 procent van de omzet ten opzichte van de pre-crisis referentieperiode gedekt moeten worden. Er zijn waarschijnlijk maar weinig bedrijven die een brutowinst van hoger dan 20-25 procent behalen. Het behoeft weinig betoog dat de kans groot is dat in die omstandigheden het desbetreffende bedrijf met verlies te maken krijgt. De liquiditeit komt daarbij sterk onder druk te staan, en zeker zodra de reserves zijn aangesproken. De kans dat dit bedrijf de crisismaanden doorkomt – ondanks de relatief gunstige omzet – is gering. Zeker als dit een bedrijf is in de horeca, waar doorgaans de winstmarges klein zijn en kostendekking steunt op relatief hoge omzetten.

De SER concludeert dat de effectiviteit van onderhavige subsidieregeling ex ante al beperkt is, omdat in het licht van de doelstelling het instrument zelf te weinig tegemoetkomt aan de dekking van de kosten van bedrijven om daadwerkelijk te kunnen overleven in crisistijd.

2.4.9 Versobering van de arbeidsvoorwaarden

Voor versobering van de arbeidsvoorwaarden is in artikel 8, derde lid, een voorziening opgenomen, waarbij de werkgever kan verzoeken dat geen toepassing wordt gegeven aan de eis van de ongewijzigde arbeidsvoorwaarden, zoals is opgenomen in artikel 8, eerste lid, onderdeel c. De voorwaarde die in artikel 8, derde lid, hieromtrent is opgenomen luidt: 'indien de werkgever bij additionele overeenkomst een tijdelijke en redelijke afwijking van de arbeidsvoorwaarden is overeengekomen met de werknemers, met dien verstande dat de additionele overeenkomst:

- c. een maximale duur heeft gelijk aan de periode waarvoor subsidie wordt aangevraagd; en
- d. strekt tot verlaging van het brutoloon met maximaal 20%, waarbij het loon dat dient als basis voor de berekening van de subsidie ingevolge deze regeling en het loon dat dient als basis voor de aangifte ZV/OV premies, gelijk blijft en geacht wordt te zijn het loon voor toepassing van de verlaging.'

De werkgever kan dus niet zonder overeenstemming met de werknemers de arbeidsvoorwaarden versoberen. Volgens de NvT rust er echter ook een verantwoordelijkheid op werknemers om een redelijk aanbod van een werkgever te aanvaarden, indien veranderde omstandigheden, die niet of deels niet als het risico van de werkgever kunnen worden aangemerkt, een versobering van arbeidsvoorwaarden, rechtvaardigen.

De NvT vervolgt met het stellen van het volgende: 'Ten einde te verzekeren dat de lasten in deze op redelijke wijze worden verdeeld tussen de werkgever en werknemers, worden twee criteria vastgesteld. De afwijking van de arbeidsvoorwaarden kan maximaal de periode van subsidieverlening betreffen en de mate waarin van de arbeidsvoorwaarden kan worden afgeweken is beperkt tot maximaal 20% neerwaartse aanpassing van het overeengekomen brutoloon. Op deze wijze worden de lasten in verband met het behoud van de werkgelegenheid verdeeld over de overheid, de werkgevers en de werknemers.'

De SER merkt ten aanzien van deze verdeling van de lasten tussen werkgever en werknemer op dat deze niet daadwerkelijk een verdeling van lasten kan betreffen, omdat het tijdelijk versoberen van de arbeidsvoorwaarden ook kan betekenen, dat de werknemer wel een vordering behoudt op de werkgever voor het deel van het brutoloon, dat tijdelijk niet wordt uitbetaald. Bovendien kan de afwijking van de arbeidsvoorwaarden maximaal de periode van de subsidieverlening betreffen. Omdat, zoals hierboven reeds door de SER is betoogd, de gevolgen van de COVID-19 maatregelen nog lange tijd kunnen voortduren, en deze voor veel bedrijven langer kunnen voortduren dan de termijn van

onderhavige subsidieregeling, kan er in die zin wellicht evenmin worden gesproken van een 'op redelijke wijze' verdeling van lasten.

In het licht van 'lastenverdeling' vraagt de SER zich eveneens af of het belang van werknemers en werkgevers wordt gediend om geen subsidie te verlenen in geval er een hogere dan 20 procent verlaging van het brutoloon tussen partijen is overeengekomen om de continuïteit van de onderneming en derhalve van arbeidsplaatsen te borgen. Een hogere (tijdelijke) loonsverlaging kan immers door beide partijen als noodzakelijk worden beschouwd om het bedrijf meer kans op overleving te bieden.

2.4.10 Controle, naleving en handhaving op besteding van de verstrekte gelden

Alvorens in te gaan op de controle, naleving en handhaving van de besteding van de verstrekte gelden wordt in de NvT uiteengezet dat voor de aanvraag, de beoordeling van de subsidieaanvraag, de voorlopige toekenning, en de toetsing voor de definitieve vaststelling van de subsidie gebruik wordt gemaakt van een gebruikersvriendelijk, bijna geautomatiseerd systeem. De NvT stelt hierover het volgende: 'Dit geautomatiseerde systeem wordt ondersteund en aangevuld met de diverse adviescommissies die in diverse fasen van de besluitvormingsprocedure verzekeren dat de subsidiegelden juist en transparant worden toegekend.'

Een subsidie aan de werkgever wordt conform artikel 11 bij beschikking eerst voorlopig toegekend. Een voorlopige toekenning hangt samen met de controle achteraf op de besteding van de verstrekte gelden. In onderhavige subsidieregeling hangt de voorlopige toekenning eveneens samen met het feit, dat de door de werkgever opgegeven omzetsderving pas na verloop van een maand getoetst kan worden, aldus de NvT.

In Artikel 12, vijfde lid is bepaald dat de betaling (van het bepaalde bedrag aan subsidie), in geval van betalingsachterstanden deels kan worden aangewend voor de rechtstreekse betalingen van die achterstanden. De SER vraagt zich wat beoogd wordt met deze bepaling, op welke betalingsachterstanden deze bepaling betrekking heeft, en met name hoe deze bepaling in verhouding staat tot de verplichte betaling van lonen en afdracht van het werkgeversaandeel AOV/AWW. De SER vraagt zich tevens af hoe deze bepaling zich verhoudt tot de bepaling zoals neergelegd in Artikel 14, eerste lid, onder e.

Paragraaf 3 van onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m., omvat bepalingen op het gebied van toezicht, naleving en handhaving.²³ In de NvT wordt vermeld dat deze bepalingen zijn overgenomen uit het Landsbesluit subsidies.

Artikel 13, eerste lid, bepaalt dat de Sector Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën en de daartoe door de Directeur aangewezen medewerkers van de SVB belast zijn met het toezicht op de naleving van de bepalingen van dit landsbesluit en de daarop berustende regelingen. Daartoe zijn in de daaropvolgende bepalingen van artikel 13 een reeks van bevoegdheden voor de toezichthouders opgenomen. De SER merkt op dat niet expliciet wordt vermeld op welke fasen van de besluitvormingsprocedures deze bevoegdheden betrekking hebben.

In artikel 14, eerste lid, zijn zeven gronden bepaald waarop een voorlopige beschikking kan worden ingetrokken of gewijzigd ten nadele van de werkgever. Onderdeel e luidt: indien de subsidieontvanger de subsidie op andere wijze heeft besteed dan aangegeven in de beschikking, bedoeld in artikel 11. In

²³ Artikel 13 tot en met Artikel 16

artikel 15, eerste lid, onderdeel b, wordt voor de definitieve vaststelling van de subsidie vereist dat de werkgever een opgave verstrekt van bewijs van betaling van het loon aan betrokken werknemers over de tijdvakken waarvoor subsidie is verleend. In het tweede lid is bepaald dat de gegevens, genoemd in het eerste lid, uiterlijk op 31 augustus 2020 worden ingeleverd bij de SVB.

De SER merkt op dat een werkgever die reeds voor een bepaald tijdvak een subsidie heeft ontvangen bij de aanvraag van een subsidie voor een volgend tijdvak geen opgave van bewijs van betaling van het loon aan betrokken werknemers over het afgeronde tijdvak behoeft in te dienen. In het licht van de zware toetsing van de aanvraag vooraf, maar met name vanuit het feit dat het de kern van de subsidieregeling raakt, acht dit SER dit een omissie, die hersteld dient te worden. Deze controle op de naleving van de besteding van de subsidie in een vorig tijdvak is des te meer van belang voor de werknemer nu een werkgever in deze crisistijd een groter risico heeft om failliet te gaan, en de werknemer dan bij niet of gedeeltelijke betaling van het loon waarvoor subsidie is verleend, een groter risico loopt op 'het nakijken' ervan.

Artikel 16, eerste lid, bepaalt de gronden waarop bij de definitieve vaststelling van de beschikking deze kan worden ingetrokken of gewijzigd ten nadele van de werkgever. Dit kan tot 'vijf jaren zijn verstreken sedert de dag waarop deze is vastgesteld'.

In het licht van de tijdelijkheid van de subsidieregeling, de zware toetsing vooraf en de beoogde snelle uitvoering van de subsidieregeling, acht de SER ook een tijdige definitieve vaststelling van de subsidie op zijn plaats. Enerzijds omdat, zoals hierboven aangegeven, het risico op faillissement van een bedrijf groter is in deze crisistijd, en dan ook de overheid wellicht de verstrekte subsidie niet meer kan terugvorderen, anderzijds om het bedrijf zekerheid te bieden ten aanzien van de definitieve vaststelling van de subsidie. Indien de onzekerheid met betrekking tot de definitieve vaststelling van de subsidie en de mogelijkheid tot terugvordering gedurende vijf jaren blijft bestaan is het voor bedrijven vrijwel ondoenlijk om een solide financieel-economische planning te maken voor een in de toekomst economisch gezond bedrijf. Van de werkgever wordt gevraagd om binnen een bepaalde termijn en uiterlijk op 31 augustus 2020 de gegevens ter definitieve vaststelling van de subsidie aan te leveren. In de praktijk komt dit in de huidig voorgestelde subsidieregeling neer op een termijn van twee maanden nadat voor het laatste tijdvak (juni) subsidie is verkregen. De SER stelt voor om ook de definitieve vaststelling binnen een termijn van twee maanden te doen plaatsvinden en termijn tot intrekking van de definitieve vaststelling te verkorten tot twee maanden na 31 augustus 2020, eventueel te verlengen met een periode van vier weken. Gezien het voorwerk dat is verricht bij de toetsing van de aanvragen en de daardoor reeds aanwezige informatie, moet dit volgens de SER mogelijk zijn.

In artikel 16, eerste lid, onderdeel e, wordt het indienen van een herstelplan voorgeschreven als onderdeel van de vaststelling van de definitieve subsidie. Het indienen van het herstelplan dient ter ondersteuning van de ontwikkeling van de werkgever en de sector waarin de werkgever actief is, aldus de NvT. De SER vraagt zich af of het voorschrijven hiervan in de fase van de vaststelling van de definitieve subsidie redelijk en billijk is, en bovenal nuttig. De motivering in de NvT doet voorkomen alsof dit bedrijfsherstelplan dient ter verdere ondersteuning van de werkgever in de herstelperiode, terwijl de facto een groep werkgevers tot op heden in het ongewisse is over de toekenning c.q. vaststelling van de subsidie.. Een dergelijk bedrijfsherstelplan past dan naar de mening van de SER bij een aanvraag in het kader van een vervolgsubsidieregeling, nog daargelaten of het überhaupt mogelijk is om een dergelijk herstelplan op te stellen.

Tot slot

In aansluiting op het voorgaande en ter afsluiting wenst de SER het volgende opnieuw onder de aandacht te brengen:

De SER acht het imperatief dat de overheid op korte termijn een sociaaleconomisch herstelplan formuleert in samenspraak met de sociale partners, waarvan voornoemde vervolgsubsidieregeling een integraal onderdeel vormt, op basis van het hierboven, in paragraaf 2.2., vermelde ILO-uitgangspunt. Hierbij is de SER de mening toegedaan dat het van groot belang is dat vervolgstunmaatregelen niet alleen integraal, maar met name binnen het perspectief van duurzame economische bedrijvigheid en werkgelegenheid worden geplaatst. In dit toekomstkader acht de SER een hoge mate van flexibiliteit van groot belang, aangezien met geen enkele zekerheid te voorzien is hoe de COVID-19 pandemie wereldwijd en op het niveau van Curaçao zich zal ontwikkelen en welke maatregelen in dat verband noodzakelijk zijn.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)