



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening
Dhr. ing.dr.s. A. Konket
Plaza Horacio Hoyer 9
Alhier.

Datum: Willemstad, 4 juni 2020

Ref.nr.: 067/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de Ontwerp-landsverordening vervoegd vrijwillige uitstroom

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 30 april 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende de ontwerp-landsverordening vervoegd vrijwillige uitstroom (Landsverordening vervoegd vrijwillige uitstroom) (zaaknummer 2020/042180, ref. nr. 051/2020-SER).

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van 3 juni 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)
De Beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie (HRO)

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

www.ser.cw



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	6
2. Standpunt van de SER	8
2.1 <i>Adviesverzoek</i>	8
2.2 <i>Beoogde doel van de VVU</i>	9
2.2.1 <i>Meerdere doelen</i>	9
2.2.2 <i>Maatregel beleidsmatig onvoldoende ingekaderd</i>	12
2.2.3 <i>Maatregel in het licht van de sociaaleconomische en financiële crisis</i>	14
2.2.4 <i>Maatregel in het licht van alternatieven</i>	14
2.2.5 <i>Maatregel in het licht van maatschappelijke normen</i>	16
2.3 <i>Doelgroep van de maatregel VVU</i>	16
2.3.1 <i>Doelgroep kan reeds vervroegd vrijwillig uittreden</i>	16
2.3.2 <i>Motivering keuze van de doelgroep</i>	17
2.3.3 <i>Motivering noodzaak stimuleringsmaatregel</i>	18
2.3.4 <i>Omvang van de doelgroep</i>	19
2.3.5 <i>Profiel van de doelgroep</i>	20
2.4 <i>Uitkering</i>	20
2.5 <i>Financiële gevolgen</i>	22
2.6 <i>Effectiviteit en mogelijke risico's</i>	24
2.7 <i>Overige opmerkingen</i>	25
Tot Slot	28

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 3 juni 2020 betreffende de ontwerp-landsverordening, houdende regels voor vervroegd vrijwillige uitstroom (Landsverordening vervroegd vrijwillige uitstroom) (zaaknummer 2020/042180, ref.nr. 051/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 30 april 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: de minister) om zo spoedig mogelijk advies uit te brengen ter zake de ontwerp-landsverordening, houdende regels voor vervroegd vrijwillige uitstroom (hierna: de ontwerp-landsverordening of het ontwerp) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) (zaaknummer 2020/042180, ref. nr. 051/2020-SER).
- Blijkens de aanbestedingsbrief van de minister strekt het ontwerp ertoe om de ambtenaren in de zin van de LMA, degenen met wie een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd naar burgerlijk recht is aangegaan en wier inkomen rechtstreeks ten laste komt van de begroting van een ministerie, het personeel in dienst van een bijzondere school of het personeel in dienst van een Staatsorgaan, met uitzondering van de Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC), die over een eigen arbeidsvoorwaardenreglement beschikt voor haar personeel, de mogelijkheid te bieden om vervroegd uit te stromen.
- De bijgevoegde stukken bevatten geen advies van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ), noch een advies van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën. De SER constateert derhalve dat de in de Aanwijzingen geformuleerde wetgevingsprocedure om te komen tot een ontwerp-landsverordening, alvorens deze aan te bieden voor advies aan de SER, slechts ten dele is gevolgd. De SER is van mening dat deze ambtelijke instanties alsnog moeten worden geïnstrueerd om ter zake het onderhavig ontwerp advies uit te brengen.
- De SER merkt op dat de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het nemen van de maatregel niet of nauwelijks in de MvT aan de orde worden gesteld. De SER constateert dat het ontwerp daarmee niet in lijn is met artikel 4, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat 'tot het ontwerpen van een nieuwe regeling alleen wordt besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.'
Naar de mening van de SER dient inzicht in de directe en indirecte institutionele en financiële gevolgen van de maatregel de belangrijkste grondslag te zijn bij het in overweging nemen van de *noodzakelijkheid* en de *wenselijkheid* van de maatregel.
- De strekking van het ontwerp, zoals geformuleerd in de aanbestedingsbrief, is volgens de SER eerder een instrument/middel dan een doel.
- Daarbij merkt de SER op dat de maatregel Vervroegde Vrijwillige Uittreding ambtenaren (hierna: VVU) in het Groeiakkoord een maatregel is binnen het kader van de 'Optimalisering van het Ambtenarenapparaat', maar dat deze relatie in de MvT niet expliciet wordt genoemd.

De SER acht het van belang dat in de MvT expliciet wordt aangegeven op welke wijze onderhavige maatregel VVU zich verhoudt tot het plan van aanpak ter optimalisering/modernisering van het ambtenarenapparaat.

- In meer algemene zin wenst de SER daarbij op te merken dat de inrichting van het ambtenarenapparaat voortvloeit uit de taakstelling(en) die de overheid heeft. Met het oog op de nieuw ontstane situatie als gevolg van de COVID-19 crisis, op zowel sociaal, economisch als financieel gebied, is een heroverweging van deze taakstelling(en) wellicht noodzakelijk.
- De SER onderschrijft evenwel de in de considerans gehanteerde uitgangspunten aangaande een efficiënt en effectief overheidsapparaat, te weten een overheidsapparaat dat productief, beheersbaar en betaalbaar moet zijn. De SER mist hierin echter het perspectief van de burger, die redelijkerwijs mag rekenen op een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening door de overheid. Volgens de SER dient kwalitatief hoogwaardige dienstverlening eveneens als één van de expliciete uitgangspunten opgenomen te worden.
- De SER merkt op dat het doel lijkt te zijn om 'uiteindelijk' de personeelslasten te verlagen. De SER vraagt zich evenwel af of 'uiteindelijk' betrekking heeft op het uiteindelijke resultaat van de beoogde uitstroom of dat het betrekking heeft op het uiteindelijke doel om *structureel* de personeelslasten van de overheid te verlagen.
- Vervroegde vrijwillige uitstroom van oudere ambtenaren heeft weliswaar een verlagend effect op personeelslasten, maar dit effect kan evenwel geheel of gedeeltelijk teniet worden gedaan door doorstroom van huidig personeel, door de in de MvT genoemde instroom van 'jonge krachten', en door 'politieke' en andere benoemingen.
Hierbij wordt opgemerkt dat het verleden heeft uitgewezen dat ondanks personeelssaneringen en personeelstops, het aantal in dienst genomen ambtenaren of anderszins op de loonlijst van de overheid aangestelde personen, steeds weer gestadig toenam. Indien ook de kwalificaties van de aangetrokken krachten niet in overeenstemming zijn met de functievereisten, is er naar het oordeel van de SER sprake van een 'dubbel verlies'.
Daarenboven doet hetgeen in de MvT wordt gesteld vermoeden dat er 'gestuurd' gaat worden op vervanging van de werknemer en niet zo zeer op andere HR-instrumenten dan wel op reorganisatie van processen en structuren.
- De totale kostenbesparing als gevolg van de VVU-regeling over de periode 2020-2025 wordt geschat op Naf. 45 miljoen. In de MvT wordt echter geen cijfermatig overzicht gegeven van de totale omvang van de personeelslasten, en hoe deze in verhouding staan tot de totale overheidsuitgaven. Daar hieromtrent geen cijfers worden verschaft, geeft de MvT geen inzicht in de relatieve omvang van de effectiviteit van de maatregel ten opzichte van het doel van het (structureel) verlagen van de overheidsuitgaven. De SER acht dit een omissie die hersteld dient te worden.
- De uitvoeringskosten staan niet opgenomen in de MvT. Er wordt slechts aangegeven 'P.M. kosten met betrekking tot uitvoeringsovereenkomst met APC'. Ook dit acht de SER een omissie die hersteld dient te worden opdat een vollediger beeld wordt verkregen van alle kosten die in ogenschouw dienen te worden genomen.
- In de MvT ontbreekt een cijfermatige analyse van het effect van de maatregel VVU op het pensioenfonds van APC zelf, in termen van de omvang van de pensioenbetalingen, en de liquiditeitspositie van het fonds. De SER acht het positioneren van onderhavige maatregel in het

kader van de huidige financiële en sociaaleconomische crisis van groot belang, met inbegrip van de financiële positie van het APC.

- De SER stelt vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregel in het licht van de veelal impliciet geformuleerde doelstellingen en vraagt zich in alle ernst af of structurele verlaging van personeelslasten wel wordt beoogd.
- Tegelijkertijd stelt de SER vast dat de effectiviteit van de maatregel slechts in financiële termen in de MvT aan bod komt, en dan slechts vanuit het perspectief van het effect op de personeelslasten. In die zin lijkt de maatregel een 'financieel gedreven' maatregel. De SER brengt onder de aandacht dat deze werkwijze niet is gebaseerd op een vooraf vastgesteld HR-beleid, maar meer een 'ad hoc' karakter heeft. Hetgeen volgens de SER niet het doel dient van een *lean* en *mean* overheidsapparaat.
- De SER merkt op dat de huidige optie om eerder met pensioen te gaan blijkbaar de facto een ontmoedigingsmaatregel inhoudt, terwijl onderhavige maatregel VVU juist als een stimuleringsmaatregel met gunstige condities bedoeld is om op eigen verzoek vóór het bereiken van de leeftijd van 65 jaar de dienstbetrekking te beëindigen. In het licht van het voorgaande vraagt de SER zich af wat destijds (slechts vier jaar geleden) de beweegredenen zijn geweest om een dergelijk ontmoedigingsbeleid te voeren, immers ook toen verkeerden de overheidsfinanciën in een precaire situatie en waren de middellange termijnperspectieven hieromtrent ongunstig. Of anders gesteld: op grond van welke overwegingen is de zienswijze hieromtrent nu anders dan destijds?
- De SER acht het van belang om expliciet, helder en eenduidig het doel van de maatregel VVU te definiëren, waarbij de maatregel VVU integraal wordt geplaatst in het bredere kader van de doelstellingen van de voorgenomen herstructurering en optimalisatie van het overheidsapparaat. Nu lijkt deze maatregel geheel op zichzelf te staan, terwijl maatregelen op het gebied van herstructurering en optimalisatie juist in een onderlinge samenhang beschouwd dienen te worden om zodoende als geheel de beoogde effecten te realiseren ten aanzien van een efficiënt, effectief, toekomstbestendig en betaalbaar overheidsapparaat dat garant kan staan voor kwalitatief hoogwaardige dienstverlening.
- Hierbij is het volgens de SER in algemene zin van majeur belang dat deze geplaatst wordt binnen het kader van duurzame, gezonde overheidsfinanciën, in het bijzonder gelet op de diepe sociaaleconomische crisis waarin Curaçao zich bevindt en de reeds omvangrijke negatieve effecten hiervan op de overheidsfinanciën, waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is.
- De SER is van mening dat het momentum van de crisis benut moet worden om structurele hervormingsmaatregelen te nemen die gericht zijn op een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao. Dit dient het perspectief zo niet het uitgangspunt te zijn van waaruit deze structurele hervormingen van het overheidsapparaat genomen moeten worden, om te komen tot een efficiënt, effectief, toekomstbestendig en betaalbaar overheidsapparaat met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening.
- Doordat de maatregel VVU in isolement is geplaatst en beleidsmatig onvoldoende is ingekaderd, brengt deze werkwijze mogelijk grote institutionele en financiële risico's met zich mee. De SER onderstreept in dit verband nogmaals de noodzaak tot het formuleren van een HR-beleid van de overheid, als onderdeel van beleid gericht op een efficiënt en toekomstbestendig

overheidsapparaat met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, geplaatst binnen de kaders van duurzame, gezonde overheidsfinanciën.

- Naar de mening van de SER had eerst geanalyseerd moeten worden welke beleidsmaatregelen leiden tot een optimalisering van de overheidsdienstverlening met als uitgangspunt het verhogen van de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsapparaat in combinatie met het structureel verlagen van de overheidsuitgaven op basis van SMART geformuleerde targets. Dat een structurele verlaging van de apparaatsuitgaven door de SER noodzakelijk wordt geacht, is, zoals in het voorgaande is betoogd, niet alleen ingegeven door de noodzaak van houdbare overheidsfinanciën, maar juist ook vanuit de noodzaak om in deze uitzonderlijk zware financiële en sociaaleconomische crisis de schaarse algemene middelen te heralloceren ten behoeve van sociaaleconomisch herstel.
- In het kader van deze noodzakelijk geachte structurele verlaging van de apparaatskosten acht de SER een structurele verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket binnen de publieke en semi-publieke sectoren als één van de noodzakelijke maatregelen. Eveneens dienen deze organisaties *lean* en *mean* te worden, slank, efficiënt en doelgericht en 'met minder meer doen' ten behoeve van kwalitatief hoogwaardige (en betaalbare) dienstverlening.
- Ten aanzien van het 'afslanken' van het overheidsapparaat houdt dit in dat dit geschiedt vanuit de hiervoor genoemde efficiëntie-, kwaliteits- en effectiviteitsvereisten. En niet, zoals in onderhavige maatregel, op basis van slechts het faciliteren van een al bestaand recht op vervroegd vrijwillige uittreding, met onvoldoende oog voor de desbetreffende vereisten. De SER acht het van belang dat de overheid een samenhangend pakket van maatregelen neemt gericht op het realiseren van een *lean* en *mean* organisatie, geplaatst binnen het kader van duurzame, gezonde overheidsfinanciën. Daartoe kan een maatregel als onderhavige alleen behoren indien deze bijdraagt aan deze doelstellingen, hetgeen de SER op grond van zijn analyse betwijfelt. In zijn algemeenheid leidt iedere maatregel gericht op het inkrimpen van het overheidsapparaat op korte termijn immers tot een kostenverlaging. Echter, het onderscheidend criterium in het besluitvormingsproces ten aanzien van de selectie van maatregelen ter inkrimping van het overheidsapparaat dient de impact van een maatregel op de institutionele capaciteit, bestuurskracht en dienstverlening te zijn. Naar de mening van de SER is deze analyse evenwel niet gemaakt, met alle mogelijke risico's van dien.
- In het verlengde hiervan vraagt de SER zich af waarom er niet gekozen is voor een algemene stimuleringsmaatregel gericht op 'het bevorderen van uitdiensttreding' van met name die werknemers die een relatief geringe bijdrage leveren aan het primaire proces van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en die in verhouding tot wat op grond van hun functievereisten verwacht mag worden een relatief lage productiviteit hebben, gemeten op basis van zo veel mogelijk objectieve gronden. Dit vereist evenwel een monitoringsysteem met ten minste performance afspraken, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken, trainingsmogelijkheden en sancties. Of te wel een HR-instrumentarium voor beoordeling, bijsturing en indien nodig afvloeiing, dat vooralsnog niet is ingevoerd in de overheid, maar wel ingevoerd dient te worden. Een dergelijke herallocatie van de middelen die voorzien zijn in de onderhavige maatregel ten gunste van de algemene stimuleringsmaatregel, levert naar de mening van de SER niet alleen een kostenverlaging op, maar eveneens meer efficiëntie en effectiviteit. Dit voorbeeld illustreert het belang van een integrale kosten-baten analyse van herstructureringsmaatregelen, bezien vanuit de SMART geformuleerde doelstellingen ten aanzien van een optimaal overheidsapparaat.

- Op grond van het voorgaande acht de SER het imperatief dat op korte termijn een samenhangend pakket van maatregelen op het gebied van personeelsbeleid wordt gemaakt, gericht op het realiseren van een *lean* en *mean* organisatie, geplaatst binnen het kader van duurzame, gezonde overheidsfinanciën.
- Binnen het kader van mogelijke alternatieven met betrekking tot het verlagen van de overheidspersoneelslasten refereert de SER allereerst aan de Nationale Salarisonderzoeken, die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.
- Om te voorkomen dat oneigenlijke benoemingen steeds opnieuw plaatsvinden kan lering getrokken worden uit *best practices* in landen, waar het benoemingsbeleid op afstand is geplaatst van de uitvoerende macht.
- Naast de meer beleidsmatige opmerkingen die de SER in onderhavig advies heeft gemaakt ten aanzien van de VVU-regeling, brengt de SER ten aanzien van de specifieke uitwerking van de VVU-regeling een aantal punten onder de aandacht. De SER heeft hierbij niet getracht om uitputtend te zijn
- De SER wenst hierbij, wellicht ten overvloede en voor alle duidelijkheid, te stellen dat onderhavige regeling tevens in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (P.B. 2008, no. 70) wordt behandeld. Het betreft immers een aangelegenheid van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren.

1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 30 april 2020 een verzoek ontvangen van de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: de minister) om zo spoedig mogelijk advies uit te brengen ter zake de ontwerp-landsverordening, houdende regels voor vervroegd vrijwillige uitstroom (hierna: de ontwerp-landsverordening of het ontwerp) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) (zaaknummer 2020/042180, ref. nr. 051/2020-SER).

Blijkens de aanbiedingsbrief van de minister strekt het ontwerp ertoe om de ambtenaren in de zin van de LMA, degenen met wie een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd naar burgerlijk recht is aangegaan en wier inkomen rechtstreeks ten laste komt van de begroting van een ministerie, het personeel in dienst van een bijzondere school of het personeel in dienst van een Staatsorgaan, met uitzondering van de Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC), die over een eigen arbeidsvoorwaardenreglement beschikt voor haar personeel, de mogelijkheid te bieden om vervroegd uit te stromen.

In de considerans van de ontwerp-landsverordening is het volgende opgenomen:

- dat per 1 januari 2016, de pensioengerechtigde leeftijd van ambtenaren is verhoogd naar 65 jaar bij de Landsverordening van de 28^{ste} december 2015 tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, tot wijziging van de Landsverordening leeftijdsgrens ambtenaren alsmede tot intrekking van de Duurtetoelageregeling gepensioneerden 1943;
- dat de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd vanaf 2017 tot en met 2021 een gestage uitstroom, weinig instroom en geen verjonging als resultaat heeft;
- dat het raadzaam is om tot een efficiënt en een toekomstbestendig overheidsapparaat te komen. Een overheidsapparaat dat uit gekwalificeerd personeel bestaat en in aantal, op effectieve en efficiënte wijze de overheidstaken kan uitvoeren. Uitgangspunt hierbij is dat het overheidsapparaat productief, beheersbaar en betaalbaar moet zijn;
- dat door uitstroom te bevorderen de mogelijkheid wordt gecreëerd om jonge krachten in het overheidsapparaat te laten instromen. Dit zou moeten leiden tot verhoging van de productiviteit, een verdere versterking c.q. ontwikkeling van het apparaat en uiteindelijk verlaging van de personeelskosten;
- dat het wenselijk is om een regeling voor vervroegd vrijwillige uitstroom in te voeren.

In paragraaf 1 van het ontwerp 'Algemene bepalingen' zijn in de artikelen 1 tot en met 3 regels gesteld ten aanzien van begrippen, de doelgroepen op wie de regeling van toepassing is en op de uitsluitingen daarbij.

In paragraaf 2 'Uitkering en eenmalige geldsom bij vervroegd vrijwillige uitstroom' zijn in de artikelen 4 tot en met 6 bepalingen opgenomen met betrekking tot de berekening van de maandelijkse uitkering waarop de gerechtigde recht heeft, de duur van de uitkering, de vermindering van het bedrag van de uitkering met inkomsten uit arbeid of onderneming, de uitsluiting van toekomstige arbeid voor de overheid dan wel voor een geheel of gedeeltelijk uit 's Landskas bekostigde instelling, en de bepaling van een eenmalige geldsom.

In paragraaf 3 'De commissie vervroegd vrijwillige uitstroom' wordt in de artikelen 7 en 8 ingegaan op de taak, samenstelling van en besluitvorming door de commissie, en de adviseursfunctie van de direct leidinggevende.

Paragraaf 4 'Verzoek vervroegd vrijwillige uitstroom' behandelt in de artikelen 9 en 10 de aanvraag- en beslisprocedure.

In paragraaf 5 'Ontslag' zijn in artikel 11 de uiterlijke ontslagdatum bepaald en de uitzonderingen daarop.

Paragraaf 6 'Beroep' behandelt in artikel 12 de beroepsmogelijkheden.

In paragraaf 7 'Overgangs- en slotbepalingen' zijn in de artikelen 13 tot en met 16 de uitbreiding van de kring der gerechtigden en de toepassing van de regeling voor personeel in dienst van de griffie van de Staten geregeld.

De landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking.

2. Standpunt van de SER

2.1 Adviesverzoek

In de aanbiedingsbrief van de minister staat vermeld dat de Raad van Ministers op 24 april 2020 over de ontwerplandsverordening heeft beraadslaagd en het besluit heeft genomen om het ter fine van advies voor te leggen aan de SER. Het valt de SER op dat een afschrift van de beslissing van de Raad van Ministers ontbreekt. Normaliter worden kopieën van besluiten van de Raad van Ministers gevoegd bij de overige bescheiden die ter advisering aan de SER worden aangeboden waardoor zij integraal deel uitmaken van het formele adviesverzoek.

In lijn met de gangbare praktijk en omwille van de volledigheid verzoekt de SER de minister om alsnog een kopie van het besluit van de Raad van Ministers van 24 april 2020 over te leggen.

De SER merkt op dat in de aanbiedingsbrief van de minister niet expliciet wordt verzocht om een spoedadvies. Wel wordt in de laatste alinea van de brief door de minister verzocht om hem zo spoedig mogelijk omtrent voornoemde ontwerplandsverordening, en de bijbehorende Memorie van Toelichting van advies te dienen. Gelet op het feit dat in de afgelopen periode de SER diverse keren door de regering specifiek is verzocht om met spoed te adviseren over COVID-19 specifieke maatregelen, heeft de SER onderhavig adviesverzoek anders dan te doen gebruikelijk pas later in behandeling kunnen nemen, te weten na het uitbrengen van voornoemde spoedadviezen¹. Evenwel heeft de SER onderhavig adviesverzoek zo spoedig als mogelijk in behandeling genomen.

In dit verband vraagt de SER zich af waarom het zo lang heeft geduurd voordat onderhavig ontwerp voor advisering aan de SER is aangeboden. Immers in het Groeiakkoord² dat op 12 juli 2019 is overeengekomen tussen de regering van Curaçao en de regering van Nederland, is afgesproken dat Curaçao in september 2019 een plan van aanpak diende vast te stellen voor het moderniseren van het overheidsapparaat gebaseerd op een grondige herziening van de organisatiestructuur en formatie. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT), behorende bij onderhavig ontwerp, wordt verwezen naar voornoemde overeenkomst. De SER merkt hierbij op dat de maatregel Vervroegde Vrijwillige Uittreding ambtenaren (hierna: VVU) in het Groeiakkoord een maatregel is binnen het kader van de 'Optimalisering van het Ambtenarenapparaat', maar dat deze relatie in de MvT niet expliciet wordt genoemd.

Tevens constateert de SER dat de regering reeds vóór 12 juli 2019 met het traject VVU een aanvang heeft gemaakt. Op 4 juli 2019 is er al een schrijven vanuit de beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie (hierna: HRO) van het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: BPD), uitgegaan, met daarin informatie over het traject VVU en waarin beschreven wordt dat het traject concrete vormen aanneemt.³ In hetzelfde schrijven wordt gesteld dat de ontwerpregelgeving inzake de VVU in de maand augustus 2019 aan de Raad van Ministers zal worden aangeboden.

¹ SER-adviezen inzake de sociaaleconomische inkadering van een eenzijdig op te leggen werktijdverkorting (ref.nr. 054/2020-SER), inzake de Tijdelijke Noodregeling overbrugging werkgelegenheid COVID-19 (ref.nr. 061/2020-SER), en inzake het Tijdelijk Landsbesluit steunmaatregelen COVID-19 (ref.nr. 062/2020-SER).

² Groeiakkoord, Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao, 12 juli 2019. Het kader stellend beleidsdocument 'Groeistrategie Curaçao Integraal & Samen (oktober 2018) ligt hieraan ten grondslag.

³ Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening, Human Resource & Organisatie: Konseho di minister a duna aprobashon. E trayekto di 'Vervroegde Vrijwillige Uitstroom' birando mas konkreto. 4 juli 2019 per email ontvangen door het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA.

Medio september 2019 vond de laatste van een serie informatiesessies betreffende de VVU, georganiseerd door HRO, plaats. In de maanden september en oktober 2019 werd in de vorm van informatiebulletins editie nr. 1 tot en met nr. 3 nadere informatie aan de in aanmerking komende ambtenaren gestuurd, waarin behalve algemene informatie ook specifieke vragen vanuit het ambtenarenapparaat werden beantwoord. Uit de informatie(sessies) kwam naar voren dat de regeling VVU per 1 januari 2020 in werking zou treden. Blijkbaar heeft het verloop van het geplande traject vertraging opgelopen. De SER merkt op dat voornoemd verloop van het voortraject van de VVU niet in de MvT uiteengezet wordt, en dat evenmin wordt aangegeven welke factoren hebben geleid tot een vertraging in het proces van de totstandkoming van onderhavig ontwerp.

Daarbij merkt de SER op dat de afspraak die is vastgelegd in het Groeiakkoord, namelijk de 'modernisering van het overheidsapparaat, gebaseerd op een grondige herziening van de organisatiestructuur en formatie', veel breder is dan de regeling inzake Vervroegde Vrijwillige Uittreding. In onderhavig advies wordt hier verderop uitgebreid op ingegaan.

In het verlengde hiervan (het spoedeisende karakter) merkt de SER op dat in de aanbiedingsbrief, noch in de ontwerplandsverordening en de MvT wordt gerefereerd aan de uitzonderlijke situatie, waarin Curaçao zich bevindt als gevolg van de maatregelen die de regering vanaf 13 maart 2020 heeft getroffen om de verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. Ten tijde van de aanbidding van het ontwerp was deze uitzonderlijke situatie reeds zes weken gaande, en was duidelijk dat als gevolg hiervan Curaçao zich te midden van een ongekend zware sociaaleconomische crisis bevindt, die mogelijk nog geruime tijd kan gaan duren. Naar de mening van de SER had onderhavig ontwerp dan ook mede geplaatst moeten worden binnen de context van deze sociaaleconomische crisis. Het adviesverzoek had in die zin wellicht van een spoedeisend karakter dienen te zijn. In de hiernavolgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

Tot slot wenst de SER op te merken dat de in de Aanwijzingen⁴ geformuleerde wetgevingsprocedure om te komen tot een ontwerplandsverordening, alvorens deze aan te bieden voor advies aan de SER, slechts ten dele is gevolgd. Specifiek in dit verband merkt de SER op dat de bijgevoegde stukken geen advies van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ) bevatten, noch een advies van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën. De SER vindt dat deze ambtelijke instanties alsnog moeten worden geïnstrueerd om ter zake het onderhavig ontwerp advies uit te brengen.

2.2. Beoogde doel van de VVU

2.2.1 Meerdere doelen

In bovengenoemde aanbiedingsbrief van de minister wordt, zoals in de inleiding reeds is aangegeven, het volgende gesteld:

'Het ontwerp strekt ertoe om de ambtenaren in de zin van de LMA⁵, degenen met wie een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd naar burgerlijk recht is aangegeven⁶ en wier inkomen rechtstreeks ten laste komt voor de begroting van een ministerie, het personeel in dienst van een bijzondere school of het personeel in dienst van een Staatsorgaan met uitzondering van de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: ARC) de mogelijkheid te bieden om vervroegd uit te stromen.'

⁴ Ministerie van Algemene Zaken, Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving. No. 2011/39851.

⁵ Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (hierna: LMA), A.B. 2010, no. 87, bijlage f.

⁶ Abusievelijk is hier het woord 'aangegeven' gebruikt; dit moet zijn 'gesloten'.

De SER merkt op dat de strekking van het ontwerp, zoals geformuleerd in de aanbiedingsbrief, eerder een instrument/middel is dan een doel.

De overwegingen die hierbij in beschouwing zijn genomen worden in de considerans van onderhavige ontwerpplandsverordening aangegeven en betreffen onder meer de volgende:

- dat de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd vanaf 2017 tot en met 2021 een gestage uitstroom, weinig instroom en geen verjonging als resultaat heeft;
- dat het raadzaam is om tot een efficiënt en een toekomstbestendig overheidsapparaat te komen. Een overheidsapparaat dat uit gekwalificeerd personeel bestaat en in aantal, op een effectieve en efficiënte wijze de overheidstaken kan uitvoeren. Uitgangspunt is dat het overheidsapparaat productief, beheersbaar en betaalbaar moet zijn.

De SER merkt op dat er impliciet een relatie wordt gelegd tussen de maatregel VVU en het 'komen tot' een efficiënt en een toekomstbestendig overheidsapparaat. De SER constateert dat in de MvT niet nader wordt ingegaan op deze relatie. Tevens constateert de SER dat 'te komen tot' veronderstelt dat er nu (nog) geen sprake is van een efficiënt en toekomstbestendig overheidsapparaat.

De SER onderschrijft evenwel de in de considerans gehanteerde uitgangspunten aangaande een efficiënt en effectief overheidsapparaat, te weten een overheidsapparaat dat productief, beheersbaar en betaalbaar moet zijn. De SER mist hierin echter het perspectief van de burger, die redelijkerwijs mag rekenen op een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening door de overheid. Volgens de SER dient kwalitatief hoogwaardige dienstverlening eveneens als één van de expliciete uitgangspunten opgenomen te worden.

De wijze waarop dit vraagstuk van 'kwalitatief hoogwaardige overheidsdienstverlening' volgens de SER gerelateerd is aan het beoogde doel van de maatregel VVU komt in deze en de hiernavolgende paragrafen aan de orde.

Zoals hierboven reeds is aangestipt, wordt omtrent 'het moderniseren van het ambtenarenapparaat' in de MvT gesteld dat de regering van Nederland en de regering van Curaçao op 12 juli 2019 in het Groeiakkoord onder andere zijn overeengekomen dat Curaçao in september 2019 een plan van aanpak zal vaststellen voor het moderniseren van het ambtenarenapparaat gebaseerd op een grondige herziening van de organisatiestructuur en formatie.

De SER merkt op dat het voorgaande doet vermoeden dat de voorgestelde maatregel VVU onderdeel uitmaakt van een plan van aanpak ter modernisering van het ambtenarenapparaat, hetgeen evenwel in de MvT niet expliciet uiteengezet wordt. Noch wordt in de MvT aangegeven of er inmiddels een grondige herziening van de organisatiestructuur en formatie van het ambtenarenapparaat heeft plaatsgevonden, op grond waarvan een plan van aanpak voor het moderniseren van dit apparaat kan worden vastgesteld.

De SER acht het van belang dat in de MvT expliciet wordt aangegeven op welke wijze onderhavige maatregel VVU zich verhoudt tot het plan van aanpak ter modernisering van het ambtenarenapparaat.

In meer algemene zin wenst de SER op te merken dat de inrichting van het ambtenarenapparaat voortvloeit uit de taakstelling(en) die de overheid heeft. Met het oog op de nieuw ontstane situatie als gevolg van de COVID-19 crisis, zowel op sociaal, economisch als financieel gebied, is een heroverweging van deze taakstelling(en) wellicht noodzakelijk.

De considerans vervolgt met:

- dat door uitstroom te bevorderen de mogelijkheid wordt gecreëerd om jonge krachten in het overheidsapparaat te laten instromen. Dit zou moeten leiden tot verhoging van productiviteit, een verdere versterking c.q. ontwikkeling van het apparaat en uiteindelijk tot verlaging van de personeelskosten'. In de MvT wordt hier nog aan toegevoegd 'Momenteel is het overheidsapparaat sterk vergrijsd'.

Allereerst vraagt de SER zich af of 'het laten instromen van jonge krachten in het overheidsapparaat' onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid van de overheid en ten tweede of in het personeelsbeleid een specifiek formatieplan is opgenomen ten aanzien van omvang, samenstelling en leeftijdsopbouw. Tevens vraagt de SER zich af waar 'dit' (eerste woord, tweede zin) betrekking op heeft. Op 'het bevorderen van uitstroom', het creëren van mogelijkheden om jonge krachten in te laten stromen' of op de volgtijdelijke/gelijktijdige combinatie van beide processen?

De SER merkt op dat het doel lijkt te zijn om 'uiteindelijk' de personeelslasten te verlagen. De SER vraagt zich evenwel af of 'uiteindelijk' betrekking heeft op het uiteindelijke resultaat van de beoogde uitstroom of dat het betrekking heeft op het uiteindelijke doel om *structureel* de personeelslasten van de overheid te verlagen. Vervroegde vrijwillige uitstroom van oudere ambtenaren heeft weliswaar een verlagend effect op personeelslasten, maar dit effect kan evenwel geheel of gedeeltelijk teniet worden gedaan door doorstroom van huidig personeel, door de in de MvT genoemde instroom van 'jonge krachten', en door politieke' en andere benoemingen.^{7,8} Hierbij wordt opgemerkt dat het verleden heeft uitgewezen dat ondanks personeelssaneringen en personeelstops, het aantal in dienst genomen ambtenaren of anderszins op de loonlijst van de overheid aangestelde personen, steeds weer gestadig toenam. Indien ook de kwalificaties van de aangetrokken krachten niet in overeenstemming zijn met de functievereisten, is er naar het oordeel van de SER sprake van een 'dubbel verlies'. Hetgeen in de MvT op pagina 4 hieromtrent wordt gesteld doet vermoeden dat er 'gestuurd' gaat worden op vervanging van de werknemer en niet zo zeer op andere HR-instrumenten dan wel op reorganisatie van processen en structuren. In de MvT staat: 'De leidinggevenden van bovengenoemde groepen worden geïnstrueerd om vanaf inwerkingtreding van deze landsverordening maatregelen te nemen ter *vervanging van de werknemer* die opteert om vervroegd vrijwillig uit te stromen'. Dit sluit aan op c.q. komt voort uit wat in de overwegingen van het ontwerp wordt gesteld: 'dat door de uitstroom te bevorderen de mogelijkheid wordt gecreëerd om jonge krachten in het overheidsapparaat te laten instromen'.

De SER vraagt zich in alle ernst af of structurele verlaging van personeelslasten wel wordt beoogd. In paragraaf 2.5 en paragraaf 2.6 wordt ingegaan op de financiële gevolgen en de risico's van het in isolement plaatsen van de maatregel en het niet gelijktijdig hanteren van HR-beleid geplaatst binnen het kader van financieel beleid en beheer gericht op houdbare overheidsfinanciën.

Ten aanzien van het structureel verbeteren van de overheidsfinanciën wordt in de MvT onder 'Algemeen deel' gerefereerd aan het rapport van de Commissie Begrotingsdoorlichting 2019-2020. Hieruit is gebleken 'dat op zeer korte termijn hervormingen dienen te worden doorgevoerd, met het doel structurele verbetering van de overheidsfinanciën te bewerkstelligen. Zoals de commissie financieel toezicht 2018 onderkent, heeft de begrotingsdoorlichting echter ook bevestigd, dat alleen snijden in de begrotingsuitgaven niet genoeg zal zijn om duurzame, gezonde overheidsfinanciën te bewerkstelligen. Het is noodzakelijk om de hoge personeelskosten te verlagen gezien het feit dat deze direct effect hebben op de overheidsfinanciën'.

⁷ Nauta, Oberon, *Waarborgen van goed bestuur in de West*, Focus, Nederlands juristenblad, Afl. 36, 2014.

⁸ Nauta en van Gennip onderzoek en advies, *Checks-and-balances in Caribische bestuurssystemen. Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. 3 mei 2007.

De SER merkt op niet te beschikken over de hiervoor genoemde rapporten van de desbetreffende commissies. In dit kader vraagt de SER zich af of de hiervoor geciteerde laatste zin aan de commissie financieel toezicht 2018 kan worden toegeschreven, of dat deze is geschreven binnen het kader van onderhavig ontwerp en dan ook gezien moet worden als het doel van de maatregel VVU. Niettegenstaande het voorgaande merkt de SER op dat in de MvT opnieuw niet expliciet wordt aangegeven of de maatregel VVU specifiek gericht is op het structureel verlagen van de personeelskosten van de overheid.

In het verlengde hiervan vraagt de SER zich af welke veronderstellingen dan wel feiten er ten grondslag liggen aan een verhoging van de productiviteit en de verdere versterking en ontwikkeling van het overheidsapparaat enerzijds, en de uitstroom van oudere ambtenaren en de instroom van jonge krachten anderzijds. De veronderstelling lijkt hier te zijn dat, door ouderen uit te laten stromen en jongeren in te laten stromen, productiviteit en efficiëntie vanzelfsprekend zullen toenemen. Tal van onderzoeken laten evenwel zien dat er geen verschil is tussen jongere en oudere werknemers in productiviteit, gezondheid, commitment en flexibiliteit.^{9,10,11} In veel bedrijven zijn oudere werknemers zelfs een kritische succesfactor vanwege onder meer opgebouwde kennis en ervaring.^{12,13}

Als met de maatregel VVU (ook) beoogd wordt om de productiviteit te verhogen en het overheidsapparaat verder te versterken en te ontwikkelen, dan vraagt de SER zich in alle ernst af of deze maatregel in dat licht bezien wel het juiste instrument daartoe is en of daartoe niet andere maatregelen veel effectiever kunnen zijn. De maatregel VVU kan immers een zogenaamd 'dubbel effect' hebben, namelijk een positief effect op het gebied van kostenverlaging en een minder groot dan wel negatief effect op het gebied van efficiëntie en effectiviteit.

Op grond van het voorgaande stelt de SER vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregel in het licht van de veelal impliciet geformuleerde doelstellingen. In paragraaf 2.6 wordt hier nader op ingegaan.

2.2.2 Maatregel beleidsmatig onvoldoende ingekaderd

De SER merkt op dat in de MvT de maatregel VVU beleidsmatig niet dan wel diffuus is ingekaderd. Daar waar wel gerefereerd wordt aan een bredere beleidscontext ontbreekt het verband met onderhavige maatregel. Voorgaande wordt aan de hand van het hiernavolgende geïllustreerd.

In de MvT worden de gevolgen van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd genoemd, zoals opgenomen in het beleidsdocument van oktober 2019 genaamd 'Ministerie van BPD – Versterken Bestuurskracht, HR-initiatieven 2019', te weten:

- gestage uitstroom tussen 2017-2021;
- weinig instroom en geen verjonging.

⁹ <https://www.ageuk.org.uk/latest-news/archive/age-uk-study-challenges-negative-stereotypes-of-older-workers/>

¹⁰ Dr. K. Lisenkova, *Demographic Ageing and Productivity, Evidence review*, Productivity Insight Network -06, <https://productivityinsightsnetwork.co.uk/app/uploads/2018/07/Evidence-Review-Demographic-Ageing-and-Productivity-1.pdf>.

¹¹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/audio/WCMS_358943/lang-en/index.htm.

¹² <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/an-aging-workforce-isnt-a-burden-its-an-opportunity/>.

¹³ <https://press.aarp.org/2015-04-27-AARP-Report-Deflates-Myths-Shows-50-Workers-Are-Critical-Components-of-Successful-Businesses>.

De SER merkt op dat in de MvT niet wordt aangegeven waarom bovenstaande gevolgen in de MvT staan opgenomen, en hoe deze in verband staan met onderhavig ontwerp. Wellicht dat het volgende dat in de MvT is opgenomen bedoeld is om daar enig licht op te werpen: 'Indien de werknemers doorwerken tot de pensioenleeftijd van 65 jaar, zal dit betekenen dat van 2020 tot en met 2021 niemand verplicht met pensioen zal gaan. Pas in 2022 zullen de overheidsdienaren die geboren zijn in 1957 verplicht met pensioen gaan. Dit impliceert dat de personeelskosten pas in 2022 zullen dalen'.

Ter verduidelijking van het hierboven gestelde merkt de SER het volgende op:

- de groep van werknemers geboren in 1956 of eerder is reeds met pensioen¹⁴;
- een werknemer geboren in 1957 is in 2020 63 jaar en gaat (pas) in 2022 verplicht met pensioen.

Tevens merkt de SER op dat met 'dit impliceert dat de personeelskosten pas in 2022 zullen dalen' opnieuw op impliciete wijze de doelstelling van de maatregel VVU naar voren wordt gebracht. Eveneens wenst de SER op te merken dat door te refereren aan de gevolgen van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in 2016, en met name het gevolg 'weinig instroom en geen verjonging' er mogelijkserwijs ook impliciet wordt verwezen naar een ander onderliggend doel waar in de considerans naar wordt verwezen, namelijk 'te komen tot een efficiënt en toekomstbestendig overheidsapparaat' door verjonging. In het voorgaande heeft de SER zich al over deze aannahme uitgesproken. Overigens kan de SER zich niet aan de indruk onttrekken dat in het ontwerp de term 'verjonging' gelijk wordt gesteld aan de instroom van jonger personeel.

Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat een daadwerkelijke daling van de totale personeelskosten¹⁵ pas plaatsvindt als werknemers metterdaad gebruik gaan maken van het aanbod zoals neergelegd in onderhavige maatregel VVU, en er tegelijkertijd géén maatregelen worden genomen die het kostenverlagende effect van de uitstroom weer tenietdoen.¹⁶

Hiermee onderstreept de SER het belang van het *inkaderen* van onderhavige maatregel binnen het HR-beleid¹⁷ van de overheid, als onderdeel van beleid gericht op een efficiënt en toekomstbestendig overheidsapparaat met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, geplaatst binnen de kaders van duurzame, gezonde overheidsfinanciën. Dit proces van 'modernisering van het overheidsapparaat' dient, onder de voorwaarden die hierboven zijn aangegeven, op korte termijn te leiden tot een structurele en substantiële verlaging van de personeelskosten. Hier wordt in paragraaf 2.5 en paragraaf 2.6 nader op ingegaan.

De SER concludeert op basis van het voorgaande en hetgeen hierover in de voorgaande paragraaf is opgemerkt dat het ontwerp voor wat betreft de doelstelling op meerdere gedachten lijkt te hinken.

De SER acht het van belang om expliciet, helder en eenduidig het doel van de maatregel VVU te definiëren. Hierbij acht de SER het van belang dat de maatregel VVU integraal wordt geplaatst in het bredere kader van de doelstellingen van de voorgenomen herstructurering en optimalisatie van het overheidsapparaat. Nu lijkt deze maatregel geheel op zichzelf te staan, terwijl maatregelen op het gebied van herstructurering en optimalisatie juist in een onderlinge samenhang beschouwd dienen te worden om zodoende als geheel de beoogde effecten te realiseren ten aanzien van een efficiënt, effectief, toekomstbestendig en betaalbaar overheidsapparaat dat garant kan staan voor kwalitatief hoogwaardige dienstverlening.

¹⁴ Zie in dit kader P.B. 2015, no. 78, artikel 11a, eerste lid.

¹⁵ Zie voor de hoogte van de kostenbesparingen paragraaf 2.5.

¹⁶ Zoals bijvoorbeeld maatregelen gericht op het bevorderen van mobiliteit binnen de overheid door middel van doorstroom en instroom.

¹⁷ Beleid op het gebied van Human Resources (HR-beleid), of te wel personeelsbeleid.

Hierbij is het volgens de SER in algemene zin van majeur belang dat deze geplaatst wordt binnen het kader van duurzame, gezonde overheidsfinanciën, en in het bijzonder gelet op de diepe sociaaleconomische crisis waarin Curaçao zich bevindt en de reeds omvangrijke negatieve effecten hiervan op de overheidsfinanciën, waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is.

2.2.3 Maatregel in het licht van de sociaaleconomische en financiële crisis

Was al vóór de COVID-19 crisis de financiële situatie van de overheidsfinanciën precair, sinds de COVID-19 crisis in maart 2020 bevinden de overheidsfinanciën zich in een financiële crisis van een ongekende omvang. Uit het rapport van de Commissie Noodfonds COVID-19 van 2 april 2020 'Pakket van Sociaal Economische Steunacties – ALIVIO 1 & 2.' blijkt dat de aan COVID-19 te relateren overheidsinkomstendaling in totaal ingeschat wordt op NAf. 304,2 miljoen aan liquiditeit voor 3 maanden sluiting van de grenzen¹⁸.

Gelet op de grote negatieve impact die de sociaaleconomische 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, 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.

De SER is van mening dat het momentum van de crisis benut moet worden om structurele hervormingsmaatregelen te nemen die gericht zijn op een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao. Dit dient het perspectief zo niet het uitgangspunt te zijn van waaruit deze structurele hervormingen van het overheidsapparaat genomen moeten worden, om te komen tot een efficiënt, effectief, toekomstbestendig en betaalbaar overheidsapparaat met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening.

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 leningen) ten behoeve van het optimaliseren van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden. De SER is de mening toegedaan dat de financiële, institutionele en organisatorische gevolgen van onderhavige maatregel VVU tevens in het licht moeten worden gezien van andere maatregelen die noodzakelijk zijn op het gebied van onder meer de structurele verlaging van de overheidsuitgaven. Dit geldt met name op het gebied van de hervormingen in de salarisstructuur, de hoogte van de 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.

2.2.4 Maatregel in het licht van alternatieven

Binnen het kader van mogelijke alternatieven met betrekking tot het verlagen van de overheidspersoneelslasten refereert de SER allereerst aan de Nationale Salarisonderzoeken¹⁹, die de

¹⁸ P. 7, rapport van de commissie.

¹⁹ De Nationale Salarisonderzoeken, uitgevoerd door de Human Capital Consultancy praktijk van Deloitte Dutch Caribbean.

afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Hieruit blijkt dat het arbeidsvoorwaardenpakket van ambtenaren voor bepaalde niveaus en functies aantrekkelijk is vergeleken met de private sector, maar dat voor andere functies, met name de specialistische en kritische functies, het arbeidsvoorwaardenpakket in vergelijking met de private sector en met de semioverheid absoluut niet aantrekkelijk is. In een onlangs verschenen artikel wordt nader ingegaan op de (negatieve) gevolgen hiervan en op de oplossingsrichtingen.²⁰ 'Het gevolg hiervan is dat het voor dit soort functies een grote uitdaging is om professionals te vinden die daadwerkelijk voldoen aan de functievereisten. Het risico bestaat dat personen op deze functies worden geplaatst die minder geschikt zijn. Dit kan grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van het geleverde werk en de te realiseren resultaten. Helemaal als ook het performance management niet in orde is, bestaat de kans dat deze personen heel lang die functies kunnen bezetten. Overigens brengt dit met zich mee dat er soms meerdere professionals worden aangetrokken om het werk alsnog voor elkaar te krijgen, hetgeen uiteindelijk een veel duurdere oplossing is.'

De oplossingsrichtingen met betrekking tot het inperken van de loonsom luiden als volgt:

'In plaats van een algemene voor iedereen geldende VVU-regeling in te voeren kan het inperken van de loonsom meer gezocht kunnen worden in maatregelen zoals:

- Het in kaart brengen en oplossen van kwantitatieve en kwalitatieve onder- en overbezetting.
- Het implementeren van een gedegen systeem van performance management en een gedegen systeem voor promoties binnen de ambtelijke organisatie.
- Het voorkomen van oneigenlijke benoemingen.
- Het oplossen van non-actief-stellingen en ongeoorloofd verzuim.²¹

Om te voorkomen dat oneigenlijke benoemingen steeds opnieuw plaatsvinden kan lering getrokken worden uit *best practices* in landen, waar het benoemingsbeleid op afstand is geplaatst van de uitvoerende macht.

In diverse publicaties²² wordt ingegaan op verschillende systematieken met betrekking tot het benoemen van overheidspersoneel en het effect daarvan op het al of niet bestaan van oneigenlijke benoemingen: 'In de Caribische Rijksdelen, waaronder Curaçao, is het benoemen van personeel belegd bij de uitvoerende macht. In de Engelse traditie echter is het benoemen van overheidspersoneel bij een politiek onafhankelijk staatsorgaan belegd, de zogenaamde Service Commissions. De Service Commissions nemen op basis van transparante regelgeving de werving, selectie, benoeming, promotie, ontslagverlening en disciplineren van al het overheidspersoneel voor hun rekening. De leden van de Commissions zijn onafhankelijk van electorale steun, waardoor de prikkel om particularistische belangen²³ mee te laten wegen bij de selectie van kandidaten veel minder groot is dan in de Caribische rijksdelen. Ook vanwege de wettelijke bepalingen dat op een onrechtmatige daad door leden van de Commissions ontslag kan volgen, hebben zij een sterke prikkel de wet te eerbiedigen. Ook bestaat er een wettelijk verbod op inmenging in de besluitvorming.'²⁴

²⁰ Amigoe, Maghalie van der Bunt-George: *Vaktechnische beschouwing Rhuggenaath- of Balkenendenorm op Curaçao*. 18 april 2020.

²¹ Id.

²² Van onder meer Oberon Nauta: zie voetnoten hierna.

²³ Particularistisch, in de zin dat oneigenlijke persoonlijke motieven in sterke mate in de besluitvorming meewegen. Nauta (2014).

²⁴ Nauta en van Gennip onderzoek en advies, *Checks-and-balances in Caribische bestuursystemen. Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. 3 mei 2007.

Overigens is de bevoegdheid tot het vaststellen van het soort en aantal overheidsposities voorbehouden aan de wetgevende macht en mogen de Commissies geen benoemingen verrichten buiten deze formatieplaatsen.²⁵

Dit sluit aan bij hetgeen de SER eerder in paragraaf 2.2.2 naar voren heeft gebracht: de noodzaak tot het formuleren van een HR-beleid van de overheid, als onderdeel van beleid gericht op een efficiënt en toekomstbestendig overheidsapparaat met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, geplaatst binnen de kaders van duurzame, gezonde overheidsfinanciën.

2.2.5 Maatregel in het licht van maatschappelijke normen

De SER vraagt zich eveneens af of beëindiging van een dienstbetrekking bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd nog in overeenstemming is met geldende maatschappelijke normen c.q. rechtsopvattingen op Curaçao. Bij de beoordeling hiervan dient mede betrokken te worden de algemeen maatschappelijk aanvaarde opvatting dienaangaande, waarvan de neerslag in de diverse wetgeving is terug te vinden. Zo gaat de pensioen-, arbeids- en sociale verzekeringswetgeving er over de gehele lijn vanuit, een enkele uitzondering daargelaten, dat men het arbeidzame leven met het bereiken van de 65-jarige leeftijd afsluit. De wijziging van de AOV-gerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar per 1 januari 2013 is hierbij het meest recente omslagpunt geweest, gevolgd door het verhogen van de pensioenleeftijd van ambtenaren per 1 januari 2016.^{26,27} Dit uitgangspunt is in overeenstemming met de rechtsopvatting en zienswijze van brede lagen van de bevolking en wordt geacht te kunnen dienen als redelijke en objectieve rechtvaardiging van het beëindigen van een dienstbetrekking bij het bereiken van de 65 jarige-leeftijd.

In verband hiermee valt weliswaar de kanttekening te maken dat de opvattingen rond dit onderwerp reeds enige tijd in beweging zijn en er zelfs stemmen opgaan die bepleiten de leeftijdsgrens van 65 jaar te verhogen of flexibeler te maken. Deze discussie speelt zich echter vooralsnog af op politiek terrein en representeert nog niet de thans (over)heersende zienswijze en rechtsovertuiging.

2.3 Doelgroep van de maatregel VVU

2.3.1 Doelgroep kan reeds vervroegd vrijwillig uittreden

In de MvT wordt onder 'Algemeen deel' het volgende gesteld: 'De pensioengerechtigde leeftijd van overheidspersoneel is bij wijziging van de Pensioenverordening overheidsdienaren²⁸ per 1 januari 2016 verhoogd van 60 naar 65 jaar. Op de regel dat de werknemer bij het bereiken van 65 jaar met pensioen gaat, zijn enkele uitzonderingen voor een categorie personeel gemaakt, waardoor zij de keuzemogelijkheid hebben om, vanaf hun 60^{ste} doch eerder dan 65 jaar, met pensioen te kunnen gaan'.

De uitzonderingen waaraan in het voorgaande wordt gerefereerd betreffen uitzonderingen die in artikel 11c van de Landsverordening van de 28^{ste} december 2015 tot wijziging van de Pensioenverordening

²⁵ Oberon Nauta, Goed bestuur in de West. Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen. Proefschrift, 17 juni 2011.

²⁶ Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering P.B. 2014, no. 56.

²⁷ Landsverordening van de 28^{ste} december 2015 tot wijziging van de Pensioenverordening overheidsdienaren, tot wijziging van de Landsverordening Leeftijdsgrens ambtenaren alsmede tot intrekking van de Duurtetoelageregeling gepensioneerden 1943 (P.B. 2015, no. 78).

²⁸ P.B. 2013, no. 27 en P.B. 2015, no. 78.

overheidsdienaren, tot wijziging van de Landsverordening Leeftijdsgrens ambtenaren alsmede tot intrekking van de Duurtetoeslagregeling gepensioneerden 1943²⁹, als volgt zijn neergelegd:

- Artikel 110c, eerste lid, bepaalt dat de overheidsdienaar die is geboren na 31 december 1956 maar uiterlijk op 31 december 1960, het ouderdomspensioen eerder kan laten ingaan dan bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, maar niet eerder dan de dag waarop de leeftijd van 60 jaar bereikt wordt (hierna: groep 1).
- Het tweede lid van vornoemd artikel bepaalt dat de overheidsdienaar die is geboren na 31 december 1960 het ouderdomspensioen eerder kan laten ingaan dan bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, maar niet eerder dan de dag waarop de leeftijd van 60 jaar bereikt wordt, mits het aantal dienstjaren op 1 januari 2016 30 dienstjaren of meer bedraagt (hierna: groep 2).

Artikel 2 van onderhavige ontwerplandsverordening bepaalt dat deze landsverordening van toepassing is op de werknemers die onder groep 1 en groep 2 vallen. In artikel 1, achtste lid, is bepaald wat in deze landsverordening verstaan wordt onder werknemer, en wel het volgende:

- a. Ambtenaar in de zin van de LMA wiens inkomen rechtstreeks ten laste komt van de begroting van een ministerie;
- b. Personen met wie een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd naar burgerlijk recht is gesloten en wiens inkomen rechtstreeks ten laste komt van de begroting van een ministerie;
- c. Personen in dienst van een bijzondere school;
- d. Personen in dienst van een Staatsorgaan, waarvan de arbeidsvoorwaarden niet in een reglement zijn neergelegd.

De SER merkt op dat de doelgroepen van onderhavige maatregel reeds gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om vervroegd vrijwillig uit te treden. De vraag is dan ook waarom onderhavig ontwerp als noodzakelijk wordt gezien. Deze vraag komt in de volgende twee paragrafen aan de orde.

2.3.2 Motivering keuze van de doelgroep

De beweegreden om juist voor de in artikel 2 genoemde twee groepen te kiezen is volgens de MvT 'omdat ze op hun 60^{ste} leeftijd kunnen opteren om eerder dan hun 65^{ste} met pensioen te gaan'. De SER acht dit een weinig overtuigende beweegreden. Immers bij onderhavige ontwerplandsverordening was het mogelijk geweest om ook de doelgroep van de maatregel te (her)definiëren. De SER mist bij het selecteren van de doelgroep een visie op hoe het overheidsapparaat er qua omvang, samenstelling en leeftijdsopbouw uit dient te zien, gezien vanuit het perspectief van het verlenen van kwalitatief hoogwaardige overheidsdiensten aan de samenleving. Het op deze wijze selecteren van de doelgroep kan naar de mening van de SER wellicht vergaande onbedoelde en ongewenste institutionele effecten en risico's met zich meebrengen. Deze worden in paragraaf 2.6 nader toegelicht.

De SER merkt op dat de beoogde doelgroep aanvankelijk beperkter in omvang en samenstelling was. Dit valt af te leiden uit de volgende zin in de MvT onder 'Financiële gevolgen': 'Bij raadsbeslissing d.d. 16 oktober 2019 is de raad van ministers akkoord gegaan met een aanvulling, de uitbreiding van de groep van gerechtigden, van de vervroegd vrijwillige uitstroom'. Er wordt echter niet toegelicht om welke groep het hier gaat, en waarom deze uitbreiding wenselijk dan wel noodzakelijk werd geacht. Wellicht dat de volgende zin in de MvT onder 'Artikelsgewijze toelichting' onder artikel 2 bedoeld is om hieromtrent uitleg te geven: 'Het personeel van groep 2 is meegenomen om de uitdiensttreding te bevorderen'. De SER merkt op dat deze zin doet vermoeden dat de uitbreiding groep 2 betreft en dat er blijkbaar een hoger streefdoel van 'uitdiensttreding' gedurende het voorbereidingsproces is bepaald,

²⁹ P.B. 2015, no. 78.

dan wel dat het oorspronkelijke streefdoel met groep 1 niet gehaald kon worden. Eveneens kan de uitbreiding het personeel van de griffie van de Staten betreffen, zoals in artikel 14 van het ontwerp is opgenomen. Wellicht ter zijde merkt de SER op dat ook hier 'het bevorderen van de uitdiensttreding' een op zichzelf staand doel lijkt te zijn. Dit idee wordt versterkt door hetgeen in artikel 13 van het ontwerp is bepaald: 'Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen andere organen en instanties worden aangewezen, waarop deze landsverordening van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard'.

2.3.3 Motivering noodzaak stimuleringsmaatregel

De SER merkt op dat de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het nemen van de maatregel niet of nauwelijks in de MvT aan de orde worden gesteld. De SER constateert dat het ontwerp daarmee niet in lijn is met artikel 4, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat 'tot het ontwerpen van een nieuwe regeling alleen wordt besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.'

Ten aanzien van de reeds bestaande mogelijkheid voor werknemers uit groep 1 en groep 2 om vervroegd vrijwillig met pensioen te gaan stelt de MvT het volgende: 'Voor genoemde categorie werknemers die reeds kunnen opteren om eerder dan 65 jaar met pensioen te gaan, is het niet aantrekkelijk om vóór inwerkingtreding van deze landsverordening met pensioen te gaan. Vroegtijdig met pensioen gaan impliceert voor deze categorie werknemers dat hun inkomen sterk achteruit gaat. Bovendien moeten zij het werkgeversdeel van de sociale premies zelf gaan afdragen en hun pensioeninkomen valt lager uit dan wanneer zij met pensioen gaan op hun 65^{ste} leeftijd'.

De SER merkt op dat de huidige optie om eerder met pensioen te gaan blijkbaar de facto een ontmoedigingsmaatregel inhoudt, terwijl onderhavige maatregel VVU juist als een stimuleringsmaatregel met gunstige condities bedoeld is om op eigen verzoek vóór het bereiken van de leeftijd van 65 jaar de dienstbetrekking te beëindigen.

De SER vraagt zich evenwel af of er in de periode 2016-2020 wél gebruik is gemaakt van de regeling, hoeveel personen dit betreft en wat de financiële en institutionele effecten daarvan zijn geweest.

In het licht van het voorgaande vraagt de SER zich af wat destijds (slechts vier jaar geleden) de beweegredenen zijn geweest om een dergelijk ontmoedigingsbeleid te voeren, immers ook toen verkeerden de overheidsfinanciën in een precaire situatie en waren de middellange termijnperspectieven hieromtrent ongunstig. In de considerans van de Landsverordening tot wijziging van de Pensioenverordening overheidsdienaren, tot wijziging van de Landsverordening Leeftijdsgrens ambtenaren alsmede tot intrekking van de Duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943 staat 'dat het wenselijk is teneinde de ongestoorde voortgang van de opbouw en de uitbetaling van het pensioen, bedoeld in artikel 12 van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, voor de toekomst veilig te stellen en de premiedruk voor de overheid te verminderen, de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren in diervoege te wijzigen dat de op het eindloon gebaseerde pensioenregeling wordt omgevormd in een op het middelloon geschoeide pensioenregeling en tevens dat de pensioengerechtigde leeftijd wordt verhoogd naar 65 jaren en de onvoorwaardelijke indexatieverplichting die in artikel 30, eerste lid, van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren is opgenomen te wijzigen in een voorwaardelijke indexatieverplichting'.

Of anders gesteld: op grond van welke overwegingen is de zienswijze hieromtrent nu anders dan destijds?

2.3.4 Omvang van de doelgroep

In de MvT wordt gesteld dat er 'per 1 mei 2019, 608 werknemers in dienst zijn die geboren zijn tussen 1957 en 1960 (groep 1) en 179 werknemers die geboren zijn na 31 december 1960 en die dertig pensioendienstjaren of meer hebben (groep 2)'. Ter wille van de volledigheid merkt de SER hier op dat de peildatum voor het minimaal aantal vereiste 30 dienstjaren 1 januari 2016 is.

In de MvT wordt in het algemene deel aangegeven dat de 608 werknemers uit groep 1 ruim 16 procent van het ambtenarenapparaat betreft. Dit impliceert dat per 1 mei 2019 de totale doelgroep van 887 werknemers 23 procent van het ambtenarenapparaat betreft. Hierbij is het de SER evenwel niet duidelijk wie hier tot het ambtenarenapparaat worden gerekend; is dit bijvoorbeeld inclusief de personen met wie een arbeidsovereenkomst is gesloten? In de MvT wordt onder 'Financiële gevolgen' het op 21 april 2020 geactualiseerde aantal van 700 'kandidaten' gegeven, waarvan 538 in groep 1 en 162 in groep 2. Het verschil in cijfers wordt niet nader toegelicht in de MvT. Omdat er geen geactualiseerd cijfer over het totaal aantal ambtenaren is gegeven, kan niet met zekerheid het aandeel van deze groep kandidaten in het totale ambtenarenapparaat worden vastgesteld.

Bij de beoordeling van de vraag welke sociaaleconomische impact de vervroegde uitstroom van ambtenaren zal hebben, is het voor de SER relevant om over actuele data te beschikken. In het algemene deel van de MvT is aangegeven, dat het overheidsapparaat momenteel sterk vergrijsd is. Hoewel dat als een feit van algemene bekendheid wordt gepresenteerd wordt het aandeel 'vergrijsden' in de MvT niet nader toegelicht met geactualiseerd cijfermateriaal over de totale leeftijdsopbouw van het ambtenarenapparaat. De SER vindt dat een gemis en acht een feitelijke en kwantitatieve onderbouwing op zijn plaats.

In het verlengde van het vorenstaande mist de SER het breder kader in de MvT. Graag ziet de SER in het algemene deel van de MvT een tabel opgenomen met de feitelijke personeelsbezetting bij de overheid per ultimo mei 2020, ingedeeld op leeftijdscategorie, inclusief het totaal aantal werknemers in dienst van de bijzondere scholen (eveneens ingedeeld op leeftijdscategorie). Op grond daarvan kan het aandeel medewerkers dat onder bovengenoemde categorieën valt, worden vastgesteld. Tevens kan de gemiddelde en modale leeftijd van ambtenaren en werknemers in dienst van de bijzondere scholen worden vastgesteld. Voor de SER is deze informatie van belang omdat zij de basis vormt voor inzicht in demografische trends binnen de publieke sector. Volgens de SER kan het onderhavige vraagstuk alsdan in de brede context van de vergrijzings- en ontgroenings-problematiek in Curaçao, en de daaraan gekoppelde vaak grote sociaaleconomische implicaties, worden geplaatst.

Met betrekking tot het vorenstaande heeft de SER zelf nadere inlichtingen opgevraagd bij de Beleidsdirectie HRO van het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: BPD). Uit de verkregen informatie blijkt dat het ministerie van Justitie het meeste aantal personeelsleden heeft dat kan opteren om vóór hun vijftenzestigste, dus eerder, met pensioen te gaan, hebben de ministeries van BPD, Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (hierna: OWCS) en Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) ten opzichte van hun bezetting een groter percentage personeelsleden dat gebruik kan maken van de optie om eerder met pensioen te gaan. De Shared Services Organisatie (hierna: SSO) van het ministerie van BPD, het Korps Politie Curaçao (hierna: KPC), de Brandweer, de Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou, de sector Sociale Ontwikkeling van het ministerie van SOAW, de openbare scholen, de Douane, de Belastingdienst Curaçao en Geneeskundige en Gezondheidszaken van het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (hierna: GMN) hebben te kampen met een omvangrijke vergrijzing in hun organisatie.

Bovenstaande gegevens zijn inmiddels verouderd (van 2018). Echter aangenomen mag worden dat tussen 2018 en nu er geen substantiële verschuivingen hebben plaatsgevonden binnen en tussen de hierboven genoemde ministeries en organisatieonderdelen en dat het panorama min of meer hetzelfde is gebleven.

2.3.5 Profiel van de doelgroep

In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat in de MvT geen inzicht wordt verschaft over het profiel van de doelgroep in termen van onder meer type en niveau van functies, niveau van inschaling, mate waarin de functie bijdraagt aan het primaire proces van dienstverlening, mate van vervangbaarheid, en de relatie daartussen. Noch wordt inzicht gegeven in de mate waarin de maatregel kan leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting van een organisatieonderdeel. De SER acht een dergelijke analyse van groot belang en onmisbaar. Vooraf dient immers duidelijk te zijn wat de effecten van de maatregel zijn op het primaire proces van de overheid: het verlenen van kwalitatief hoogwaardige diensten. Een dergelijke analyse verschaft dan ook inzicht in welke risico's er verbonden zijn aan de uitvoering van de maatregel, hoe deze eventueel gemitigeerd kunnen worden en wat daarvan niet alleen organisatorisch, maar ook financieel de consequenties van zijn. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat relatief schaarse professionals uitstromen die een grote bijdrage leveren aan het primaire proces, maar binnen de overheid moeilijk vervangen kunnen worden. Indien dan werknemers worden ingezet die in onvoldoende mate aan de functievereisten voldoen heeft dat gevolgen voor de kwaliteit van het geleverde werk en resultaten. Als dan vervolgens (nieuwe) werknemers worden aangetrokken om de beoogde resultaten wél te leveren, betekent dit extra kosten, en dus een verlaging van de efficiëntie.³⁰

De SER merkt op dat het gemiddelde brutosalaris van de groep die nu belangstelling voor de maatregel VVU heeft getoond Naf. 5.909 per maand bedraagt. Dit gemiddelde salarisniveau geeft een indicatie van het gemiddelde niveau van de functies, opleidingsniveau, kennis, en ervaring. De kans dat hieronder werknemers zijn die een kritische of specialistische functie vervullen en die relatief schaars zijn, en derhalve relatief moeilijk vervangbaar zijn, is waarschijnlijk hoog. Op de mogelijke risico's hiervan wordt in paragraaf 2.6 nader ingegaan.

Het voorbeeld hierboven geeft aan dat het van belang is om inzicht te hebben in de directe en indirecte institutionele en financiële gevolgen van de maatregel. Naar de mening van de SER dient dit inzicht de belangrijkste grondslag te zijn bij het in overweging nemen van de *wenselijkheid* en de *noodzakelijkheid* van de maatregel. Zoals ook in paragraaf 2.3.3 door de SER is betoogd, zijn beide wettelijk voorgeschreven vereisten niet of in onvoldoende mate in de MvT helder uiteengezet. Deze ommissie kan grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening, en de mate waarin 'uiteindelijk' de maatregel tot kostenverlaging leidt.

Opnieuw onderstreept de SER hier het belang van het beleidsmatig inkaderen van de maatregel met consistente en gelijkgerichte doelstellingen.

2.4 Uitkering

In artikel 4, eerste lid, is bepaald dat de gerechtigde, met ingang van de dag waarop diens ontslag ingaat tot aan de dag waarop hij de leeftijd van 65 jaar bereikt, naast zijn pensioen conform artikel 12 van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, maandelijks recht heeft op een uitkering. Deze maandelijkse uitkering bestaat ingevolge artikel 4 uit de som van de volgende componenten:

³⁰ Zie ook de analyse door Maghalie van der Bunt-George, eerder in dit advies.

- a. maandelijks bedrag gelijk aan AOV-uitkering (artikel 4, eerste lid, onderdeel a)
- b. maandelijks bedrag gelijk aan AOV/AWW premies (artikel 4, eerste lid, onderdeel b en c)
- c. maandelijks bedrag gelijk aan het verschil tussen de premie Basisverzekering Ziektekosten (hierna: BVZ) voor pensioengerechtigden (65 jaar en ouder) en de BVZ-premie voor niet pensioengerechtigden (jonger dan 60 jaar)³¹. Dit is bepaald in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, en artikel 4, tweede lid.
- d. bij het bepalen van de premies wordt gekeken of de werknemer ook een duurtetoeslag heeft opgebouwd naast zijn pensioen.

Allereerst merkt de SER op dat er in de MvT niet alleen geen toelichting wordt gegeven ten aanzien de overwegingen die hebben geleid tot de keuze van de hierboven genoemde componenten, maar dat ook de keuze van de hoogte van iedere component niet wordt toegelicht. Daarbij merkt de SER op dat de beschrijving in artikel 4, eerste lid, onder d, evenals de beschrijving van de berekening in het tweede lid van hetzelfde artikel, omslachtig is en niet aan de inzichtelijkheid van de regelgeving bijdraagt. Bovendien vraagt de SER zich af of de formulering in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, 'vermeerderd met de uitkering zoals bedoeld in de aanhef en onderdeel a van dit lid, van de gerechtigde', niet een dubbele optelsom tot gevolg heeft.

Hetzelfde, het ontbreken van een toelichting in de MvT op de keuze en hoogte, geldt ook voor de eenmalige geldsom die op basis van de leeftijd van de gerechtigde per datum van het ontslag is bepaald.³²

Conform artikel 6, tweede lid, bedraagt deze op basis van een diensttijd van ten minste 30 jaar:

- 60 jaar - NAf. 60.000
- 61 jaar - NAf. 55.000
- 62 jaar - NAf. 50.000
- 63 jaar - NAf. 45.000

In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich af of bij het bepalen van de componenten en de hoogte daarvan vooraf een streefdoel is gehanteerd aangaande de hoogte van de bezuiniging op personeelslasten. Of anders gesteld: is er vooraf een kosten-baten analyse gemaakt met verschillende scenario's qua mix van componenten en hoogtes? In de MvT staat wel dat er vijf scenario's zijn doorgerekend, waarvan twee gepresenteerd, maar er wordt niet duidelijk gemaakt wat de drie niet-gepresenteerde scenario's behelzen en of dit scenario's zijn aangaande de componenten en hoogtes. De SER verzoekt de minister om deze niet-geselecteerde scenario's ook op te nemen in de MvT.

In dit verband vraagt de SER zich ook af of op basis van bijvoorbeeld simulaties gekeken is wat de 'verkoopwaarde' van het pakket is op individueel niveau, om zodoende vooraf te kunnen inschatten hoe personen uit de doelgroep 'over de streep getrokken' kunnen worden.

Voor wat betreft de berekening van de som van de componenten heeft de SER de volgende vragen:

- Betreft de AOV-component het volledige maandelijks bedrag gelijk aan de wettelijk vastgestelde maximum AOV-uitkering, ongeacht het aantal opgebouwde jaren?
- Tellen de jaren waarin van de VVU-regeling gebruik is gemaakt mee voor de opbouw van de AOV-uitkering tot het 65^e jaar of wordt deze op de leeftijd van 65 jaar evenredig gekort met 6 procent per jaar dat men eerder met pensioen is gegaan?
- Betreffen de compensaties voor de premies enkel het werknemersdeel of ook het werkgeversdeel?

³¹ Artikel 4, tweede lid.

³² In de voorlichtingsbrochures inzake de VVU-regeling wordt de lumpsum gedefinieerd als compensatie voor het verlies aan pensioen.

- Welk doel heeft de lumpsum? Indien het doel is compensatie voor het ontvangen van minder pensioen, hoe is deze compensatie berekend? Is rekening gehouden met de permanente verlaging van pensioen, 6 procent per jaar dat eerder dan met 65 jaar met pensioen is gegaan?

Tevens vraagt de SER zich opnieuw af wat de motivering is voor de keuze om nog een eenmalige som in de maatregel op te nemen: wat dient er dan nog meer gecompenseerd te worden, naast de al in de maatregel opgenomen compensaties? Is overwogen om deze lumpsum niet op te nemen? Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij de uiteindelijke keuze?

De SER verzoekt de minister om de overwegingen die hebben geleid tot het bepalen van de componenten van de uitkering, de hoogte van iedere component als ook de keuze om een eenmalige som op te nemen in de maatregel, in de MvT uiteen te zetten.

2.5 Financiële gevolgen

In de MvT wordt onder 'Financiële gevolgen' het volgende gesteld: 'De regering heeft in nauwe samenwerking met het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC) berekeningen gemaakt van de eventuele afkoopkosten en jaarlijkse kosten ingeval de vervroegde vrijwillige uitstroom van de werknemer wordt voorgesteld. APC heeft 5 scenario's voorgesteld, waarvan scenario 5 is uitgekozen en goedgekeurd door de raad van ministers op 26 juni 2019. De resultaten van scenario 5 zijn op 21 april 2020 door de APC geactualiseerd'.

De SER merkt op dat in de MvT alleen scenario 1 en 5 zijn opgenomen. Op basis van een aantal uitgangspunten die expliciet staan opgenomen in de MvT impliceert scenario 1 dat de werknemers doorwerken 'tot en met leeftijd 65 jaar'. Scenario 5 betreft de 'deelgenoten die voor het eerst uitreden op 1 juli 2020³³ of op leeftijd 60 conform de uitgangspunten zoals genoemd bij bestand'.

Zoals in paragraaf 2.3.4 is aangegeven gaat het geactualiseerde databestand uit van in totaal 700 personen in groep 1 en groep 2, waarvan er in totaal 325 belangstelling hebben getoond voor de mogelijkheid om onder de in onderhavig ontwerp voorgestelde voorwaarden, vervroegd vrijwillig uit te treden. Deze aantallen zijn als volgt verdeeld over de groepen:

- Groep 1 omvat 538 personen, waarvan 250 belangstelling heeft getoond.
 - o 187 van de 250 belangstellenden gaat in 2020 met pensioen (75 procent)
 - o 63 in 2021 (25 procent)
- Groep 2 omvat 162 personen, waarvan 75 belangstelling hebben getoond.
 - o 50 in 2021, 10 in 2022, 10 in 2023, 5 in 2024

Aangegeven wordt dat deze cijfers schattingen betreffen, maar dat 'er wel gekeken is naar het juiste gemiddelde salaris van mensen die met pensioen zouden gaan conform deze uitgangspunten'.

De SER merkt op dat in de MvT geen nader inzicht wordt gegeven in de mogelijke beweegredenen van personen in de doelgroep om géén gebruik van de regeling te maken. Het zou interessant zijn om deze beweegredenen wél te kennen om de relevantie van de maatregel te kunnen inschatten. Het bereik van slechts 46 procent is indicatief voor de relatief lage effectiviteit van de maatregel. Zie in dit verband ook de hiernavolgende paragraaf 2.6.

³³ In de berekening is uitgegaan van de ingangsdatum 1 juli 2020.

De SER concludeert dat met een bereik van 46 procent de maatregel als stimuleringsmaatregel vooralsnog voor meer dan de helft van de doelgroep in onvoldoende mate interessant blijkt te zijn. Deze 46 procent is bovendien gebaseerd op een *voorlopige* blijk van belangstelling waarbij door het APC een berekening kon worden gemaakt van het te verwachten pensioen plus AOV/AWW premie plus AOV uitkering. Als men geen blijk van belangstelling had getoond had men deze berekening niet ontvangen. De definitieve beslissing om deel te nemen zal afhangen van de definitief voorgestelde maatregel, die in het onderhavige ontwerp reeds afwijkt van hetgeen tijdens de voorlichtingsdagen en in de brochures is gedeeld.

In de berekening is uitgegaan van het aantal van 325 belangstellenden en een ingangsdatum van 1 juli 2020. De berekening is in de MvT in tabel-vorm voor scenario 1 (doorwerken tot 65 jaar) en scenario 5 (met vervroegd pensioen) weergegeven. Deze tabel geeft de totale kosten, bestaande uit de personeelslasten³⁴, duurtetoeslag en voor scenario 5 eveneens de kosten van de compensaties in het kader van onderhavige maatregel VVU. Door op jaarbasis een vergelijking te maken tussen de kosten in scenario 1 en de kosten in scenario 5 is het verschil in jaarlijkse totale kosten berekend.

Alvorens in te gaan op deze kostenvergelijking wenst de SER op te merken dat er in de MvT geen cijfermatig overzicht wordt gegeven van de totale omvang van de personeelslasten, en hoe deze in verhouding staan tot de totale overheidsuitgaven. Daar hieromtrent geen cijfers worden verschaft, geeft de MvT geen inzicht in de relatieve omvang van de effectiviteit van de maatregel ten opzichte van het doel van het (structureel) verlagen van de overheidsuitgaven. De SER acht dit een omissie die hersteld dient te worden.

In vergelijking met scenario 1 waarbij de 325 belangstellenden wél blijven doorwerken tot de leeftijd van 65 jaar, liggen in 2020 in scenario 5 de totale kosten NAf. 7,2 miljoen hoger. In 2021 levert de regeling een kostenbesparing op van NAf. 8,8 miljoen, in 2022 een kostenbesparing van NAf. 16,5 miljoen, in 2023 een kostenbesparing van NAf. 12,9 miljoen, in 2024 een kostenbesparing van NAf. 9,1 miljoen en in 2025 een kostenbesparing van NAf. 5,2 miljoen.

De totale kostenbesparing over de periode 2020-2025 bedraagt NAf. 45 miljoen. De SER merkt op dat niet duidelijk is of de compensatie voor de premies, ook het respectievelijke werkgeversdeel omvat. Zo niet dan dient de omvang van de premie-inkomstenderving voor de SVB als gevolg hiervan opgenomen te worden in het kostenoverzicht.

De relatieve omvang van deze besparing ten opzichte van de totale jaarlijkse personeelslasten van de overheid worden in de MvT niet gegeven, omdat zoals hierboven is aangegeven deze gegevens in de MvT niet worden vermeld. Noch is de besparing die de maatregel VVU vanaf 2021 jaarlijks oplevert gerelateerd aan de financiële crisis waarin de overheid zich bevindt.

Tevens merkt de SER op dat de uitvoeringskosten niet staan opgenomen in de MvT. Er wordt slechts aangegeven 'P.M. kosten met betrekking tot uitvoeringsovereenkomst met APC'. Ook dit acht de SER een omissie die hersteld dient te worden opdat een vollediger beeld wordt verkregen van alle kosten die in ogenschouw dienen te worden genomen.

Tot slot wenst de SER op te merken dat in de MvT een cijfermatige analyse ontbreekt van het effect van de maatregel VVU op het pensioenfonds van APC zelf, in termen van de omvang van de

³⁴ MvT, p. 7-10: 'Personeelslasten zijn vastgesteld op het fulltime salaris vermeerderd met een percentage van 30 procent voor de overige arbeidsvoorwaarden inclusief de pensioenpremies'. De SER gaat ervan uit dat het bruto salaris wordt bedoeld en dat de hier genoemde pensioenpremies het werkgeversdeel betreffen. Het gemiddelde bruto maandsalaris is dan NAf. 5.909.

pensioenbetalingen, en de liquiditeitspositie van het fonds. Ook mist de SER hier het positioneren van de maatregel VVU binnen het kader van de COVID-19 crisis. Deze wereldwijde en ook lokaal uitzonderlijk zware crisis heeft grote gevolgen voor de financiële markten en dus ook voor de financiële positie van APC. Rendementen en rentes staan dusdanig onder druk dat hiervan ongetwijfeld een neerwaartse druk op de dekkingsgraad van het fonds uitgaat, en dus mogelijk ook op de hoogte van de pensioenen. Zoals reeds in paragraaf 2.2.3 is betoogd, acht de SER het positioneren van onderhavige maatregel in het kader van de huidige financiële en sociaaleconomische crisis van groot belang, met inbegrip van de financiële positie van het APC.

2.6 Effectiviteit en mogelijke risico's

Allereerst merkt de SER op dat de effectiviteit van de maatregel slechts in financiële termen in de MvT aan bod komt, en dan slechts vanuit het perspectief van het effect op de personeelslasten. In die zin lijkt de maatregel een 'financieel gedreven' maatregel. Zoals hierboven betoogd, dient naar de mening van de SER de effectiviteit van de maatregel in een breder financieel kader geplaatst te worden, terwijl tegelijkertijd de gevolgen van de maatregel op andere gebieden in beschouwing dienen te worden genomen.

Dienaangaande heeft de SER in voorgaande paragrafen de mogelijke effectiviteit van de maatregel VVU vanuit meerdere perspectieven belicht, waarbij deze zoveel mogelijk gezien zijn vanuit de impliciet verwoorde doelstellingen van de maatregel. Hierbij is onder meer gebleken dat in de MvT nauwelijks aandacht wordt besteed aan de mogelijke institutionele gevolgen en risico's op het gebied van efficiëntie en kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Daar waar dat wel wordt gedaan wordt een positief verband gelegd tussen enerzijds uitstroom en verjonging en anderzijds productiviteit en efficiëntie. In paragraaf 2.2.1 heeft de SER bij deze positieve relatie enkele kanttekeningen geplaatst en zich afgevraagd of de maatregel VVU in dat licht gezien wel het juiste instrument is. De SER merkt op dat institutionele risico's die mogelijk met de maatregel gepaard gaan in de MvT niet worden onderkend. Deze risico's omvatten onder meer de volgende:

- het risico van braindrain bij de overheid door verlies van kennis en ervaring.
- het daarmee gepaarde risico van een daling van de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening, dan wel
- het daarmee gepaard gaande risico van uiteindelijk hogere kosten (zie ook paragraaf 2.3.2)
- het risico van een neerwaartse spiraal als gevolg van bovenstaande risico's.

Artikel 10 en artikel 11 lijken (deels) rekening te houden met de hierboven genoemde risico's. In het tweede lid van artikel 10 is het volgende bepaald: 'De commissie zal zoveel mogelijk rekening houden met de voorgestelde datum van ontslag van de gerechtigde. De commissie zal, indien de datum van het ontslag naar haar oordeel de continuïteit van een behoorlijke dienstverlening door de organisatorische eenheid waar de gerechtigde werkzaam is, onevenredig zou schaden, en dit nadelige kwalitatieve of kwantitatieve gevolgen voor de bezetting van de dienst zou hebben, de ingangsdatum van het ontslag op een later tijdstip bepalen dan in het verzoek is gedaan.' In de MvT wordt met referentie aan hetgeen bepaald is in artikel 98 van de LMA en in artikel 11 van onderhavig ontwerp gesteld dat 'de ingangsdatum van het ontslag van de werknemers van groep 1, om dringende redenen van dienstbelang [...], kan worden uitgesteld van drie (3) maanden tot maximaal 31 december 2021. 'Voor werknemers die een functie bekleden waarvoor een specifieke opleiding is vereist, kan de ingangsdatum van het ontslag van zes (6) maanden tot maximaal 31 december 2021 worden uitgesteld, dan wel tot einde van het desbetreffende schooljaar in het geval van onderwijzend personeel.'

Wederom brengt de SER onder de aandacht dat deze werkwijze niet is gebaseerd op een vooraf vastgesteld HR-beleid, maar meer een 'ad hoc' karakter heeft. Hetgeen volgens de SER niet het doel dient van een *lean* en *mean* overheidsapparaat.

Bovendien wenst de SER in dit kader op te merken dat een uitstel van ontslag tot maximaal 31 december 2021 weliswaar ruimte biedt om te anticiperen op de mogelijke negatieve effecten van eerder ontslag op de continuïteit van de dienstverlening, maar dat een opgelegd uitstel wellicht een demotiverend effect kan hebben op de desbetreffende werknemers die aan hebben gegeven om vervroegd met pensioen te willen gaan, met mogelijk gevolgen voor de kwaliteit en resultaten van hun werk. In die zin zal deze 'uitstelclausule' weinig effectief zijn en de facto het risico niet wegnemen van verlies van schaarse kennis en ervaring. Ook hier komt naar voren dat de mogelijke effecten van de maatregel onvoldoende naar het oordeel van de SER zijn overwogen, mede omdat de maatregel beleidsmatig onvoldoende is ingekaderd.

2.7 Overige opmerkingen

Naast de meer beleidsmatige opmerkingen die de SER in onderhavig advies heeft gemaakt ten aanzien van de VVU-regeling, wenst de SER ten aanzien van de specifieke uitwerking van de VVU-regeling de volgende punten onder de aandacht te brengen.

1. Ten behoeve van de noodzakelijke inzichtelijkheid voor de (toekomstige) deelnemers, acht de SER het van groot belang dat de regelgeving gepaard gaat met een duidelijke, eenduidige en begrijpelijke communicatie over de VVU-regeling. De SER acht dit temeer van belang daar de voorlichting over het VVU-traject in de voorafgaande fase weliswaar klantvriendelijk, maar niet volledig was (en ook niet kon zijn omdat de definitieve regelgeving nog niet *in place* was). In dit communicatietraject is het volgens de SER van belang dat voor elke deelnemer individueel de financiële implicaties duidelijk zijn, voor zowel de periode vóór als ná het 65ste levensjaar.

Dergelijke communicatie moet volgens de SER ten minste de volgende elementen bevatten:

Financieel overzicht van gebruikmaking van de VVU-regeling van 60-65 jaar:

- De hoogte van het te ontvangen pensioen.
- De hoogte van de door de overheid af te dragen premies voor de AOV/AVV-verzekering (waarbij tevens het percentage aangegeven wordt en of dit zowel het werknemers- als het werkgeversgedeelte betreft).
- De hoogte van de door de overheid af te dragen premie voor de Basisverzekering Ziektekosten, waarbij tevens het percentage wordt vermeld en of dit zowel het werknemers- als het werkgeversgedeelte betreft.
- De door de deelnemer af te dragen belastingen, uitsluitend berekend voor het pensioen en de AOV die hij/zij ontvangt (jaarlijks, zonder meeberekening van de lumpsum).
- Het bedrag van de te ontvangen lumpsum (artikel 6 van het ontwerp).
- De door de deelnemer af te dragen belastingen, berekend voor het eerste jaar wanneer de deelnemer tevens de lumpsum ontvangt.

Financieel overzicht van het te ontvangen pensioen na het bereiken van de leeftijd van 65 jaar:

- De hoogte van het te ontvangen pensioen.
- De hoogte van de door de persoon af te dragen premies voor de AOV/AVV-verzekering (waarbij tevens het percentage aangegeven wordt).

- De hoogte van de door de persoon af te dragen premie voor de Basisverzekering Ziektekosten, waarbij tevens het percentage wordt vermeld.
 - De door de participant af te dragen belastingen, uitsluitend berekend voor het pensioen en de AOV die hij/zij ontvangt.
2. De SER constateert dat er door de overheid geen specifieke afspraken zijn gemaakt inzake de belastingheffing over de te ontvangen lumpsum. De SER gaat er derhalve van uit dat over de te ontvangen lumpsum inkomstenbelasting wordt ingehouden volgens de bestaande tarieven.
 3. In artikel 4 van de onderhavige ontwerperegeling staat dat de gerechtigde een uitkering ontvangt tot aan de dag waarop hij de leeftijd van 65 jaar bereikt. Zoals eerder in onderhavig advies is gesteld, is het niet denkbeeldig dat de AOV-gerechtigde leeftijd (in de komende vijf jaar) opgetrokken wordt. De SER adviseert de regering om overal waar in het ontwerp 'tot aan de dag waarop hij de leeftijd van 65 jaar bereikt' staat, dit te vervangen door 'tot aan de dag waarop hij de AOV-gerechtigde leeftijd bereikt'.
 4. De SER constateert dat de betaling van de AOV/AWW-premie, zoals bepaald in artikel 4, eerste lid, onder b. en c., geen uitkering is anders dan de compensatie waar de vervroegd uittreedende werknemer al aanspraak op kan maken.

De SER verwijst hierbij naar de informatie op de website van het APC:

'De personen die een optiemogelijkheid hebben om vóór het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, maar niet jonger dan 60 jaar met pensioen te gaan (dat zijn de deelnemers die 55 jaar of ouder waren op 31 december 2015, maar jonger waren dan 59 jaar en/of de deelnemers die 30 pensioendienstjaren of meer hadden volbracht op 31 december 2015, maar op dat moment jonger waren dan 55 jaar), kunnen aanspraak maken op de volgende compensatie:

De verschuldigde premie AOV en de premie Weduwen- en Wezenverzekering worden vanaf de pensioendatum tot aan het bereiken van de leeftijd van 65 jaar op hun verzoek door tussenkomst van het fonds aan hen uitbetaald.

De kosten van dit compensatiepakket komen ten laste van de laatste werkgever.'³⁵

De SER vraagt zich af wat het verschil is tussen de bestaande regeling zoals geformuleerd in de Landsverordening tot wijziging van de Pensioenverordening etc. en de onderhavige regeling voor wat betreft artikel 4, eerste lid, onderdelen b. tot en met d. en vraagt de regering hieromtrent in de MvT nadere toelichting te verschaffen.

5. Artikel 4, vierde lid, schrijft het volgende voor: 'Voor zover een gerechtigde op een uitkering als bedoeld in het eerste lid, inkomsten uit onderneming of arbeid heeft als bedoeld in artikel 6 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 (P.B. 2002, no. 63, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2018, no. 83), wordt het bedrag van de uitkering verminderd met die inkomsten.'
Hierbij dient te worden opgemerkt dat de premies (AOV/AWW/BVZ) die door de overheid gecompenseerd worden uitsluitend betrekking hebben op de hoogte van het pensioen. De SER is van mening dat binnen de huidige voorgestelde regeling deze compensatie voor premies niet verminderd zou mogen worden wanneer de persoon overige inkomsten heeft, omdat hiermee een kernelement van het stimulerend karakter van de regeling teniet wordt gedaan. Voor de SER spreekt het voor zich dat overige inkomsten wel belast worden volgens de gebruikelijke tarieven.

³⁵ <https://www.apc.cw/files/2019/09/Pensioen-APC-brochure.pdf>.

6. Artikel 9, eerste lid, bepaalt dat 'de werknemer een volledig ingevuld en ondertekend schriftelijk verzoek tot vervroegd vrijwillige uitstroom [...] moet indienen'. In het derde lid van dat artikel wordt bepaald dat werknemers gedurende een bij landsbesluit vast te leggen periode het verzoek als bedoeld in het eerste lid kunnen indienen, om in aanmerking te komen voor eervol ontslag, onder toekenning van de in deze landsverordening nader omschreven uitkering en eenmalige geldsom. Voor de werknemers uit groep 1 die gebruik willen maken van de maatregel VVU is in artikel 11, eerste lid, bepaald dat uiterlijk op 31 december 2020 ontslag wordt verleend. De commissie vervroegd vrijwillige (hierna: de commissie) zal conform artikel 10, tweede lid, zoveel mogelijk rekening houden met de voorgestelde datum van ontslag van de gerechtigde³⁶. Gelet op deze uiterste termijn van ontslag vraagt de SER vraagt zich wel af waarom in de berekening die in de MvT onder 'Financiële gevolgen' is opgenomen, voor 2020 wordt uitgegaan van 75 procent van de gerechtigden in groep 1. Betekent dit dat er rekening is gehouden met een mogelijk uitstel van ontslag aan de overige 25 procent gerechtigden tot maximaal 31 december 2021, dat conform artikel 11, tweede lid, mogelijk is? En mag dan worden verondersteld dat het ontslag van deze 25 procent gerechtigden wordt uitgesteld 'om dringende redenen van landsbelang'? De SER vraagt zich evenwel af op basis van welke informatie deze schatting is gemaakt.
7. Indien gebruik wordt gemaakt van het recht om eerder dan met het 65^{ste} levensjaar met pensioen te gaan wordt de persoon gekort op het pensioen. De wijze waarop de korting wordt toegepast op het pensioen is naar het oordeel van de SER in strijd met het recht op ongestoord genot van eigendom.
- In de Landsverordening tot wijziging van de Pensioenverordening overheidsdienaren, tot wijziging van de Landsverordening Leeftijdsgrens ambtenaren alsmede tot intrekking van de Duurtetoeslagregeling gepensioneerden 1943 is bepaald dat de opslag van 30 procent is berekend over het pensioen dat in 2016, dus vóór het 60^{ste} levensjaar, is opgebouwd. Bij eerdere uitdiensttreding wordt de aftrek van 6 procent voor elk jaar dat men eerder uittreedt berekend over het laatst opgebouwde pensioen. Aangezien het laatst opgebouwde pensioen hoger is dan het pensioen in 2016, betekent dit de facto dat, indien de werknemer gebruik maakt van de mogelijkheid tot eerdere uittreding, er een groter bedrag aan pensioen gekort wordt dan de opslag die in 2016 is toegekend.
- De SER is van oordeel dat met deze berekeningswijze niet wordt voldaan aan de principes met betrekking tot het recht op ongestoord genot van eigendom in internationale mensenrechtenverdragen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) erkent het recht op het ongestoord genot van eigendom in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM.
- De SER constateert dat er bij de uitvoering van de regeling sprake is van een – ernstige – ommissie en verzoekt de regering deze ommissie recht te zetten, en wel met terugwerkende kracht. Immers, niet alleen werknemers die gebruik gaan maken van de VVU-regeling worden door deze ommissie in de regelgeving getroffen, ook werknemers die op een eerder moment zijn uitgetreden zijn hierdoor getroffen.
8. De uitvoering van de regeling is op een aantal punten eenzijdig van karakter. Per landsbesluit wordt de periode van aanmelding bekendgemaakt. Eerder is aan de ambtenaren meegedeeld dat zij, zodra de wet op 1 januari 2020 in werking zou treden, binnen drie maanden zouden moeten beslissen of zij gebruik zouden willen maken van de regeling.

³⁶ In artikel 1, vierde lid, van onderhavige ontwerp-landsverordening wordt onder gerechtigde verstaan 'de werknemer wiens verzoek tot vervroegd vrijwillige uitstroom is ingewilligd'.

Het is onbekend wanneer aanmelding moet gebeuren en binnen welk tijdsbestek; dit brengt onzekerheid voor de potentiële deelnemers, als ook voor de werkgever, met zich mee. In het kader van een persoonlijke werk- en pensioenplanning en in het kader van personeelsplanning acht de SER het raadzaam wanneer in de Landsverordening zelf de tijdstippen en periodes van aanmelding vermeld worden.

Tevens bevreemdt het de SER dat er eenzijdig over het uittredmoment van de ambtenaar wordt beslist. De SER vraagt zich af waarom de ambtenaar niet ook zelf de gewenste datum van uittreding kan aangeven.

De in deze paragraaf aangekaarte punten, die betrekking hebben op de specifieke uitwerking van de regeling, zijn door de SER aan de orde gesteld vanwege de signaalfunctie die de SER heeft, naast zijn adviserings- en overlegfunctie. De SER heeft hierbij niet getracht om uitputtend te zijn, maar om de volgens hem belangrijkste aspecten aangaande de uitwerking van de ontwerpregelgeving aan te kaarten.

De SER wenst hierbij, wellicht ten overvloede en voor alle duidelijkheid, te stellen dat onderhavige regeling tevens in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (P.B. 2008, no. 70) wordt behandeld. Het betreft immers een aangelegenheid van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren.

Tot Slot

In het voorgaande heeft de SER geconstateerd dat de maatregel VVU in isolement is geplaatst en beleidsmatig onvoldoende is ingekaderd. Zoals betoogd brengt deze werkwijze mogelijk grote institutionele en financiële risico's met zich mee. De SER onderstreept in dit verband de noodzaak tot het formuleren van een HR-beleid van de overheid, als onderdeel van beleid gericht op een efficiënt en toekomstbestendig overheidsapparaat met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, geplaatst binnen de kaders van duurzame, gezonde overheidsfinanciën.

Naar de mening van de SER had eerst geanalyseerd moeten worden welke beleidsmaatregelen leiden tot een optimalisering van de overheidsdienstverlening met als uitgangspunt het verhogen van de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsapparaat in combinatie met het structureel verlagen van de overheidsuitgaven op basis van SMART geformuleerde targets. Dat een structurele verlaging van de apparaatsuitgaven door de SER noodzakelijk wordt geacht, is, zoals in het voorgaande is betoogd, niet alleen ingegeven door de noodzaak van houdbare overheidsfinanciën, maar juist ook vanuit de noodzaak om in deze uitzonderlijk zware financiële en sociaaleconomische crisis de schaarse algemene middelen te heralloceren ten behoeve van sociaaleconomisch herstel.

In het kader van deze noodzakelijk geachte structurele verlaging van de apparaatskosten acht de SER een structurele verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket binnen de publieke en semi-publieke sectoren als één van de noodzakelijke maatregelen. Eveneens dienen deze organisaties *lean* en *mean* te worden, slank, efficiënt en doelgericht en 'met minder meer doen' ten behoeve van kwalitatief hoogwaardige (en betaalbare) dienstverlening.

Ten aanzien van het 'afslanken' van het overheidsapparaat houdt dit in dat dit geschiedt vanuit de hiervoor genoemde efficiëntie-, kwaliteits- en effectiviteitsvereisten. En niet, zoals in onderhavige maatregel, op basis van slechts het faciliteren van een al bestaand recht op vervroegd vrijwillige

uittreding, met onvoldoende oog voor de desbetreffende vereisten. De SER acht het van belang dat de overheid een samenhangend pakket van maatregelen neemt gericht op het realiseren van een *lean* en *mean* organisatie, geplaatst binnen het kader van duurzame, gezonde overheidsfinanciën. Daartoe kan een maatregel als onderhavige alleen behoren indien deze bijdraagt aan deze doelstellingen, hetgeen de SER op grond van zijn analyse betwijfelt. In zijn algemeenheid leidt iedere maatregel gericht op het inkrimpen van het overheidsapparaat op korte termijn immers tot een kostenverlaging. Echter, het onderscheidend criterium in het besluitvormingsproces ten aanzien van de selectie van maatregelen ter inkrimping van het overheidsapparaat dient de impact van een maatregel op de institutionele capaciteit, bestuurskracht en dienstverlening te zijn. Naar de mening van de SER is deze analyse evenwel niet gemaakt, met alle mogelijke risico's van dien.

In het verlengde hiervan vraagt de SER zich af waarom er niet gekozen is voor een algemene stimuleringsmaatregel gericht op 'het bevorderen van uitdiensttreding' van met name die werknemers die een relatief geringe bijdrage leveren aan het primaire proces van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en die in verhouding tot wat op grond van hun functievereisten verwacht mag worden een relatief lage productiviteit hebben, gemeten op basis van zo veel mogelijk objectieve gronden. Dit vereist evenwel een monitoringsysteem met ten minste performance afspraken, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken, trainingsmogelijkheden en sancties. Of te wel een HR-instrumentarium voor beoordeling, bijsturing en indien nodig afvloeiing, dat vooralsnog niet is ingevoerd in de overheid, maar wel ingevoerd dient te worden. Een dergelijke herallocatie van de middelen die voorzien zijn in de onderhavige maatregel ten gunste van de algemene stimuleringsmaatregel, levert naar de mening van de SER niet alleen een kostenverlaging op, maar eveneens meer efficiëntie en effectiviteit. Dit voorbeeld illustreert het belang van een integrale kosten-baten analyse van herstructureringsmaatregelen, gezien vanuit de SMART geformuleerde doelstellingen ten aanzien van een optimaal overheidsapparaat.

Op grond van het voorgaande acht de SER het imperatief dat op korte termijn een samenhangend pakket van maatregelen op het gebied van personeelsbeleid wordt gemaakt, gericht op het realiseren van een *lean* en *mean* organisatie, geplaatst binnen het kader van duurzame, gezonde overheidsfinanciën.

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)
De Beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie (HRO)