



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Voorzitter van de Staten
Mw. A.V. Pauletta
Wilhelminaplein no.4
A l h i e r.

Datum: Willemstad, 4 augustus 2020

Ref.nr.: 098/2020-SER

Betreft: Briefadvies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek en de Arbeidsregeling 2000

Geachte mevrouw Pauletta,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 5 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek en de Arbeidsregeling 2000¹ (hierna: het initiatiefontwerp) (nr. 0222-1V/19-20, SER ref.nr. 007/2020).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten. De indieners van het adviesverzoek zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten, die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

In de aanbiedingsbrief van 5 februari 2020 wordt aangegeven dat het op prijs wordt gesteld het gevoelen van de SER op deze initiatiefontwerplandsverordening (zittingsjaar 2019-2020-157) te mogen ontvangen.

Op 12 juni 2020 heeft de SER zowel de Minister van Algemene zaken als de Voorzitter van de Staten per brief² geïnformeerd over het feit dat de SER in de eerste vijf maanden van 2020 een relatief groot aantal adviesverzoeken heeft ontvangen van zowel de regering als van de Staten.

¹ Noot SER: Landsverordening Arbeidsregeling 2000, P.B. 2000, no.67.

² Respectievelijk 074/2020-SER en 073/2020-SER.

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

www.ser.cw

Vanwege onder meer de uitzonderlijke situatie als gevolg van de COVID-19 crisis is het aantal spoedadviesverzoeken buitengewoon hoog geweest. De SER heeft bij het in behandeling nemen van de desbetreffende adviesverzoeken prioriteit gegeven aan de spoedadviesverzoeken van de regering, met name aan de spoedadviesverzoeken gerelateerd aan de COVID-19 beleidsmaatregelen. Als gevolg van deze prioriteitsstelling zijn eerder ontvangen adviesverzoeken, waaronder het onderhavige, later dan te doen gebruikelijk door de SER in behandeling genomen.

Strekking en inhoud van het initiatiefontwerp

In de considerans van het onderhavige initiatiefontwerp is het volgende opgenomen:

- dat het wenselijk is Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek te wijzigen, ten einde nadere regels te stellen terzake het loonafschrift;
- dat het tevens wenselijk is de mogelijkheid te scheppen voor bestuurlijke handhaving van de bepalingen in de Arbeidsregeling 2000³.

Daartoe wordt in artikel I Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) als volgt gewijzigd:

- A. Artikel 1614pa wordt als volgt gewijzigd:
1. In het eerste lid, wordt na 'schriftelijk', ingevoegd: 'of elektronische';
 2. Er wordt een derde lid toegevoegd, luidende:
De werkgever verstrekt de elektronische opgave op zodanige wijze dat deze door de werknemer kan worden opgeslagen en voor hem toegankelijk is ten behoeve van latere kennisneming.

In artikel II wordt de Landverordening Arbeidsregeling 2000 gewijzigd door invoeging van een nieuw artikel 29a, en de artikelen 34a tot en met 34f.

In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT), behorende bij het initiatiefontwerp, wordt in het algemene deel gesteld dat de verplichting van de werkgever om een loonafschrift bij de voldoening van het loon op grond van de wet alleen schriftelijk kan geschieden, 'aangezien er geen wettelijke grondslag bestaat om dit afschrift ook digitaal te overleggen. Met dit voorstel wordt er in deze grondslag voorzien'. De MvT vervolgt als volgt: 'Met dit voorstel wordt tevens in de Arbeidsregeling 2000 verwezen naar de voormelde verplichting en is het als een zelfstandige verplichting opgenomen in die landsverordening.'

Ten aanzien van de overige wijzigingen inzake de Landsverordening Arbeidsregeling 2000 wordt in de MvT onder 'Artikelsgewijze toelichting' gesteld dat met de wijziging wordt beoogd 'dat het niet nakomen van de daarin opgenomen bepalingen, bestuurlijk kan worden gehandhaafd'.

Standpunt van de SER

De SER merkt allereerst op dat voor geen van de voorgestelde wijzigingen van het BW en van de Landverordening Arbeidsregeling 2000, het nut en de noodzaak ervan in de MvT worden

³ P.B. 2000, no. 67. De SER merkt op dat er in het initiatiefontwerp zelf noch in de Memorie van Toelichting, in afwijking van hetgeen gebruikelijk is, een verwijzing is opgenomen.

beargumenteerd. De SER constateert dat het ontwerp daarmee in onvoldoende mate voldoet aan 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.'

Artikel I Wijzigingen BW

Als gevolg van de toevoeging 'of elektronische' zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel A, van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening, komt artikel 1614pa, eerste lid, van het BW, Boek 7A, als volgt te luiden:

'De werkgever is verplicht bij elke voldoening van het in geld vastgestelde loon de werknemer een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van het loonbedrag [...].'

De SER zal bovenstaande voorgestelde wijziging in artikel 1614pa (na hercodificatie: artikel 626) van het BW opnemen in zijn advies betreffende de ontwerplandsverordening arbeidsovereenkomst houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek, Boek 7A (zaaknummer 2018/052829, ref.nr.056/2019-SER), dat zich in de afrondende fase bevindt.

Volledigheidshalve wijst de SER, in het verlengde van het vorenstaande, erop dat aan artikel 626 een vierde lid dient te worden toegevoegd, luidende: 'Voor het verstrekken van een elektronische opgave is uitdrukkelijke instemming van de werknemer vereist.'

De toevoeging van dit vierde lid aan artikel 626 BW is volgens de SER relevant omdat niet iedere werknemer een elektronisch verstuurd loonstrook wil (bijvoorbeeld om veiligheidsredenen) dan wel kan ontvangen. Daarom is het van belang dat specifiek bij elektronische of digitale loonstroken geldt dat de werknemer er uitdrukkelijk mee moet instemmen. Het vereiste van uitdrukkelijke instemming kan middels arbeidsovereenkomst worden geregeld, of worden opgenomen in een apart document zoals een addendum op de arbeidsovereenkomst, via e-mail, of middels een ander document. In een dergelijk document moet expliciet staan dat de werknemer instemt met de elektronische loonstrook en met verzending ervan per e-mail of met aanbieding ervan via een werknemersportaal.

Artikel II Wijzigingen Landsverordening Arbeidsregeling 2000

De SER vraagt zich allereerst af wat het nut en de toegevoegde waarde is van invoering van een nieuw artikel 29a in de Landsverordening Arbeidsregeling 2000, indien de voorgestelde wijziging betreffende de mogelijkheid tot een elektronische loonopgave reeds is opgenomen in het aangepaste artikel 626 BW. De SER treft in de MvT bij het onderhavige initiatiefontwerp geen motivering aan ten aanzien van dit nieuwe artikel.

Ten aanzien van de overige voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de Landsverordening Arbeidsregeling 2000 wordt in de MvT gesteld dat met deze wijzigingen beoogd wordt de naleving van de daarin opgenomen bepalingen bestuurlijk te kunnen handhaven. Vervolgens wordt in de MvT een wetstechnische uiteenzetting gegeven over de bestuursrechtelijke instrumenten die in de nieuwe artikelen worden opgenomen, te weten bestuursdwang in artikel 34a, last onder dwangsom in artikel 34b, en de bestuurlijke boete in artikel 34c.

Zoals hierboven opgemerkt mist de SER echter een onderbouwing van het nut en de noodzaak van het invoeren van dit bestuursrechtelijke instrumentarium in de Landsverordening Arbeidsregeling 2000. Uit de MvT is immers niet op te maken wat de omvang en het karakter zijn van niet-naleving van de arbeidswetgeving, wat de eventuele knelpunten zijn bij het toezicht op en de handhaving van de arbeidswetgeving en welke oplossingen hiervoor zijn. Evenmin wordt in de MvT uiteengezet in hoeverre de huidige bepalingen op het gebied van de naleving en het toezicht op de naleving, zoals bepaald in hoofdstuk 10 van de Landsverordening Arbeidsregeling 2000, en/of de strafbepalingen, zoals bepaald in hoofdstuk 11, toereikend zijn om het beoogde doel te bereiken, en indien dat niet het geval is of bestuursrechtelijke instrumenten dan per se dienen te worden opgenomen in genoemde landsverordening .

Naar het voorlopige oordeel van de SER blijkt dan ook niet dat nieuwe regelgeving strikt noodzakelijk is.

Specifiek ten aanzien van het voorgaande merkt de SER op dat in de MvT niet, althans niet genoegzaam, uiteen gezet wordt:

- waaruit het huidige handavings- en sanctiebeleid ten aanzien van arbeidsregelingen bestaat, welke toezichthouders op de naleving van de arbeidsregelingen dit beleid uitvoeren en welke bevoegdheden deze toezichthouders hebben⁴;
- welke instrumenten er wettelijk verankerd zijn ten aanzien van toezicht op en handhaving van arbeidswetgeving, op het gebied van sanctioneren, invorderen en incasseren;
- hoe het toezicht op en de handhaving van de naleving van de arbeidswetgeving in de praktijk verloopt en wat de effectiviteit hiervan is;
- wat de problematiek is met betrekking tot de naleving van de bepalingen in de Arbeidsregeling 2000; wat de ernst, omvang en duur van overtredingen dan wel misdrijven zijn; en de mate waarin het bestaande stelsel van sancties voldoet;
- of er onderzoek is gedaan naar de aard, omvang en ernst van wetsovertredingen;
- of en in welke mate de voorgestelde instrumenten⁵ in samenhang met de bestaande instrumenten toereikend zullen zijn om de problematiek te adresseren; met andere woorden: wat de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen zijn in relatie tot het beoogde doel van een (betere) naleving van de arbeidswetgeving;
- welke aanvullende maatregelen mogelijkwijs noodzakelijk zijn om de controle op de naleving van de arbeidswetten te verscherpen;
- of het voorgestelde bestuursrechtelijke instrumentarium niet reeds tot het taakgebied behoort van de Inspectie Arbeidszaken⁶ en van eventuele andere gemandateerde toezichthouders. Immers het voorgestelde instrumentarium maakt onderdeel uit van de handhaving in het bestuursrecht. In de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: Lar)⁷ zijn

⁴ De website van de overheid vermeldt dat de Inspectie Arbeidszaken van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) belast is met het uitvoeren van nalevingstoezicht. Hieronder wordt verstaan het toezicht op de naleving van wettelijke regelingen op het gebied van arbeid en veiligheid van arbeidsomstandigheden. De handhavingstaken omvatten alle activiteiten rond toezicht en opsporing met inbegrip van bestuurlijke instrumenten als bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom of van een bestuurlijke boete, <https://gobiernu.cw/nl/ministerionan/sociale-ontwikkeling-arbeid-welzijn/inspectie-arbeidszaken/>.

⁵ In hoofdstuk 11 van de Landsverordening Arbeidsregeling 2000 bepaalt artikel 36 strafrechtelijke sanctionering.

⁶ Zie voetnoot 4.

⁷ P.B. 2001, no. 80.

mogelijkheden opgenomen voor bestuursorganen om sancties op te leggen, zoals een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

Gelet op de hiervoor genoemde opmerkingen ten aanzien van het ontbreken van de verantwoording van het nut en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen acht de SER het niet raadzaam om verder gedetailleerd in te gaan op de voorgestelde wijzigingen in de Landsverordening Arbeidsregeling 2000.

De SER merkt voorts op dat de financiële gevolgen van de maatregelen in kwalitatieve noch kwantitatieve zin zijn beschreven in de MvT, zoals bijvoorbeeld de omvang van de boeteopbrengsten en de eventuele extra uitvoeringskosten. De SER stelt dan ook vast dat het ontwerp daarmee niet voldoet aan hetgeen bepaald is in artikel 11 van de Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (A.B. 2010, no.87), namelijk dat in de MvT de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land dienen te worden vermeld.

Gelet op het vorenstaande geeft de SER, vanuit kwaliteits- en zorgvuldigheidsoverwegingen, de initiatiefnemers in overweging om de noodzaak van de wijzigingen in de Landsverordening Arbeidsregeling 2000 te motiveren en daarbij zo specifiek mogelijk in te gaan op de hierboven vermelde opmerkingen met inachtneming van wetgevingstechnische aspecten.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez