



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Raad van Ministers door tussenkomst van de Minister-president
Fort Amsterdam 17
Alhier.

Datum: Willemstad, 1 september 2020

Ref.nr.: 107/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerplandsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 20 augustus 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 (zaaknummer 2020/023999-2020/025535, ref. nr. 102/2020-SER).

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van 31 augustus 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. /rs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening
De Minister van Algemene Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)
De Beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie (HRO)

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

www.ser.cw



**Advies betreffende de ontwerp-
landsverordening inkorting
arbeidsvoorwaarden 2020**

**UITGEBRACHT AAN DE RAAD VAN MINISTERS DOOR
TUSSENKOMST VAN DE MINISTER-PRESIDENT**

SEPTEMBER 2020

REF.NR. 107/2020-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



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.....	8
2. Standpunt van de SER	10
2.1 Spoedbehandeling adviesaanvraag te rechtvaardigen gezien precaire liquiditeitspositie Land.....	10
2.2 Urgentie versus de verplichting om wettelijke procedures te doorlopen.....	12
2.3 Strekking van het ontwerp	12
2.4 Sociaaleconomische crisis.....	14
2.5 Noodzaak van de maatregel.....	17
2.5.1 Nullijn ambtenaren	17
2.5.2 Solidariteitsprincipe	18
2.5.3 Kostenbesparing nader bekeken.....	20
2.5.4 Termijn/duur van de regeling	22

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 31 augustus 2020 betreffende de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf het kalenderjaar 2020 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020) (zaaknummers 2020/023999, 2020/025535, ref.nr. 102/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 20 augustus 2020 een verzoek ontvangen van de Raad van Ministers om advies uit te brengen ter zake de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf het kalenderjaar 2020 (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp).
- In voornoemd besluit van de RvM is opgenomen dat het spoedeisend belang met betrekking tot de vastlegging van de arbeidsvoorwaarden voortvloeit uit de voorwaarden die door Nederland zijn gesteld aan de toekenning van liquiditeitssteun aan Curaçao. Curaçao heeft op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) een beroep gedaan op (financiële en personele) bijstand van Nederland, 'gelet op de acute terugval in inkomsten van het Land als gevolg van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 in Curaçao'. Nederland heeft ingestemd met het bieden van begrotingssteun, waarbij deze steun in tranches wordt verleend waar voorwaarden aan verbonden zijn.
- De SER merkt op dat de 'inkorting arbeidsvoorwaarden' één van de generieke (aan alle drie de landen, te weten Aruba, Curaçao en Sint Maarten gestelde) voorwaarden betreft van de hiervoor genoemde voorwaarden die de Rijksministerraad (hierna: RMR) op 15 mei 2020 heeft gesteld aan het verlenen van de tweede tranche liquiditeitssteun en die als volgt luidt:
'Verlaging van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector (incl. overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting). Deze verlaging is op jaarbasis en heeft voor wat betreft het bruto maandsalaris als ondergrens het wettelijk minimumloon en geldt vanaf 1 juli 2020 tot nader order. Hierop wordt tevens geen indexering toegepast, eveneens tot nader order'.
Bij brief van 20 mei 2020 heeft de regering onvoorwaardelijk ingestemd met de gestelde voorwaarden.
- Bij brief van 14 augustus 2020 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt het volgende aangegeven:
'Het College financieel toezicht (Cft) concludeert in zijn advies dat Curaçao betekenisvolle stappen heeft gezet in de invulling van de overeengekomen voorwaarden, maar niettemin nog niet volledig heeft voldaan aan alle gestelde voorwaarden die zijn verbonden aan de tweede tranche liquiditeitssteun. Over de meeste voorwaarden zijn weliswaar besluiten genomen en deze besluiten worden uitgevoerd, maar deze dienen nog wettelijk te worden vastgelegd. Zo worden de salarissen van politici inmiddels al met 25% gekort, maar is de landsverordening waarmee dit wordt geformaliseerd nog in voorbereiding. Hetzelfde geldt voor de korting van 12,5% op het arbeidsvoorwaardenpakket van medewerkers in de (semi)publieke sector.'

De brief vervolgt met: 'De Rijksministerraad heeft daarom besloten dat Curaçao uiterlijk 1 september 2020 aanvullende informatie dient aan te leveren bij het Cft (en over de financiële sector bij Financiën), waarmee het land aantoont dat nu wel is voldaan aan alle gestelde voorwaarden'.

- De SER stelt vast dat de periode tussen de datum van aanbidding van onderhavig adviesverzoek aan de SER en tegelijkertijd aan de Raad van Advies (hierna: RvA) redelijkerwijs te kort is om de deadline van 1 september 2020 te kunnen halen; het wetgevingsproces inzake het ontwerp heeft nog een weg te gaan indien in ogenschouw wordt genomen dat de parlementaire fase nog moet aanvangen. Aangenomen mag daarom worden dat publicatie in het Publicatieblad redelijkerwijs niet per 1 september 2020 zal kunnen plaatsvinden.
- De SER heeft begrip voor de gevolgde werkwijze van een gelijktijdige aanbidding van de ontwerpplandsverordening aan de SER en aan de RvA, hoewel zoals reeds gesteld niet aannemelijk is dat de deadline van 1 september 2020 zal worden gehaald. De spoedeisendheid, die is ingegeven door de noodzaak om de in het ontwerp voorgestelde maatregelen zo snel mogelijk door te voeren teneinde in aanmerking te kunnen komen voor aanvullende liquiditeitssteun uit Nederland, rechtvaardigt naar het oordeel van de SER de gevolgde werkwijze in deze huidige zeer ernstige sociaaleconomische crisis en de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte.
- De SER constateert evenwel dat tussen de instemming van de regering met de gestelde voorwaarden op 20 mei 2020 en de datum van 20 augustus 2020 van aanbidding van het spoedadviesverzoek drie volle maanden liggen. De SER vraagt zich af of de verschillende stakeholders in dit proces wel in voldoende mate de urgentie, de noodzakelijkheid en het belang van het tijdig voldoen aan de voorwaarden hebben onderkend. Aan de andere kant kan de SER zich voorstellen dat het doorlopen van de verplichte wettelijke procedures, zoals het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (hierna: GOA), de nodige tijd in beslag neemt. De regering heeft deze procedure uiteindelijk geëscaleerd, waardoor van het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening GOA is afgeweken.
- Gelet op het zeer spoedeisende karakter van het adviesverzoek gelegen in de absolute noodzaak om liquiditeitssteun voor de periode juni tot en met september (en verder) te verkrijgen heeft de SER de reikwijdte van dit advies getracht te beperken tot voornamelijk opmerkingen van inhoudelijke aard.
- Kort samengevat beoogt de voorliggende ontwerpplandsverordening, zoals ook in de considerans tot uitdrukking wordt gebracht, concrete invulling te geven aan de door Nederland gestelde generieke voorwaarde van een verlaging van 12,5% op het totale arbeidsvoorwaardenpakket van alle medewerkers in de (semi)publieke sector van Curaçao, in aanvulling op hetgeen reeds in het Groeiakkoord is overeengekomen ten aanzien van uitgavenverlagende maatregelen gericht op het behalen van de normen voortvloeiend uit de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rft) (nullijn ambtenaren en trendvolgers; bevrozing van de bezoldigingen voor (wat betreft) de periode 2020-2023).
- Ingevolge de bij de ontwerpplandsverordening behorende Memorie van Toelichting (MvT) geldt bovengenoemde verlaging vanaf 1 januari 2021 en kan bij landsbesluit vervallen, met dien verstande dat de verplichting om de vakantie-uitkering op te bouwen per 1 juli 2020 wordt stopgezet. De regering heeft besloten om niet in te korten op het basissalaris van het personeel ter voorkoming van koopkrachtverlies en om de vooruitzichten op een pensioenopbouw niet aan te tasten. In plaats daarvan heeft zij bij de invulling van de hierboven genoemde generieke voorwaarde de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het basissalaris verandert niet;
- de vakantie-uitkering wordt vanaf 2021 tot 0% verlaagd;
- de toekenning van een verhoging van een loontrede wordt vanaf 2021 bevroren;
- het aantal vakantie-uren per jaar wordt verminderd met 24 vakantie-uren (ambtenaren en werknemers zullen gemiddeld 24 minder vakantie-uren hebben);
- de pensioenpremie blijft onveranderd;
- sociale premies blijven onveranderd (geen invloed op bedrijfsleven en gebaseerd op een 40-urige werkweek).

Volgens de MvT wordt door deze aanpassingen de 12,5% inkorting op de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en werknemers gerealiseerd.

- Naar het oordeel van de SER komt de ernst van de nog lang aanhoudende financieel-economische crisis en vooral de sociaaleconomische situatie waarin Curaçao zich bevindt niet goed tot uiting in de considerans van het ontwerp.

In het verlengde van het voorgaande is de SER van mening dat in de considerans de noodzaak van de maatregel niet uitsluitend gerelateerd dient te worden aan de voorwaarden die Nederland heeft gesteld aan liquiditeitssteun, maar dat de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van het nemen van maatregelen in het licht van de ernstige financiële en sociaaleconomische crisis in de considerans expliciet dient te worden opgenomen.

- Voorts vraagt de SER zich in alle ernst af waarom de regering zelf niet in een veel vroeger stadium en direct volgend op de maatregelen die zij in het belang van de volksgezondheid noodgedwongen heeft moeten nemen om de verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen, met vergaande maatregelen om de overheidsuitgaven sterk te verminderen, waaronder het ingrijpen in het arbeidsvoorwaardenpakket van ambtenaren, is gekomen. Het Overbruggings- en Hervormingsprogramma dat (pas) op 12 juni 2020 is opgesteld naar aanleiding van de COVID-19 crisis, had naar de mening van de SER onverwijld tot uitvoering gebracht moeten worden en reeds tot resultaten hebben moeten leiden, te meer daar het merendeel van de daarin opgenomen maatregelen al in het Groeiakkoord waren overeengekomen, waaronder de afkondiging van de 'nullijn ambtenaren en trendvolgers' in 2019.
- De SER wil hierbij echter wel benadrukken dat bepaalde essentiële onderdelen uit het Groeiakkoord niet konden worden uitgevoerd vanwege onder meer het uitblijven begin maart 2020, vlak voor de uitbraak van de Coronacrisis op Curaçao, van een positief advies van het Cft op de leningaanvraag van 31,5 miljoen gulden waar Curaçao half december 2019 om heeft gevraagd. Daarmee kwam ook de leenruimte die Nederland heeft beoogd in het kader van het Groeiakkoord op losse schroeven te staan. Ondanks het feit dat de Voortgangscommissie Groeiakkoord Den Haag gemeld heeft dat Curaçao aan alle afgesproken voorwaarden voldeed om in aanmerking te komen voor leningen uit Nederland om investeringen te doen in het kader van het Groeiakkoord, zette het Cft daar een streep onder.
- De SER merkt voorts op dat in de MvT onder 'Voorgeschiedenis' geen melding wordt gemaakt van de circulaire van de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: de minister) d.d.13 mei 2020 inzake opschorting uitbetaling loontrede 2020. Nu blijkt de bepalingen van het ontwerp de maatregelen eerst per 2021 in zullen gaan, volgt dat de wettelijke verplichting voor uitbetaling van de voor 2020 opgeschorte uitbetaling van de loontrede onverkort blijft bestaan. De SER dringt er dan ook bij de regering op aan om te onderzoeken of en in hoeverre de opschorting van de uitbetaling van de loontrede 2020 ongedaan kan worden gemaakt en welke stappen hiertoe noodzakelijk zijn.

- De generieke voorwaarde van 12,5% verlaging op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector is niet alleen ingegeven vanuit de financieel-economische noodzaak daartoe, maar is eveneens ingegeven door de solidariteitsgedachte met de werknemers in de private sector.
- Dat de onderhavige ontwerp-landsverordening niet van toepassing is op het personeel benoemd bij Koninklijk Besluit, waaronder de Procureur-Generaal, de Advocaat-Generaal, de Hoofdofficier van Justitie, de President, de Beheerraad en leden van het Hof en de Raad voor de Rechtshandhaving, doet naar het oordeel van de SER afbreuk aan het solidariteitsprincipe. De SER adviseert de regering haar standpunt in deze te heroverwegen.
- In de circulaire d.d. 16 juli 2020 aan ambtenaren en werknemers in de (semi)publieke sector inzake de '12,5% inkorting op arbeidsvoorwaarden' heeft de minister meegedeeld dat op jaarbasis 12,5 procent gekort zal worden op het totale arbeidsvoorwaardenpakket. In de motivering op dit besluit schrijft de minister dat de liquiditeitsprognoses aangeven dat de regering zonder liquiditeitssteun van de Koninkrijksregering 'al gauw niet zal kunnen voldoen aan onder meer het uitbetalen van salarissen'. Ook het verlenen van financiële hulp aan kwetsbare groepen in de samenleving, het beperken van de stijging van de werkloosheid en het bevorderen van economisch herstel zullen dan niet mogelijk zijn. 'De regering is naast werkgever ook hoeder van het algemeen belang.' De circulaire sluit af met: 'De regering doet een beroep op het solidariteitsgevoel van elke werknemer en rekent op begrip voor de genomen beslissing'.
Voor wat betreft het algemeen belang dat volgens de minister gediend is met de maatregel, is de SER van oordeel dat er inderdaad sprake is van een algemeen belang. De SER sluit zich tevens aan bij het advies van de RvA van 11 augustus 2020, waarin, zonder nog op de inhoud van de maatregel in te gaan, de Raad concludeert dat er sprake is van een zeer bijzonder geval, gebaseerd op zeer zwaarwegende gronden die ontleend zijn aan het algemeen belang, waardoor van het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken kan worden afgeweken.
- De inkorting op de arbeidsvoorwaarden met 12,5% voor alle ambtenaren en werknemers in de (semi)publieke sector beantwoordt naar het oordeel van de SER echter slechts in bepaalde mate aan het principe van onderlinge solidariteit.
- In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich af waarom de toelagen niet worden meegenomen in de korting van 12,5%. Toelagen, evenals overige emolumenten, maken volgens de SER deel uit van het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden. De minister verwijst in zijn brief zelf naar de voorwaarden zoals gesteld door de RMR, welke betrekking hebben op een korting op het *totale* arbeidsvoorwaardenpakket. De SER ziet geen reden om de toelagen en andere emolumenten uit te sluiten van het totale arbeidsvoorwaardenpakket. De redenering van de minister dat de groep met toelagen e.d. zwaarder getroffen wordt dan andere groepen (zonder toelagen) kan ook omgekeerd worden: de groep met toelagen en andere emolumenten wordt juist bevoordeeld omdat zij niet geraakt worden in hun extra inkomen. Daarbij komt dat de groep met toelagen vooral de hogere inkomens betreft, waardoor de 12,5% korting zoals nu voorgesteld, nóg minder zwaar drukt op hun totale inkomen. Van de solidariteitsgedachte wordt op deze wijze sterk afgeweken.
- Hoewel de totale besparing van de inkorting op het arbeidsvoorwaardenpakket substantieel is, staat dit in geen verhouding tot de inkomensdalingen van veel werkgevers, werknemers, flexwerkers, en ZZP'ers in de private sector als gevolg van de COVID-19 crisis, die bovendien niet verzekerd zijn

van baan- en inkomensbehoud. De bijgestelde verwachte krimp van de economie van 20,4% is hiervan een indicatie. Vanuit dit perspectief beschouwd acht de SER de 12,5% inkorting van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en werknemers in de (semi)publieke sector relatief gezien zeer beperkt.

- De SER vraagt zich tevens af of deze besparing voldoet aan de voorwaarde: 'Verlaging van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector (incl. overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting).' Namelijk niet is toegelicht hoe de grondslag voor de berekening is samengesteld en hoe deze zich verhoudt tot de totale waarde van het pakket van arbeidsvoorwaarden; ook is niet uiteengezet hoe gekomen is tot de totalen van iedere post besparingen en wat daar precies onder valt. Voor de berekening van de 12,5% inkorting wordt (blijkbaar) de som van de bruto (basis)salarissen, lonen en bezoldigingen als grondslag gehanteerd en niet het 'totale pakket arbeidsvoorwaarden'; met andere woorden: toelages, waaronder vakantietoelages, overwerk en andere in waarde uit te drukken emolumenten, waaronder de loontrede van ambtenaren, vallen niet onder de grondslag, terwijl deze wel degelijk tot het totale pakket arbeidsvoorwaarden behoren. Dit houdt in dat de waarde van het pakket arbeidsvoorwaarden (aanmerkelijk) hoger ligt dan de gehanteerde grondslag. Wordt bijvoorbeeld de vakantietoelage wel in de grondslag opgenomen alsmede 'Overige Uitgaven Salarissen & Lonen' dan daalt het percentage naar 11,2; wanneer ook de kindertoelage wordt meegerekend in de grondslag dan daalt het percentage naar 11,1; worden de loontrede en de lumpsum meegenomen in de grondslag dan betreft de 'inkorting' 10 procent.
- Tevens constateert de SER dat de waarde van het arbeidsvoorwaardenpakket van verschillende categorieën werknemers niet zijn opgenomen in de grondslag, zoals personeel benoemd bij Koninklijk Besluit en 'arbeidscontractanten werkzaam voor een ministerie, een staatsorgaan, de hoogste leidinggevende van een staatsorgaan, de directeur, het bestuur, of het personeel van een overheid gelieerde entiteit. De SER merkt hierbij op dat aangenomen mag worden dat het hier gaat om personeelskosten die vanwege de aard van de functie gemiddeld genomen hoger liggen dan die van de categorie die in de grondslag is opgenomen. Dit betekent dat indien de desbetreffende personeelskosten wél worden meegerekend de 'relatieve zwaarte' van deze personeelskosten ervoor zorgt dat het 'besparingspercentage' (verder) daalt.
- De SER concludeert op grond van zijn analyse dat de maatregel zoals voorgelegd niet zal leiden tot de afgesproken verlaging van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector. Ook is de ingangsdatum van de maatregel niet conform het vereiste in de generieke voorwaarde.
- Wellicht ten overvloede merkt de SER op dat de vermindering van het aantal vakantie-uren geen kostenbesparing oplevert in de zin van minder overheidsuitgaven, tenzij de extra werkdagen die deze vermindering genereert wordt omgezet in minder personeel, hetgeen echter nergens in de MvT wordt vermeld.
- Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat deze landsverordening in werking treedt met ingang van 1 januari 2021 en vervalt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.
De SER realiseert zich dat de effecten van de COVID-19 crisis op de sociaaleconomische en financiële situatie van het Land langdurig en ingrijpend zullen zijn en dat het niet mogelijk is om nu al een eindtermijn voor de regeling vast te stellen. De SER voorziet echter, mede hierdoor, ook een mogelijk scenario dat deze landsverordening niet (op afzienbare termijn) wordt ingetrokken.

De SER geeft de regering in overweging om de criteria voor de monitoring van de landsverordening en van de economische en financiële situatie van het Land van tevoren vast te stellen, en daarbij tevens aan te geven op welke momenten de monitoring zal plaatsvinden en door en aan wie gerapporteerd wordt. De SER geeft de regering in dit verband in ieder geval in overweging om jaarlijks aan de Staten te rapporteren.

- In het verlengde hiervan en in het kader van een goed functionerende overheid acht de SER het van belang dat de nieuwe salarisstructuur en het systeem van beoordeling met remuneratie, zoals besproken in het CGOA, spoedig in werking treedt. Zolang onderhavig voorgestelde regeling in werking is zal er geen verhoging van salaris plaatsvinden, echter de beoordeling heeft dan wel al plaatsgevonden en kan tot toekomstige beloning leiden, of, in het geval van niet functioneren, afvloeiing van de medewerker. Een functionerings- en beoordelingssysteem is één van de voorwaarden voor een efficiënt en effectief overheidsapparaat, te weten een overheidsapparaat dat productief, beheersbaar en betaalbaar moet zijn, met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening.
- In de MvT wordt gesteld dat: 'Een belangrijke doelstelling van de regering is om niet in te korten op het basissalaris van het personeel. Hierdoor wordt de koopkracht niet verminderd en worden de vooruitzichten op een pensioenopbouw niet aangetast.'
Dat de koopkracht niet wordt verminderd, geeft volgens de SER niet een juiste voorstelling van zaken. Immers, allereerst vermindert de koopkracht van personeel vanwege het stopzetten van de opbouw en uitbetaling van de vakantie-uitkering van 6% van het brutosalaris. Daarnaast vindt geen indexering (meer) plaats, hetgeen betekent dat bij inflatie de reële koopkracht daalt. Deze reële koopkrachtdaling zal in combinatie met de neiging van consumenten om minder te besteden in onzekere tijden, leiden tot een afnemende vraag naar goederen en diensten. In die zin is de bezuinigingsmaatregel procyclisch en versterkt het de economische neergang en de werkloosheid.
Daar staat tegenover dat deze bezuinigingsmaatregel in combinatie met het voldoen aan de andere voorwaarden voor steun vanuit Nederland, toegang geeft tot liquiditeitssteun, die anticyclische effecten op de economie heeft. Immers, niet alleen draagt deze liquiditeitssteun bij aan het verminderen van de inkomensterugval van werknemers in de private sector middels de loonkostensubsidie, ZZP'ers, flexwerkers en onderstandstrekkingen middels andere COVID-19 steunmaatregelen, maar draagt het ook bij aan het kunnen voldoen van verplichtingen aan derden in de private en publieke sector om een minimaal voorzieningenniveau in stand te houden.
- De liquiditeitssteun is (vooralsnog) in de vorm van leningen verstrekt, waarvan er tot nog toe twee tranches zijn overgemaakt. Deze leningen zijn zowel op korte als middellange termijn noodzakelijk om de omvangrijke en naar verwachting nog geruime tijd durende negatieve sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19 crisis te beperken door middel van stimulerings- en hulpmaatregelen. Daarnaast zal een deel van de financiële steun van Nederland nodig zijn om de noodzakelijke structurele hervormingen te financieren, om investeringen in de economie te faciliteren en om gedurende langere tijd het omvangrijke verlies aan belastinginkomsten als gevolg van de diepe economische crisis te compenseren. Daar het leningen betreft zal er sprake zijn van een ongekend snelle toename van een op termijn onhoudbare staatsschuld, zeker in verhouding tot het Bruto Binnenlands Product (BBP).
Ook zullen de leningen leiden tot een sterke verhoging van de buitenlandse schuldpositie van de monetaire unie, hetgeen de betalingsbalans in de toekomst onder druk zal zetten. Anderzijds dragen de leningen en de humanitaire hulp op korte termijn bij aan een gunstiger betalingsbalanspositie, aangezien de tranches liquiditeitssteun en de hulp in Amerikaanse dollars worden overgemaakt. Dit heeft in de afgelopen maanden mede bijgedragen aan minder druk op de vaste wisselkoers tussen de gulden en de Amerikaans dollar.

- Tegelijkertijd is vooralsnog de omvang van de toekomstige steun vanuit Nederland onzeker, alsmede de bestemming hiervan en de vorm (lening versus gift). Deze onzekerheid is evenwel niet bevorderlijk voor het investeringsklimaat.
- Zoals de SER ook in eerdere adviezen heeft aangegeven, onderschrijft de SER de noodzaak van fundamentele structurele hervormingen, gelet op de structurele financiële, macro-economische en sociaaleconomische onevenwichtigheden. Deze hervormingen zijn randvoorwaardelijk voor duurzaam economisch herstel.
- Tot slot: op grond van de in onderhavig advies weergegeven bevindingen dient naar het oordeel van de SER de maatregel om meerdere redenen te worden herzien. De SER adviseert de regering de maatregel te heroverwegen en daarbij de opmerkingen die de SER heeft gemaakt, met name die met betrekking tot onderlinge solidariteit, te betrekken.

1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft op 20 augustus 2020 een spoedadviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers betreffende de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf het kalenderjaar 2020 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020) (zaaknummers 2020/023999 en 2020/025535; ref.nr. 120/2020-SER) (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp).

De considerans van de ontwerplandsverordening bevat de volgende overwegingen:

- dat de COVID-19 pandemie een financieel-economische crisis op Curaçao heeft veroorzaakt;
- dat de regering van Curaçao in verband hiermee de Rijksministerraad heeft verzocht voor toepassing van artikel 25 van de Rijkswet financieel toezicht op de begroting voor het dienstjaar 2020 en dit verzoek is ingewilligd;
- dat de regering een beroep op begrotingssteun heeft gedaan op Nederland in het kader van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk, gelet op de acute terugval in inkomsten van het Land als gevolg van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 in Curaçao;
- dat Nederland heeft ingestemd met het bieden van begrotingssteun en dat deze steun wordt verleend in tranches waar voorwaarden aan zijn verbonden;
- dat één van de voorwaarden verbonden aan de begrotingssteun is, dat het totale pakket arbeidsvoorwaarden van het personeel werkzaam in openbare dienst met 12,5% moet worden gekort, en dat deze voorwaarden ook betrekking hebben op aan de overheid gelieerde entiteiten, ongeacht de aard van dit verband, en het daartoe noodzakelijk is de directeur, het bestuur, dan wel het personeel van een aan de overheid gelieerde entiteit naast het niet toekennen van verhoging van bezoldiging ook op andere arbeidsvoorwaarden in te korten om het totaal van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van die entiteiten te behalen;
- dat in verband met de financieel-economische situatie, waarin Curaçao zich bevindt het wenselijk is dat vanaf het begrotingsjaar 2021 geen verhoging van de bezoldiging wordt toegekend;
- dat het ook noodzakelijk is vanaf het kalenderjaar 2021 ten aanzien van artikelen 8, 17, 21, 22 en 24 van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren en artikelen 7, 16 en 17 van de Regeling Vakantie Vrijstelling van Dienst Werknemers een afwijkende voorziening te treffen;
- dat de voorwaarden gesteld aan de begrotingssteun ook betrekking hebben op aan de overheid gelieerde entiteiten, ongeacht de aard van dit verband, en het daartoe noodzakelijk is voor de directeur, het bestuur, dan wel het personeel van een aan de overheid gelieerde entiteit naast het niet toekennen van verhoging van bezoldiging ook op andere arbeidsvoorwaarden in te korten om het totaal van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van die entiteiten te behalen;
- dat het in verband hiermee noodzakelijk is gebleken om wijzigingen in de wetgeving dan wel in overeenkomsten, besluiten of reglementen waarin deze arbeidsvoorwaarden zijn geregeld door te voeren;

- dat ingevolge artikel 10¹ van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken², binnen het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, bestaande uit de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening en de Centrale Commissie onder leiding van de voorzitter, overleg moet worden gevoerd inzake alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid is gevoerd;
- dat ingevolge het gevoerde overleg binnen het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, tussen partijen geen overeenstemming is bereikt;
- dat toepassing is gegeven aan artikel 10, zesde lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, om deze landsverordening tot stand te brengen.

Voor de inhoud van de artikelen wordt korthedshalve verwezen naar onderhavig ontwerp.

¹ Correctie SER: Dit moet zijn artikel 4 van de desbetreffende Landsverordening.

² P.B.2008, no. 70.

2. Standpunt van de SER

2.1 Spoedbehandeling adviesaanvraag te rechtvaardigen gezien precaire liquiditeitspositie Land

Bij besluit van 19 augustus 2020 (zaaknummer 2020/023999 en 2020/025535) heeft de Raad van Ministers (hierna: RvM) ingestemd met aanbidding van onderhavige ontwerplandsverordening aan de SER ter fine van spoedadvies. Tevens is ingestemd met gelijktijdige aanbidding van het ontwerp aan de Raad van Advies (hierna: RvA).

In voornoemd besluit van de RvM is opgenomen dat het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de vastlegging van de arbeidsvoorwaarden de nodige spoed vereist, 'e.e.a. conform het advies d.d. 19 augustus 2020 (zaaknummer 2020/023999) van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ) en het advies d.d. 19 augustus 2020 (zaaknummer 2020/023999) van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer'.

In de slotparagraaf van vorengenoemd advies van WJZ staat: 'Ik geef u verder in overweging om het concept aan de Sociaal Economische Raad (SER) aan te bieden voor advies. Het advies van de SER is wenselijk om de sociaal economische gevolgen van dit voorstel in kaart te brengen. Hoewel de SER eerder dan de RvA, die het³ hoogste en laatste adviesorgaan is, gehoord moet worden, zal het advies van de SER vanwege de nodige spoed om deze nieuwe voorwaarden vast te leggen, niet afgewacht kunnen worden voor behandeling door de RvA.'

In bovenstaand advies wordt gesproken over 'de nodige spoed om deze nieuwe voorwaarden vast te leggen'. De voorwaarden waaraan hier wordt gerefereerd betreffen voorwaarden die door Nederland zijn gesteld aan de toekenning van liquiditeitssteun aan Curaçao. Zoals in de considerans wordt gesteld heeft Curaçao op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) een beroep gedaan op (financiële en personele) bijstand van Nederland, 'gelet op de acute terugval in inkomsten van het Land als gevolg van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 in Curaçao'. In de considerans wordt eveneens gesteld dat Nederland heeft ingestemd met het bieden van begrotingssteun en dat deze steun in tranches wordt verleend waar voorwaarden aan verbonden zijn.

De SER merkt in dit verband op dat de hiervoor genoemde voorwaarde één van de generieke voorwaarden is die de Rijksministerraad (hierna: RMR) op 15 mei 2020 heeft gesteld aan het verlenen van de tweede tranche liquiditeitssteun en die als volgt luidt:

'Verlaging van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector (incl. overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting). Deze verlaging is op jaarbasis en heeft voor wat betreft het bruto maandsalaris als ondergrens het wettelijk minimumloon en geldt vanaf 1 juli 2020 tot nader order. Hierop wordt tevens geen indexering toegepast, eveneens tot nader order'.⁴

³ 'de' is gecorrigeerd in 'het'.

⁴ P. 4, onder punt II, van de bijlage bij het Aanbiedingsformulier voor Rijksministerraad van 13 mei 2020.

Bij brief van 20 mei 2020 heeft de regering onvoorwaardelijk⁵ ingestemd met de gestelde voorwaarden De liquiditeitssteun die in twee tranches door Nederland aan Curaçao zijn verstrekt, bedraagt NAf. 381,7 miljoen⁶ en betreft de periode tot en met juni 2020. Om in aanmerking te kunnen komen voor de derde tranche voor de periode juli tot en met september 2020 (en daaropvolgende tranches) dient Curaçao niet alleen te hebben voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de tweede tranche, maar eveneens aan additionele voorwaarden, zoals voorgelegd 'in een samenhangend pakket in de RMR van 10 juli 2020'.⁷ In deze RMR werd echter geconstateerd dat Curaçao 'niet heeft kunnen aantonen dat zij per 1 juli 2020 aan de gestelde voorwaarden heeft voldaan'. 'Een derde tranche liquiditeitssteun wordt daarom thans niet verstrekt. Curaçao krijgt tot 15 juli 2020 de gelegenheid om alle informatie te leveren aan het Cft⁸ om aan te tonen dat is voldaan aan de gestelde voorwaarden.'

Bij brief van 14 augustus 2020 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk 2020-0000474105) wordt het volgende aangegeven: 'Het Cft concludeert in zijn advies dat Curaçao betekenisvolle stappen heeft gezet in de invulling van de overeengekomen voorwaarden, maar niettemin nog niet volledig heeft voldaan aan alle gestelde voorwaarden die zijn verbonden aan de tweede tranche liquiditeitssteun. Over de meeste voorwaarden zijn weliswaar besluiten genomen en deze besluiten worden uitgevoerd, maar deze dienen nog wettelijk te worden vastgelegd. Zo worden de salarissen van politici inmiddels al met 25% gekort, maar is de landsverordening waarmee dit wordt geformaliseerd nog in voorbereiding. Hetzelfde geldt voor de korting van 12,5% op het arbeidsvoorwaardenpakket van medewerkers in de (semi)publieke sector'. De brief vervolgt met:

'De Rijksministerraad heeft daarom besloten dat Curaçao uiterlijk 1 september 2020 aanvullende informatie dient aan te leveren bij het Cft (en over de financiële sector bij Financiën), waarmee het land aantoont dat nu wel is voldaan aan⁹ alle gestelde voorwaarden'.

De SER stelt echter vast dat de periode tussen de datum van aanbidding van onderhavig adviesverzoek aan de SER en tegelijkertijd aan de RvA redelijkerwijs te kort is om de deadline van 1 september 2020 te kunnen halen; het wetgevingsproces inzake het ontwerp heeft nog een weg te gaan indien in ogenschouw wordt genomen dat de parlementaire fase nog moet aanvangen. Aangenomen mag daarom worden dat publicatie in het Publicatieblad redelijkerwijs niet per 1 september 2020 zal kunnen plaatsvinden.

Vanuit het hierboven geschetste perspectief heeft de SER enigszins begrip voor de gevolgde werkwijze van een gelijktijdige aanbidding van de ontwerp-landsverordening aan de SER en aan de RvA, hoewel zoals reeds gesteld niet aannemelijk is dat de deadline van 1 september 2020 zal worden gehaald. De spoedeisendheid, die is ingegeven door de noodzaak om de in het ontwerp voorgestelde maatregelen zo snel mogelijk door te voeren teneinde in aanmerking te kunnen komen voor aanvullende liquiditeitssteun uit Nederland, rechtvaardigt naar het oordeel van de SER de gevolgde werkwijze in deze huidige zeer ernstige sociaaleconomische crisis en de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte.

⁵ Brief van de Minister-president van Curaçao d.d. 20 mei 2020 met zaaknummer 2020/015055, Antwoord op de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de RMR betreffende Advies 2e tranche liquiditeitssteun; Zie ook de brief van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao, namens de regering van Curaçao, aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, d.d. 20 mei 2020, no.20K/GM/11042/a.

⁶ Ministerie van Financiën, Financieel Management Rapportage en Uitvoeringsrapportage 2de kwartaal 2020, juni 2020 Curaçao, p.16.

⁷ Brief d.d. 10 juli 2020 met kenmerk 2020-0000418140.

⁸ SER: College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna Cft).

⁹ SER: toegevoegd 'aan'.

Niettemin staande het voorgaande vraagt de SER zich in alle ernst af waarom de regering zelf niet in een veel vroeger stadium en direct volgend op de maatregelen die zij in het belang van de volksgezondheid noodgedwongen heeft moeten nemen om de verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen, met vergaande maatregelen om de overheidsuitgaven sterk te verminderen, waaronder het ingrijpen in het arbeidsvoorwaardenpakket van ambtenaren, is gekomen. Het Overbruggings- en Hervormingsprogramma dat (pas) op 12 juni 2020 is opgesteld naar aanleiding van de COVID-19 crisis, had naar de mening van de SER onverwijld tot uitvoering gebracht moeten worden en reeds tot resultaten hebben moeten leiden, te meer daar het merendeel van de daarin opgenomen maatregelen al in het Groeiakkoord¹⁰ waren overeengekomen, waaronder de afkondiging van de 'nullijn ambtenaren en trendvolgers' in 2019.

De SER wil hierbij echter wel benadrukken dat bepaalde essentiële onderdelen uit het Groeiakkoord niet konden worden uitgevoerd vanwege onder meer het uitblijven begin maart 2020, vlak voor de uitbraak van de Coronacrisis op Curaçao, van een positief advies van het Cft op de leningaanvraag van 31,5 miljoen gulden waar Curaçao half december 2019 om heeft gevraagd. Daarmee kwam ook de leenruimte die Nederland heeft beoogd in het kader van het Groeiakkoord op losse schroeven te staan.

Ondanks het feit dat de Voortgangscommissie Groeiakkoord Den Haag gemeld heeft dat Curaçao aan alle afgesproken voorwaarden voldeed om in aanmerking te komen voor leningen uit Nederland om investeringen te doen in het kader van het Groeiakkoord, zette het Cft daar een streep onder.¹¹

2.2 Urgentie versus de verplichting om wettelijke procedures te doorlopen

De SER constateert evenwel dat tussen de instemming van de regering met de gestelde voorwaarden op 20 mei 2020 en de datum van 20 augustus 2020 van aanbidding van het spoedadviesverzoek drie volle maanden liggen. Hoewel de SER van oordeel is dat de eerste termijn van 1 juli 2020 in alle gevallen voor het te doorlopen wetgevingsproces binnen de Curaçaose wettelijke context onrealistisch was en derhalve ex ante al niet haalbaar kon worden geacht, vraagt hij zich af of de verschillende stakeholders in dit proces wel in voldoende mate de urgentie, de noodzakelijkheid en het belang van het tijdig voldoen aan de voorwaarden hebben onderkend. Ongetwijfeld hebben belangen van de verschillende betrokken stakeholders hierin een rol gespeeld, waaronder belangen die in essentie raken aan democratische grondbeginselen en de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Aan de andere kant kan de SER zich voorstellen dat het doorlopen van de verplichte wettelijke procedures, zoals het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening Georganiseerd Overleg (hierna: GOA) in Ambtenarenzaken, de nodige tijd in beslag neemt. De regering heeft deze procedure uiteindelijk geëscaleerd, waardoor van het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening GOA is afgeweken (zie ook paragraaf 2.5.2).

Gelet op het zeer spoedeisende karakter van het adviesverzoek gelegen in de absolute noodzaak om liquiditeitssteun voor de periode juni tot en met september (en verder) te verkrijgen heeft de SER de reikwijdte van dit advies getracht te beperken tot voornamelijk opmerkingen van inhoudelijke aard.

2.3 Strekking van het ontwerp

Kort samengevat beoogt de voorliggende ontwerp-landsverordening, zoals ook in de considerans tot uitdrukking wordt gebracht, concrete invulling te geven aan de door Nederland gestelde generieke voorwaarde van een verlaging van 12,5% op het totale arbeidsvoorwaardenpakket van alle medewerkers

¹⁰ Groeiakkoord, Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao. Het Groeiakkoord is op 12 juli 2019 overeengekomen tussen de regering van Curaçao en de regering van Nederland. Het kader stellend beleidsdocument 'Groei-strategie Curaçao Integraal & Samen (oktober 2018) ligt hieraan ten grondslag.

¹¹ <https://knipselkrant-curaçao.com/curacao-nu-cft-schiet-30-miljoen-leningendroom-van-curaçao-aan-flarden/>

in de (semi)publieke sector van Curaçao, in aanvulling op hetgeen reeds in het Groeiakkoord is overeengekomen ten aanzien van uitgavenverlagende maatregelen gericht op het behalen van de normen voortvloeiend uit de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rft) (nullijn ambtenaren en trendvolgers; bevroering van de bezoldigingen voor (wat betreft) de periode 2020-2023).

Ingevolge het algemene deel van de bij de ontwerp-landsverordening behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) geldt bovengenoemde verlaging vanaf 1 januari 2021 en kan bij landsbesluit vervallen, met dien verstande dat de verplichting om de vakantie-uitkering op te bouwen per 1 juli 2020 wordt stopgezet.

De regering heeft blijkens de MvT besloten om niet in te korten op het basissalaris van het personeel ter voorkoming van koopkrachtverlies en om de vooruitzichten op een pensioenopbouw niet aan te tasten. In plaats daarvan heeft zij bij de invulling van de hierboven genoemde generieke voorwaarde de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het basissalaris verandert niet;
- de vakantie-uitkering wordt vanaf 2021 tot 0% verlaagd;
- de toekenning van een verhoging van een loontrede wordt vanaf 2021 bevroren;
- het aantal vakantie-uren per jaar wordt verminderd met 24 vakantie-uren (ambtenaren en werknemers zullen gemiddeld 24 minder vakantie-uren hebben);
- de pensioenpremie blijft onveranderd;
- sociale premies blijven onveranderd (geen invloed op bedrijfsleven en gebaseerd op een 40-urige werkweek).

De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en werknemers zijn wettelijk geregeld met uitzondering van de lumpsum van 3% alsmede de indexeringsregeling. De 12,5% inkorting heeft in verband daarmee geleid tot het doorvoeren van bijzondere bepalingen tot afwijking van de regelingen waarin deze arbeidsvoorwaarden zijn neergelegd.

Volgens de bij het onderhavige ontwerp behorende MvT gaat het om de volgende regelingen:

- voor wat betreft de vakantie-uitkering de artikelen 21 en 22 van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren¹² en de artikelen 16 en 17 van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Werknemers¹³;
- voor wat betreft de vakantie-uren, de artikelen 8, eerste lid en 17, eerste lid, van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren en artikel 7, eerste en tweede lid van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Werknemers;
- het Bezoldigingslandsbesluit 1998 en andere bezoldigingsregelingen waarin arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren en werknemers zijn geregeld, waaronder het Besluit Rechtspositie Korps Politie Nederlandse Antillen 2000.

Volgens de MvT wordt door deze aanpassingen de 12,5% inkorting op de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en werknemers gerealiseerd.

De MvT vervolgt met: 'de arbeidsvoorwaarden van arbeidscontractanten bij ministeries, de staatsorganen, de leidinggevende van staatsorganen, de directeur, het bestuur, en het personeel van overheid gelieerde entiteiten zijn niet wettelijk geregeld dan wel zijn niet alle regelingen¹⁴ die voor ambtenaren gelden voor deze groep van toepassing. De arbeidsvoorwaarden van deze groep zijn

¹² P.B. 1969, no. 44.

¹³ P.B. 1971, no. 85.

¹⁴ 'regeling' is gecorrigeerd in 'regelingen'.

vastgesteld bij overeenkomsten (zowel collectieve arbeidsovereenkomsten als individuele arbeidsovereenkomsten en ten aanzien van de directeur(en) c.q. het bestuur overeenkomsten van opdracht) dan wel reglementen. De overheid heeft geen zicht op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van deze groep. Naar aanleiding hiervan zullen de hoogste leidinggevende, de directeuren dan wel het bestuur zorg moeten dragen dat een vermindering van het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden van 12,5% wordt bereikt door de inkorting op het totale pakket’.

Verder wordt in het algemene deel van de MvT opgemerkt dat ‘deze landsverordening niet van toepassing is op het personeel benoemd bij Koninklijk Besluit, waaronder de Procureur-Generaal, de Advocaat-Generaal, de Hoofdofficier van Justitie, de President, de Beheerraad en leden van het Hof, de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: RvR). Reden hiervoor is dat de landen krachtens de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie bijdragen in de bekostiging van de kosten van deze organisaties, waaronder personeelskosten, van OM, RvR en voor het Hof ook Aruba. De regering zal in gesprek moeten treden met de andere landen om de inkorting te bewerkstelligen voor deze groep’.

Tevens wordt in de MvT gesteld: ‘de inkorting krachtens deze landsverordening laat onverlet de toepassing van het bepaalde in het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2020, no. 50 en de ministeriële beschikking van de 13^{de} mei 2020 ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51)’.

Voorts wordt in het algemene deel van de MvT aangegeven dat de Minister van Financiën en de minister die het aangaat een belangrijke rol in deze hebben en hun taak conform artikel 41, zesde lid, van de Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao naar behoren zullen vervullen ‘ten einde de nodige informatie te verzamelen voor een doelmatige uitvoering van deze landsverordening’.

De inkortingen zullen, aldus de MvT, worden bekendgemaakt in afzonderlijke ministeriële beschikkingen; deze ontwerplandsverordening biedt hiervoor de wettelijke grondslag. ‘Het gaat om het verschil in percentage tussen de niet-toekenning van verhoging van bezoldiging en de 12,5%.’

In het algemene deel van de MvT wordt voorts uiteengezet op welke gronden de in de landsverordening voorgestane en vervatte inkortingen naar vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) naar de mening van de regering een gerechtvaardigde inmenging vormen op het door het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de fundamentele Rechten en Vrijheden van de Mens (EVRM) gegarandeerde eigendomsrecht.

Tot slot wordt in het algemene deel van de MvT verwezen naar het verloop van het arbeidsvoorwaardenoverleg in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) dat niet geleid heeft tot overeenstemming tussen ‘de regering en de overheidsvakbonden¹⁵ over de door de regering voorgestelde scenario’s’ ten aanzien van de 12,5% inkorting. Daarop volgend is de Raad van Advies door de regering op 14 juli 2020 benaderd die op 12 augustus 2020 een positief oordeel gaf ‘aan het verzoek van de regering om van het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken af te wijken’.¹⁶

2.4 Sociaaleconomische crisis

De SER merkt op dat het gestelde in de eerste overweging van de considerans van de onderhavige ontwerplandsverordening vanuit een te beperkt perspectief is geformuleerd. De COVID-19 pandemie

¹⁵ Noot SER: in plaats van ‘vakbonden’ wordt hier voor alle duidelijkheid geschreven ‘overheidsvakbonden’.

¹⁶ Noot SER: P.B. 2008, no. 70.

heeft niet alleen geleid tot een verdere verslechtering van de financieel-economische situatie waarin Curaçao al jaren verkeert, maar bovenal de reeds omvangrijke sociaaleconomische crisis¹⁷ in buitengewoon ernstige mate verergerd.

Hoewel recente data ontbreekt, uit de ernst van de sociaaleconomische impact van de COVID-19 crisis zich onder meer in het volgende: vele bedrijfstakken zijn flink getroffen, met name in de handel, toerisme, horeca, cultuur en recreatie, vervoer en zakelijke dienstverlening, met als gevolg een recorddaling van het aantal banen (zowel werknemers als zelfstandigen), diepe armoede en honger, 10.000 huishoudens die voedselhulp ontvangen, en een stijging in het aantal aanvragen voor bijstandsuitkering en loonsubsidies. De impact van de COVID-19 crisis betekent voor de overheidsfinanciën een acute en forse daling van de belasting- en premieontvangsten, hetgeen de al vóór de COVID-19 crisis bestaande preciaire overheidsfinanciën dusdanig heeft verslechterd dat zonder liquiditeitssteun de overheid niet in staat is aan haar verplichtingen naar derden te voldoen en een minimaal voorzieningenniveau aan haar burgers te garanderen.

Ook de sociale fondsen hebben te maken met de gevolgen van de COVID-19 crisis. Premie-inkomsten voor de ziekteverzekeringen alsmede voor het AOV dalen fors, terwijl de zorguitgaven stijgen. De Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) voorziet voor 2020 een tekort van NAf. 135,4 miljoen¹⁸

Naar het oordeel van de SER komt de ernst van de nog lang aanhoudende financieel-economische crisis en vooral de sociaaleconomische situatie waarin Curaçao zich bevindt door de COVID-19 crisis niet goed tot uiting in de considerans van het ontwerp.

In het verlengde van het voorgaande is de SER van mening dat in de considerans de noodzaak van de maatregel niet uitsluitend gerelateerd dient te worden aan de voorwaarden die Nederland heeft gesteld aan liquiditeitssteun, maar ook aan het Groeiakkoord en de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van het nemen van maatregelen in het licht van de ernstige financiële en sociaaleconomische crisis.

Met betrekking tot de mogelijke sociaaleconomische gevolgen van de maatregel plaatst de SER de volgende opmerkingen.

In de MvT wordt gesteld¹⁹: 'Een belangrijke doelstelling van de regering is om niet in te korten op het basissalaris van het personeel. Hierdoor wordt de koopkracht niet verminderd en worden de vooruitzichten op een pensioenopbouw niet aangetast'. Dat de koopkracht niet wordt verminderd, geeft volgens de SER niet een juiste voorstelling van zaken. Immers, allereerst vermindert de koopkracht van personeel vanwege het stopzetten van de opbouw en uitbetaling van de vakantie-uitkering van 6% van het bruto salaris. Daarnaast vindt geen indexering (meer) plaats, hetgeen betekent dat bij inflatie de reële koopkracht daalt.²⁰ Deze reële koopkrachtdaling zal in combinatie met de neiging van consumenten om minder te besteden in onzekere tijden, leiden tot een afnemende vraag naar goederen en diensten. Daarbij komt dat de maatregel een relatief groot aandeel van de beroepsbevolking betreft. De bezuinigingsmaatregel levert een besparing

¹⁷ Na de aanhoudende en toenemende krimp van de economie in reële termen (2016, -1,0%; 2017, -1,7%; 2017, -2,2%) vormt 2019 het dieptepunt met een krimp van 3,4% (van het bruto binnenlands product) ten opzichte van 2018, en een werkloosheid van 21,2% van de beroepsbevolking in 2019. www.cbs.cw.

¹⁸ SVB, Ontwikkelingen SVB, Raad van Toezicht en Advies, 26 augustus 2020.

¹⁹ Pagina 2, laatste paragraaf, van de MvT.

²⁰ Tot op heden was er sprake van geconditioneerde en niet volledige indexering van de salarissen, waarbij alleen indexering plaatsvond wanneer het CPI boven een bepaald percentage uitkwam, waarbij de inflatiecorrectie vervolgens 70% van het CPI bedroeg. In die zin was er altijd al sprake van koopkrachtverlies bij een gelijkblijvend salaris.

op van naar schatting NAf. 32 miljoen op jaarbasis (2021).²¹ In die zin is de bezuinigingsmaatregel procyclisch en versterkt het de economische neergang en de werkloosheid.

Daar staat tegenover dat deze bezuinigingsmaatregel in combinatie met het voldoen aan de andere voorwaarden voor steun vanuit Nederland, toegang geeft tot liquiditeitssteun, die anticyclische effecten op de economie heeft. Immers, niet alleen draagt deze liquiditeitssteun bij aan het verminderen van de inkomenssterugval van werknemers in de private sector middels de loonkostensubsidie, ZZP'ers, flexwerkers en onderstandstrekkingen middels andere COVID-19 steunmaatregelen, maar draagt het ook bij aan het kunnen voldoen van verplichtingen aan derden in de private en publieke sector om een minimaal voorzieningenniveau in stand te houden, zoals leveranciers van de overheid, vastgoedeigenaren, en uitvoerders van overheidswerken.

De liquiditeitssteun is (vooralsnog) in de vorm van leningen verstrekt, waarvan er tot nog toe twee tranches zijn overgemaakt. Deze leningen zijn niet alleen op korte termijn, maar ook op middellange termijn noodzakelijk om de omvangrijke en naar verwachting nog geruime tijd durende negatieve sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19 crisis te beperken door middel van stimulerings- en hulpmaatregelen, waaronder loonsubsidies voor bedrijven en inkomenssteun voor de zwaarst getroffen groepen in de samenleving. Daarnaast zal een deel van de financiële steun van Nederland nodig zijn om de noodzakelijke structurele hervormingen te financieren, om investeringen in de economie te faciliteren en om gedurende langere tijd het omvangrijke verlies aan belastinginkomsten als gevolg van de diepe economische crisis te compenseren. Daar het leningen betreft zal er sprake zijn van een ongekend snelle toename van een op termijn onhoudbare staatsschuld, zeker in verhouding tot het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat immers op een aanzienlijk lager niveau zal komen te liggen met een verwachte krimp voor 2020 van 20,4% en een verwachte groei van 6,6% in 2021 ten opzichte van 2020.^{22, 23}

Ook zullen de leningen leiden tot een sterke verhoging van de buitenlandse schuldpositie van de monetaire unie, hetgeen de betalingsbalans in de toekomst onder druk zal zetten. Anderzijds dragen de leningen en de humanitaire hulp op korte termijn bij aan een gunstiger betalingsbalanspositie, aangezien de tranches liquiditeitssteun en de hulp in Amerikaanse dollars worden overgemaakt. De officiële bruto reserves van de monetaire unie zijn zelfs in de afgelopen periode gestegen vanwege deze tranches en de beperkte uitstroom van kapitaal als gevolg van de door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) genomen tijdelijke kapitaalrestricties. Deze toename voorkomt druk op de vaste wisselkoers tussen de gulden (NAf.) en de Amerikaans dollar (US \$), aldus de CBCS.²⁴

Anderzijds is vooralsnog de omvang van de toekomstige steun vanuit Nederland onzeker, alsmede de bestemming hiervan en de vorm (lening versus gift). Deze onzekerheid is evenwel niet bevorderlijk voor het investeringsklimaat.

²¹ Uitgaande van de in de MvT opgenomen totale besparing in de tabel 'Voorstel besparing' betreffende 2021, verminderd met de waarde van de inkorting van het aantal vakantiedagen.

²² Amigoe, *CBCS becijfert economische krimp van 20,4 procent*, 23 juli 2020.

²³ De Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten heeft ermee ingestemd dat mag worden afgeweken van de begrotingsnormen zoals vastgesteld in artikel 25 van de Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten.

²⁴ Antilliaans Dagblad, 28 juli 2020, gerefereerd wordt aan 'Verslag van de president van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten'.

2.5 Noodzaak van de maatregel

2.5.1 Nullijn ambtenaren

De SER merkt op dat in de MvT expliciet uiteen wordt gezet binnen welk afspraken- en beleidskader het ontwerp geplaatst dient te worden, en aan welke doelstellingen het ontwerp beoogt bij te dragen. Onder het kopje 'Voorgeschiedenis' staat dat in het Groeiakkoord²⁵ is bepaald dat Curaçao, met inachtneming van de effecten op de economische groei, een pakket aan uitgaven verlagende en compliance- en inkomstenverhogende maatregelen dient uit te voeren gericht op het behalen van de normen voortvloeiend uit de Rft.

In de Toelichting Groeiakkoord 2019-2021, onder 'Ad A Meerjarige begrotingsaanpak en versterking overheidsfinanciën, onder 'a. Korte termijn maatregelen', is bepaald dat in 2019 een 'Nullijn ambtenaren en trendvolgers' (bevrozing van de bezoldigingen) wordt afgekondigd voor (wat betreft) de periode 2020-2023. In 2020 levert dit naar schatting NAf. 10 miljoen op en in 2021 wordt een besparing van NAf. 32 miljoen verwacht. 'Het doel hiervan is om gedurende de periode van 2020-2023 (enerzijds) de overheidsuitgaven terug te dringen en (anderzijds) de overheidsinkomsten te verhogen opdat de begrotingsnormen kunnen worden behaald. De overheid moet ervoor zorgdragen dat ombuigingen worden gemaakt om de uitgaven te verlagen en de inkomsten te verhogen. Het betreft noodzakelijke maatregelen ter verduurzaming van zowel de economie als de begroting van het Land'.

De MvT vervolgt met: 'Het bovenstaande betekent dat geen jaarlijkse verhoging van de bezoldigingen zal plaatsvinden door middel van het toekennen van loontreden dan wel andere beloningen. Tevens zullen de 3% lumpsum die aan ambtenaren die in de hoogste trede van de bezoldigingsschaal zitten, alsmede de indexering van de bezoldigingen niet worden toegekend. De 3% lumpsum en de indexering zijn niet wettelijk vastgesteld en het niet toekennen daarvan behoeft geen wetswijziging'.²⁶

In dit verband merkt de SER op dat in de MvT onder 'Voorgeschiedenis' geen melding wordt gemaakt van de circulaire van de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: de minister) d.d.13 mei 2020 inzake opschorting uitbetaling loontrede 2020²⁷.

Tevens constateert de SER dat het niet toekennen van een loontrede dan wel verhoging van de bezoldiging pas ingaat vanaf het kalenderjaar 2021, zoals is bepaald in artikel 9 van onderhavig ontwerp, en niet vanaf 2020, zoals is afgesproken in het Groeiakkoord. Artikel 9 bepaalt dat 'in afwijking van het bepaalde in een wettelijke regeling, een reglement, een overeenkomst dan wel een besluit waarbij het personeel werkzaam voor een ministerie, een staatsorgaan, en voor zover van toepassing de hoogste leidinggevende, de directeur en het bestuur van een overheid gelieerde entiteit, in aanmerking komt voor een verhoging van diens bezoldiging op enige grond, blijft die verhoging achterwege vanaf het kalenderjaar 2021'.

Nu blijktens de bepalingen van het ontwerp de maatregelen eerst per 2021 in zullen gaan, volgt dat de wettelijke verplichting voor uitbetaling van de voor 2020 opgeschorte uitbetaling van de loontrede onverkort blijft bestaan. De SER dringt er dan ook bij de regering op aan om te onderzoeken of en in

²⁵ Noot SER: Groeiakkoord, Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao. Het Groeiakkoord is op 12 juli 2019 overeengekomen tussen de regering van Curaçao en de regering van Nederland. Het kader stellend beleidsdocument 'Groeistrategie Curaçao Integraal & Samen (oktober 2018) ligt hieraan ten grondslag.

²⁶ Voor de indexering van de salarissen is overigens wel een systematiek vastgelegd, die een geconditioneerde en niet volledige indexering van de salarissen bepaalt volgens de Consumer Price Index (CPI) van het CBS.

²⁷ Circulaire Opschorting uitbetaling loontrede 2020, Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening, d.d. 13 mei 2020, zaaknummer 2020/03313.

hoeverre de opschorting van de uitbetaling van de loontrede 2020 ongedaan kan worden gemaakt en welke stappen hiertoe noodzakelijk zijn.

Los van het maatschappelijk debat over wederzijds handelen in tijden van crisis in het licht van het Statuut kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre op basis van het solidariteitsprincipe feitelijk wordt gehandeld. De SER beperkt zich in de volgende paragraaf tot het beschouwen van deze vraag op 'nationaal' niveau, zich wel bewust van de grotere reikwijdte van dit vraagstuk.

2.5.2 Solidariteitsprincipe

De generieke voorwaarde van 12,5% verlaging op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector is niet alleen ingegeven vanuit de financieel-economische noodzaak daartoe, maar is eveneens ingegeven door de solidariteitsgedachte met de werknemers in de private sector.

Dat de onderhavige ontwerp-landsverordening niet van toepassing is op het personeel benoemd bij Koninklijk Besluit, waaronder de Procureur-Generaal, de Advocaat-Generaal, de Hoofdofficier van Justitie, de President, de Beheerraad en leden van het Hof en de Raad voor de Rechtshandhaving, doet naar het oordeel van de SER afbreuk aan het solidariteitsprincipe. De in de MvT aangevoerde argumentatie om deze groep 'dienaren van de publieke zaak' in dit stadium te ontzien en een mogelijke bewerkstelling van de inkorting voor deze groep afhankelijk te stellen van nog te voeren gesprekken met de andere landen, acht de SER niet overtuigend en evenmin billijk ten opzichte van het overige personeel in publieke dienst. Het feit dat het hierbij gaat om personeelskosten die gezamenlijk door de landen worden gedragen op grond van de rijkswetten Gemeenschappelijk Hof van Justitie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtshandhaving doet niet af aan het gegeven dat in het onderhavige ontwerp een voorziening moet worden getroffen ter zekerstelling dat ook deze categorie op grond van het beginsel van solidariteit inlevert. De SER adviseert de regering haar standpunt in deze te heroverwegen.

In de circulaire d.d. 16 juli 2020²⁸ aan ambtenaren en werknemers in de (semi)publieke sector inzake de '12,5% inkorting op arbeidsvoorwaarden' heeft de minister meegedeeld dat op jaarbasis 12,5 procent gekort zal worden op het totale arbeidsvoorwaardenpakket. In de motivering op dit besluit schrijft de minister dat de liquiditeitsprognoses aangeven dat de regering zonder liquiditeitssteun van de Koninkrijksregering 'al gauw niet zal kunnen voldoen aan onder meer het uitbetalen van salarissen'. Ook het verlenen van financiële hulp aan kwetsbare groepen in de samenleving, het beperken van de stijging van de werkloosheid en het bevorderen van economisch herstel zullen dan niet mogelijk zijn. 'De regering is naast werkgever ook hoeder van het algemeen belang.' De circulaire sluit af met: 'De regering doet een beroep op het solidariteitsgevoel van elke werknemer en rekent op begrip voor de genomen beslissing'.

Voor wat betreft het algemeen belang dat volgens de minister van BPD is gediend met de maatregel, is de SER van oordeel dat er inderdaad sprake is van een algemeen belang. De SER sluit zich tevens aan bij het advies van de RvA van 11 augustus 2020, waarin, zonder nog op de inhoud van de maatregel in te gaan, de Raad concludeert dat er sprake is van een zeer bijzonder geval, gebaseerd op zeer zwaarwegende gronden die ontleend zijn aan het algemeen belang, waardoor van het overeenstemmingsvereiste krachtens de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken kan worden afgeweken.

Vanuit het perspectief van de solidariteitsgedachte heeft de SER het ontwerp vervolgens nader beschouwd. De inkorting op de arbeidsvoorwaarden met 12,5% voor alle ambtenaren en werknemers

in de (semi)publieke sector beantwoordt naar het oordeel van de SER slechts in bepaalde mate aan het principe van onderlinge solidariteit en draagkracht.

In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich af waarom bijvoorbeeld toelagen niet worden meegenomen in de korting van 12,5%.

In de brief van de Minister van BPD aan de Voorzitter van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken van 29 juni 2020²⁹ stelt de minister 'dat het standpunt van de regering is dat, bij de verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket om te voldoen aan de door de RMR gestelde voorwaarden, arbeidsvoorwaarden worden meegenomen die voor elk personeelslid gelden³⁰. Het verlagen van toelagen raakt enkel bepaalde personeelsleden. Hierdoor zullen bepaalde groepen zwaarder getroffen worden. Het zonder enige (objectieve) motivering zwaarder treffen van de ene groep vergeleken met een andere groep is niet redelijk. Een zorgvuldige belangenafweging vergt dat gemotiveerd moet worden waarom een groep zwaarder getroffen moet worden, anders handelt de regering in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, die de regering te allen tijde in acht moet nemen. Ook in haar hoedanigheid van werkgever'.

De SER kan deze redenering van de regering niet volgen. Immers, met de percentuele korting op salarissen, worden de hogere salarissen in absolute bedragen meer gekort. In dit geval wordt – volgens de SER terecht – ook niet gesproken over het 'zwaarder treffen van de ene groep vergeleken met de andere'. Toelagen, evenals overige emolumenten, maken volgens de SER deel uit van het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden. De minister verwijst in zijn brief zelf naar de voorwaarden zoals gesteld door de RMR. Deze voorwaarden hebben betrekking op een korting op het *totale* arbeidsvoorwaardenpakket. De SER ziet geen reden om de toelagen en andere emolumenten uit te sluiten van het totale arbeidsvoorwaardenpakket. Niet elke werknemer heeft immers hetzelfde arbeidsvoorwaardenpakket. De redenering van de minister dat de groep met toelagen e.d. zwaarder getroffen wordt dan andere groepen (zonder toelagen) kan ook omgekeerd worden: de groep met toelagen en andere emolumenten wordt juist bevoordeeld omdat zij niet geraakt worden in hun extra inkomen. Daarbij komt dat de groep met toelagen vooral de hogere inkomens betreft, waardoor de 12,5% korting zoals nu voorgesteld, nóg minder zwaar drukt op hun totale inkomen. Van de solidariteitsgedachte wordt op deze wijze sterk afgeweken.

Overigens en wellicht ten overvloede merkt de SER op dat in de MvT niet expliciet staat vermeld dat personeelsleden die door de verlaging onder het wettelijke minimumloon uit zouden komen, uitgesloten worden van de bezuinigingen. De SER vraagt zich daarbij af of de uitsluiting van deze categorie werknemers voor de inkorting op het salaris, doorgerekend is in de tabel 'Waarde arbeidsvoorwaarden pakket in guldens'.

Tot slot wenst de SER het volgende op te merken. De totale besparing van de inkorting op het arbeidsvoorwaardenpakket bedraagt volgens de MvT in 2019 NAf. 18.120.669 en in 2021 NAf. 36.241.338.³¹ Hoewel substantieel staat dit in geen verhouding tot de inkomensdalingen van veel werkgevers, werknemers, flexwerkers, en ZZP'ers in de private sector als gevolg van de COVID-19 crisis, die bovendien niet verzekerd zijn van baan- en inkomensbehoud. De bijgestelde verwachte krimp van de economie van 20,4% is hiervan een indicatie. Ook de zeer omvangrijke geprognosticeerde liquiditeitsbehoefte van de overheid in 2020³² is een indicatie van de zware neergang van de economie,

²⁹ Zaaknummer 2020/019190.

³⁰ 'geldt' is gecorrigeerd in 'gelden'.

³¹ Zie in dit kader de volgende paragraaf waarin de berekening van deze besparing nader wordt bekeken.

³² De liquiditeitsaanvraag voor 2020 betrof initieel NAf. 765,5 miljoen, hetgeen na versoering van de zogenaamde COVID-19 steunmaatregelen met NAf. 105,1 miljoen en de reductie van de operationele kosten

van de forse inkomensdaling in de private sector, van de toenemende werkloosheid en de armoede. Eveneens is de omvang van het berekend budget voor de steunmaatregel gericht op behoud van werkgelegenheid van werknemers (loonkostensubsidie) van NAf. 42 miljoen³³ op maandbasis een indicatie van de ernst van de situatie. Eén van de voorwaarden voor de toekenning van de tweede tranche liquiditeitssteun voor de steunmaatregelen betreffende loonsubsidie en ondersteuning zelfstandigen en ZZP-ers is een eigen bijdrage van werknemers van minimaal 20 procent.

Vanuit het hierboven geschetste perspectief beschouwd, acht de SER de 12,5% inkorting van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en werknemers in de (semi)publieke sector relatief gezien zeer beperkt.

2.5.3 Kostenbesparing nader bekeken

In de MvT staat in de tabel 'Waarde arbeidsvoorwaarden pakket in guldens' voor 2019 een totale besparing van NAf. 18.120.669 en voor 2021 een totale besparing van NAf. 36.241.338, hetgeen in de tabel als een besparing van 12,5% wordt gepresenteerd.

De SER vraagt zich af of deze besparing voldoet aan de voorwaarde: 'Verlaging van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector (incl. overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting). Deze verlaging is op jaarbasis en heeft voor betreft het bruto maandsalaris als ondergrens het wettelijk minimumloon en geldt vanaf 1 juli 2020 tot nader order. Hierop wordt tevens geen indexering toegepast, eveneens tot nader order'.

De SER maakt – overigens zonder uitputtend te zijn - de volgende kanttekeningen bij de berekening van totale besparing in relatie tot de voorwaarde:

- allereerst is niet toegelicht hoe de grondslag voor de berekening is samengesteld, noch hoe deze zich verhoudt tot de totale waarde van het pakket van arbeidsvoorwaarden; ook is niet uiteengezet hoe gekomen is tot de totalen van iedere post besparingen en wat daar precies onder valt (bijvoorbeeld de post toelage);
- als grondslag voor de berekening van de 12,5% inkorting wordt (blijkbaar) de som van de bruto (basis)salarissen, lonen en bezoldigingen gehanteerd en niet het 'totale pakket arbeidsvoorwaarden'; met andere woorden: toelages, waaronder vakantietoelages, overwerk en andere in waarde uit te drukken emolumenten, waaronder de loontrede van ambtenaren en onderwijzend personeel vallen niet onder de grondslag, terwijl deze wel degelijk tot het totale pakket arbeidsvoorwaarden behoren, hetgeen inhoudt dat de waarde van het pakket arbeidsvoorwaarden (aanmerkelijk) hoger ligt dan de gehanteerde grondslag. Wordt bijvoorbeeld de vakantietoelage (post 4214) wel in de grondslag opgenomen alsmede 'Overige Uitgaven Salarissen & Lonen' (post 4216) dan daalt het percentage naar 11,2; wanneer ook de kindertoelage wordt meegerekend in de grondslag dan daalt het percentage naar 11,1; worden de loontrede en de lumpsum meegenomen in de grondslag dan betreft de 'inkorting' 10 procent;

van de overheid met 35,3 miljoen, uitkwam op NAf. 625,1 miljoen. Ministerie van Financiën, *Situashon Finansa Públika*, 1 juni 2020, Curaçao. Bij de liquiditeitsraming is nog uitgegaan van een economische krimp van 14,9 procent, gebaseerd op de vorige raming van de CBCS. In *Pronóstiko de Likides, Periode yüli –dezèmber 2020*, Gobiernu di Kòrsou, 20 augustus 2020, wordt een cumulatief tekort over de periode juli-december 2020 geprognosticeerd ter grootte van NAf. 387 miljoen.

³³ Benodigde budget op maandbasis voor april, mei en juni 2020 voor deze steunmaatregel, naast het benodigde maandelijkse budget voor de andere steunmaatregelen voor actoren in de private sector, zoals ontslagen flexwerkers en vaste medewerkers, behoud van werkgelegenheid van zelfstandigen/ZZP-ers, en steunmaatregelen ten behoeve van de weerbaarheid van onderstandstrekkingen.

- in de grondslag staat evenmin opgenomen de waarde van het arbeidsvoorwaardenpakket van 'arbeidscontractanten werkzaam voor een ministerie, een staatsorgaan, de hoogste leidinggevende van een staatsorgaan, de directeur, het bestuur, of het personeel van een overheid gelieerde entiteit voor wie de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren en de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Werknemers niet van toepassing zijn.' Volgens de MvT zal de besparing opgenomen worden in de ministeriële beschikkingen genoemd in artikel 9. De SER merkt hierbij op dat aangenomen mag worden dat het hier gaat om personeelskosten die vanwege de aard van de functie gemiddeld genomen hoger liggen dan die van de categorie die in de grondslag is opgenomen. Dit betekent dat indien de desbetreffende personeelskosten in termen van de totale waarde van het arbeidsvoorwaardenpakket wél worden meegerekend de 'relatieve zwaarte' van deze personeelskosten ervoor zorgt dat het 'besparingspercentage' (verder) daalt;
- hetzelfde geldt voor de personeelskosten van personeel benoemd bij Koninklijk Besluit, waar doorgaans gemiddeld genomen sprake is van hogere personeelskosten dan de categorie die in de berekening is opgenomen;
- ten aanzien van personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten stelt de MvT het volgende: 'De inkorting krachtens deze landsverordening laat onverlet de toepassing van het bepaalde in het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2020, no. 50 en de ministeriële beschikking van de 13^{de} mei 2020 ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51).' Echter, een overzicht van de gemiddelde personeelskosten van deze entiteiten ontbreekt, waardoor derhalve ook niet de 'relatieve zwaarte' worden bepaald;
- de personeelskosten (waarde arbeidsvoorwaarden) van publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting staan niet opgenomen in de grondslag; aangezien in de MvT dan wel in de onderliggende stukken geen overzicht en inzicht wordt verschaft over de personeelskosten van deze categorie, kan derhalve ook niet de 'relatieve zwaarte' worden bepaald;
- de SER merkt wellicht ten overvloede op dat de vermindering van het aantal vakantie-uren geen kostenbesparing oplevert in de zin van minder overheidsuitgaven, tenzij de extra werkdagen die deze vermindering genereert wordt omgezet in minder personeel, hetgeen echter nergens in de MvT wordt vermeld. Tevens merkt de SER op dat in de circulaire van de Minister van BPD d.d. 16 juli 2020 (zaaknummer 2010/022184) nog wordt uitgegaan van het verlagen van het aantal vakantie-uren met gemiddeld 3,5%. 'Dit impliceert een verlaging van het aantal uren van elk personeelslid met gemiddeld 6,5 uren.' In het ontwerp is in artikel 2 het aantal vakantie-uren per schaalrange bepaald. De SER merkt op dat dit aantal gemiddeld een stuk lager is dan het aantal dat in de voornoemde circulaire wordt genoemd. In de MvT wordt gesteld dat het aantal vakantie-uren per jaar wordt verminderd met 24. De post 'vakantiedagen' is in de berekening van het 'Voorstel besparing' de laatste 'bezuinigingspost'. Echter de SER kan zich niet aan de indruk onttrekken dat deze post eveneens in rekenkundig opzicht het sluitstuk is van de berekening om op 12,5% uit te kunnen komen.

Op grond van bovenstaande analyse komt de SER tot de conclusie dat de maatregel zoals voorgelegd niet zal leiden tot de afgesproken verlaging van 12,5% op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector. De SER geeft de regering in overweging om de maatregel te herzien en wel op zodanige wijze dat wel voldaan wordt aan de afspraken hieromtrent. Tegelijkertijd geeft de SER de regering in overweging om bij deze herziening de opmerkingen die de SER in de voorgaande paragrafen heeft gemaakt, met name die met betrekking tot onderlinge solidariteit, te betrekken.

2.5.4 Termijn/duur van de regeling

Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat deze landsverordening in werking treedt met ingang van 1 januari 2021 en vervalt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. In het algemene deel van de MvT wordt hierover gesteld dat 'de regering het effect van deze landsverordening zal monitoren en voorstellen zal doen om de bepalingen bij te stellen dan wel in te trekken aan de hand van de economische en financiële situatie van het Land.' In de artikelsgewijze toelichting in de MvT wordt omtrent artikel 10 gesteld dat 'Gezien de onzekere en moeilijke tijden die het Land staan te wachten wordt de duur van deze bijzondere afwijkingen voor onbepaalde tijd gesteld. De overheid zal overgaan tot intrekking op het moment dat deze bijzondere afwijkingen niet meer noodzakelijk zijn'.

De SER realiseert zich dat de effecten van de COVID-19 crisis op de sociaaleconomische en financiële situatie van het Land langdurig en ingrijpend zullen zijn en dat het niet mogelijk is om nu al een eindtermijn voor de regeling vast te stellen. Ook zonder de COVID-19 crisis heeft Curaçao al lange tijd te maken met een verslechterde economische en financiële situatie.

De SER voorziet echter, mede hierdoor, ook een mogelijk scenario dat deze landsverordening niet (op afzienbare termijn) wordt ingetrokken. De toelichting op artikel 10 in de MvT acht de SER als ware het een 'carte blanche' voor de regering om deze landverordening al dan niet bij te stellen of in te trekken. In dit verband vraagt de SER zich af welke criteria de regering zal hanteren bij het monitoren van het effect van deze landsverordening, en welke criteria gehanteerd zullen worden om de economische en financiële situatie van het Land te bepalen.

De SER geeft de regering in overweging om de criteria voor de monitoring van de landsverordening en van de economische en financiële situatie van het Land van te voren vast te stellen, en daarbij tevens aan te geven op welke momenten de monitoring zal plaatsvinden en door en aan wie gerapporteerd wordt.

In het verlengde hiervan en in het kader van een goed functionerende overheid acht de SER het van belang dat de nieuwe salarisstructuur en het systeem van beoordeling met remuneratie, zoals besproken in het CGOA, spoedig in werking treedt. Zolang onderhavig voorgestelde regeling in werking is zal er geen verhoging van salaris plaatsvinden, echter de beoordeling heeft dan wel al plaatsgevonden en kan tot toekomstige beloning leiden, of, in het geval van niet functioneren, afvloeiing van de medewerker. Een functionerings- en beoordelingssysteem met mogelijkheden voor beloning voor zeer goed functionerende medewerkers, is één van de voorwaarden voor een efficiënt en effectief overheidsapparaat, te weten een overheidsapparaat dat productief, beheersbaar en betaalbaar moet zijn, met een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. De SER verwijst voor een uitgebreidere uiteenzetting hierover naar zijn advies van 4 juni 2020 inzake de ontwerp-landsverordening vervroegde vrijwillige uitstroom (VVU) (ref.nr. 067/2020-SER).



Tot slot

Zoals de SER ook in eerdere adviezen heeft aangegeven, onderschrijft hij de noodzaak van fundamentele structurele hervormingen, gelet op de structurele financiële, macro-economische en sociaaleconomische onevenwichtigheden. Deze hervormingen zijn randvoorwaardelijk voor duurzaam economisch herstel.

Op grond van de in onderhavig advies weergegeven bevindingen dient naar het oordeel van de SER de maatregel om meerdere redenen te worden herzien. De SER adviseert de regering om de maatregel te heroverwegen en daarbij de opmerkingen die de SER heeft gemaakt, met name die met betrekking tot onderlinge solidariteit, te betrekken.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemein Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

- cc. De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening
De Minister van Algemene Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)
De Beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie (HRO)