



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Raad van Ministers
d.t.k.v. de Minister-President
Dhr. E.Ph. Rhuggenaath MBA/MBI
Fort Amsterdam
Alhier.

Datum: Willemstad, 20 november 2020

Ref.nr.: 135/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerp-landsverordening eerste tranche optimalisering overheid
gelieerde entiteiten

Excellentie,

Gaame vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

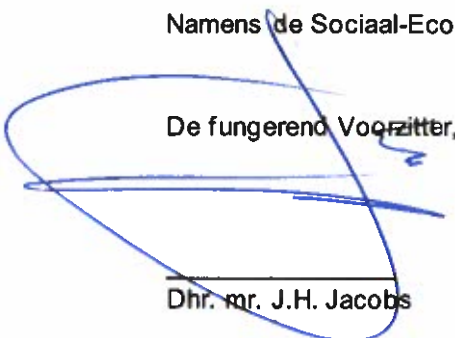
Op 22 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoed-adviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers betreffende de aangepaste ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van regels voor overheid gelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheid gelieerde entiteiten) (zaaknummers 2020/038572 en 2020/029359; ref. nr. 128/2020-SER).

Bovengenoemde ontwerp-landsverordening is in behandeling genomen in de bijzondere voorbereidende vergadering van de SER op 16 november 2020 en op 19 november 2020, tijdens een bijzondere plenaire vergadering, vastgesteld.

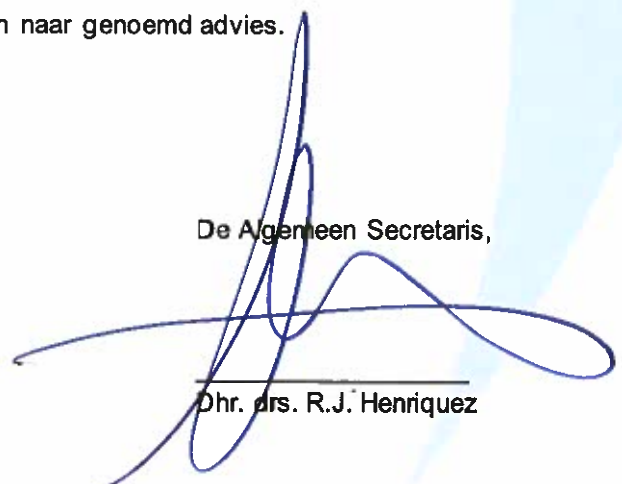
Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

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

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

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	9
1.1 Inhoud en strekking van het ontwerp.....	9
1.2 Procedure met betrekking tot spoedadviesaanvraag	9
1.3 Precaire liquiditeitspositie Land: objectieve en redelijke rechtvaardiging voor spoedbehandeling.....	11
2. Standpunt van de SER	14
2.1 Inhoudelijke beoordeling van het ontwerp	14
2.1.1 Invulling van voorwaarde tot normering en verlaging topinkomens overheid gelieerde entiteiten staat los van optimalisatie-voornemens entiteiten.....	14
2.1.2 Codificatie in Boek 2 BW van een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen.....	16
2.1.3 Geen koppeling van maximum bezoldiging bestuurders overheid gelieerde entiteiten met Minister-President-norm; wel koppeling met omvang/omzet begroting entiteiten.....	17
2.1.4 Ongedifferentieerde regulering ter optimalisatie personeelslasten overheid gelieerde entiteiten niet aan te bevelen.....	18
2.2 Beantwoordt het ontwerp aan het beoogde doel?	19
2.2.1 Kostenbesparingen in overheid gelieerde entiteiten vloeien niet in 's Landskas	19
2.2.2 Effecten van de voorgestelde maatregel niet in kaart gebracht	20
2.2.3 Gerede twijfels over effectiviteit van de ontwerplandsverordening	21
2.3. Overheid als rechtssubject van het privaatrecht: bron van spanningen.....	22
2.4. Sociaaleconomische gevolgen	23
2.4.1. Opschroeven arbeidsproductiviteit noodzakelijk	24
2.4.2. Onzekerheid en risico	24
2.5 Overige opmerkingen en aandachtspunten.....	25
2.6 Conclusie	25

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de bijzondere plenaire vergadering van 19 november 2020 betreffende de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten) (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572; ref.nr. 128/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 22 oktober 2020 een verzoek ontvangen van de Raad van Ministers om spoedadvies uit te brengen ter zake de (aangepaste) ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheid geleerde entiteiten (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp).
- De ontwerplandsverordening beoogt de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen van de overheid geleerde entiteiten te maximeren en het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers van deze entiteiten met 12,5% te verlagen. Met de wettelijke vastlegging van voorgenoemde normering en maximering alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheid geleerde entiteiten verwacht de regering te voldoen aan één van de door de rijksministerraad gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tweede tranche renteloze lening (de zogenaamde coronasteun) ter ondervanging van de negatieve gevolgen van de COVID-19 crisis. De ontwerplandsverordening maakt het verder mogelijk om wettelijk verbindende werking te geven aan de op 15 september 2016 tussen de regering en de sociale partners gemaakte afspraken over de door te voeren wijzigingen in de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde doch door de regering (nog) niet bekrachtigde ontwerplandsverordening optimalisering overheid geleerde entiteiten.
- In het hierboven genoemde besluit van de Raad van Ministers is opgenomen dat het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de maatregelen zoals bepaald in het ontwerp reeds op 1 juli 2020 hadden moeten gelden. Op basis van die overweging is de Raad van Ministers tevens akkoord gegaan met gelijktijdige aanbieding van de ontwerplandsverordening aan de Raad van Advies. Ter zake van die gelijktijdige aanbieding merkt de SER op dat in de fase van ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming kennelijk in onvoldoende mate wordt ingezien dat, wil de Raad van Advies als hoogste en laatste adviesorgaan in eerste instantie tot een volragen advies kunnen komen ter zake van een ontwerpregeling met een redelijkerwijs te verwachten sociaaleconomische impact, het aannemelijk is dat de raad het op zijn minst wenselijk acht om inzicht te hebben in de mate waarin de bij het sociaaleconomisch beleid betrokken belangen zijn onderzocht en tegen elkaar zijn afgewogen.
- Mede op basis daarvan acht de SER het van wezenlijk belang dat in een eerder stadium aan hem om een advies wordt gevraagd. De beslissing van de Raad van Ministers tot gelijktijdige aanbieding van een ontwerpregeling aan zowel de SER als de Raad van Advies, uit hoofde van onverwijlde spoed, ontnemt die laatste naar redelijke maatstaven tevens de mogelijkheid om in zijn advisering – in eerste instantie – deugdelijk en controleerbaar te kunnen toetsen of er breed draagvlak is onder de sociale partners voor de maatregel die met het desbetreffende wetsontwerp wordt beoogd. In het belang van een deugdelijk, zorgvuldig en ook doeltreffend adviesproces dringt de SER er bij de regering op aan om op de geijkte wijze om te gaan met het voorgenoemde.

- In het verlengde daarvan vraagt de SER zich tevens af of het hierboven genoemde besluit van de Raad van Ministers zich in afdoende mate verdraagt met de aan 'bestuurlijke besluitvorming' te stellen eisen van consistentie en uniformiteit. Immers, genoemd besluit strekt tot doorgeleiding aan de SER ter fine van spoedadvies van een aangepaste versie van een eerder bij de SER ter advisering voorgelegde ontwerpplandsverordening zonder dat laatstgenoemde adviesaanvraag formeel is ingetrokken. Bij een recente adviesaanvraag heeft de Raad van Ministers die procedurele route wel bewandeld. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging om te trachten de consistentie en uniformiteit in het proces van bestuurlijke besluitvorming zoveel mogelijk te bewaken.
- De SER is voorts van oordeel dat de regering enige terughoudendheid dient te betrachten met het vragen van spoedadviezen, ook aan ministeries en overheidsdepartementen, om te voorkomen dat door een te groot aantal spoedaanvragen het proces van (inter)departementale voorbereiding van een ontwerpregeling wordt verstoord waardoor onnodige fouten worden gemaakt die een vertragend effect hebben op het afwikkelingsproces van een ontwerpregeling. Vanuit deze opvatting is het voor de SER, gezien zijn rol als wettelijk adviesorgaan, daarbovenop van even groot belang dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de gangbare praktijk bij de rijksdienst in Nederland waarbij het vragen van een spoedadvies aan een orgaan als bijvoorbeeld de Raad van State (van het Koninkrijk) zoveel mogelijk wordt beperkt tot gevallen waarin:
 - a. een implementatietermijn van een internationale regeling is of dreigt te worden overschreden;
 - b. een andere fatale termijn is of dreigt te worden overschreden;
 - c. het achterwege laten van een spoedbehandeling substantiële budgettaire gevolgen zou hebben;
 - d. door een spoedbehandeling de noodzaak tot het verlenen van terugwerkende kracht aan de regeling wordt voorkomen of minder dringend wordt;
 - e. sprake is van een urgent herstel van een gebrek in de regelgeving.
- De SER is van mening dat bij de afweging of een spoedadviesverzoek aan hem kan worden gevraagd steeds voor ogen dient te worden gehouden en een relatie dient te worden gelegd met de termijn waarbinnen de ontwerpregeling is voorbereid op een ministerie. Vertragingen in de (inter)departementale voorbereiding mogen redelijkerwijs niet op de SER worden afgewenteld. Vanuit deze opvatting dringt de SER er bij de regering op aan om de normen in het hierboven gepresenteerde toetsingskader na te leven.
- De SER stelt vast dat de regering in het onderhavige geval voldaan heeft aan twee van de hierboven genoemde normen (b en c). De spoedeisendheid die is ingegeven door de noodzaak om de in de voorliggende ontwerpplandsverordening voorgestelde maatregelen zo spoedig mogelijk door te voeren, vormt naar het oordeel van de SER een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de door de regering gevolgde procedurele werkwijze. Doorslaggevend daarbij zijn de zeer ernstige sociaaleconomische crisissen en de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte.
- De SER constateert dat intussen politieke overeenstemming is bereikt tussen Curaçao en Nederland met betrekking tot verstrekking van de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen gericht op het realiseren van structurele hervormingen in Curaçao. Het vorengenoemde blijkt uit het op 2 november 2020 tussen de Minister-President van Curaçao en de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekende politiek akkoord dat de regeringen van Curaçao en Nederland (juridisch) bindt aan de uitvoering van hervormingsmaatregelen en de weg vrijmaakt om in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een Caribisch orgaan

voor hervorming en ontwikkeling in te stellen dat 'met het oog op het welzijn van de bevolking van Curaçao zal bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.'

- Voor de SER is het vanuit het perspectief van versterking van de sociaaleconomische weerbaarheid van Curaçao van cruciaal belang dat de kaders en parameters van de conform het hierboven genoemde akkoord ingeslagen weg gekenmerkt worden door een hoge mate van doelmatigheid, doeltreffendheid en resultaatgerichtheid.
- Nu er een getekend akkoord op tafel ligt over de derde tranche liquiditeitssteun ter hoogte van NAf. 286 miljoen voor de periode 1 juli tot en met 31 december 2020 is het scenario van een verder oplopend en per ultimo december 2020 onhoudbaar en zeer onverantwoord structureel hoog liquiditeitstekort vooralsnog niet langer aannemelijk. De SER vraagt zich evenwel af of de titel van de onderhavige ontwerp-landsverordening, in het licht van het vorenstaande, intussen niet achterhaald is. De SER vraagt de regering bijzondere aandacht daarvoor.
- Voorts constateert de SER dat onder meer ter voldoening aan de - in ruil voor de tweede tranche liquiditeitssteun - gestelde voorwaarde tot normering en maximering alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheid gelieerde entiteiten, op 13 mei 2020 de ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51) is vastgesteld, dat voorziet in de vaststelling van maximumbedragen ter zake van (1) reis- en verblijfskosten (inclusief daggelden), (2) de bezoldiging en (3) de bedrijfsvoertuigen. Deze ministeriële beschikking is op 4 september 2020 bij P.B. 2020, no. 93, gewijzigd. De wijziging behelst een verlaging van het maximum bruto jaarinkomen bij overheid gelieerde entiteiten van NAf. 290.000,-, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de beschikking van 13 mei 2020, naar NAf. 256.000,-.
- De SER stelt verder vast dat per brief d.d. 18 juni 2020 (zonder kenmerk) met als onderwerp 'Maximering van de arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen' de raden van commissarissen en raden van toezicht van de deelnemingen van het Land door de Minister van Financiën in kennis zijn gesteld van de besluitvorming in de Raad van Ministers van 12 juni 2020 ter zake die maximumnorm. In die brief wordt tevens de volgende instructie gegeven: 'U wordt hierbij namens de Regering van Curaçao geïnstrueerd om gevolg te geven aan de boven gestelde voorwaarde binnen uw organisatie en om de invulling hiervan uiterlijk 24 juni 2020 te rapporteren aan de Minister'. Uit de inhoud van vermelde brief maakt de SER op dat deze brief primair het karakter heeft van een formele kennisgeving. In het licht daarvan vraagt de SER zich af hoe deze kennisgeving zich verhoudt tot de hierboven genoemde instructie, nog los van de vraag of de Minister van Financiën - als bestuursorgaan en niet als vertegenwoordiger van de AvA - wettelijk gezien de bevoegdheid heeft om algemene aanwijzingen te geven aan raden van commissarissen en raden van toezicht van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het Land Curaçao.
- De SER vestigt de aandacht erop dat vorengenoemd voorbeeld illustratief is voor de steeds aanwezige spanning die voortvloeit uit de bijzondere toepassing die aan privaatrechtelijke regels wordt gegeven indien de overheid rechtssubject is. Kortom, de gespannen verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht. Gerichtte interventies vanuit het publieke domein in de vennootschapsrechtelijke sfeer vormen naar de mening van de SER per definitie een bron van

spanningen, zeker indien vanuit eerdergenoemd domein wordt getracht regels op te leggen aan dan wel rechtstreeks invloed te hebben op de (manoeuvrerruimte van) privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat het vorenstaande een delicate kwestie is, wordt ook internationaal erkend.

- Met betrekking tot de hierboven genoemde ministeriële beschikking, zoals gewijzigd, constateert de SER dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp gesteld wordt dat deze ministeriële beschikking inhoudelijk overeenkomt met de afspraken zoals neergelegd in het op 15 september 2016, tussen de regering, enerzijds, en de actievoerende vakbonden, de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao en de Kamer van Koophandel en Nijverheid anderzijds, gesloten convenant 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over de door te voeren wijzigingen van de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde ontwerp-landsverordening optimalisering overheid gelieerde entiteiten.
- Op basis van de in de memorie van toelichting aangevoerde argumenten maakt de SER op dat de onderhavige ontwerp-landsverordening mede strekt ter uitvoering van de afspraken voortvloeiende uit het convenant Akuerdo Kòrsou ta Avansá. Uit het onderhavige ontwerp zelf, noch uit de memorie van toelichting blijkt expliciet dat het ontwerp 'een verlengstuk' is van dan wel in de plaats treedt van de Landsverordening optimalisering overheid gelieerde entiteiten. De SER vraagt zich, in aanvulling op het vorenstaande, evenwel af wat, na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling, zal gebeuren met de hierboven genoemde ministeriële beschikking, zoals gewijzigd. De SER is van oordeel dat overgegaan kan worden tot intrekking van genoemde ministeriële beschikkingen en adviseert een intrekking-bepaling op te nemen in de ontwerp-landsverordening. De SER wijst er wel op dat indien het voornemen is de desbetreffende ministeriële beschikkingen nadrukkelijk in stand te laten, dat nader gemotiveerd dient te worden.
- Het bovenstaande in acht nemend komt de SER tot het voorlopige oordeel dat er in het onderhavige geval voldoende valide redenen zijn om te spreken van een geheel nieuw en zelfstandig – van de Landsverordening optimalisering overheid gelieerde entiteiten losgekoppeld – wetsontwerp. Vanuit dit perspectief vraagt de SER zich af wat er uiteindelijk met deze laatstgenoemde landsverordening zal gebeuren. De SER verzoekt de regering hierover opheldering te verschaffen.
- De SER vraagt zich voorts af of formalisering bij aparte landsverordening van de normering en maximering van de hoogste bezoldigingen binnen overheid gelieerde entiteiten wel de geëigende manier is om de bezoldigingen binnen voornoemde entiteiten te regelen. Onverminderd het bepaalde in de Code Corporate Governance en de daaruit voortvloeiende corporate governance wet- en regelgeving, dan wel in aanvulling daarop, acht de SER het binnen het breder kader van het Curaçaose rechtspersonen- en vennootschapsrecht wellicht de moeite waard om op basis van objectieve criteria te laten toetsen of het haalbaar is om in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), op basis van het concordantiebeginsel en naar analogie van de praktijk in Nederland, een bepaling te laten opnemen met betrekking tot een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao (art. 2:135 BW Ned). Geconstateerd is dat bij de meest recente herziening van het Curaçaose Boek 2 BW dit aspect niet is meegenomen. Graag wenst de SER te vernemen welke overwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.
- Ten aanzien van de Minister-President-norm plaatst de SER een kritische kanttekening bij de wijze waarop het nieuw genormeerde salaris van de hoogste politieke ambtsdrager van Curaçao tot stand is gekomen. Dat de nieuw genormeerde bezoldiging van de Minister-President alsmede van de bezoldigingen van de overige politieke gezagsdragers (ministers en Statenleden) tot nu toe geen wettelijke grondslag heeft verdient naar het oordeel van de SER geen schoonheidsprijs. De SER

is van mening dat dit traject uit het oogpunt van rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur behalve op zeer zorgvuldige wijze ook al lang, vanaf de staatkundige transitiedatum van 10 oktober 2010, opgepakt had moeten worden en op voortvarende wijze had moeten worden afgehandeld.

- De SER constateert in het verlengde van het vorenstaande dat uit de door hem geraadpleegde bescheiden in het kader van de onderhavige spoedadviesaanvraag geen specificering is aangetroffen van de wijze waarop de nieuwe genormeerde bezoldiging van de Minister-president is berekend. Daardoor kan de SER niet aan de indruk ontkomen dat het geheel een arbitrair karakter heeft. Naar het oordeel van de SER had het op de weg van de regering gelegen om ten aanzien daarvan de grootst mogelijke transparantie in acht te nemen.
- Uit het oogpunt van transparantie dringt de SER er bij de regering op aan om in een tabel zowel de (opbouw van de) nieuw genormeerde bezoldiging van de Minister-President op te nemen alsmede (de opbouw van) de Minister-President-norm en deze tabel te voegen bij het ontwerp als een integraal onderdeel daarvan.
- De SER merkt voorts op dat indien de bezoldiging van de Minister-President gewijzigd wordt, deze wijziging, strikt juridisch gezien, geen doorwerking zal hebben in de onderhavige ontwerplandsverordening, aangezien in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 4, eerste lid, louter een bedrag wordt genoemd (NAf. 256.000,-); er wordt geen rechtstreekse koppeling gemaakt met dan wel expliciet verwezen naar een wettelijke regeling die de bezoldiging van de Minister-President regelt. Het feit dat een dergelijke regeling, zoals reeds betoogd, op dit moment ontbreekt, doet niet af aan het gegeven dat het uit oogpunt van transparantie en ook controle wenselijk is een dergelijke koppeling te maken. In het kader daarvan dringt de SER er bij de regering op aan om de nodige spoed te betrachten met de aanbieding aan de Staten ter goedkeuring van de ontwerplandsverordening regelende de geldelijke voorzieningen van de politieke gezagsdragers en pensioenvoorzieningen.
- De SER constateert voorts dat het vijfde lid van het hierboven genoemde artikel 4 het mogelijk maakt binnen de kaders van het maximum bedrag, zoals genoemd in het eerste lid, te differentiëren afhankelijk van de omvang van de omzet van de overheid gelieerde entiteit dan wel de omvang van de begroting van de overheid gelieerde entiteit. Hier wordt wel expliciet een koppeling gemaakt met de omzet en begroting van de entiteit. De SER vindt dit frappant in het licht van de eerder gemaakte opmerking ten aanzien van het ontbreken in het onderhavige ontwerp van een rechtstreekse koppeling met de Minister-President-norm. Conform evengenoemd artikellid kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking nadere regels worden gesteld over de wijze van differentiatie. De SER geeft de regering in overweging om een objectief en transparant kader te formuleren aan de hand waarvan de regels die bij ministeriële regeling met algemene werking zullen worden vastgesteld, kunnen worden getoetst.
- Met betrekking tot de gestelde voorwaarde tot verlaging van het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers bij de overheid gelieerde entiteiten met 12,5% acht de SER deze vorm van ongedifferentieerde regulering om de personeelsuitgaven te optimaliseren c.q. te beheersen in beginsel niet raadzaam, op grond van de hiernavolgende overwegingen. In de eerste plaats gaat het hierbij om diverse rechtsvormen (bij landsverordening ingestelde rechtspersonen, stichtingen, verenigingen alsmede vennootschappen krachtens boek 2 BW) waarop uiteraard diverse wet- en regelgeving van toepassing is. Ten tweede verschillen de overheid gelieerde entiteiten qua omvang en werkterrein, waarbij sommige ook internationaal opereren. Daarnaast maakt het uit of de entiteit een monopolie positie heeft of niet. Ook de Code Corporate Governance geeft in artikel 4.3. aan

dat in wezen de bezoldiging van individuele bestuurders per entiteit moet worden bepaald. De SER geeft de regering in overweging met het vorenstaande rekening te houden.

- Nu een politiek akkoord is bereikt met Nederland over de derde tranche liquiditeitssteun zal Curaçao zich, in ieder geval voor de komende zeven jaren, onvoorwaardelijk moeten houden aan het afgesproken en goedgekeurde pakket aan voorwaarden dat voor een groot deel gebaseerd is op structurele hervormingen waarmee onder andere duurzame besparingen zullen worden gerealiseerd welke aangewend zullen worden ten behoeve van de algemene welzijnsverbetering van de Curaçaose bevolking. Of, in hoeverre en onder welke voorwaarden de onderhavige ontwerp-landsverordening, zoals hij nu vorm heeft gekregen, direct dan wel indirect kan garanderen dat de opgeleverde besparingen in de personele sfeer in 's Landskas zullen vloeien, onder meer, ter bekostiging van hoogstnoodzakelijke overheidsinvesteringen die wezenlijk bijdragen tot het productieve vermogen van de Curaçaose economie, is de vraag. De SER heeft vooralsnog zijn bedenkingen daarover.
- Naar het oordeel van de SER is het uiteindelijk aan de bevoegde statutaire organen van de entiteiten zelf om te beslissen of, en zo ja, onder welke voorwaarden en op welke wijze zij de met het onderhavig ontwerp beoogde versobering zullen doorvoeren. Daarbij kunnen zij zelf beslissen wat er met de vrijgekomen middelen zal gebeuren. Blijft het geld in de vennootschap zelf en zo ja, waaraan zal het besteed worden? In investeringen in menselijk kapitaal op het vlak van training of opleiding? of investeringen in infrastructurele voorzieningen en of andere efficiënties? Of zal het geld als dividend worden uitgekeerd? De SER geeft de regering in overweging gemotiveerd in te gaan op de hierboven gestelde vragen.
- Uit het vorenstaande volgt dat het niet aannemelijk is dat eventuele gerealiseerde besparingen in de personele sfeer bij vermelde entiteiten vanzelfsprekend zullen leiden tot meer inkomsten voor het land (verruiming van het budgettaire beeld van het land). In het geval van de stichtingen en overige gesubsidieerde instellingen, die voor hun taakstelling grotendeels afhankelijk zijn van begrotingsmiddelen, kan bezwaarlijk worden betoogd dat via subsidieverlagingen indirect het beoogde doel toch wordt bereikt. De SER wil op voorhand de aandacht erop vestigen dat indien besloten wordt te grijpen naar het middel van 'subsidie' ter realisering van het beoogde doel, dit in strijd zal zijn met de inhoud en strekking van de door Nederland gestelde voorwaarde en diensengevolge in strijd zal zijn met de RMR-beslissing van 15 mei 2020, aangezien deze specifiek betrekking heeft op normering en verlaging van de hoogste bezoldigingen en verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van het personeel; enige correlatie met het instrument van subsidie ontbreekt. In het licht van het vorengaande vraagt de SER zich af of toepassing van de inkortingsvoorwaarde op specifiek stichtingen en verenigen wel doeltreffend is of dat mogelijkserwijs naar een aanvaardbaar alternatief kan worden gezocht. Hierbij zou wellicht gedacht kunnen worden aan bijvoorbeeld aanpassing van de Subsidieverordening Curaçao 2007 (A.B. 2007, no. 104). Dat dit tot een doelmatiger resultaat zal leiden staat niet op voorhand vast; wel is het de moeite waard dit aspect nader te (laten) onderzoeken. De SER adviseert de regering, indien en voor zover daartoe de ruimte bestaat, evenwel om het vorenstaande in welwillende overweging te nemen.
- Met betrekking tot de impact van het onderhavig ontwerp wijst de SER erop dat het van belang is om zicht te krijgen op de totale loonmassa van bovengenoemde rechtspersonen en vennootschappen, zodat kan worden achterhaald wat de 12,5% korting op de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk vertegenwoordigt. Om de cost-benefit te kunnen achterhalen zijn de gegevens over de loonmassa bij deze entiteiten van belang en noodzakelijk. De SER vraagt zich in het verlengde daarvan af op welke mogelijke manieren de 12,5% korting op het totale pakket van

arbeidsvoorwaarden mogelijkserwijs kan worden toegepast. De onderhavige ontwerpplandsverordening gaat hier niet op in en geeft evenmin een kader daarvoor. In de financiële paragraaf van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpplandsverordening wordt enerzijds niet inzichtelijk gemaakt wat het belang is van de overheid gelieerde entiteiten op het vlak van omzet, toegevoegde waarde en loonsom; anderzijds wordt evenmin een kader aangegeven dan wel een richting gepresenteerd met betrekking tot mogelijke modaliteiten waarnaar eventueel gekeken zou kunnen worden om die 12,5% inkorting feitelijk te realiseren. Vragen die hierbij opkomen zijn: zal de 12,5% puur op de bezoldiging worden toegepast of gaat het om het inkorten op secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden? Kan invoering van een verplichte arbeidstijdverkortung (ATV) dan wel het inleveren van vakantiedagen wellicht worden overwogen? Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden had de financiële paragraaf in de memorie van toelichting bij het ontwerp in wezen moeten voorzien in additionele informatie met betrekking tot de relevantie van overheid gelieerde entiteiten met betrekking tot hun aandeel in de totale loonsom, totale omzet en dergelijke. Bij gebrek aan deze gegevens is het zeer moeilijk zo niet onmogelijk om een reële inschatting te kunnen maken van de economische en sociale impact van onderhavige voorgestelde regeling met betrekking tot aspecten zoals werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten. De SER vindt dat een grote tekortkoming en dringt er bij de regering op aan om, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, de financiële paragraaf alsnog te voorzien van de ontbrekende data opdat aan de hand daarvan een effectmeting en een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden gemaakt.

- In het verlengde van het vorenstaande constateert de SER dat ook op het gebied van de sociale verzekeringspremies effecten zullen optreden afhankelijk van de uiteindelijke modaliteit waarvoor gekozen wordt. In het licht daarvan acht de SER het van belang indien eveneens nader uitgeweid zou kunnen worden over de mogelijke impact van de met het ontwerp voorgestelde maatregelen op de sociale verzekeringspremies.
- Uit het vorenstaande volgt dat er gerede twijfels zijn met betrekking de effectiviteit en effecten van onderhavig ontwerp. Dat klemt temeer indien eveneens rekening wordt gehouden met het feit dat de naleving van de reeds bestaande corporate governance wet- en regelgeving niet optimaal verloopt. In verband daarmee acht de SER het raadzaam om binnen niet al te lange tijd, bijvoorbeeld drie jaar na de inwerkingtredingsdatum, onderhavige regeling aan een onderzoek c.q. evaluatie te onderwerpen. Hiertoe wordt de regering in overweging gegeven in het onderhavige ontwerp een bepaling op te nemen luidende: *‘De Ministers belast met Financiën en Algemene Zaken zenden binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze landsverordening, en vervolgens telkens na een jaar, aan de Staten een evaluatieverslag van deze landsverordening’*.
- Ten behoeve van bovengenoemde evaluatie wordt de regering voorts in overweging gegeven een plan van aanpak op te stellen dat gebaseerd is op de volgende drie sporen die elkaar ondersteunen en versterken: 1. *Doeltreffendheid*: Hierbij gaat het erom in hoeverre de doelstellingen van de regeling bereikt worden. Doelstellingen betreffen het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslaguitkeringen van topfunctionarissen bij overheid gelieerde entiteiten alsmede de openbaarmaking hiervan in de financiële verslaglegging. 2. *Doelmatigheid*: Onderzocht dient te worden of de doelstellingen van de regeling bereikt kunnen worden tegen zo laag mogelijke kosten. Dit betreft inzicht in de ontwikkeling van de administratieve lasten alsmede mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen 3: *Neveneffecten*. Hiermee wordt bedoeld op inzicht in de effecten die (mogelijk) zijn veroorzaakt door de regeling zonder dat zij beoogd zijn. Factoren die kunnen worden onderzocht zijn: het loongebouw (verschil in salaris tussen top en subtop), arbeidsmobiliteit, de kwaliteit en samenstelling van het bestuur en salarisverschillen tussen de private en publieke sector.

- Vanwege het ontbreken van een sluitende financiële paragraaf in de memorie van toelichting is het vrijwel niet mogelijk om een reële inschatting te maken van de mogelijke economische en sociale impact, met betrekking tot aspecten als werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten, van de onderhavige ontwerpregeling. Het vorengaande laat evenwel onverlet dat de SER er nadrukkelijk op wil wijzen dat de private sector sedert mei 2020 aan salaris heeft moeten inboeten om voor een tegemoetkoming in het kader van de NOW-regeling in aanmerking te kunnen komen (er werd een eigen werknemersbijdrage van 20% gevraagd), terwijl zelfstandige ondernemers zich konden en zich nog steeds kunnen beroepen op een maandelijks forfaitair bedrag van Naf. 1.336,-. In het verlengde daarvan dient tevens rekening te worden gehouden met de velen die door de COVID-19 crisis hun baan hebben verloren. Deze nieuwe realiteit heeft de regering ertoe aangezet om vanuit het solidariteitsprincipe mede bij te dragen aan het versoberen van de arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de publieke en semi-publieke sector (ambtenaren en bestuurders en personeel van overheid gelieerde entiteiten). Vanuit dit solidariteitsperspectief staat de SER een adequaat en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector voor, waarbij de beloning in een redelijke verhouding staat tot de gedragen verantwoordelijkheid, de aan de functie gestelde eisen en het tijdsbeslag. Publiek geld moet naar het oordeel van de SER niet besteed worden aan bovenmatige beloningen. Maatschappelijk is er brede steun voor deze opvatting.
- Het versoberen van de arbeidsvoorwaarden in het kader van zowel het ontwerp van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 (zaaknummers 2020/023999, 2020/025535, ref.nr. 102/2020-SER), waarover de SER op 1 september 2020 advies heeft uitgebracht (107-2020/SER), als het onderhavige ontwerp wordt onder meer ondersteund door data van het Internationaal Monetair Fonds inzake de 'public sector wage bill', die op Curaçao 12.5% van het bruto binnenlands product bedraagt en daarmee boven het regionale gemiddelde van 10% uitsteekt. De SER plaatst de volgende kanttekeningen bij de koppeling van de 'public sector wage bill' aan het BBP: (1) het kan verraderlijk zijn om Curaçao blindelings met (ei)landen in de regio te vergelijken die een andere economische structuur (bijvoorbeeld wel of geen diversificatie) hebben; (2) gelet op het feit dat er voor het BBP in 2020 een krimp tussen de 20 en 25 procent wordt verwacht, kan deze koppeling van de public sector wage bill aan het BBP niet zomaar gehanteerd blijven. Dat zou inhouden dat het aandeel plotseling een stuk hoger komt te liggen, waardoor er een vertekend beeld ontstaat. De SER acht het raadzaam om deze wijziging (lees: drastische krimp in het BBP) naar waarde in te schatten.
- Gerelateerd aan het bovenstaande en van belang in het kader van het onderhavig advies wijst de SER erop dat Curaçao al jaren een afname van de arbeidsproductiviteit kent. Daarvoor zijn hervormingen noodzakelijk die gericht zijn op het efficiënter en productiever maken van de arbeidsmarkt, de productenmarkt en het overheidsapparaat, met nadruk op tripartite inzet en *flexicurity*, zijnde het beschermen van mensen (in plaats van specifieke arbeidsplaatsen).
- Het valt de SER verder op dat in de ontwerp-landsverordening geen sanctiebepalingen zijn opgenomen bij overschrijding van de maximumnorm, zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp. De SER geeft de regering dan ook in ernstige overweging om, vanuit het oogpunt van effectieve handhaving, genoemd onderwerp alsnog te regelen.
- Concluderend geeft de SER de regering in overweging de onderhavige ontwerp-landsverordening in zijn geheel wederom kritisch tegen het licht te houden alvorens het wetgevingsproces voort te zetten.

1. Inleiding

Op 22 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers (hierna: RvM) betreffende de (aangepaste¹) ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde² entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten) (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572; ref.nr. 128/2020-SER), hierna verkort aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

1.1 Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerplandsverordening beoogt, zoals ook in de considerans tot uitdrukking wordt gebracht, de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen van de overheid geleerde entiteiten te maximeren en het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers van deze entiteiten met 12,5% te verlagen. Met de wettelijke vastlegging van vorengenoemde normering en maximering alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheid geleerde entiteiten verwacht de regering te voldoen aan één van de door de rijksministerraad (hierna: RMR) gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tweede tranche renteloze lening (de zogenaamde coronasteun) ter ondervanging van de negatieve gevolgen van de COVID-19 crisis. Verder maakt de ontwerplandsverordening het mogelijk om wettelijk verbindende werking te geven aan de op 15 september 2016 tussen de regering en de sociale partners gemaakte afspraken³ over de door te voeren wijzigingen in de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde doch door de regering (nog) niet bekrachtigde ontwerplandsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten⁴.

Voor een nadere detaillering en explicitering van het bovenstaande verwijst de SER korthedshalve naar de in de ontwerplandsverordening opgenomen bepalingen. Voor de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en motiveringen wordt verwezen naar de bij het ontwerp behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT), waarover in het volgende hoofdstuk meer.

1.2 Procedure met betrekking tot spoedadviesaanvraag

De SER wil voorop stellen dat bij de inhoudelijke beoordeling van de onderhavige spoedadviesaanvraag rekening is gehouden met het feit dat intussen politieke overeenstemming is bereikt tussen Curaçao en Nederland met betrekking tot verstrekking van de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen gericht op het realiseren van structurele hervormingen in Curaçao. Het vorengenoemde blijkt uit het op 2 november 2020 tussen de Minister-President van Curaçao en de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) ondertekende politiek akkoord dat de regeringen van Curaçao en Nederland (juridisch) bindt aan de uitvoering van hervormingsmaatregelen en de weg vrijmaakt om in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: COHO) in te stellen dat 'met het oog op het welzijn van de bevolking van Curaçao zal bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard

¹ Dan wel 'gecorrigeerde versie'.

² Hoewel consequent wordt gesproken van 'overheidsgeleerde entiteiten' geeft de SER er, zuiver op grond van taalkundige overwegingen, de voorkeur aan 'overheid geleerde entiteiten' te gebruiken.

³ Deze afspraken zijn vastgelegd in het convenant 'optimalisering van overheid geleerde entiteiten'; 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'.

⁴ Staten 2015-2016-075

worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.⁵ In de volgende paragraaf komt de SER hier kort op terug. Wel wenst de SER op deze plek op te merken dat nu er een getekend akkoord op tafel ligt, de titel van de ontwerplandsverordening achterhaald is. De SER vraagt de regering bijzondere aandacht hiervoor. Voor het overige heeft de SER de volgende opmerkingen ten aanzien van de gevolgde procedure met betrekking tot de onderhavige spoedadviesaanvraag.

Op 15 oktober 2020 heeft de SER reeds een ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheid gelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten) (zaaknummer 2020/029359; ref.nr. 125/2020-SER) ontvangen. Het aan deze adviesaanvraag ten grondslag liggende besluit van de RvM van 14 oktober 2020 (zaaknummer 2020/029359) is gebaseerd op de overweging dat advisering door de SER als wenselijk en noodzakelijk wordt geacht vanwege de sociaaleconomische implicaties van het verlagen van het totale arbeidsvoorwaardenpakket van overheid gelieerde entiteiten.⁶ Het besluit van de RvM van 21 oktober 2020 (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572), dat ten grondslag ligt aan de voorliggende spoedadviesaanvraag, is daarentegen niet gebaseerd op een inhoudelijke overweging doch is ontleend aan het advies d.d. 21 oktober 2020, met kenmerk WJZ'20/0842 (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572) van de Directeur van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ). Daarin wordt gesteld dat 'spoedadvies nodig is omdat de maatregelen, zoals bepaald in het ontwerp, reeds op 1 juli 2020 hadden moeten gelden'.⁷

Hoewel redelijkerwijs mag worden aangenomen dat bij de voorliggende spoedadviesaanvraag niet is afgestapt van de eerdere inhoudelijke overweging vindt de SER dat het op de weg van de regering had gelegen om – uit het oogpunt van volledigheid, juistheid en ook transparantie – hier expliciet naar te verwijzen, temeer omdat WJZ tevens adviseert om de ontwerplandsverordening, vanwege het spoedeisend belang, zo snel mogelijk aan de Staten aan te bieden en het advies van de SER niet af te wachten 'maar het ontwerp alvast voor advies aan de Raad van Advies (hierna: RvA) aan te bieden'.⁸ Hieruit volgt, naar het oordeel van de SER wederom een ongelukkige procesgang. In dit verband merkt de SER op dat in de fase van ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming, kennelijk in onvoldoende mate wordt ingezien dat, wil de RvA als hoogste en laatste adviesorgaan in eerste instantie tot een voldragen advies kunnen komen ter zake van een ontwerpregeling met een redelijkerwijs te verwachten sociaaleconomische impact, het aannemelijk is dat de RvA het op zijn minst wenselijk acht om inzicht te hebben in de mate waarin de bij het sociaaleconomisch beleid betrokken belangen zijn onderzocht en tegen elkaar zijn afgewogen. Mede op basis daarvan wordt het van wezenlijk belang geacht dat in een eerder stadium aan de SER om een advies wordt gevraagd. De beslissing van de RvM tot gelijktijdige aanbieding van een ontwerpregeling aan zowel de SER als de RvA, uit hoofde van onverwijlde spoed, ontnemt de RvA naar redelijke maatstaven tevens de mogelijkheid om in zijn advisering – in eerste instantie – deugdelijk en controleerbaar te kunnen toetsen of er breed draagvlak is onder de sociale partners voor de maatregel die met het desbetreffende wetsontwerp wordt beoogd. In het belang van een deugdelijk, zorgvuldig en ook doeltreffend adviesproces dringt de SER er bij de regering op aan om op de geijkte wijze om te gaan met het voren genoemde.

⁵ Zie considerans van de 'politieke overeenkomst' d.d. 2 november 2020: <https://gobiemu.cw/wp-content/uploads/2020/11/Onderlinge-regeling-landspakket-Curacao-incl-SM-versie-2-november.pdf>

⁶ Advies d.d. 14 oktober 2020, met kenmerk WJZ'20/0776 (zaaknummer 2020/029359) van de directeur van de uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken.

⁷ Pg. 2 WJZ-advies d.d. 21 oktober 2020.

⁸ Pg. 1 WJZ-advies d.d. 21 oktober 2020.

In het verlengde daarvan vraagt de SER zich tevens af of het besluit van de RvM van 21 oktober 2020, dat ten grondslag ligt aan de onderhavige spoedadviesaanvraag, zich in afdoende mate verdraagt met de aan 'bestuurlijke besluitvorming' te stellen eisen van consistentie en uniformiteit. Immers, genoemd RvM-besluit strekt tot doorgeleiding aan de SER ter fine van spoedadvies van een aangepaste dan wel gecorrigeerde versie van een eerder bij de SER ter advisering voorgelegde ontwerp-landsverordening zonder dat laatstgenoemde adviesaanvraag formeel is ingetrokken. Bij een recente adviesaanvraag heeft de RvM die procedurele route wel bewandeld.⁹ Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging om te trachten de consistentie en uniformiteit in het proces van bestuurlijke besluitvorming zoveel mogelijk te bewaken.

De SER benadrukt hierbij, onder verwijzing naar het hierboven gestelde, ten overvloede dat hij zich wederom geconfronteerd ziet met een spoedadviesaanvraag van de regering. In eerdere adviezen heeft de SER herhaalde malen gewezen op de onwenselijkheid daarvan. In de volgende paragraaf zal hier inhoudelijk op worden ingegaan. De SER volstaat hier met een verwijzing naar datgene wat hij over 'spoedadviesverzoeken' heeft opgemerkt in zijn jaarverslag over 2019.¹⁰

1.3 Precaire liquiditeitspositie Land: objectieve en redelijke rechtvaardiging voor spoedbehandeling

Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, heeft de RvM ingestemd met aanbieding van de onderhavige ontwerp-landsverordening aan de SER ter fine van spoedadvies. Tevens is akkoord gegaan met gelijktijdige aanbieding van het ontwerp aan de RvA. In voornoemd besluit van de RvM is opgenomen 'dat het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de maatregelen zoals bepaald in het ontwerp reeds op 1 juli 2020 hadden moeten gelden'. Zoals reeds opgemerkt heeft de RvM zijn besluit gebaseerd op het advies d.d. 21 oktober 2020 (zaaknumrs. 2020/029359 en 2020/038572) van de Directeur van WJZ.

In de tweede alinea van voorengenoemd advies van WJZ wordt het volgende gesteld: 'Het zij opgemerkt dat in het ontwerp dat eerder aan de Sociaal Economische Raad is aangeboden¹¹ een bepaling niet correct door WJZ is opgesteld. Het betreft de bepaling die verband houdt met de ondergrens van de inkorting. Met de ondergrens wordt gerefereerd naar het besluit d.d. 15 mei 2020 van de RMR inzake de verlaging van 12,5 procent van het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector, inclusief overheidsgeleide entiteiten, uitgezonderd het personeel dat het wettelijk minimumloon als maandsalaris heeft of minder dan het wettelijk minimumloon als salaris. In de eerdere versie van de ontwerp-landsverordening heeft WJZ in artikel 10 bepaald dat de verlaging geen toepassing vindt ten aanzien van het personeel dat een bezoldiging geniet minder dan 150% van het krachtens de Landsverordening minimumlonen vastgestelde minimumloon. Deze bepaling is in strijd met het besluit van 15 mei 2020 van de RMR.' In het advies van WJZ wordt verder gesteld: 'Ook is in de eerdere versie van het ontwerp bepaald dat vanaf het kalenderjaar 2021 op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden, met 12,5 procent over een jaar wordt ingekort. Ook dit is in strijd met de voorwaarde dat de inkorting per 1 juli 2020 dient in te gaan'.

De SER stelt vast dat er hier overduidelijk sprake is van een omissie die als zodanig ook door WJZ is erkend. Vorengaande en - naar mag worden aangenomen - onbedoelde (doch vermijdbare) omissie

⁹ Besluit van de RvM d.d. 14 oktober 2020 (zaaknummer 2020/026662) strekkende tot intrekking van het adviesverzoek aan de SER d.d. 9 september 2020 (zaaknummer 2020/02662) betreffende de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting 1999 (P.B. 2013, no. 52).

¹⁰ Jaarverslag SER 2019; pg. 13; aangeboden aan de regering op 26 oktober 2020 (<https://ser.cw/2020/10/26/ser-biedt-jaarverslag-over-2019-aan/>).

¹¹ De woorden 'is aangeboden' zijn toegevoegd door de SER.

bevestigt de opvatting van de SER dat met het vragen van spoedadviezen, ook aan ministeries en overheidsdepartementen, enige terughoudendheid dient te worden betracht om te voorkomen dat door een te groot aantal spoedaanvragen het proces van (inter)departementale voorbereiding van een ontwerpregeling wordt verstoord waardoor onnodige fouten worden gemaakt die een vertragend effect hebben op het afwikkelingsproces van een ontwerpregeling. Vanuit deze opvatting is het voor de SER, gezien zijn rol als wettelijk adviesorgaan, daarbovenop van even groot belang dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de gangbare praktijk bij de rijksdienst in Nederland waarbij het vragen van een spoedadvies aan een orgaan als bijvoorbeeld de Raad van State (van het Koninkrijk) zoveel mogelijk wordt beperkt tot gevallen waarin:

- a. een implementatietermijn van een internationale regeling is of dreigt te worden overschreden;
- b. een andere fatale termijn is of dreigt te worden overschreden;
- c. het achterwege laten van een spoedbehandeling substantiële budgettaire gevolgen zou hebben;
- d. door een spoedbehandeling de noodzaak tot het verlenen van terugwerkende kracht aan de regeling wordt voorkomen of minder dringend wordt;
- e. sprake is van een urgent herstel van een gebrek in de regelgeving.¹²

Bovenstaande opsomming is overigens niet limitatief; er kunnen zich derhalve andere bijzondere omstandigheden voordoen. De hierboven genoemde gevallen rechtvaardigen een verzoek om spoedbehandeling niet zonder meer. De SER is van mening dat bij de afweging of een spoedadviesverzoek aan hem kan worden gevraagd steeds voor ogen dient te worden gehouden en een relatie dient te worden gelegd met de termijn waarbinnen de ontwerpregeling is voorbereid op een ministerie. Vertragingen in de (inter)departementale voorbereiding mogen redelijkerwijs niet op de SER worden afgewenteld. Vanuit deze opvatting dringt de SER er bij de regering op aan om de normen in het hierboven gepresenteerde toetsingskader na te leven.

In het kader daarvan stelt de SER vast dat de regering in het onderhavige geval voldaan heeft aan twee van de hierboven genoemde normen (b en c). De spoedeisendheid die is ingegeven door de noodzaak om de in de voorliggende ontwerpplandsverordening voorgestelde maatregelen zo spoedig mogelijk door te voeren, vormt naar het oordeel van de SER een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de door de regering gevolgde procedurele werkwijze. Doorslaggevend daarbij zijn de zeer ernstige sociaaleconomische crisissen de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte hetgeen onder meer blijkt uit het volgende. Per ultimo oktober 2020 bedroegen de liquide middelen van het Land minus NAf. 135,8 miljoen. De jongste liquiditeitsprognose rekent uit dat per ultimo november 2020, zonder externe liquiditeitssteun, de stand al minus NAf. 533 miljoen bedraagt. Daar komt in december 2020 nog eens NAf. 300 miljoen aan tekorten bij waardoor het Land Curaçao, zonder liquiditeitssteun uit Nederland, het coronacrisisjaar 2020 zal afsluiten met een liquiditeitspositie van minus NAf. 852,7 miljoen.¹³ Zoals in de voorgaande paragraaf reeds naar voren is gebracht, is intussen politieke overeenstemming bereikt tussen Curaçao en Nederland over de derde tranche liquiditeitssteun ter hoogte van NAf. 286 miljoen¹⁴

¹² Kennisbank; draaiboek voor de regelgeving (<https://www.kcwj.nl/printpdf-menu/10934> en <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-109?cookie=yes.1603968545351-567274598>); pg. 60; nr. 109 heeft specifiek betrekking op spoedadviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹³ Antilliaans Dagblad, jaargang 17 nr. 270, donderdag 29 oktober 2020 'Kas nu minder dan nul; Land Curaçao per eind oktober in negatieve liquiditeitspositie beland'.

¹⁴ Kamerbrief d.d. 13 november 2020, met kenmerk 2020-0000662554, van de staatssecretaris van BZK; 'Nadat Curaçao op 2 november jl. de onderlinge regeling voor de uitvoering van het Landspakket Curaçao heeft ondertekend en daarmee formeel heeft ingestemd met het aanbod zoals dat door Nederland is gedaan op 10 juli jl., is een bedrag van ANG 105 mln. aan liquiditeitssteun verstrekt voor het derde kwartaal van 2020. Uit het advies van het Cft blijkt echter dat de totale liquiditeitsbehoefte voor de rest van het jaar ANG 286 mln. bedraagt.

voor de periode 1 juli tot en met 31 december 2020 waardoor het hierboven geschetste scenario van een verder oplopend en per ultimo december 2020 onhoudbaar en zeer onverantwoord structureel hoog liquiditeitstekort vooralsnog niet langer aannemelijk lijkt.¹⁵

Voor de SER is het vanuit het perspectief van versterking van de sociaaleconomische weerbaarheid van Curaçao van cruciaal belang dat de kaders en parameters van de conform het hierboven genoemde akkoord ingeslagen weg gekenmerkt worden door een hoge mate van doelmatigheid, doeltreffendheid en resultaatgerichtheid.

De RMR heeft dan ook besloten om over te gaan tot het verstrekken van nog eens ANG 181 mln. aan resterende liquiditeitssteun onder de derde tranche.'

- ¹⁵ Kamerbrief d.d. 2 november 2020, met kenmerk 2020-0000634677, van de staatssecretaris van BZK; 'Nederland is niet alleen bereid liquiditeitssteun te bieden, maar is ook bereid om op meerdere terreinen te investeren in de ontwikkeling van Curaçao. Te dien einde heeft het Nederlandse kabinet eenmalig een bedrag van 30 miljoen euro beschikbaar gesteld ten behoeve van de onderwijshuisvesting op Curaçao. Deze middelen zullen onder regie en toezicht van het COHO ter besteding worden gebracht, op basis van objectieve behoeftestelling en planvorming. Vooruitlopend hierop wordt 0,5 miljoen euro van het genoemde bedrag ingezet voor het lenigen van de hoogste noden (zoals lekkende daken, veiligheidsissues) op basis van een quick scan. Daarnaast zal Nederland, in samenwerking met Curaçao, een doorlichting van het investeringsklimaat en het ondernemersbeleid in Curaçao uitvoeren. De uitkomsten van deze doorlichting zullen worden gewogen in relatie tot de overige maatregelen in het landspakket en passend moeten zijn bij de (actuele) realisatiekracht en beschikbaarheid van financiële middelen in Curaçao. De Nederlandse bijdrage hieraan kan in de vorm van een lening, een gift, met behulp van cofinanciering en/of met een departementale bijdrage. Vooruitlopend daarop wordt gestart met een onderzoek naar de haalbaarheid en modaliteiten van een garantie-instrumentarium aan Curaçaose bedrijven die vóór de corona maatregelen in de kern gezond waren. Indien er mogelijkheden blijken te zijn voor inzet van garantie-instrumentarium, zal hierover separate politieke besluitvorming plaatsvinden in de Nederlandse Ministerraad. Parallel hieraan zal een onderzoek plaatsvinden naar de mogelijkheden om een afwegingskader voor individuele bedrijfssteun op Curaçao te maken. Indien het bedoelde kader er komt dan zal vervolgens per casus worden gezien of het zinvol is het kader te doorlopen. Hier worden criteria voor ontwikkeld. Voor deze maatregelen wordt een maximaal begrotingsbeslag van 20 miljoen euro geraamd.
- Het oordeel van het Nederlands kabinet dat een functionerende rechtsstaat voorwaardelijk is voor economische ontwikkeling en dat zij bijdraagt aan houdbare overheidsfinanciën en toeziet op de rechtmatigheid van bestedingen, vindt steun bij de SER. Geconstateerd wordt dat in aanvulling op het bovenstaande structureel middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van maatregelen opgenomen in het landspakket, gericht op de versterking van de rechtsstaat van Curaçao. Zo zal er structureel een bedrag oplopend tot 18,5 miljoen euro vrijkomen voor nadere ondersteuning door de Koninklijke Marechaussee, Douane en de Kustwacht Caribisch Gebied bij de versterking van het grenstoezicht. Verder stelt het Nederlandse kabinet structureel extra middelen beschikbaar voor de uitbreiding van de ondermijningsaanpak op Curaçao, oplopend tot jaarlijks 5,2 miljoen euro. Aanvullend is er structureel 1,2 miljoen euro bestemd om de Curaçaose militie van Defensie te professionaliseren en om te investeren in het Sociaal Vormingstraject, waarbij Defensie met medewerking van Curaçao de kans biedt aan jongeren om te resocialiseren. Tenslotte stelt het Nederlandse kabinet incidenteel 0,4 miljoen euro beschikbaar voor het harmoniseren van het gegevensbeschermingsniveau binnen het Koninkrijk.'

2. Standpunt van de SER

2.1 Inhoudelijke beoordeling van het ontwerp

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gebracht, verwacht de regering met de onderhavige ontwerp-landsverordening te voldoen aan één van de door Nederland gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor de tweede tranche liquiditeitssteun. Volgens de MvT bij het ontwerp 'is de Nederlandse regering verzocht om een steunpakket te activeren in de vorm van een noodkredietlijn voor Curaçao ter dekking van overheidstekorten en om de private sector financieel te steunen'. Inmiddels heeft Curaçao in de maanden april, mei en juni 2020 Nederlandse liquiditeitssteun ten bedrage van NAf. 382 miljoen in de vorm van renteloze leningen ontvangen ten behoeve van de begroting (NAf. 256 miljoen) en ook ten behoeve van het Noodpakket, bestaande uit onder meer financiële tegemoetkoming ter ondersteuning van het behoud van werkgelegenheid (NOW-regeling) en zelfstandige ondernemers (TBZO-regeling) (NAf. 126 miljoen).¹⁶ Om de derde tranche steun te ontvangen, dient voldaan te worden aan de door de RMR gestelde voorwaarden.^{17 18} Een van die voorwaarden waarnaar in het kader van onderhavige spoedadviesaanvraag specifiek wordt verwezen, is de maximering van de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector, inclusief overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting. Het betreft een maximering van het salaris tot maximaal 130% van de nieuwe genormeerde bezoldiging van de Minister-President van Curaçao (de zogenaamde Minister-President-norm¹⁹), inclusief een gelijke maximering van de secundaire arbeidsvoorwaarden met een gelijke doorwerking naar de tarieven voor consultants. De maatregel geldt ook voor bestaande arbeidscontracten.

2.1.1 Invulling van voorwaarde tot normering en verlaging topinkomens overheid gelieerde entiteiten staat los van optimalisatie-voornemens entiteiten

Onder meer ter voldoening aan de in de voorgaande paragraaf genoemde voorwaarde heeft de Minister van Financiën, met inachtneming van het Landsbesluit d.d. 12 mei 2020, no. 20/474 (P.B. 2020, no. 50), tot wijziging van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao²⁰ op 13 mei 2020 de ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51), vastgesteld. Dit kader voorziet in de vaststelling van maximumbedragen ter zake van (1) reis- en verblijfskosten (inclusief daggelden), (2) de bezoldiging en (3) de bedrijfsvoertulgen. Deze ministeriële beschikking is op 4 september 2020 bij P.B. 2020, no. 93, gewijzigd. De wijziging behelst een verlaging van het maximum bruto jaarinkomen bij overheid gelieerde entiteiten van NAf. 290.000,-, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de beschikking van 13 mei 2020, naar NAf. 256.000,-.

¹⁶ In de Financieel Management Rapportage en Uitvoeringsrapportage 2^{de} kwartaal 2020 (juni 2020, pg. 16)

¹⁷ In de MvT wordt gesproken van voorwaarden die zijn 'opgelegd'. Aangezien de regering van Curaçao bij brief d.d. 20 mei 2020 (zie 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 en Koninkrijksrelaties, d.d. 20 mei 2020, no. 20K/GM/11042/a.) onvoorwaardelijk heeft ingestemd met de gestelde voorwaarden, is naar het oordeel van de SER, het werkwoord 'stellen' in dit verband beter op zijn plaats.

¹⁸ Zie tevens brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 22 mei 2020 (kenmerk 2020-0000300590) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met als onderwerp: 'Resultaten Rijksministerraad 15 mei betreffende financiële ondersteuning Curaçao en Sint Maarten in verband met Covid19

¹⁹ De zogenaamde Rhuggenaath-norm

²⁰ P.B. 2014, No. 4 (G.T.)

Om invulling te geven aan meergenoemde voorwaarde is voorts bij besluit van de RvM d.d. 12 juni 2020 met zaaknummer 2020/17998 ingestemd met de volgende punten:

1. Maximering met ingang van 1 juli 2020 van de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector (incl. overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting);
2. Waar van toepassing zal het nieuwe maximumsalaris worden vastgesteld in de algemene vergaderingen van aandeelhouders (hierna: AvA) dan wel in buitengewone algemene vergaderingen van aandeelhouders (hierna: bAvA) dan wel in vergaderingen van de raden van toezicht van de deelnemingen (overheid gelieerde entiteiten) van het Land Curaçao;
3. Te dien einde zal een brief worden verstuurd naar de raden van commissarissen (hierna: RvC), de raden van toezicht (hierna: RvT) en de bestuurders van de overheid gelieerde entiteiten om uiterlijk 19 juni 2020 aan de portefeuille ministers te rapporteren hoe invulling zal worden gegeven aan het vorenstaande.

Per brief d.d. 18 juni 2020 (zonder kenmerk) met als onderwerp 'Maximering van de arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen' zijn de RvC's en RvT's van de deelnemingen door de Minister van Financiën in kennis gesteld van de besluitvorming in de RvM van 12 juni 2020. In die brief wordt tevens de volgende instructie gegeven: 'U wordt hierbij namens de Regering van Curaçao geïnstrueerd om gevolg te geven aan de boven gestelde²¹ voorwaarde binnen uw organisatie en om de invulling hiervan uiterlijk 24 juni 2020 te rapporteren aan de Minister. Uit de inhoud van vermelde brief maakt de SER op dat deze brief primair het karakter heeft van een formele kennisgeving. In het licht daarvan vraagt de SER zich af hoe deze kennisgeving zich verhoudt tot de hierboven genoemde instructie, nog los van de vraag of de Minister van Financiën - als bestuursorgaan en niet als vertegenwoordiger van de AvA - wettelijk gezien de bevoegdheid heeft om algemene aanwijzingen te geven aan raden van commissarissen en raden van toezicht van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het Land Curaçao. De SER wil hierbij de aandacht erop vestigen dat vorengenoemd voorbeeld illustratief is voor de steeds aanwezige spanning die voortvloeit uit de bijzondere toepassing die aan privaatrechtelijke regels wordt gegeven indien de overheid rechtssubject is. Kortom, de gespannen verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht. In paragraaf 2.3. zal dit aspect, gerelateerd aan het voorliggende thema, in een breed contextueel kader worden geplaatst, waarbij de SER op voorhand wil stellen dat hij niet de pretentie heeft om daarbij uitputtend te zijn. Vanwege de omvang, reikwijdte en complexiteit van het thema zal slechts summier, in hoofdlijnen, daarop worden ingegaan.

Met betrekking tot de hierboven genoemde ministeriële beschikking van 13 mei 2020, zoals gewijzigd, heeft de SER verder de volgende opmerking. In de MvT bij het onderhavig ontwerp wordt gesteld dat deze ministeriële beschikking inhoudelijk overeenkomt met de afspraken zoals neergelegd in het op 15 september 2016, tussen de regering, enerzijds, en de actievoerende vakbonden, de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (hierna: VBC), en de Kamer van Koophandel en Nijverheid (hierna: KvK) anderzijds, gesloten convenant 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over de door te voeren wijzigingen van de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde ontwerp-landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds aangetekend, heeft de regering de bekrachtiging van deze landsverordening aangehouden ter voorkoming van een algemene/landelijke staking die zeventien vakbonden hebben uitgeroepen op basis van onder andere het argument dat de landsverordening het principe van vrije cao-onderhandelingen, dat verdragsrechtelijke bescherming geniet onder diverse conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), inperkt in het geval van de vennootschappen van de

²¹ Het woord 'boven gestelde' is gecorrigeerd door de SER.

overheid.²² De middels het convenant 'Kòrsou ta Avansá' afgesproken wijzigingen, waarnaar hierboven wordt gerefereerd, hebben betrekking op de wens om bij het stellen van nieuwe regels in het kader het optimaliseringstraject voldoende ruimte te laten aan het (collectieve) arbeidsvoorwaardenoverleg tussen een overheid gelieerde entiteit en de vakbonden die opkomen voor het bij die entiteit werkzaam personeel. De wijzigingen hebben voorts betrekking op het wegnemen van de door de ondertekenaars van bovengenoemd convenant als 'onnodig bezwaarlijk' aangeduide onderdelen van de door de Staten aangenomen Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. Zonder verder uit te weiden over dit laatste, stelt de SER op basis van de aangevoerde argumenten in het algemene deel van de bij de onderhavige ontwerplandsverordening behorende MvT vast dat het onderhavig ontwerp mede strekt ter uitvoering van de afspraken voortvloeiende uit het convenant Akuerdo Kòrsou ta Avansá. Uit het onderhavige ontwerp zelf, noch uit de MvT blijkt expliciet dat het ontwerp 'een verlengstuk' is van dan wel in de plaats treedt van de Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. De SER vraagt zich, in aanvulling op het vorenstaande, evenwel af wat, na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling, zal gebeuren met de ministeriële beschikking van 13 mei 2020, zoals opgenomen in P.B. 2020, no. 51, en met de ministeriële beschikking van 4 september 2020, zoals opgenomen in P.B. 2020, no. 93. Zullen deze worden ingetrokken? Naar het oordeel van de SER kan op basis van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', meer bepaald op basis van aanwijzing nummer 172, worden overgegaan tot intrekking van genoemde ministeriële beschikkingen. Geadviseerd wordt derhalve een intrekkingbepaling op te nemen in de onderhavige ontwerplandsverordening. Mocht het voornemen – daarentegen – zijn de desbetreffende ministeriële beschikkingen nadrukkelijk in stand te laten, dan dient dat nader gemotiveerd te worden.

Het bovenstaande in acht nemend komt de SER tot het voorlopige oordeel dat er in het onderhavige geval voldoende valide redenen zijn om te spreken van een geheel nieuw en zelfstandig – van de Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten losgekoppeld – wetsontwerp. Vanuit dit perspectief vraagt de SER zich af wat er uiteindelijk met deze laatstgenoemde landsverordening zal gebeuren. De SER verzoekt de regering hierover opheldering te verschaffen.

2.1.2 Codificatie in Boek 2 BW van een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen

In aanvulling op het bovenstaande wordt door de SER vastgesteld dat vanwege het feit dat de maximering van de hoogste bezoldigingen bij overheid gelieerde entiteiten prioriteit heeft in de context van de door Nederland gestelde voorwaarden, de regering besloten heeft dit onderwerp met voorrang te behandelen. Hoewel de SER daar – zoals reeds betoogd – enig begrip voor kan opbrengen, vraagt hij zich evenwel af of formalisering bij aparte landsverordening van de normering en maximering van de hoogste bezoldigingen binnen overheid gelieerde entiteiten wel de geëigende manier is om de bezoldigingen binnen voornoemde entiteiten te regelen. Onverminderd het bepaalde in de Code Corporate Governance en de daaruit voortvloeiende corporate governance wet- en regelgeving, dan wel in aanvulling daarop, acht de SER het binnen het breder kader van het Curaçaose rechtspersonen- en vennootschapsrecht wellicht de moeite waard om op basis van objectieve criteria te laten toetsen of het haalbaar is om in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), op basis van het concordantiebeginsel en naar analogie van de praktijk in Nederland, een bepaling te laten opnemen met betrekking tot een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao (art. 2:135 BW Ned). Geconstateerd is dat bij de meest recente herziening van het Curaçaose Boek 2 BW dit aspect niet is meegenomen. Graag wenst de SER te vernemen welke overwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.

²² Zie onder meer het artikel 'Akkoord bereikt, staking na drie weken ten einde' van 15 september 2016 (<https://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/09/15/akkoord-bereikt-staking-na-drie-weken-ten-einde/>)

2.1.3 Geen koppeling van maximum bezoldiging bestuurders overheid gelieerde entiteiten met Minister-President-norm; wel koppeling met omvang/omzet begroting entiteiten

Ten aanzien van de hierboven genoemde Minister-President-norm plaatst de SER een kritische kanttekening bij de wijze waarop het nieuw genormeerde salaris van de hoogste politieke ambtsdrager van Curaçao tot stand is gekomen. Dat de nieuw genormeerde bezoldiging van de Minister-President alsmede van de bezoldigingen van de overige politieke gezagsdragers (ministers en Statenleden) tot nu toe geen wettelijke grondslag heeft en een oplossing voor deze normering op haastige wijze moest worden gevonden via een 'hybride constructie' waarbij een koppeling moest worden gemaakt met de hoogste bezoldigingsschaal binnen de publieke sector, verdient naar het oordeel van de SER beslist geen schoonheidsprijs. De SER is van oordeel dat dit traject uit het oogpunt van rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur behalve op zeer zorgvuldige wijze ook al lang, vanaf de staatkundige transitiedatum van 10 oktober 2010, opgepakt had moeten worden en op voortvarende wijze had moeten worden afgehandeld.

De SER constateert in het verlengde van het vorenstaande dat uit de door hem geraadpleegde bescheiden in het kader van de onderhavige spoedadviesaanvraag geen specificering is aangetroffen van de wijze waarop de nieuwe genormeerde bezoldiging van de Minister-president is berekend. Daardoor kan de SER niet aan de indruk ontkomen dat het geheel een arbitrair karakter heeft. Naar het oordeel van de SER had het op de weg van de regering gelegen om ten aanzien daarvan de grootst mogelijke transparantie in acht te nemen.

Onderstaande tabel laat zien dat de hoogte van de genormeerde maximumbezoldiging Naf. 255,580.65 op jaarbasis bedraagt. Aannemelijk is dat dit bedrag naar boven is afgerond hetgeen het bedrag van Naf. 256.000,-, zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp voorgestelde artikel 4, eerste lid, verklaart.

Tabel 1 Genormeerde maximum salaris "Min. Pres. norm"

Omschrijving	Maandbasis	Norm
Inkomen MinPres		
4211 - Salarissen, Lonen & Bezoldiging	18,204	16,383
4214 - Vakantietoelage	1,092.23	-
4337 - Vervoer	738	-
4339 - Representatie & Voorlichting	950	-
Telefoonkosten*	350	-
* telefoonkosten worden momenteel betaald op basis van werkelijk gesproken uren. Voorgesteld wordt om Chippi Company aan te schaffen voor een max bedrag van Naf 350 per maand.		
Totaal	21,334	16,383
Toeslag 30%		21,298
Genormeerde maximum salaris "Min-pres. norm"		255,580.65

Bron: Brief d.d. 18 juni 2020 (zonder kenmerk) van de Minister van Financiën met als onderwerp: 'Maximering van de arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen'

Uit de tabel blijkt niet wat de genormeerde maximumbezoldiging van de Minister-president is. Uit het oogpunt van transparantie dringt de SER er bij de regering op aan om deze laatste alsnog in de tabel op te nemen en de tabel als bijlage te voegen bij de ontwerp-landsverordening als een integraal onderdeel daarvan.

In het verlengde van het vorenstaande merkt de SER evenwel op dat indien de bezoldiging van de Minister-President gewijzigd wordt, deze wijziging, strikt juridisch gezien, geen doorwerking zal hebben in de onderhavige ontwerp-landsverordening, aangezien in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 4, eerste lid, louter een bedrag wordt genoemd (NAf. 256.000,-); er wordt geen rechtstreekse koppeling gemaakt met dan wel expliciet verwezen naar een wettelijke regeling die de bezoldiging van de Minister-President regelt. Het feit dat een dergelijke regeling, zoals reeds betoogd, op dit moment ontbreekt, doet niet af aan het gegeven dat het uit oogpunt van transparantie en ook controle wenselijk is een dergelijke koppeling te maken. In het kader daarvan dringt de SER er bij de regering op aan om de nodige spoed te betrachten met de aanbidding aan de Staten ter goedkeuring van de ontwerp-landsverordening regelende de geldelijke voorzieningen van de politieke gezagsdragers en pensioenvoorzieningen die – naar de SER heeft vernomen – sinds eind augustus 2020 gereed zou zijn om aan de Staten te worden aangeboden. De SER constateert voorts dat het vijfde lid van het hierboven genoemde artikel 4 het mogelijk maakt binnen de kaders van het maximum bedrag, zoals genoemd in het eerste lid, te differentiëren afhankelijk van de omvang van de omzet van de overheid gelieerde entiteit dan wel de omvang van de begroting van de overheid gelieerde entiteit. Hier wordt wel expliciet een koppeling gemaakt met de omvang en omzet begroting van de entiteit. De SER vindt dit frappant in het licht van de eerder gemaakte opmerking ten aanzien van het ontbreken in het onderhavige ontwerp van een rechtstreekse koppeling met de Minister-President-norm. Conform evengenoemd artikellid kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking nadere regels worden gesteld over de wijze van differentiatie.

Vanuit het oogpunt van eenduidigheid stelt de SER in dit verband voor om, in aanvulling op het bepaalde in artikel 4, derde lid, waarin is opgenomen dat het bedrag van NAf. 256.000,- op jaarbasis en voltijdsbasis is vastgesteld, in artikel 4, vijfde lid, vóór het woord 'omzet' het woord 'jaarlijks' te zetten en om in plaats van het woord 'begroting' het woord 'jaarbegroting' te hanteren. De SER acht deze geen overbodige toevoegingen. Verder geeft de SER in overweging om een objectief en transparant kader te formuleren aan de hand waarvan de regels die bij ministeriële regeling met algemene werking zullen worden vastgesteld, kunnen worden getoetst.

2.1.4 Ongedifferentieerde regulering ter optimalisatie personeelslasten overheid gelieerde entiteiten niet aan te bevelen

Op pagina 5 van de bij de ontwerp-landsverordening behorende MvT wordt gesteld dat er een tweede voorwaarde is gesteld aan de financiering door Nederland, namelijk dat het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector, inclusief overheidsbedrijven, publiek gefinancierde stichtingen en instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden uit de begroting, met 12.5% wordt verlaagd en dat er tot nader order geen indexering plaatsvindt. De SER acht ongedifferentieerde regulering door middel van het vaststellen van een algemeen kader om de personeelslasten van de overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren c.q. te beheersen in beginsel niet raadzaam onder meer op grond van de hiernavolgende overwegingen.

In de eerste plaats gaat het hierbij om diverse rechtsvormen (bij landsverordening ingestelde rechtspersonen, stichtingen, verenigingen alsmede vennootschappen krachtens boek 2 BW) waarop uiteraard diverse wet- en regelgeving van toepassing is. Ten tweede verschillen de overheid gelieerde entiteiten qua omvang en werkterrein, waarbij sommige ook internationaal opereren. Daarnaast maakt het uit of de entiteit een monopolie positie heeft of niet. Ook de Code Corporate Governance geeft in

artikel 4.3. aan dat in wezen de bezoldiging van individuele bestuurders per entiteit moet worden bepaald.

De SER geeft de regering in overweging met het vorenstaande rekening te houden.

2.2 Beantwoordt het ontwerp aan het beoogde doel?

Zoals in de voorgaande alinea naar voren is gebracht, kan bezwaarlijk worden gesteld dat de onderhavige ontwerp-landsverordening het geëigende middel is om het beoogde doel te bereiken. In het kader van de onderhavige spoedadviesaanvraag is dat doel, zoals reeds gesteld, tweeledig: enerzijds, het invoeren van de Minister-President-norm en, anderzijds, het inkorten met 12.5% op het arbeidsvoorwaardenpakket van alle werknemers in de semipublieke sector. Nu een politiek akkoord is bereikt met Nederland over de derde tranche liquiditeitssteun zal Curaçao zich, in ieder geval voor de komende zeven jaren, onvoorwaardelijk moeten houden aan het afgesproken en goedgekeurde pakket aan voorwaarden dat voor een groot deel gebaseerd is op structurele hervormingen waarmee onder andere duurzame besparingen zullen worden gerealiseerd welke aangewend zullen worden ten behoeve van de algemene welzijnsverbetering van de Curaçaose bevolking. Of, in hoeverre en onder welke voorwaarden de onderhavige ontwerp-landsverordening, zoals hij nu vorm heeft gekregen, direct dan wel indirect kan garanderen dat de opgeleverde besparingen in de personele sfeer in 's Landskas zullen vloeien, onder meer, ter bekostiging van hoogstnoodzakelijke overheidsinvesteringen die wezenlijk bijdragen tot het productieve vermogen van de Curaçaose economie, is de vraag. De SER heeft vooralsnog zijn bedenkingen daarover.

2.2.1 Kostenbesparingen in overheid gelieerde entiteiten vloeien niet in 's Landskas

De in paragraaf 2.2. door de SER geuite twijfel krijgt steun in de hiernavolgende voorbeelden. Indien door een vennootschap met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het Land Curaçao, winst wordt gemaakt, mag er redelijkerwijs vanuit worden gegaan dat deze (over-)winst eventueel als dividend zal worden uitgekeerd met inachtneming van het gestelde in de Landsverordening corporate governance, de Code Corporate Governance, de overige wet- en regelgeving en de statutaire bepalingen. De Code Corporate Governance en de daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving zijn leidend ten aanzien van het dividendbeleid dat gebaseerd is op het principe dat de winstbestemming de vermogensverschaffers een redelijke vergoeding moet bieden voor het door hen geïnvesteerde vermogen. Een integraal onderdeel van het dividendbeleid vormt de balansnormering waarbij er sprake dient te zijn van een zodanige adequate vermogensstructuur dat de continuïteit van de vennootschap op lange termijn wordt gewaarborgd. Relevant hierbij is om te benadrukken dat de keuze- en beslissingsbevoegdheden die uit het voorgaande voortvloeien uitsluitend bij de daartoe bevoegde statutaire organen liggen.

Dat het Land, in verband met het vorenstaande, in voorkomende gevallen enig aandeelhouder is doet daar niet aan af. Het is uiteindelijk aan de bevoegde statutaire organen zelf om te beslissen of, en zo ja, onder welke voorwaarden en op welke wijze zij de met het onderhavig ontwerp beoogde versoering zullen doorvoeren. Daarbij kunnen zij zelf beslissen wat er met de vrijgekomen middelen zal gebeuren. Blijft het geld in de vennootschap zelf? Zo ja, waaraan zal het besteed worden? In investeringen in menselijk kapitaal op het vlak van training of opleiding? of investeringen in infrastructurele voorzieningen en of andere efficiënties? Of zal het geld als dividend worden uitgekeerd?

Het vorengaande geldt in principe ook voor stichtingen, waarbij door de minister of bij landsbesluit wordt beslist ter zake van de benoeming of het ontslag van één of meer bestuurders, of ter zake de wijziging van de statuten, en voor overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting. Indien daar besparingen worden gerealiseerd op personeelsuitgaven, dient daarover

eveneens met inachtneming van de corporate governance wet- en regelgeving en de statuten, door de daartoe bevoegde statutaire organen, te worden beslist. Hetzelfde geldt voor de bij wet ingestelde publiekrechtelijke rechtspersonen.

Uit de MvT bij het onderhavige ontwerp blijkt dat er jaarlijks een bedrag van NAf. 377 miljoen aan subsidies en overdrachten wordt overgemaakt, waarvan het leeuwendeel wordt uitgekeerd aan overheid gelieerde entiteiten. Stel dat dit leeuwendeel NAf. 350 miljoen bedraagt, dan zou 12.5% neerkomen op een jaarlijkse besparing van om en bij NAf. 40 miljoen. In geval het bestuur (via de statuten) akkoord gaat met deze besparing, dan rijst de vraag: wat wordt de bestemming van deze besparing? Moet dit nog worden bepaald? Staan deze entiteiten hun rechten al dan niet collectief af aan de overheid? In voorkomend geval, waar zal de overheid deze vrijgekomen middelen voor aanwenden? De SER geeft de regering in overweging gemotiveerd in te gaan op de hierboven gestelde vragen.

Uit het vorenstaande volgt dat het niet aannemelijk is dat eventuele gerealiseerde besparingen in de personele sfeer bij vermelde entiteiten vanzelfsprekend zullen leiden tot meer inkomsten voor het land (verruiming van het budgettaire beeld van het land). In het geval van de stichtingen en overige gesubsidieerde instellingen, die voor hun taakstelling grotendeels afhankelijk zijn van begrotingsmiddelen, kan bezwaarlijk worden betoogd dat via subsidieverlagingen indirect het beoogde doel toch wordt bereikt. De SER wil op voorhand de aandacht erop vestigen dat indien besloten wordt te grijpen naar het middel van 'subsidie' ter realisering van het beoogde doel, dit in strijd zal zijn met de inhoud en strekking van de door Nederland gestelde voorwaarde en diensengevolge in strijd zal zijn met de RMR-beslissing van 15 mei 2020, aangezien deze specifiek betrekking heeft op normering en verlaging van de hoogste bezoldigingen en verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van het personeel; enige correlatie met het instrument van subsidie ontbreekt. In het licht van het vorengaande vraagt de SER zich af of toepassing van de inkortingsvoorwaarde op specifiek stichtingen en verenigen wel doeltreffend is of dat mogelijkerwijs naar een aanvaardbaar alternatief kan worden gezocht. Hierbij zou wellicht gedacht kunnen worden aan bijvoorbeeld aanpassing van de Subsidieverordening Curaçao 2007 (A.B. 2007, no. 104). Dat dit tot een doelmatiger resultaat zal leiden staat niet op voorhand vast; wel is het de moeite waard dit aspect nader te (laten) onderzoeken. De SER adviseert de regering, indien en voor zover daartoe de ruimte bestaat, evenwel om het vorenstaande in welwillende overweging te nemen.

2.2.2 Effecten van de voorgestelde maatregel niet in kaart gebracht

Met betrekking tot de impact van het onderhavig ontwerp is het van belang om zicht te krijgen op de totale loonmassa van bovengenoemde rechtspersonen en vennootschappen, zodat kan worden achterhaald wat de 12.5% korting op de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk vertegenwoordigt. Om de cost-benefit te kunnen achterhalen zijn de gegevens over de loonmassa bij deze entiteiten van belang en noodzakelijk. De SER vraagt zich in het verlengde daarvan af op welke mogelijke manieren de 12,5% korting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden mogelijkerwijs kan worden toegepast. De onderhavige ontwerpverordening gaat hier niet op in en geeft evenmin een kader daarvoor. Indien de inkorting wordt toegepast op salarissen, dan zou het beschikken over de loonmassa van de overheid gelieerde entiteiten een noodzakelijke eerste stap zijn, zoals hierboven betoogd. Daarnaast zouden aspecten als omzet en toegevoegde waarde eveneens van belang zijn om het totale plaatje te kunnen schetsen in termen van aandeel in de economie en de mogelijke impact ten aanzien van het doorvoeren van deze maatregel. Echter, in de financiële paragraaf van de MvT behorende bij de onderhavige ontwerpverordening wordt enerzijds niet inzichtelijk gemaakt wat het belang is van de overheid gelieerde entiteiten op het vlak van omzet, toegevoegde waarde en loonsom; anderzijds wordt evenmin een kader aangegeven dan wel een richting gepresenteerd met betrekking tot mogelijke modaliteiten waarnaar eventueel gekeken zou kunnen worden om die 12,5% inkorting feitelijk te realiseren, uiteraard

met inachtneming van de context en de uitgangspunten zoals gepresenteerd in de voorgaande paragraaf. Vragen die hierbij opkomen zijn: zal de 12,5% puur op de bezoldiging worden toegepast of gaat het om het inkorten op secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden? Kan invoering van een verplichte arbeidstijdverkorting (ATV) dan wel het inleveren van vakantiedagen wellicht worden overwogen? Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden had de financiële paragraaf in de MvT bij het onderhavige ontwerp in wezen moeten voorzien in additionele informatie met betrekking tot de relevantie van overheid gelieerde entiteiten met betrekking tot hun aandeel in de totale loonsom, totale omzet en dergelijke. Bij gebrek aan deze gegevens is het zeer moeilijk zo niet onmogelijk om een reële inschatting te kunnen maken van de economische en sociale impact van onderhavige voorgestelde regeling met betrekking tot aspecten zoals werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten. De SER vindt dat een grote tekortkoming en dringt er bij de regering op aan om, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, de financiële paragraaf alsnog te voorzien van de ontbrekende data opdat aan de hand daarvan een effectmeting en een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden gemaakt.

In het verlengde van het vorenstaande constateert de SER dat ook op het vlak van de sociale verzekeringspremies effecten zullen optreden afhankelijk van de uiteindelijke modaliteit waarvoor gekozen wordt. In het geval gekozen wordt voor een verlaging van het brutoloon zal dit gevolgen hebben voor de loonkosten en het nettoloon van de desbetreffende werknemers. Voor wat betreft de SVB- en ZV/OV-premies houdt deze inhouding van het brutoloon in dat het geen SVB loon betreft, waardoor de ZV en OV-verzekering en premies ongewijzigd blijven (te berekenen over de oorspronkelijke 100% bruto salaris grondslag). De loonbelasting en de AOV/AWW, AVBZ en BVZ premies zullen wel afnemen door de versobering daar de grondslag voor deze belasting en premies afneemt. Tevens zal het nettoloon van de werknemers afnemen, maar niet met 12,5%. Dit percentage is namelijk afhankelijk van de belastingschijf waaronder de werknemer valt, en bijgevolg niet te vertalen in een vast percentage lager nettoloon. In het licht van het vorenstaande acht de SER het van belang indien eveneens nader uitgeweid zou kunnen worden over de mogelijke impact op de sociale verzekeringspremies van de voorgestelde maatregelen.

2.2.3 Gerede twijfels over effectiviteit van de ontwerp-landsverordening

Uit het vorenstaande volgt dat er gerede twijfels zijn met betrekking de effectiviteit en effecten van onderhavig ontwerp. Dat klemmt temeer indien eveneens rekening wordt gehouden met het feit dat de naleving van de reeds bestaande corporate governance wet- en regelgeving niet optimaal verloopt. In verband daarmee acht de SER het raadzaam om binnen niet al te lange tijd, bijvoorbeeld drie jaar na de inwerkingtredingsdatum, onderhavige regeling aan een onderzoek c.q. evaluatie te onderwerpen, waarbij, in overeenstemming met aanwijzing nr. 123 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', gekeken wordt naar zowel de mate van verwerkelijking van de doelstelling als naar de neveneffecten zoals evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, aansluiting op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Vanwege het relatieve zware gewicht van de onderhavige ontwerp-landsverordening, de maatschappelijke relevantie ervan en de aan evaluatie verbonden lasten, beveelt de SER bovengenoemde evaluatietermijn van drie jaar aan. Hiertoe wordt de regering in overweging gegeven in het onderhavige ontwerp een bepaling op te nemen luidende: *'De Ministers belast met Financiën en Algemene Zaken zenden binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze landsverordening, en vervolgens telkens na een jaar, aan de Staten een evaluatieverslag van deze landsverordening'.*

Ten behoeve van bovengenoemde evaluatie wordt de regering in overweging gegeven een plan van aanpak op te stellen dat gebaseerd is op de volgende drie sporen die elkaar ondersteunen en versterken: 1. *Doeltreffendheid*: Hierbij gaat het erom in hoeverre de doelstellingen van de regeling bereikt worden. Doelstellingen betreffen het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en

ontslagitkeringen van topfunctionarissen bij overheid gelieerde entiteiten alsmede de openbaarmaking hiervan in de financiële verslaglegging. 2. *Doelmatigheid*: Onderzocht dient te worden of de doelstellingen van de regeling bereikt kunnen worden tegen zo laag mogelijke kosten. Dit betreft inzicht in de ontwikkeling van de administratieve lasten alsmede mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen 3: *Neveneffecten*. Hiermee wordt gedoeld op inzicht in de effecten die (mogelijk) zijn veroorzaakt door de regeling zonder dat zij beoogd zijn. Factoren die kunnen worden onderzocht zijn: het loongebouw (verschil in salaris tussen top en subtop), arbeidsmobiliteit, de kwaliteit en samenstelling van het bestuur en salarisverschillen tussen de private en publieke sector.

2.3. Overheid als rechtssubject van het privaatrecht: bron van spanningen

Zoals in subparagraaf 2.2.1. is opgemerkt, bestaat de gerede kans dat er spanningen optreden tussen het publiekrecht en het privaatrecht op het moment dat de overheid optreedt als rechtssubject van het privaatrecht. Zonder de pretentie volledig te willen zijn, wil de SER, in abstracto, evenwel de aandacht erop vestigen dat interventies van publiekrechtelijke rechtspersonen in het privaatrecht doorgaans aan strenge regels, eisen en normen zijn verbonden. Gerichtte interventies vanuit het publieke domein in de vennootschapsrechtelijke sfeer vormen naar de mening van de SER per definitie een bron van spanningen, zeker indien vanuit eerdergenoemd domein wordt getracht regels op te leggen aan dan wel rechtstreeks invloed te hebben op de (manoeuvrerruimte van) privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat het vorenstaande een delicate kwestie is, wordt ook in de National Integrity System Assessment van Curaçao uit 2013 van Transparency International beaamd.²³ In dit rapport wordt met betrekking tot overheidsvennootschappen en overheidsstichtingen het volgende gesteld: *'Public companies and public foundations face important issues with transparency and accountability, [] and neither the letter nor the spirit of the corporate governance code in place is yet fully observed.'*²⁴

Dat de hierboven als 'gespannen' aangeduide relatie wereldwijd wordt erkend blijkt onder andere uit de speciaal daarvoor uitgevaardigde richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD). De OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises (SOEs) schrijven het volgende voor: *'The state should act as an informed and active owner, ensuring that the governance of SOEs is carried out in a transparent and accountable manner, with a high degree of professionalism and effectiveness [...]'*²⁵ De OECD geeft verder aan dat de Staat aan het volgende gehouden is: *'[...] establishing a clear remuneration policy for SOE boards that fosters the long- and medium-term interest of the enterprise and can attract and motivate qualified professionals.'* De richtlijnen stellen verder:

*'Its (The State) prime responsibilities include: 1. Being represented at the general shareholders meetings and effectively exercising voting rights. [...] Governments, the state ownership entities and SOEs themselves should recognise and respect stakeholders' rights established by law or through mutual agreements.'*²⁶

Uit het bovenstaande blijkt dat ook internationale richtlijnen er de nadruk op leggen dat de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden betracht met publieke inmenging in vermelde entiteiten. Tegelijkertijd komt uit internationaal vergelijkend onderzoek evenwel naar voren dat topinkomens binnen overheid gelieerde entiteiten wel degelijk kunnen worden genormeerd door middel van wetgeving. Van belang daarbij is dat deze normering plaatsvindt met inachtneming van de toepasselijke

²³ Transparency International, National Integrity System Assessment Curaçao 2013

²⁴ Ibidem, p. 17

²⁵ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, p. 18.

²⁶ Ibidem, p. 38, 58.

verdragsrechtelijke regels (onder andere het eigendomsrecht zoals bedoeld in artikel 1 van het 1ste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Tractatenblad 1952, nr. 80).

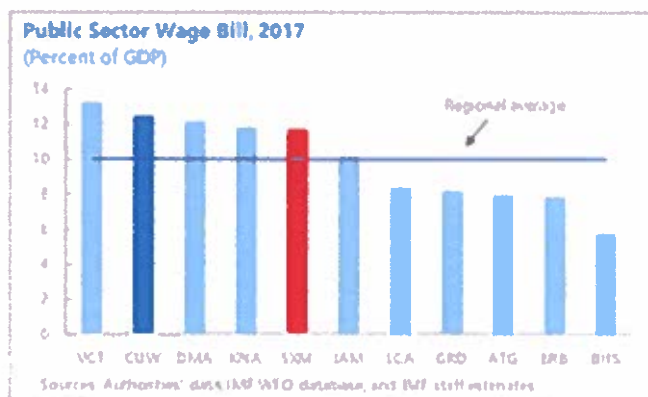
De SER constateert dat in de MvT bij het onderhavige ontwerp genoegzaam rekening is gehouden met vorengenoemd aspect.

2.4. Sociaaleconomische gevolgen

Zoals in subparagraaf 2.2.2. is aangegeven, is het, vanwege het ontbreken van een sluitende financiële paragraaf in de MvT, vrijwel niet mogelijk om een reële inschatting te maken van de mogelijke economische en sociale impact, met betrekking tot aspecten als werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten, van de onderhavige ontwerpregeling. Het vorengaande laat evenwel onverlet dat de SER er nadrukkelijk op wil wijzen dat de private sector sedert mei 2020 aan salaris heeft moeten inboeten om voor een tegemoetkoming in het kader van de NOW-regeling in aanmerking te kunnen komen (er werd een eigen werknemersbijdrage van 20% gevraagd), terwijl zelfstandige ondernemers zich konden en zich nog steeds kunnen beroepen op een maandelijks forfaitair bedrag van Naf. 1.336,-. In het verlengde daarvan dient tevens rekening te worden gehouden met de velen die door de COVID-19 crisis hun baan hebben verloren. Deze nieuwe realiteit heeft de regering ertoe aangezet om vanuit het solidariteitsprincipe mede bij te dragen aan het versoberen van de arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de publieke en semi-publieke sector (ambtenaren en bestuurders en personeel van overheid gelieerde entiteiten). Vanuit dit solidariteitsperspectief staat de SER een adequaat en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector voor, waarbij de beloning in een redelijke verhouding staat tot de gedragen verantwoordelijkheid, de aan de functie gestelde eisen en het tijdsbeslag. Publiek geld moet naar het oordeel van de SER niet besteed worden aan bovenmatige beloningen. Maatschappelijk is er brede steun voor deze opvatting alsmede voor de openbaarmaking van topinkomens in de jaarrekeningen. Wellicht ten overvloede merkt de SER in dit verband op dat hij reeds op 1 september 2020 advies heeft uitgebracht (107-2020/SER) ter zake de ontwerp-landsverordening 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) die specifiek betrekking heeft op het overheidspersoneel.

Het versoberen van de arbeidsvoorwaarden in het kader van zowel het hierboven genoemde ontwerp van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 als het onderhavige ontwerp wordt onder meer ondersteund door data van het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) inzake de 'public sector wage bill', die op Curaçao 12.5% van het bruto binnenlands product (hierna: BBP) bedraagt en daarmee boven het regionale gemiddelde van 10% uitsteekt.²⁷ De versoering geldt dus naast puur voor de overheid, eveneens voor de aan de overheid gelieerde entiteiten (zie tabel onderaan).

²⁷ International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept. Kingdom of The Netherlands - Curaçao and Sint Maarten 2018 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report. January 25, 2019.



Bron: IMF Article IV Consultation 2018

De SER plaatst de volgende kanttekeningen bij de koppeling van de 'public sector wage bill' aan het BBP: (1) het kan verraderlijk zijn om Curaçao blindelings met (ei)landen in de regio te vergelijken die een andere economische structuur (bijvoorbeeld wel of geen diversificatie) hebben; (2) gelet op het feit dat er voor het BBP in 2020 een krimp tussen de 20 en 25 procent wordt verwacht, kan deze koppeling van de public sector wage bill aan het BBP niet zomaar gehanteerd blijven. Dat zou inhouden dat het aandeel plotseling een stuk hoger komt te liggen, waardoor er een vertekend beeld ontstaat. De SER acht het raadzaam om deze wijziging (lees: drastische krimp in het BBP) naar waarde in te schatten.

2.4.1. Opschroeven arbeidsproductiviteit noodzakelijk

Gerelateerd aan het bovenstaande en van belang in het kader van het onderhavig advies is om te benadrukken dat Curaçao al jaren een afname van de arbeidsproductiviteit kent. In 2019 gaf de President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) aan dat naast een dalende arbeidsproductiviteit de groei van de beroepsbevolking afneemt, waardoor de potentiële groei van de economie negatief is.²⁸ De huidige pandemie versterkt dit effect, met te verwachten negatieve groeicijfers tussen de 20 en 25 procent van het BBP voor 2020. De structuur van de economie, met een geleidelijke verschuiving van industrie naar toerisme, helpt evenmin om de arbeidsproductiviteit op te schroeven.²⁹ Volgens de CBCS moet de nadruk komen te liggen op het versterken van de aanbodkant van de economie om zo de potentiële groei naar een hoger niveau te tillen. Daarbij horen hervormingen die gericht moeten zijn op het efficiënter en productiever maken van de arbeidsmarkt, de productenmarkt en het overheidsapparaat, met nadruk op tripartite inzet en *flexicurity*, zijnde het beschermen van mensen (in plaats van specifieke arbeidsplaatsen).

2.4.2. Onzekerheid en risico

In dit COVID-19 tijdperk spelen onzekerheid en risico een zeer voorname rol, waarbij het zoeken is naar een balans tussen het overleven op korte termijn en het onderkennen van langere termijn risico's. Met het ondertekenen van het akkoord tussen Curaçao en Nederland op 2 november 2020, over de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen die gericht zijn op het realiseren van structurele hervormingen in Curaçao, is een belangrijke stap gezet. Dit laat onverlet dat er onzekerheid is op het vlak van kennis, beleid en toekomst.

²⁸ https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases/20190821_pb_2019_029_aanbodkant_van_de_economie_vereist_meer_aandacht.pdf

²⁹ O.a. volgens berekeningen van de CBCS en MEO.

Terwijl gevoeligheidsanalyses worden gebruikt om de eerste twee typen (kennis en beleid) van onzekerheid in beeld te brengen, gaat het bij toekomstonzekerheid om de lange termijn effecten.

2.5 Overige opmerkingen en aandachtspunten

Het valt de SER op dat in de onderhavige ontwerp-landsverordening geen sanctiebepalingen zijn opgenomen bij overschrijding van de maximumnorm, zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp. De SER geeft de regering dan ook in ernstige overweging om, vanuit het oogpunt van effectieve handhaving, dit onderwerp alsnog te regelen.

Verder heeft de SER de volgende opmerkingen ten aanzien van de hiernavolgende bepalingen uit het onderhavige ontwerp:

- Artikel 3, tweede lid: in de tweede volzin van dit artikellid is opgenomen dat onder sociale en aanvullende verzekeringen minimaal wordt verstaan het werkgeversdeel van de premies voor Algemene Ouderdomsverzekering, de Algemene Weduwen- en Wezenverzekering, de Algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Basisverzekering ziektekosten en de pensioenverzekering. De SER vraagt aandacht voor het feit dat bestuurders van overheid gelieerde entiteiten vaak een particuliere verzekering hebben en dat er geen sprake is van een werkgeversdeel en een werknemersdeel. Afhankelijk van wie het betaalt, vormt het een onderdeel van het inkomen. De SER vraagt zich af of het hierboven gestelde geïnterpreteerd moet worden naar analogie van het werknemers- en werkgeversdeel van de SVB. Indien dat het geval is, verdient het de voorkeur om dat als zodanig te vermelden in dit artikellid.
- Artikel 8, eerste lid: er wordt met 12.5% ingekort op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden over een jaar. De SER acht het van belang om nadere opheldering te krijgen of de 12.5% betrekking heeft op de individuele bestuurder, de individuele statutaire directeur en het individuele personeelslid of dat de 12,5% betrekking heeft op het totale arbeidsvoorwaardenpakket van iedereen die een arbeidsverhouding heeft met de entiteit, uitgezonderd het personeel dat het wettelijk minimumloon als maandsalaris heeft of minder dan het wettelijk minimumloon als salaris, zoals bedoeld in artikel 10.
- Artikel 11: de SER constateert dat deze zin niet volledig is. Er moet mogelijk vermeld worden dat de artikelen bij landsbesluit zullen vervallen.
- Artikel 12, derde lid: er wordt naar een vierde lid verwezen terwijl er geen vierde lid is.

2.6 Conclusie

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de SER vanuit het solidariteitsperspectief, een versoering van het beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector voorstaat. Publiek geld moet niet besteed worden aan bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen ('gouden handdrukken'). De SER stelt vast dat maatschappelijk brede steun is voor deze opvatting. Echter, in hoeverre de ontwerp-landsverordening, in de gepresenteerde vorm, voldoet aan het beoogde doel, daarover heeft de SER gerede twijfels. In de voorgaande paragrafen heeft de SER kanttekeningen geplaatst bij enkele fundamentele aspecten gerelateerd aan het ontwerp, zoals de wijze waarop met publiekrechtelijke rechtsmiddelen getracht wordt rechtstreeks te interveniëren in aangelegenheden die primair tot het domein van het privaatrecht behoren. Naar het oordeel van de SER zijn dit soort interventies uit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen verdedigbaar indien en voor zover

alle noodzakelijke randvoorwaarden in ruime mate aanwezig zijn opdat een effectieve toepassing kan worden geborgd. De ervaring van de afgelopen jaren met de corporate governance wet- en regelgeving laat evenwel zien dat er in dit 'spanningsveld' niet alles (nog) feilloos loopt; er zijn nogal wat verbeterpunten. In de voorgaande paragrafen zijn ook vragen gesteld, in het bijzonder ter zake de praktische uitvoerbaarheid van de voorliggende ontwerpregeling die naar de opvatting van de in de SER vertegenwoordigde belangen op korte termijn beantwoord dienen te worden opdat snel helderheid kan worden verkregen. Dat op 2 november 2020 een politiek akkoord is gesloten tussen Curaçao en Nederland waarmee een eerste belangrijke stap is gezet in het creëren van de juiste condities, zoals hierboven gesteld, kan in beginsel op brede steun rekenen binnen de SER. Van belang hierbij is het zoeken naar een verantwoord en rechtvaardig evenwicht tussen, enerzijds, structurele hervormingsmaatregelen gericht op vergroting van de economische weerbaarheid en anderzijds op zuinig, verantwoord en effectief omgaan met schaarse publieke middelen die in ieder geval geen bovenmatige beloningen en of ontslagvergoedingen dulden. Ten aanzien van de vormgeving van de ontwerpplandsverordening verwacht de SER dat de keuzes die gemaakt zijn bij de voorbereiding ervan op basis van het door de RMR bij besluit van 15 mei 2020 gestelde voorwaarde, de feitelijke uitvoering van de regeling tot een bijzonder complexe opgave zal maken. De vraag is of en in hoeverre deze mate van complexiteit, naast de uitvoering, zich ook zal uitstrekken tot het toezicht en de handhaving. Vooralsnog is daarop geen afdoend antwoord te geven.

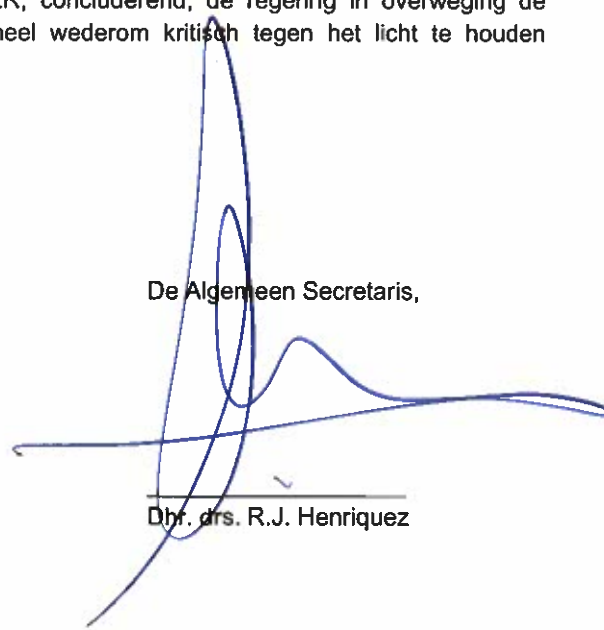
Het bovenstaande in acht nemend, geeft de SER, concluderend, de regering in overweging de onderhavige ontwerpplandsverordening in zijn geheel wederom kritisch tegen het licht te houden alvorens het wetgevingsproces voort te zetten

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

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