



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de voorzitter van de Staten
Mevr. Ana-Maria V. Pauletta
Wilhelminaplein n° 4
Alhier.

Datum: Willemstad, 24 februari 2021

Ref.nr.: 025/2021-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen

Geachte mevrouw Pauletta,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 16 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende, een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (Zittingsjaar 2020-2021-173) ref. nr. 126/2020-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N° 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N° 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Bijgaand advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening is in de voorbereidende vergadering van 19 februari 2021 behandeld en in de plenaire vergadering van 22 februari 2021 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

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	7
1.1 Adviesaanvraag	7
2. Standpunt van de SER	8
2.1. Termijn advisering en onderbouwing adviesverzoek Staten	8
2.2. Directie aanleiding voor noodzaak van voorgestelde regeling niet aangetoond	9
2.3. Gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde	9
2.4. Het beoordelingskader	10
2.5. ILO: Loondifferentiatie naar leeftijd onder voorwaarden toegestaan.....	13
2.6. Jeugdminimumlonen.....	14
2.7. Aanbevelingen uit initiatiefadvies SER (2017): richtinggevend en kaderstellend	15
2.8. Middel tegen jeugdwerkloosheid?	19
2.9. Concurrentievoordeel jongeren op de arbeidsmarkt	20
2.10. Psychosociale effecten van 'grote mensen norm'	21
2.11. Financiële gevolgen	21
2.12. Conclusie	21

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 22 februari 2021 met betrekking tot de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen¹ (nr. 0035-1V/20-21; ref.nr. 26/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 16 oktober 2020 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (nr. 0035-1V/20-21; ref.nr. 126/2020-SER).
- Het adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70). Daarin is bepaald dat de raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten.
- Het adviesverzoek is ingediend door de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.
- In de considerans van het initiatiefontwerp is opgenomen dat 'het wenselijk is (i) de rechthebbende leeftijd op het minimumloon te verlagen in verband met de vastgestelde leerplichtige leeftijd; (ii) dat personen vanaf de leeftijd van 18 jaar volledig op de arbeidsmarkt kunnen participeren; (iii) dat in verband met het bovenstaande het wenselijk is discriminatie tussen de categorie personen van 18 tot 21 jaar en van 21 jaar of ouder te voorkomen; en (iv) dat in verband met de staatkundige hervorming de Nederlandse Antillen niet langer bestaat waardoor het wenselijk is de Landsverordening minimumlonen te actualiseren'.
- Ten grondslag aan de initiatiefontwerplandsverordening ligt het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde gezien vanuit leeftijdsperspectief. Dit algemene beginsel is vastgelegd in de preambule van het oprichtingsverdrag van de internationale arbeidsorganisatie (ILO). De SER merkt a priori op dat het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde ('equal remuneration for work of equal value') niet hetzelfde is als het principe van gelijke beloning voor gelijk werk ('equal pay for equal work'). Bij gelijke beloning voor gelijk werk wordt de praktische toepassing ervan beperkt tot werk dat door twee personen, doorgaans een man en een vrouw, op hetzelfde werkterrein en in hetzelfde bedrijf of dezelfde instelling/organisatie wordt verricht. Het begrip 'gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde' is ruimer en omvat ook gevallen waarin personen, ongeacht gender, handicap of chronische ziekte, leeftijd, religie, levensovertuiging, seksuele oriëntatie of soort arbeidsovereenkomst, verschillend werk verrichten. De SER gaat van dit basisprincipe uit in onderhavig advies.

¹ P.B. 1972, no. 110 zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 68.

- Vanuit dit perspectief merkt de SER in algemene zin op dat het ontbreken van een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de verdere handhaving van de leeftijd van 21 jaar als zijnde de leeftijd waarop een inkomen op minimaal het niveau van het wettelijk (volwassen) minimumloon kan worden verworven, in de memorie van toelichting bij het onderhavig ontwerp geïllustreerd wordt aan de hand van een tweetal praktische voorbeelden ('het actief kiesrecht' en 'het aangaan van een huwelijk').
- Omwille van de volledigheid verdient het aanbeveling, voor wat het eerste voorbeeld betreft, eveneens te refereren aan de kiesgerechtigde leeftijd voor het 'passief kiesrecht'. De SER constateert voorts dat anders dan het gestelde in de considerans, waarbij in de eerste overweging een rechtstreeks verband wordt gelegd met de Leerplichtlandsverordening (P.B. 1991, no. 85, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 84), in de MvT daar niet verder op wordt ingegaan.
- De SER vindt dat een gemis en dringt bij de indieners erop aan, onder meer uit het oogpunt van consistentie en ook op basis van de in de wetgevingstechniek toepasbare normen, in de MvT daar nader over uit te weiden.
- De SER acht het in dit verband relevant om in het algemene deel van de MvT op te nemen dat met het bereiken van de 18-jarige leeftijd de verplichtingen voortvloeiende uit de Leerplichtlandsverordening van rechtswege komen te vervallen hetgeen naar het oordeel van de SER typerend is voor de wettelijke erkenning van de zelfredzaamheid, zelfstandigheid en zelfverantwoordelijkheid die kenmerkend zijn voor de fase van meerderjarigheid of maatschappelijke volwassenheid.
- Het bepaalde in de Leerplichtlandsverordening is illustratief voor de opvatting dat de ouderdom van 18 jaar als maatstaf geldt voor meerderjarigheid waardoor er naar het oordeel van de indieners van het initiatiefvoorstel geen gegronde redenen zijn om de bepleite verlaging van de leeftijdsgrens van 21 naar 18 jaar niet te ondersteunen. De SER ziet in beginsel dan ook geen aanleiding om deze opvatting op voorhand van de hand te wijzen dan wel niet te steunen.
- Een ongerechtvaardigd en juridisch niet verdedigbaar onderscheid naar leeftijd houdt naar het oordeel van de SER geen stand tenzij er objectieve rechtvaardigheidsgronden kunnen worden aangevoerd. Steun voor deze opvatting wordt eveneens gevonden in internationale mensenrechteninstrumenten die in de regel uitgaan van 18 jaar als grens tussen minder- en meerderjarigheid.
- Op het niveau van de Verenigde Naties geeft het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind een definitie van het kind: 'ieder mens jonger dan 18 jaar', tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheidsgrens lager stelt. Op Europees niveau geeft het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geen definitie van minderjarigheid ('minor'), zoals bijvoorbeeld genoemd in artikel 5, eerste lid, sub d, van dit verdrag. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens interpreteert dit begrip aan de hand van het toepasselijk recht van de lidstaten zelf. Het Europees Sociaal Handvest bevat ook verwijzingen naar kinderen en 'young persons', waarbij bij deze laatstgenoemde categorie uitgegaan wordt van personen onder de 18 jaar.
- Bezien vanuit het perspectief van de ILO verwijst de SER in het bijzonder naar de Minimum Wage Fixing Convention uit 1970 (no. 131), waarbij de SER volledigheidshalve opmerkt dat in deze ILO-conventie geen leeftijd is opgenomen waarop het recht op (volwassen) minimumloon

ontstaat. Op basis van deze conventie is het evenwel mogelijk om bepaalde groepen uit te sluiten als dit goed is beargumenteerd en na overeenstemming met of na volledige consultatie van de sociale partners. De SER merkt hierbij op dat uit het vorenstaande niet valt af te leiden dat uitsluiting van bepaalde groepen zich specifiek strekt tot de leeftijdscategorieën beneden de leeftijd van 18 jaar.

- Op grond van deze conventie is het evenwel mogelijk onderscheid te maken op grond van leeftijd; de beloning zal echter wel in lijn moeten zijn met de kwantiteit en kwaliteit van het werk.
- De ILO-Minimum Wage Fixing Convention verbiedt leeftijdsafhankelijke minimumlonen niet; de conventie biedt juist een algemene grondslag om bepaalde groepen werknemers, onder wie jongeren, uit te zonderen na overeenstemming met sociale partners, als deze periodiek worden geëvalueerd met het oog op het beginsel van gelijke beloning.
- De SER is het eens met de basisopvatting dat het werk van een werknemer, ongeacht zijn of haar leeftijd, het belangrijkste criterium dient te zijn bij het bepalen van het betaalde loon in plaats van de leeftijd. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan het verstrekken van een billijke beloning aan jongeren, rekening houdend met het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde wat door ILO breed wordt gepropageerd. Het belangrijkste criterium in dit verband is dus de waarde van het verrichte werk. De kwantiteit en de kwaliteit van het verrichte werk moeten de doorslaggevende factor zijn voor de vaststelling van het betaalde loon en niet de leeftijd van de werknemer.
- De SER dringt bij de indieners erop aan om bovengenoemde aspecten en uitgangspunten in overweging te nemen bij het desgewenst aanvullen en of herformuleren van de initiatiefontwerplandsverordening waarbij tevens aanbevolen wordt deze te plaatsen binnen de context van het Landsbesluit jeugdminimumlonen (P.B.1993, no.72).
- Het Landsbesluit jeugdminimumlonen, waar artikel 8, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen aan ten grondslag ligt, geeft aan de werknemer die de leeftijd van 16 jaar doch niet die van 21 jaar heeft bereikt, aanspraak op 'een bij dit landsbesluit vast te stellen minimumloon dat in een redelijke verhouding staat tot de in artikel 9 [van de Landsverordening minimumlonen] genoemde bedragen'. Ingevolge artikel 2 van dit landsbesluit bedraagt het minimumloon voor de hierna te onderscheiden leeftijdsklassen het aan te geven percentage van het minimumloon dat ingevolge artikel 9, eerste tot en met vierde lid van de Landsverordening minimumlonen voor de desbetreffende werknemer zou hebben gegolden indien hij/zij de leeftijd van 21 jaar al zou hebben bereikt.

De 16- en 17-jarigen	65%
De 18-jarigen	75%
De 19-jarigen	85%
De 20-jarigen	95%

- In het initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema 'Minimumlonen' van 5 oktober 2017 (ref.nr. 173/2017-SER) heeft de SER uitvoerig aandacht besteed aan vorengenoemd vraagstuk. In dat initiatiefadvies is voorgesteld een her-evaluatie uit te (laten) voeren van de regelgeving omtrent het jeugdminimumloon en heeft de SER in het verlengde hiervan, met een beroep op het gelijkheidsbeginsel de regering in overweging gegeven een nieuwe staffel in te voeren voor de volgende leeftijdscategorieën:

16- en 17-jarigen	:	75% van het volledige wettelijk minimumloon
Vanaf de leeftijd van 18 jaar	:	100% van het volledige wettelijk minimumloon

- In dat opzicht zijn deze aanbevelingen in de context van het voorliggende adviesverzoek nog immer actueel en kunnen zij worden aangemerkt als richtinggevend en kaderstellend voor de hernieuwde vormgeving en invulling van de regeling zoals bepleit. De SER geeft de indieners van de initiatiefontwerplandsverordening dan ook in overweging in de bijbehorende MvT specifiek te verwijzen naar de bevindingen en aanbevelingen van de SER met betrekking tot de regeling voor jeugdminimumlonen.
- Voor zover kan worden nagegaan, zijn er in het Landsbesluit jeugdminimumlonen, dat met ingang van 1 september 1993 in werking is getreden, sinds deze inwerkingtredingsdatum geen wijzigingen aangebracht hetgeen zijdelings de vraag doet rijzen waarom de effectuering en concretisering van de hierboven door de SER aan de regering in 2017 voorgestelde nieuwe staffel tot nu toe niet heeft plaatsgevonden. Hoewel de SER zich er terdege van bewust is dat deze vraag slechts door de regering kan worden beantwoord, brengt hij dit weloverwogen onder de aandacht van de initiatiefnemers met de aanbeveling om vanuit hun controlerende taak dienaangaande nadere opheldering te eisen van de regering.
- Met betrekking tot het Landsbesluit jeugdminimumlonen merkt de SER, in aanvulling op het bovenstaande, nog op dat een nota van toelichting bij het ontwerp van dat landsbesluit (nog) niet is aangetroffen; evenmin is gestuit op een vastgesteld beleidskader. Daardoor is het voor de SER nog niet helemaal duidelijk welke exacte politieke afwegingen en beleidsinhoudelijke overwegingen aan de invoering van vermeld landsbesluit ten grondslag hebben gelegen. Wel constateert de SER dat er indertijd adviezen zijn verstrekt aan de regering door de Raad van Advies (RvA 48-57, d.d. 22 juli 1993) en de SER Nederlandse Antillen (referentienummer 173/93 d.d. 22 juli 1993);
- In het toenmalige advies van de RvA is voorgesteld de leeftijd waarop het recht op het volledige wettelijk minimumloon ontstaat vast te stellen op 18 jaar in plaats van op 21. De SER Nederlandse Antillen heeft zich daarentegen geschaard achter het voorstel tot introductie van een leeftijdsafhankelijk minimumloon voor personen beneden de 21 jaar.
- Hoewel het toentertijd niet gelukt is om binnen de SER van de Nederlandse Antillen tot een eensluidend advies te komen ter zake de invoering van een aparte minimumloonregeling voor jeugdige personen was er wel consensus met betrekking tot het voeren van een ontmoedigingsbeleid om jongeren, vooral leerplichtigen, niet in het arbeidsproces op te nemen. Voor de SER is dit standpunt nog immer valide. Kinderen en jongeren beneden de 18 jaar mogen in beginsel niet werken; zij moeten op school zitten.
- Om het toezicht daarop aan te scherpen acht de SER het van eminent belang dat de overheid richtige uitvoering geeft aan de rapporten van de Algemene Rekenkamer Curaçao inzake de leerplicht uit 2016 en 2017. De voornaamste conclusie van de rekenkamer was dat het toezicht van overheidswege op nagenoeg alle fronten tekortschiet waardoor van effectieve handhaving absoluut geen sprake is. Of en in hoeverre sinds het verschijnen van de rapporten van de rekenkamer vorderingen zijn gemaakt met het doeltreffend implementeren van de daarin gedane aanbevelingen, is de SER in het geheel niet bekend. De SER beveelt de indieners van het initiatiefontwerp dan ook aan om daarover gerichte vragen te stellen aan de desbetreffende verantwoordelijke minister(s).

- Voor zover de SER heeft kunnen nagaan is er tot dusverre ook geen (empirisch) onderzoek verricht naar de relatie tussen prestatie en beloning van jongeren tussen de 16 en 21 jaar op de Curaçaose arbeidsmarkt. Door het ontbreken van onderzoeksresultaten en empirisch bewijsmateriaal is het naar het oordeel van de SER moeilijk, zo niet onmogelijk, verantwoorde uitspraken te doen en of verifieerbare conclusies te trekken ten aanzien van de arbeidsproductiviteit van jongeren in relatie tot de betaalde beloning.
- De SER acht nader onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jongeren op de Curaçaose arbeidsmarkt geboden. De SER geeft de indieners van het initiatiefwetsvoorstel dan ook in overweging om bij de regering na te gaan of en zo ja op welke manier concrete invulling zou kunnen worden gegeven aan een wetenschappelijke benadering van het thema en of in het kader van het Landspakket Curaçao er ruimte is voor financiering van bedoelde onderzoeken onder de in het Landspakket overeengekomen hervormingsmaatregelen met betrekking tot arbeidsmarktbeleid en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.
- De SER vraagt zich voorts af in hoeverre de bepleite leeftijdsverlaging direct dan wel indirect van invloed is op de jeugdwerkloosheid en of zij een effectief instrument is tegen jeugdwerkloosheid. De SER erkent dat die correlatie niet wetenschappelijk is bewezen, althans nog niet; de SER vindt daarom dat een betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt het beste middel is tegen jeugdwerkloosheid.
- Over de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt heeft de SER op 14 augustus 2018 naar aanleiding van een initiatiefontwerplandsverordening van de PAR-fractie in de Staten reeds uitvoerig geadviseerd (ref.nr. 106/2018-SER). In dat advies wordt de instelling van een permanent strategisch adviescollege ingevolge artikel 72 van de Staatsregeling van Curaçao, genaamd Raad voor Toekomst van Werk en Educatie, afgekort als TWE, bepleit, dat onder meer trends analyseert in de vraag naar arbeid op de lokale en internationale arbeidsmarkt en trends in het onderwijs en deze vertaalt naar gericht advies omtrent onderwijs- en arbeidsmarktbeleid.
- Of en in hoeverre het adviesproces met betrekking tot bovengenoemd initiatiefvoorstel van de PAR-fractie is voortgezet en, zo ja, in welke fase van dat proces het zich momenteel bevindt, is de SER niet bekend. De SER geeft de indieners van het initiatiefontwerp dan ook in overweging om daarover nadere inlichtingen in te winnen bij hun collega's van de PAR-fractie in de Staten.
- Naar het oordeel van de SER zijn de uitdagingen van *Future of Work* dermate complex en verstrekkend dat onderwijs, bedrijfsleven, vakbonden en overheid het zich niet kunnen veroorloven om af te wachten wat komen gaat. Drastische veranderingen op de arbeidsmarkt vinden reeds plaats en in een steeds sneller tempo. Een proactieve houding is dan ook nodig om de enorme uitdagingen van de toekomst van werk aan te kunnen gaan.
- Dat Curaçao een relatief hoog percentage jeugdwerkloosheid heeft wordt breed onderkend. Om uiteenlopende redenen groeit het aantal jongeren dat moeite heeft om een baan te vinden. COVID-19 heeft de situatie alleen maar verergerd door een drastische terugval in het werkaanbod vooral in die sectoren die vóór de uitbraak van de pandemie een groeipotentie vertoonden zoals het toerisme en de hospitality, waar, naast de detailhandel, de meeste jongeren werken. De SER merkt hierbij op dat deze bij uitstek sectoren zijn met piek- en daluren. Hier zal de vraag naar flexibel inzetbaar personeel blijven ondanks een 'duurdere'

beloning voor die leeftijdscategorie die in het personeelsbestand oververtegenwoordigd is. De SER ziet daarom de vraag naar jongeren in deze sectoren niet snel dalen en of verdwijnen.

- Het aanbieden van leerwerktrajecten wordt vaak ingezet om vooral de kwetsbare groep jongeren te begeleiden naar de arbeidsmarkt. In 2016 is in het kader van het Actieprogramma Jeugd- en Jongerenontwikkeling, onder aansturing van het Nationaal Platform Jeugdontwikkeling, waarin relevante ministeries, vakbonden, bedrijfsleven en ngo's participeerden, een aanvang gemaakt met het inventariseren van het feitelijke aanbod van leerwerktrajecten. Het resultaat van deze inventarisatie is verwerkt in de notitie '*Desaroyo di Hubentut; ban krea nos futuro*' van februari 2017 waarin tevens concrete follow-up acties worden aanbevolen.
- In hoeverre die follow-up acties sinds het verschijnen van de notitie zijn opgepakt en daadwerkelijk tot uitvoering zijn gebracht, is de SER in het geheel niet duidelijk. Vanwege het grote belang dat gehecht wordt aan vergroting van de kans op een succesvolle match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zodat jongeren daadwerkelijk perspectief hebben op een baan die goed aansluit bij hun interesse en mogelijkheden en deze ook kunnen behouden, wenst de SER graag te vernemen wat de huidige status is van de follow-up acties en of er hierover nog gecommuniceerd wordt met de betrokken stakeholders en de Staten. De initiatiefnemers wordt in overweging gegeven hierover nadere opheldering te vragen bij de regering.
- Concluderend is de SER van mening dat human capital moet worden gekoesterd en dat werk moet lonen. Dat betekent dat het goed is wanneer er in jongeren wordt geïnvesteerd. Zelfstandige jongeren die werken dienen minstens een bedrag te verdienen waar ze op waardige wijze van kunnen leven ('decent work'). Dit bedrag is op Curaçao het minimumloon. Met goede argumenten kan dit minimumloon worden aangepast. Echter het huidige minimumjeugdloon pakt averechts uit. Het minimumjeugdloon kan daarom voor jongeren vanaf 18 jaar worden afgeschaft. De SER is van mening dat elke jongere vanaf 18 jaar een volwaardig minimumuurloon moet verdienen. Daarna zou een 16- en 17-jarige 75% van het minimumloon kunnen krijgen om hen te stimuleren zoveel mogelijk hun opleidingen af te ronden.

1. Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Op 19 oktober 2020 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen² (nr. 0035-1V/20-21; ref.nr. 26/2020-SER), hierna verkort aan te duiden als de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp.

Het adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70). Daarin is bepaald dat de raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten. Het adviesverzoek is ingediend door de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Daarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

In de door de Voorzitter van de Staten ondertekende aanbiedingsbrief van 16 oktober 2020, met kenmerk 0035-1 V/20-21, is aangegeven dat het op prijs wordt gesteld het gevoel van de SER op de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (Zittingsjaar 2020-2021-173) te mogen ontvangen alvorens over te gaan tot aanbieding van dit initiatiefontwerp aan de Raad van Advies.

In de considerans van het initiatiefontwerp is opgenomen dat 'het wenselijk is (i) de rechthebbende leeftijd op het minimumloon te verlagen in verband met de vastgestelde leerplichtige leeftijd; (ii) dat personen vanaf de leeftijd van 18 jaar volledig op de arbeidsmarkt kunnen participeren; (iii) dat in verband met het bovenstaande het wenselijk is discriminatie tussen de categorie personen van 18 tot 21 jaar en van 21 jaar of ouder te voorkomen; en (iv) dat in verband met de staatkundige hervorming de Nederlandse Antillen niet langer bestaat waardoor het wenselijk is de Landsverordening minimumlonen te actualiseren'. Daartoe worden wijzigingen voorgesteld in artikel 8, eerste tot en met het vierde lid, in artikel 9 en in artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen. Verder wordt door de indieners voorgesteld artikel 10 van vorengenoemde landsverordening volledig te laten vervallen.

Voor de inhoudelijke details met betrekking tot genoemde wijzigingen verwijst de SER korthedshalve naar het initiatiefontwerp.

² P.B. 1972, no. 110 zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 68.

2. Standpunt van de SER

2.1. Termijn advisering en onderbouwing adviesverzoek Staten

Alvorens over te gaan tot de inhoudelijke beoordeling van de voorliggende initiatiefontwerplandsverordening wenst de SER het volgende naar voren te brengen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, heeft de SER het onderhavige adviesverzoek op 19 oktober 2020 ontvangen. Alhoewel in de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70) geen adviestermijn is opgenomen, tracht de SER in redelijkheid tot een advies te komen waarbij de invulling van die redelijkheid in sterke mate afhankelijk is van de aard, reikwijdte en complexiteit van het onderwerp dat ter advisering wordt voorgelegd en ook van het aantal andere adviesverzoeken dat eerder bij de SER aanhangig is gemaakt.

In het licht daarvan merkt de SER, wellicht ten overvloede doch ter verduidelijking, op dat door het onverwachte grote aantal spoed-adviesaanvragen van de regering in het jaar 2020, waarvan het merendeel betrekking had op de coronamaatregelen, belastingvoorstellen en de in Koninkrijksverband overeengekomen afspraken met betrekking tot het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) en het daarmee samenhangende Landspakket Curaçao, overwogen is een strakke planning en prioriteitstelling aan te houden waarbij de advisering inzake genoemde maatregelen, voorstellen en afspraken de voorrang kreeg.

Dat de SER in het kader van het onderhavig advies expliciete aandacht vraagt voor het bovenstaande dient voor alle duidelijkheid niet opgevat te worden als enige verplichting tot het afleggen van verantwoording. De SER-wetgeving kent een dergelijke verantwoordingsplicht immers niet. Het informeren van de aanvrager van het advies is primair ingegeven door de behoefte aan het scheppen van nadere duidelijkheid, om redenen van beleefdheid, over de termijn tussen indiening van het adviesverzoek en het moment van het feitelijk uitbrengen van onderhavig advies (approx vier maanden). De SER wil hierbij wederom met klem benadrukken dat voor zijn adviezen geen sprake is van een dwingende termijn aan advisering.

De SER vraagt voorts bijzondere aandacht voor het gestelde in de in het voorgaande hoofdstuk genoemde aanbiedingsbrief van de Voorzitter van de Staten d.d. 16 oktober 2020, met kenmerk 0035-1 V/20-21. Daarin is opgenomen dat het op prijs wordt gesteld 'het gevoel van de SER op de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (Zittingsjaar 2020-2021-173) te mogen ontvangen alvorens over te gaan tot aanbidding van dit initiatiefontwerp aan de Raad van Advies.' Naar het oordeel van de SER is deze zin ietwat ongelukkig geformuleerd aangezien het primaire doel lijkt te zijn 'aanbidding van het initiatiefwetsvoorstel aan de Raad van Advies' in plaats van het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop concreet tegen het voorstel wordt aangekeken (op basis van de aangevoerde motiveringen en gemaakte belangenafwegingen) door de bij het sociaaleconomische beleid betrokken actoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of het voorstel vanuit een sociaaleconomisch perspectief in beginsel op draagvlak kan rekenen van de sociale partners.

De SER heeft vastgesteld dat bovengenoemde zin standaard wordt opgenomen in brieven van de Voorzitter van de Staten die strekken tot aanbidding van initiatiefontwerplandsverordeningen aan de SER. Gelet op het hierboven gestelde adviseert de SER om de zin zodanig te herformuleren dat deze beter in lijn wordt gebracht met de strekking en inhoud van artikel 2 van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad. In het licht hiervan stelt de SER de volgende alternatieve tekst voor: *'Vanwege de sociaaleconomische implicaties van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening wordt het op prijs gesteld het gevoel van de Sociaal-Economische Raad (SER) in te winnen'*. De SER dringt bij

de Voorzitter van de Staten erop aan om in het vervolg deze standaardzin op te nemen in adviesaanvragen aan de SER met betrekking tot initiatiefwetsvoorstellen en om de, naar het oordeel van de SER, overbodige verwijzing naar de Raad van Advies (hierna: RvA) achterwege te laten. Immers, de RvA heeft op grond van artikel 64, tweede lid, onder a, van de Staatsregeling van Curaçao jo. artikel 20 van de Landsverordening Raad van Advies (A.B. 2010, no. 87, bijlage q, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 71) sowieso een adviesverplichting ten aanzien van wettelijke regelingen van de wetgever, in het bijzonder met betrekking tot ontwerpen van landsverordeningen, waaronder de bij de Staten door één of meer leden aanhangig gemaakte ontwerpen.

2.2. Directie aanleiding voor noodzaak van voorgestelde regeling niet aangetoond

Uit het aan de SER ter advisering voorgelegde dossier met betrekking tot onderhavige initiatiefontwerplandsverordening is geen startnotitie aangetroffen van de indieners die de randvoorwaarden en uitgangspunten bevat welke belangrijk en ook relevant zijn in het kader van de in vermelde verordening voorgestelde wijzigingen. Hoewel een dergelijke startnota, puur vanuit de wetgevingstechniek bezien, wenselijk en nuttig wordt geacht doch geen (dwingende) vereiste is, vindt de SER dat het evenwel op de weg van de indieners had gelegen om in het kader van hun medewetgevende bevoegdheid de voorgestelde wijzigingen in de Landsverordening minimumlonen beleidsmatig in te kaderen, de directe aanleiding daarvoor nader te motiveren en de daaraan ten grondslag liggende afwegingen helderder en eenduidiger te formuleren. Gelet op het vorenstaande kan vooralsnog eraan worden getwijfeld of en in hoeverre de noodzaak tot het ontwerpen van het voorliggende initiatiefontwerp wel vaststaat. In specifieke zin vraagt de SER zich dan ook af of de initiatiefontwerplandsverordening überhaupt voldoet aan artikel 4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving d.d. 31 juli 2013, zaaknummer 2011/39851. De SER dringt bij de indieners van het initiatiefontwerp erop aan zoveel mogelijk te trachten de Aanwijzingen voor de regelgeving op te volgen ter bewaking van de integriteit van het wetgevingsproces.

In de hierna volgende paragrafen zal de SER meer inhoudelijk ingaan op de in het onderhavige initiatiefontwerp voorgestelde wijzigingen.

2.3. Gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde

De noodzaak en wenselijkheid van de in hoofdstuk 1.1. voorgestelde wijzigingen in de Landsverordening minimumlonen vloeien, krachtens de bij het initiatiefontwerp behorende memorie van toelichting (hierna: MvT), impliciet voort uit het primaire doel dat met het ontwerp wordt nagestreefd, namelijk 'om de leeftijdsgrens van het wettelijk minimumloon te verlagen van 21 naar 18 jaar'³. Expliciet gaat het erom het recht op het volledige wettelijk minimumloon te laten ontstaan bij het bereiken van de meerderjarigheidsgrens van 18 jaar. Hoewel niet nader geëxpliciteerd in de MvT, beoogt de initiatiefontwerplandsverordening blijkens de considerans tevens een actualisering van de Landsverordening minimumlonen in verband met het opheffen van de Nederlandse Antillen en het verkrijgen door Curaçao van de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden met ingang van 10 oktober 2010. In het algemene deel van de MvT wordt de aan het primaire doel ten grondslag liggende gedachtegang als volgt verwoord: 'Sinds de invoering van de Landsverordening Minimumlonen⁴ is de reikwijdte van deze landsverordening beperkt tot werknemers vanaf de leeftijd

³ MvT, p. 1

⁴ De SER geeft de indieners in overweging om de desbetreffende landsverordening aan te duiden als 'Landsverordening minimumlonen' waarbij het woord 'minimumlonen' zonder hoofdletter 'm' wordt geschreven.

van 21 jaar. Voor werknemers van jonger dan 21 jaar betekent dit dat zij nooit een aanspraak hebben kunnen maken op het wettelijk minimumloon. Een dergelijke bepaling⁵ past thans niet in de huidige wetgeving, is niet te verantwoorden en dient daarom te worden gewijzigd’.

De SER vindt bovengenoemde formulering ietwat ongelukkig aangezien de huidige minimumloonwetgeving juist gebaseerd is op het principe dat vanaf de leeftijd van 21 jaar het recht op het volledig wettelijk (volwassen) minimumloon ontstaat⁶. Kennelijk wordt met ‘huidige wetgeving’, zoals opgenomen in de hierboven aangehaalde zin uit de MvT, impliciet bedoeld alle vigerende wet- en regelgeving - met uitzondering van de minimumloonwetgeving - waarin de meerderjarigheid is vastgesteld op de volle leeftijd van achttien jaren hetgeen zijn grondslag vindt in het bepaalde in artikel 233 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)⁷.

In het verlengde daarvan en uit overweging van eenduidigheid dringt de SER bij de indieners van het initiatiefontwerp erop aan om de desbetreffende tekst zodanig te redigeren dat daarin expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat met de voorgestelde verlaging van de leeftijdsgrens aangesloten wordt bij de inhoud en strekking van artikel 1:233 BW. Voorts wordt geadviseerd om volledigheidshalve en ter nadere verduidelijking een verwijzing te maken in de considerans naar het Landsbesluit jeugdminimumlonen (P.B.1993, no.72)⁸ op basis waarvan het huidige jeugdminimumloon wordt toegekend aan werknemers in de leeftijdscategorie 16 tot en met 20 jaar en waarbij elke leeftijd een eigen tarief heeft. Verder wordt aanbevolen om overweging II, zoals in het voorgaande hoofdstuk aangegeven, in diër voege te herformuleren dat daarin de arbeidsmarktparticipatie van 16- en 17-jarigen, onverminderd het bepaalde in de Leerplichtlandsverordening (P.B. 1991, no. 85)⁹, wordt erkend. Daarmee wordt, zonder afbreuk te doen aan de intentie van de initiatiefnemers, meer recht gedaan aan de feitelijke situatie en dynamiek op de Curaçaose arbeidsmarkt. In de volgende paragrafen komt de SER hierop terug.

2.4 Het beoordelingskader

Ten grondslag aan de voorliggende initiatiefontwerplandsverordening ligt het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde bezien vanuit leeftijdsperspectief. Dit algemene beginsel is vastgelegd in de preambule van het oprichtingsverdrag van de internationale arbeidsorganisatie (ILO). De SER merkt a priori op dat het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde (‘equal remuneration for work of equal value’) niet hetzelfde is als het principe van gelijke beloning voor gelijk werk (‘equal pay for equal work’). Bij gelijke beloning voor gelijk werk wordt de praktische toepassing

⁵ De SER acht de term ‘bepaling’ in deze context niet passend en geeft de indieners in overweging om als mogelijk alternatief in de desbetreffende passage op te nemen dat ‘het recht op het wettelijk minimumloon dat bij het bereiken van de volle leeftijd van 21 jaar ontstaat’.

⁶ Artikel 8, eerste lid, Lv minimumlonen.

⁷ Artikel 1:233 BW schrijft voor: ‘Minderjarigen zijn zij, die de ouderdom van achttien jaren niet hebben bereikt en niet gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest of met toepassing van artikel 253ha meerderjarig zijn verklaard. Ingevolge het eerste lid van artikel 1:253ha BW kan de minderjarige vrouw, die als diegene die het gezag heeft, haar kind wenst te verzorgen en op te voeden, indien zij de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt, de rechter in eerste aanleg verzoeken haar meerderjarig te verklaren. Het tweede lid bepaalt dat het verzoek ten behoeve van de vrouw ook kan worden gedaan door de voogdijraad. Deze behoeft hiertoe haar schriftelijke toestemming. Het verzoek vervalt, indien de vrouw haar toestemming intrekt’.

⁸ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 6de augustus 1993 houdende toepassing van artikel 8, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110).

⁹ Zie in dit verband het onderzoeksrapport ‘Leerplicht’ van de Algemene Rekenkamer van juni 2017; https://www.rekenkamercuracao.cw/files/leerplicht_deel_1_1518811790.pdf

ervan beperkt tot werk dat door twee personen, doorgaans een man en een vrouw, op hetzelfde werkterrein en in hetzelfde bedrijf of dezelfde instelling/organisatie wordt verricht. Het begrip 'gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde' is ruimer en omvat ook gevallen waarin personen, ongeacht gender, handicap of chronische ziekte, leeftijd, religie, levensovertuiging, seksuele oriëntatie of soort arbeidsovereenkomst, verschillend werk verrichten. Om te bepalen of verschillende soorten werk dezelfde waarde hebben, kunnen ze worden beoordeeld aan de hand van onder andere internationaal erkende functiewaarderingsmethoden¹⁰.

Uit het aan de SER ter advisering voorgelegde dossier is niet gesteld noch anderszins gebleken dat de indieners van het initiatiefontwerp een andere benadering voorstaan dan het hierboven genoemde principe van 'equal remuneration for work of equal value'. De SER gaat dan ook van dit basisprincipe uit in onderhavig advies.

Vanuit dit perspectief merkt de SER in algemene zin op dat het ontbreken van een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de verdere handhaving van de leeftijd van 21 jaar als zijnde de leeftijd waarop een inkomen op minimaal het niveau van het wettelijk (volwassen) minimumloon kan worden verworven, in de MvT bij het onderhavig ontwerp geïllustreerd wordt aan de hand van een tweetal praktische voorbeelden waaruit, kort samengevat, blijkt dat natuurlijke personen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt dan wel door de rechter meerderjarig zijn verklaard volledig in het rechtsverkeer kunnen deelnemen en handelingsbekwaam zijn. In specifieke zin wordt daarbij verwezen naar de in artikel 43 van de Staatsregeling opgenomen leeftijdsgrens waarop het 'actief kiesrecht' kan worden uitgeoefend alsmede naar de krachtens artikel 1:31 BW vastgestelde minimumleeftijd waarop een huwelijk tussen een man en een vrouw mag worden aangegaan. Omwille van de volledigheid verdient het aanbeveling, voor wat het eerste voorbeeld betreft, eveneens te refereren aan de kiesgerechtigde leeftijd voor het 'passief kiesrecht' zoals bepaald in artikel 44 van de Staatsregeling. De SER constateert voorts dat anders dan het gestelde in de considerans, waarbij in de eerste overweging (zie hierboven 'overweging I') een rechtstreeks verband wordt gelegd met de Leerplichtlandsverordening (P.B. 1991, no. 85, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 84), in de MvT daar niet verder op wordt ingegaan.

De SER vindt dat een gemis en dringt bij de indieners erop aan, onder meer uit het oogpunt van consistentie en ook op basis van de in de wetgevingstechniek toepasbare normen, in de MvT daar nader over uit te weiden en een verwijzing te maken naar het bepaalde in artikel 3, tweede lid, onder a, van de Leerplichtlandsverordening. Daarin staan de verplichtingen die gelden ten aanzien van inschrijving als leerling van een school en het bijwonen van de voor de jongere bestemde lessen op school¹¹ tot en met het eind van het schooljaar waarin de jongere achttien jaren oud is geworden. Relevant in dit verband is om in het algemene deel van de MvT op te nemen dat met het bereiken van de 18-jarige leeftijd vermelde verplichtingen van rechtswege komen te vervallen hetgeen naar het oordeel van de SER typerend is voor de wettelijke erkenning van de zelfredzaamheid, zelfstandigheid en zelfverantwoordelijkheid die kenmerkend zijn voor de fase van meerderjarigheid of maatschappelijke volwassenheid.

Het bepaalde in artikel 3, tweede lid, onder a, van de Leerplichtlandsverordening is, in aanvulling op hetgeen hierboven is opgemerkt ten aanzien van het tweetal in de MvT opgenomen voorbeelden, illustratief voor de opvatting dat de ouderdom van 18 jaar als maatstaf geldt voor meerderjarigheid waardoor er naar het oordeel van de indieners geen gegronde redenen zijn om de bepleite verlaging

¹⁰ Zie de ILO 'Equal Pay - An introductory guide voor een gedetailleerde beschrijving'.

¹¹ Zie artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtlandsverordening.

van de leeftijdsgrens van 21 naar 18 jaar niet te ondersteunen. De SER ziet in beginsel dan ook geen aanleiding om deze opvatting op voorhand van de hand te wijzen dan wel niet te steunen. Een ongerechtvaardigd en juridisch niet verdedigbaar onderscheid naar leeftijd houdt naar het oordeel van de SER geen stand tenzij er objectieve rechtvaardigheidsgronden kunnen worden aangevoerd. In de volgende paragraaf zal hierop nader worden ingegaan. Thans wordt volstaan met de opmerking dat steun voor de hierboven genoemde opvatting eveneens gevonden wordt in internationale mensenrechteninstrumenten die in de regel uitgaan van 18 jaar als grens tussen minder- en meerderjarigheid.

Op het niveau van de Verenigde Naties (VN) geeft het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) een definitie van het kind: 'ieder mens jonger dan 18 jaar', tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheidsgrens lager stelt. Deze definitie is voor de toepassing van het IVRK van belang. Dit betekent dat het IVRK geen bescherming geeft aan personen ouder dan 18 jaar¹². Op Europees niveau geeft het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) geen definitie van minderjarigheid ('minor'), zoals bijvoorbeeld genoemd in artikel 5, eerste lid, sub d EVRM.¹³ Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) interpreteert dit begrip aan de hand van het toepasselijk recht van de lidstaten zelf¹⁴.

Het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) bevat ook verwijzingen naar kinderen en 'young persons'. Ook bij deze laatstgenoemde categorie wordt uitgegaan van personen onder de 18 jaar. In 1972 adviseerde het Comité van Ministers van de Raad van Europa een meerderjarigheidsgrens van 18 jaar, of in elk geval lager dan 21 jaar¹⁵. De gedachte hierachter was dat jongeren eerder dan voorheen volwassen werden (door onderwijs en informatie) en dat er minder behoefte bestond om jongeren te beschermen. Het Comité ging ervan uit dat het verlagen van de meerderjarigheidsgrens het verantwoordelijkheidsbesef van jonge mensen zou doen toenemen. Daarbij vond het Comité dat het overheden vrij moet staan om een hogere meerderjarigheidsgrens vast te stellen voor een beperkt aantal specifieke handelingen *'where they believe that a higher degree of maturity is required'*¹⁶. De SER kan zich vinden in de gedachtegang achter deze visie.

¹² Prof. mr. drs. M.R. Bruning, prof. mr. T. Liefwaard e.a.: 'Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen?' uit 2016 van de Universiteit Leiden (p. 52); https://www.wodc.nl/binaries/2705_volledige_tekst_tcm28-215623.pdf. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het IVRK blijkt dat over deze leeftijdsgrens van 18 jaar discussie is geweest. Zo zijn er voorstellen gedaan om de meerderjarigheidsgrens te verlagen naar vijftien jaar. Er zijn echter ook voorstellen geweest om deze juist te verhogen naar 21 jaar. Niettemin is gekozen voor 18 jaar. In 1989 en 1992 heeft het Mensenrechtencomité van de VN in zogenoemde General Comments geadviseerd dat de leeftijd van 18 jaar als scheidslijn tussen minder- en meerderjarigheid (in strafzaken) gehanteerd zou moeten worden.

¹³ Artikel 5, eerste lid, sub d, EVRM bepaalt het volgende: 'Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law: [...] (d) the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority; [...]'.
¹⁴ De Europese Commissie heeft in 1979 overwogen dat een adolescent van 16 jaar onder de definitie minor van artikel 5, eerste lid, EVRM valt, omdat geen van de lidstaten een meerderjarigheidsgrens hanteerde lager dan 18 jaar.

¹⁵ M.R. Bruning, T. Liefwaard e.a. (2016); p. 52.

¹⁶ Ibidem

2.5. ILO: Loondifferentiatie naar leeftijd onder voorwaarden toegestaan

Bezien vanuit het perspectief van de internationale arbeidsorganisatie ILO verwijst de SER in het verlengde van het bovenstaande in het bijzonder naar de Minimum Wage Fixing Convention uit 1970 (no. 131), waarbij volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in deze ILO-conventie geen leeftijd is opgenomen waarop het recht op (volwassen) minimumloon ontstaat. In vermelde ILO-conventie staat echter:

'Each member which ratifies this Convention shall be free to determine after consultation with the most representative organizations of employers and workers concerned, where such exist, to which, (...), categories of persons the minimum wage fixing machinery, (...) shall be applied; The competent authority in each country shall, in agreement or after full consultation with the representative organizations of employers and workers concerned, where such exist, determine the group of wage earners to be covered'¹⁷

Op basis van deze conventie is het evenwel mogelijk om bepaalde groepen uit te sluiten als dit goed is beargumenteerd en na overeenstemming met of na volledige consultatie van de sociale partners. De SER wenst hierbij, wellicht ten overvloede, maar voor alle duidelijkheid op te merken dat uit het vorenstaande niet valt af te leiden dat uitsluiting van bepaalde groepen zich specifiek strekt tot de leeftijdscategorieën beneden de leeftijd van 18 jaar. In 1992 is de ILO-conventie nader uitgewerkt in een algemeen rapport. Hierin wordt gesteld:

'The reasons which were at the origin of the adoption of lower minimum wage rates for some groups of workers on the basis of age (...) shall be re-examined periodically in the light of the principle of equal remuneration'¹⁸.

Zoals blijkt is het op grond van bovengenoemde conventie evenwel mogelijk om onderscheid te maken op grond van leeftijd; de beloning zal echter wel in lijn moeten zijn met de kwantiteit en kwaliteit van het werk. Ook wordt gerefereerd aan een onderscheid tussen jongeren die volledig werkzaam zijn en hetzelfde werk doen als hun oudere collega's en jongeren die werk verrichten met trainingsaspecten, zoals stages/traineeships. In de Minimum Wage Policy Guide van de ILO van 9 augustus 2016¹⁹ wordt ten aanzien daarvan het volgende opgemerkt:

'A number of countries have adopted reduced minimum wages applicable to young workers below a certain age, or multiple sub-minimum wage rates for young people of differing ages. [...] Critics of sub-minimum wages have been mainly concerned about the possible discrimination against young people, who are not systematically of lower productivity. This may explain why a significant number of countries have recently removed, or restricted in scope, provisions fixing lower minimum wages for young workers'²⁰.

In de hierboven genoemde ILO-beleidsrichtlijnen staat verder:

'Various countries have established a reduced minimum wage for the probationary period following a worker's recruitment. This can be done in place of differentiated minimum wage rates for young workers, in order to account for the potentially lower productivity of new workers in a job. Accordingly, the lower minimum wage applies for a limited period of time, for all workers,

¹⁷ ILO (1970)

¹⁸ ILO; Minimum Wage Policy Guide (2016)

¹⁹ https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_508566/lang-en/index.htm

²⁰ Idem; pp. 21-22.

irrespective of age. Other countries set minimum wages for apprentices. The justification here is tied to both the lack of experience - and hence lower productivity - and the fact that training will be received in exchange for the lower wage. In such schemes, persons covered by apprenticeship or traineeship contracts can only be paid at a differentiated rate when they receive actual training during working hours.’²¹

Zoals hierboven gesteld verbiedt de ILO-Minimum Wage Fixing Convention leeftijdsafhankelijke minimumlonen niet; de conventie biedt juist een algemene grondslag om bepaalde groepen werknemers, onder wie jongeren, uit te zonderen na overeenstemming met sociale partners, als deze periodiek worden geëvalueerd met het oog op het beginsel van gelijke beloning²². Hierover wordt het volgende gesteld:

‘[...] while the ILO instruments on minimum wages do not forbid explicitly the fixing of different rates on the basis of age, the Committee of Experts stated in the General Survey of 1992 that ‘the general principles laid down in other instruments, and particularly those contained in the Preamble of the Constitution of the ILO which specifically refers to the application of the principle of Equal Remuneration for Work of Equal Value have to be observed.’²³

De SER is het eens met de basisopvatting dat het werk van een werknemer, ongeacht zijn of haar leeftijd, het belangrijkste criterium dient te zijn bij het bepalen van het betaalde loon in plaats van de leeftijd. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan het verstrekken van een billijke beloning aan jongeren, rekening houdend met het beginsel van gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde wat door ILO breed wordt gepropageerd. Het belangrijkste criterium in dit verband is dus de waarde van het verrichte werk. De kwantiteit en de kwaliteit van het verrichte werk moeten de doorslaggevende factor zijn voor de vaststelling van het betaalde loon en niet de leeftijd van de werknemer.

Uit het bovenstaande volgt dat, ook al wordt de vaststelling van lagere minimumlonen voor jonge werknemers niet verboden door de ILO-conventies, bij de feitelijke toepassing ervan uitgegaan dient te worden van het beginsel van de goede trouw van werkgevers alsmede van aspecten als a) het beginsel van gelijke beloning voor werk van gelijke/gelijkwaardige waarde moet van toepassing kunnen zijn wanneer een bedrijf of een organisatie niet in een formele opleiding of stage heeft voorzien; (b) het begrip ‘jonge werknemers’ moet nauwkeurig worden vastgesteld; (c) de periode waarin een lager minimumloon van toepassing is op jonge werknemers moet worden beperkt om ervoor te zorgen dat de toepassing van het leeftijdscriterium zich niet leent voor misbruik.

De SER dringt bij de indieners erop aan om bovengenoemde aspecten en uitgangspunten in overweging te nemen bij het desgewenst aanvullen en of herformuleren van de initiatiefontwerplandsverordening waarbij tevens aanbevolen wordt deze te plaatsen binnen de context van het Landsbesluit jeugdminimumlonen (P.B.1993, no.72), waarover in de volgende paragraaf meer.

2.6 Jeugdminimumlonen

Rekening houdend met het hierboven genoemde uitgangspunt van de Minimum Wage Fixing Convention geeft het Landsbesluit jeugdminimumlonen, waar artikel 8, tweede lid, van de

²¹ Ibidem.

²² Y. Ghellab, ‘Minimum Wages and Youth Unemployment’ (1998), pp. 47-48; Employment and Training Department, ILO, Geneve.

²³ Ibidem.

Landsverordening minimumlonen aan ten grondslag ligt, aan de werknemer die de leeftijd van 16 jaar doch niet die van 21 jaar heeft bereikt, aanspraak op 'een bij dit landsbesluit vast te stellen minimumloon dat in een redelijke verhouding staat tot de in artikel 9 [van de Landsverordening minimumlonen] genoemde bedragen²⁴'. Ingevolge artikel 2 van dit landsbesluit bedraagt het minimumloon voor de hierna te onderscheiden leeftijdsklassen het aan te geven percentage van het minimumloon dat ingevolge artikel 9, eerste tot en met vierde lid van de Landsverordening minimumlonen voor de desbetreffende werknemer zou hebben gegolden indien hij/zij de leeftijd van 21 jaar al zou hebben bereikt.

De 16- en 17-jarigen	65%
De 18-jarigen	75%
De 19-jarigen	85%
De 20 jarigen	95%

In het initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema 'Minimumlonen' van 5 oktober 2017 (ref.nr. 173/2017-SER) heeft de SER aandacht besteed aan vorengenoemd vraagstuk. In de volgende paragraaf zal hierop nader worden ingegaan.

2.7. Aanbevelingen uit initiatiefadvies SER (2017): richtinggevend en kaderstellend

In het hierboven genoemde initiatiefadvies van de SER uit 2017 is voorgesteld een her-evaluatie uit te (laten) voeren van de regelgeving omtrent het jeugdminimumloon en heeft de SER in het verlengde hiervan, met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, waarbij in de voorgaande paragrafen uitvoerig is stilgestaan, de regering in overweging gegeven een nieuwe staffel in te voeren voor de volgende leeftijdscategorieën:

16- en 17-jarigen	:	75% van het volledige wettelijk minimumloon
Vanaf de leeftijd van 18 jaar	:	100% van het volledige wettelijk minimumloon

In dat opzicht zijn deze aanbevelingen in de context van het voorliggende adviesverzoek nog immer actueel en kunnen zij worden aangemerkt als richtinggevend en kaderstellend voor de hernieuwde vormgeving en invulling van de regeling zoals bepleit. De SER geeft de indieners van het onderhavige initiatiefvoorstel dan ook in overweging in de bijbehorende MvT specifiek te verwijzen naar de bevindingen en aanbevelingen van de SER met betrekking tot de regeling voor jeugdminimumlonen.

In aanvulling op het vorenstaande wijst de SER er nadrukkelijk op dat voor zover hij heeft kunnen nagaan er in het Landsbesluit jeugdminimumlonen, dat met ingang van 1 september 1993 in werking is getreden, sinds deze inwerkingtredingsdatum geen wijzigingen zijn aangebracht hetgeen zijdelings de vraag doet rijzen waarom de effectuering en concretisering van de hierboven door de SER aan de regering in 2017 voorgestelde nieuwe staffel tot nu toe niet heeft plaatsgevonden. Hoewel de SER zich er terdege van bewust is dat deze vraag slechts door de regering kan worden beantwoord, brengt hij dit weloverwogen onder de aandacht van de initiatiefnemers met de aanbeveling om vanuit hun controlerende taak dienaangaande nadere opheldering te eisen van de regering.

²⁴ Artikel 8, tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen.

Met betrekking tot het Landsbesluit jeugdminimumlonen uit 1993 wenst de SER, in aanvulling op het bovenstaande, nog op te merken dat een nota van toelichting (hierna: NvT) bij het ontwerp van dat landsbesluit (nog) niet is aangetroffen; evenmin is gestuit op een vastgesteld beleidskader. Daardoor is het voor de SER nog niet helemaal duidelijk welke exacte politieke afwegingen en beleidsinhoudelijke overwegingen aan de invoering van vermeld landsbesluit ten grondslag hebben gelegen. Wel constateert de SER dat er indertijd adviezen zijn verstrekt aan de regering door de Raad van Advies (RvA 48-57, d.d. 22 juli 1993) en de SER Nederlandse Antillen (referentienummer 173/93 d.d. 22 juli 1993).

In het toenmalige advies van de RvA is voorgesteld de leeftijd waarop het recht op het volledige wettelijk minimumloon ontstaat vast te stellen op 18 jaar in plaats van op 21. De SER Nederlandse Antillen heeft zich daarentegen geschaard achter het voorstel tot introductie van een leeftijdsafhankelijk minimumloon voor personen beneden de 21 jaar. Uit de (letterlijke) tekst van het landsbesluit volgt echter impliciet, voor zover de SER dat redelijkerwijs kan beoordelen, dat bij de afweging tot invoering van een jeugdminimumloon dat behalve leeftijdsafhankelijk is ook 'in een redelijke verhouding staat tot het wettelijk minimumloon' in ieder geval zwaar hebben meegewogen de noodzaak en wenselijkheid om jeugdige personen vanaf de leeftijd van 16 jaar te beschermen tegen een onredelijke lage honorering voor hun arbeid. In het desbetreffende SER-advies uit 1993 wordt ten aanzien van het vorenstaande het volgende opgemerkt:

"De meerderheid van de Raad gaat akkoord met het voorstel van de Regering zoals geformuleerd in het concept-landsbesluit. Deze raadsleden wijzen op het voorkomend gebruik waarbij sommige werkgevers de minimumloonwet omzeilen door bijna uitsluitend jeugdigen jonger dan 21 jaar tegen een zeer laag loon aan te nemen en deze vervolgens te ontslaan bij het bereiken van de leeftijd van 21 jaar. Met de introductie van een jeugdminimumloon zullen dit soort malafide praktijken kunnen worden bestreden."

Hoewel de bewering dat de minimumloonwet op grote schaal omzeild zou worden niet met cijfermateriaal wordt gestaafd, merkt de SER volledigheidshalve op dat een minderheid in de toenmalige SER van de Nederlandse Antillen het voorstel van de hand wees op grond van het argument dat de invoering van een jeugd-minimumloon voor werkgevers niet stimulerend zal werken voor de indienstneming van jeugdigen. In het desbetreffende advies wordt hierover het volgende gesteld:

"Bij de keuze voor nieuw personeel zullen werkgevers eerder opteren voor het in dienst nemen van meer ervaren en beter opgeleide kandidaten, dan voor jeugdigen jonger dan 21 jaar waarvoor geldt dat de aanwezige ervaring en geleverde prestaties vaak niet in verhouding zullen staan tot de voorgestelde jeugdminimumloonbedragen. Daarnaast zijn deze raadsleden van *mening* dat een eventuele introductie van jeugdminimumlonen losgekoppeld dient te zijn van het huidige stelsel van minimumlonen. Immers jeugdigen zijn meestal nog inwonend en hebben daardoor een pakket van uitgaven welke niet vergelijkbaar is met dat van volwassenen die doorgaans de zorg van een huishouden en/ of gezin op zich hebben."

Hoewel het toentertijd niet gelukt is om binnen de SER van de Nederlandse Antillen tot een eensluidend advies te komen ter zake de invoering van een aparte minimumloonregeling voor jeugdige personen was er wel consensus met betrekking tot het voeren van een ontmoedigingsbeleid om jongeren, vooral leerplichtigen, niet in het arbeidsproces op te nemen. In het advies uit 1993 wordt daarover het volgende opgemerkt:

“De Raad is unaniem van mening dat het introduceren van een jeugd-minimumloon *in* geen geval mag leiden tot het stimuleren van jongeren om te gaan werken. Alhoewel de leerplichtverordening een lagere leeftijdsgrens stelt, *is* de Raad de mening toegedaan dat 16- en 17-jarigen, zo min mogelijk in het arbeidsproces dienen te zijn opgenomen. Deze jeugdigen dienen daarentegen zoveel mogelijk bij het vervolgonderwijs te zijn betrokken. Ook door aanbieding van andere beschikbare mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld leerlingenstelsels, zal opnemning in het arbeidsproces van deze categorie jongeren zoveel mogelijk kunnen worden vermeden.”

Voor de SER is dit standpunt nog immer valide. Kinderen en jongeren beneden de 18 jaar mogen in beginsel niet werken²⁵; zij moeten op school zitten. Om het toezicht daarop aan te scherpen acht de SER het van eminent belang dat de overheid richtige uitvoering geeft aan de rapporten van de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: ARCU) inzake de leerplicht uit 2016²⁶ en 2017²⁷.

De ARCU heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar het toezicht op de naleving van de leerplicht door de overheid waarbij onderzocht is of erop wordt toegezien dat leerplichtige jongeren zijn ingeschreven op een school en daadwerkelijk de voor hen bestemde lessen bijwonen en dus niet ongeoorloofd de school verzuimen. De voornaamste conclusie van dat onderzoek was dat het toezicht van overheidswege op nagenoeg alle fronten tekortschiet waardoor van effectieve handhaving absoluut geen sprake is. Of en in hoeverre sinds het verschijnen van de hierboven genoemde rapporten van de ARCU vorderingen zijn gemaakt met het doeltreffend implementeren van de daarin gedane aanbevelingen, is de SER in het geheel niet bekend. Wellicht kunnen de indieners van het onderhavig initiatiefontwerp met een beroep op artikel 57 van de Staatsregeling in samenhang met artikelen 95 en 96 van het reglement van orde voor de Staten van Curaçao (P.B. 2012, no. 50) daarover gerichte vragen stellen aan de desbetreffende verantwoordelijke minister(s).

Zoals hierboven betoogd is het zaak jongeren die wel op de arbeidsmarkt actief zijn te behoeden tegen onredelijke en onbillijke handelwijzen van niet bonafide werkgevers. De SER vraagt zich in het verlengde hiervan af of het indertijd door een minderheid in de SER van de Nederlandse Antillen ingenomen standpunt dat de (toentertijd) voorgestelde jeugdminimumloonbedragen niet in verhouding zou staan tot de ervaring en prestaties van jongeren beneden de 21 jaar, in retrospectief wel stand houdt. Is dat überhaupt onderzocht, vraagt de SER zich af.

Voor zover de SER heeft kunnen nagaan is er tot dusverre geen (empirisch) onderzoek verricht naar de relatie tussen prestatie en beloning van jongeren tussen de 16 en 21 jaar op de Curaçaose arbeidsmarkt. Door het ontbreken van onderzoeksresultaten en empirisch bewijsmateriaal is het naar het oordeel van de SER moeilijk, zo niet onmogelijk, verantwoorde uitspraken te doen en of verifieerbare conclusies te trekken ten aanzien van de arbeidsproductiviteit van jongeren in relatie tot de betaalde beloning. In die zin acht de SER het indertijd door een minderheid in de SER van de Nederlandse Antillen geuite bezwaar dat jongeren beneden de 21 jaar met het toentertijd voorgestelde stelsel van jeugdminimumlonen te veel zouden gaan verdienen in verhouding tot hun arbeidsproductiviteit, ongefundeerd en zelfs nodeloos kwetsend voor de doelgroep.

²⁵ Jongeren tussen de 13 en 18 jaar mogen onder zeer strikte regels werk verrichten als het gaat om een cultureel werk, (maatschappelijke) stage, een bijbaan of vakantiewerk. Voor kinderen jonger dan 13 dient er een absoluut werkverbod te gelden.

²⁶ ARCU (2016); Leerplicht; Deel I 'Toezicht op het ingeschreven zijn op een school'.

²⁷ ARCU (2017); Leerplicht; Deel II 'Toezicht op het bijwonen van lessen op school; Verzuimt de overheid bij het toezicht op schoolverzuim?'

Zoals hierboven betoogd huldigt de SER de opvatting dat het werk van een werknemer het belangrijkste criterium moet zijn bij het bepalen van het betaalde loon en niet de leeftijd. Ter illustratie dient het volgende voorbeeld: een vakkenvuller van 18 heeft dezelfde productiviteit als iemand van 30. Dat heeft weinig met leeftijd te maken. Wanneer jongeren leerwerktrajecten (een combinatie van beroepsgerichte training en sociale vorming) met succes afronden, hebben zij al een paar jaar ervaring en verdienen zodoende een normaal salaris. Ook al zijn ze 'nog maar' 20. Naar het oordeel van de SER betekent dit niet dat ze minder betaald hoeven te worden.

Uit het vorenstaande volgt impliciet dat nader onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jongeren op de Curaçaose arbeidsmarkt geboden is waarbij getracht dient te worden een antwoord te krijgen op vragen zoals: wat zijn eventuele werkzame elementen in het beleid, de projecten en pilots gericht op duurzame arbeidsparticipatie van jongeren? Wat zijn hierbij de randvoorwaarden? Speelt de hoogte van de beloningen aan jongeren voor de door hen verrichte arbeid daarbij een cruciale rol? Kan op grond van de al beschikbare kennis iets gezegd worden over de beste aanpak voor verschillende groepen jongeren? Verschilt de aanpak voor jongeren die buiten beeld van de overheid zijn, die geen opleiding volgen en geen betaald werk hebben van hen die wel in beeld zijn?

Hoewel deze en mogelijk anderszins andere (nog te formuleren) onderzoeksvragen niet specifiek ingaan op het voorliggende vraagstuk van de verlaging van de leeftijd waarop het recht op het volledige wettelijk minimumloon ontstaat, hebben zij wel raakvlakken daarmee en kunnen zij tezamen en in hun onderlinge samenhang een wetenschappelijk gefundeerd kader bieden waarbinnen het verdere debat over de normering van de verhouding leeftijd en hoogte van het minimumloon op Curaçao op een meer objectieve en zakelijke wijze kan worden gevoerd. Een dergelijk onderzoek zou naar het oordeel van de SER mogelijk anderszins kunnen worden uitbesteed aan ervaren en erkende onafhankelijke onderzoeksinstituten die vanwege eerdere opdrachten kennis hebben van de lokale situatie zoals het in Amsterdam gevestigde SEO Economic Research (SEO Economisch Onderzoek) en of het Verwey-Jonker Instituut uit Utrecht dat onafhankelijk onderzoek doet naar maatschappelijke vraagstukken en daarbij bijzondere aandacht besteedt aan jongeren en jongvolwassenen.

In het verlengde van het bovenstaande geeft de SER aan de indieners van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel in overweging om bij de regering na te gaan of en zo ja op welke manier concrete invulling zou kunnen worden gegeven aan een wetenschappelijke benadering van het onderhavige thema en of in het kader van het Landspakket Curaçao er ruimte is voor financiering van bedoelde onderzoeken onder de in het Landspakket overeengekomen hervormingsmaatregelen E.1 ²⁸ (Economische hervormingen) en G.1²⁹ (Onderwijs).

²⁸ In dit onderdeel van het Landspakket is onder meer het volgende opgenomen: 'Er zal een integrale analyse van het huidige arbeidsmarktbeleid, wet- en regelgeving worden uitgevoerd op basis waarvan het arbeidsmarktbeleid wordt geactualiseerd en gemoderniseerd. Maatregelen als [...]bestrijding van de jeugdwerkloosheid zullen in de analyse

worden betrokken. Op basis van de analyse worden voorstellen ontwikkeld en geïmplementeerd.

²⁹ Onderdeel G heeft het specifiek over een expertgroep uit de vier landen / groep onderwijsexperts uit de vier landen die een doorlichting van het gehele onderwijsbestel zal doorvoeren, met inbegrip van alle publieke en particuliere betrokken partijen, inclusief de overheid. Hierbij komen in ieder geval aan de orde: [...] aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

2.8. Middel tegen jeugdwerkloosheid?

Niet onbelangrijk in de discussie over de verlaging van de leeftijd waarop het recht op het wettelijk minimumloon ontstaat, is de vraag in hoeverre deze leeftijdsverlaging direct dan wel indirect van invloed is op de jeugdwerkloosheid en of zij een effectief instrument is tegen jeugdwerkloosheid. De SER erkent dat die correlatie niet wetenschappelijk is bewezen, althans nog niet; de SER vindt daarom dat een betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt het beste middel is tegen jeugdwerkloosheid.

Over de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt heeft de SER op 14 augustus 2018 naar aanleiding van een initiatiefontwerplandsverordening van de PAR-fractie in de Staten reeds uitvoerig geadviseerd³⁰. In dat advies wordt de instelling van een permanent strategisch adviescollege ingevolge artikel 72 van de Staatsregeling van Curaçao, genaamd Raad voor Toekomst van Werk en Educatie, afgekort als TWE, bepleit, dat onder meer trends analyseert in de vraag naar arbeid op de lokale en internationale arbeidsmarkt en trends in het onderwijs en deze vertaalt naar gericht advies omtrent onderwijs- en arbeidsmarktbeleid.

Of en in hoeverre het adviesproces met betrekking tot bovengenoemd initiatiefvoorstel van de PAR-fractie is voortgezet en, zo ja, in welke fase van dat proces het zich momenteel bevindt, is de SER niet bekend. De SER geeft de indieners van het onderhavig initiatiefontwerp dan ook in overweging om daarover nadere inlichtingen in te winnen bij hun collega's van de PAR-fractie in de Staten. Naar de mening van de SER zijn de uitdagingen van *Future of Work* dermate complex en verstrekkend dat onderwijs, bedrijfsleven, vakbonden en overheid het zich niet kunnen veroorloven om af te wachten wat komen gaat. Drastische veranderingen op de arbeidsmarkt vinden reeds plaats en in een steeds sneller tempo. Een proactieve houding is dan ook nodig om de enorme uitdagingen van de toekomst van werk aan te kunnen gaan.

Dat Curaçao een relatief hoog percentage jeugdwerkloosheid heeft wordt breed onderkend. Uit voorlopige resultaten van een door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitgevoerde enquête naar de arbeidsmarktsituatie op Curaçao in 2020, blijkt dat de jeugdwerkloosheid (15-24 jaar) in de periode 2019-2020 gestegen is van 41,7 naar 42,2 procent³¹. Om uiteenlopende redenen groeit het aantal jongeren dat moeite heeft om een baan te vinden. COVID-19 heeft de situatie alleen maar verergerd door een drastische terugval in het werkaanbod vooral in die sectoren die vóór de uitbraak van de pandemie een groeipotentie vertoonden zoals het toerisme en de hospitality, waar, naast de detailhandel, de meeste jongeren werken. De SER merkt in het verlengde van het vorenstaande op dat deze bij uitstek sectoren zijn met piek- en daluren. Hier zal de vraag naar flexibel inzetbaar personeel blijven ondanks een 'duurdere' beloning voor die leeftijdscategorie die in het personeelsbestand oververtegenwoordigd is. De SER ziet daarom de vraag naar jongeren in deze sectoren niet snel dalen en of verdwijnen.

Het aanbieden van leerwerktrajecten, zoals hierboven genoemd, wordt vaak ingezet om vooral de kwetsbare groep jongeren te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Deze leerwerktrajecten worden uitgevoerd in opdracht van de overheid maar er zijn ook tal van particuliere initiatieven. Vastgesteld is

³⁰ Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening regelende de instelling, inrichting, samenstelling en bevoegdheden van een Raad voor Onderwijs en Arbeidsmarkt Curaçao (ref.nr. 106/2018-SER).

³¹ Antilliaans Dagblad, 23 februari 2021; 'Fors minder banen 2020; CBS: Werkgelegenheid Curaçao drastisch afgenomen'.

echter dat er weinig afstemming en samenwerking is tussen aanbieders en uitvoerende instanties, waardoor er nauwelijks zicht is op de effecten van het totale aanbod, de behoeftes en de doelgroep.

In 2016 is in het kader van het Actieprogramma Jeugd- en Jongerenontwikkeling, onder aansturing van het Nationaal Platform Jeugdontwikkeling, waarin relevante ministeries, vakbonden, bedrijfsleven en ngo's participeerden, een aanvang gemaakt met het inventariseren van het feitelijke aanbod van leerwerktrajecten. In totaal zijn 23 leerwerktrajecten geïnterviewd, ingedeeld naar de sectoren techniek (5), landbouw (5), zorg (2), hospitality (5), sport (1) en overige (5). Het resultaat van deze inventarisatie is verwerkt in de notitie *'Desaroyo di Hubentut; ban krea nos futuro'* van februari 2017 waarin tevens concrete follow-up acties worden aanbevolen.

In hoeverre die follow-up acties sinds het verschijnen van de notitie zijn opgepakt en daadwerkelijk tot uitvoering zijn gebracht, is de SER in het geheel niet duidelijk. Vanwege het grote belang dat gehecht wordt aan vergroting van de kans op een succesvolle match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zodat jongeren daadwerkelijk perspectief hebben op een baan die goed aansluit bij hun interesse en mogelijkheden en deze ook kunnen behouden, wenst de SER graag te vernemen wat de huidige status is van de follow-up acties en of er hierover nog gecommuniceerd wordt met de betrokken stakeholders en de Staten. De indieners wordt in overweging gegeven hierover nadere opheldering te vragen bij de regering.

2.9. Concurrentievoordeel jongeren op de arbeidsmarkt

Zoals hierboven uiteengezet heeft een minderheid in de SER van de Nederlandse Antillen in 1993 als argument aangevoerd tegen invoering van het indertijd voorgestelde stelsel van jeugdminimumlonen dat jeugdigen meestal nog inwonend zijn en daardoor een pakket van uitgaven hebben die niet vergelijkbaar is met dat van volwassenen die doorgaans de zorg van een huishouden en/of gezin op zich hebben.

Hoewel dit aspect, zoals reeds betoogd, indertijd niet is onderzocht, althans voor zover de SER dat heeft kunnen achterhalen, kan bezwaarlijk ervan uit worden gegaan dat dat argument nog stand houdt. Vanwege het ontbreken van actuele data mag in redelijkheid worden aangenomen dat de vaste lasten van jongeren in deze hedendaagse informatiemaatschappij zijn toegenomen. Immers, een mobiel abonnement kost al gauw boven de honderd gulden per maand. Daarnaast hebben de meeste jongeren hun studie, woonlasten (veelal in de vorm van een bijdrage in het huishouden) of zorgverzekering waarvoor betaald moet worden. Door het leenstelsel krijgen bepaalde groepen jongeren te maken met steeds meer studielasten. Ondanks hun werk zijn zij derhalve niet altijd in staat deze kosten te betalen zonder andere bijdragen (bijvoorbeeld van ouders en of grootouders). Door dit alles kan worden beargumenteerd dat een 'volwassen minimumloon' niet onredelijk lijkt. De SER onderschrijft deze gedachtegang en ziet het voordeel voor jongeren bestaan door hun flexibiliteit in uren.

De SER benadrukt met klem dat hetgeen hij hierboven heeft gesteld, gebaseerd is op aannames. In het kader daarvan wordt aan de initiatiefnemers in overweging gegeven om bij de regering aan te dringen op nieuw onderzoek met betrekking tot de arbeidsparticipatie van jongeren. Hierboven heeft de SER reeds aangegeven binnen welke bestaande afsprakenkaders in Koninkrijksverband dergelijk onderzoek zou kunnen worden bekostigd.

2.10. Psychosociale effecten van 'grote mensen norm'

Hoewel hier wederom geldt dat er data ontbreekt, verwacht de SER dat jongeren in de leeftijdscategorie 18-20 jaar zich door onderhavige wijziging (onbewust) meer eigen zullen gaan voelen binnen het bedrijf of de organisatie waar ze werkzaam zijn omdat zij nu betaald worden volgens de 'grote mensen' norm. Aangenomen mag worden dat daardoor de productiviteit zal stijgen. Daar komt nog bij dat jongere werknemers vergeleken met oudere collega's over het algemeen beter overweg kunnen met nieuwe technologieën en zich daardoor zelfverzekerder gaan voelen hetgeen een positief effect kan hebben op hun algehele prestatie op de werkvloer. Dat zulks positief kan bijdragen aan de organisatiedynamiek mag in redelijkheid ervan uit worden gegaan. Bovendien lijkt het zo te zijn dat jongere werknemers meer bereid zijn tot het volgen van trainingen en opleidingen en meer geneigd zullen zijn tot acceptatie van bedrijfsinnovaties en vernieuwingen.

2.11. Financiële gevolgen

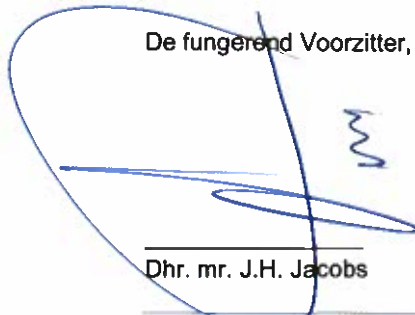
De SER stelt vast dat in de MvT niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van het onderhavige initiatiefontwerp. Conform artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (A.B. 2010, no. 87) dienen in de MvT de financiële gevolgen voor en de dekking door het land te worden vermeld. Een overzicht van de mogelijke financiële implicaties van het onderhavige initiatiefontwerp dient dan ook uitgewerkt en opgenomen te worden in de MvT. De indieners volstaan met slechts de opmerking dat door de voorgestelde wijziging het Land op meer premieinkomsten kan rekenen. De SER acht een nadere detaillering noodzakelijk en dringt bij de indieners erop aan om een toelichting op de financiële gevolgen in de MvT op te nemen.

2.12. Conclusie

De SER is van mening dat human capital moet worden gekoesterd en dat werk moet lonen. Dat betekent dat het goed is wanneer er in jongeren wordt geïnvesteerd. Zelfstandige jongeren die werken dienen minstens een bedrag te verdienen waar ze op waardige wijze van kunnen leven ('decent work'). Dit bedrag is op Curaçao het minimumloon. Met goede argumenten kan dit minimumloon worden aangepast. Echter het huidige minimumjeugdloon pakt averechts uit. Het minimumjeugdloon kan daarom voor jongeren vanaf 18 jaar worden afgeschaft. De SER is de mening toegedaan dat elke jongere vanaf 18 jaar een volwaardig minimumuurloon moet verdienen. Daarna zou een 16- en 17-jarige 75% van het minimumloon kunnen krijgen om hen te stimuleren zoveel mogelijk hun opleidingen af te ronden.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

Advies SER – Wijziging Landsverordening
Minimumlonen

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez