



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling,
Arbeid en Welzijn (SOAW)
Mw. mr. R. Larmonie-Cecilia
Alhier.

Datum: Willemstad, 15 november 2022

Ref.nr.: 137/2022-SER

Betreft: Advies inzake het ontwerp van de ministeriële regeling, met algemene werking, ter uitvoering van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 12 september 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende een ontwerp van een ministeriële regeling, met algemene werking, ter uitvoering van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen (zaaknummer 2022/020295; ref. nr. 118/2022-SER).

Bijgaand advies is in de buitengewone voorbereidende en plenaire SER-vergaderingen van 11 november 2022 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc:

De Minister van Algemene Zaken,
De Minister van Economische Ontwikkeling,
De Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW),
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ),
De Beleidsorganisatie van het Ministerie van Economische Ontwikkeling,
De President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS).

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	2
1. Inleiding	8
1.1 Het adviesverzoek	8
1.2 Strekking van dit advies	8
1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	9
1.4 Opzet van het advies	11
2. Het standpunt van de SER.....	12
2.1 De behoeftes van werkenden en hun familie	12
2.2 Sociale en economische factoren afgezet tegen het minimumloon	15
2.3 Macro- en sociaal economische implicaties van de voorgestelde autonome verhogingen	19
2.4 Minimumloon als beleidsinstrument voor de sociaaleconomische ontwikkeling	21
2.5 Tot slot	26

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in zijn buitengewone plenaire vergadering d.d. 11 november 2022 betreffende het ontwerp van de Ministeriële Beschikking met algemene werking, tot wijziging van het bruto minimumuurloon (zaaknummer 2022/020295; ref.nr. 118/2022-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 12 september 2022 heeft de SER een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) betreffende de ontwerp-Ministeriële Beschikking, met algemene werking, ter wijziging van het bedrag van het minimumuurloon, bedoeld in artikel 9, eerste lid, tweede lid, onderdeel c, derde lid, onderdeel c en vierde lid, onderdeel c, van de Landsverordening minimumlonen (P.B.1972, no. 110);
- Aan dit adviesverzoek ligt ten grondslag de wens van de Minister van SOAW om
 - (i) het bruto minimumuurloon in overeenstemming te brengen met het berekende bestaansminimum, waarbij als uitgangspunt geldt een huishouden bestaande uit één (1) volwassene en twee (2) kinderen bij een voltijdsdienstverband op basis van een 40-urige werkweek;
 - (ii) de bevordering van de arbeidsparticipatie van niet-werkenden;
 - (iii) matiging van het negatieve effect van de koopkrachtdaling op het bruto binnenlands product (BBP) door middel van koopkrachtbehoud van een niet onaanzienlijk deel van de werkzame bevolking.
- De ontwerp-Ministeriële Beschikking, met algemene werking, bevat diensgevolge concrete voorstellen om het bruto minimumuurloon, via autonome verhogingen, conform artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen, te verhogen van NAf. 9,62 naar NAf. 10,20 met ingang van 1 september 2022 ter compensatie van de indexering die niet is toegekend aan deze categorie werkenden voor de jaren 2020 en 2021. Voorts is het voornemen om met ingang van 1 januari 2023 het bruto minimumuurloon verder te verhogen naar NAf. 10,70 vooruitlopend op de indexering voor het jaar 2022 op basis van de verwachte inflatie;
- Voordat het adviesverzoek aanhangig is gemaakt bij de SER, is onder andere advies ingewonnen van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). WJZ heeft geadviseerd de voorgestelde minimumloonsverhoging per 1 september 2022 uit het ontwerp te schrappen en een verhoging per 1 januari 2023, conform artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen, met inachtneming van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) reeds vastgestelde prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie van augustus 2022 (5.8%), in het ontwerp op te nemen. Eveneens is door WJZ geadviseerd de titel van het ontwerp aan te passen in 'Ministeriële Regeling, met algemene werking', en de bijbehorende Nota van Toelichting te wijzigen in 'Toelichting'. In het verlengde hiervan is tevens aanbevolen de door het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) verrichte impactanalyse als bijlage te voegen bij de Toelichting;
- De SER onderschrijft het standpunt van WJZ om de bepleite verhoging per 1 januari 2023 te laten ingaan. Verder sluit de raad zich aan bij hetgeen WJZ opmerkt ten aanzien van de toetsing die zij doet of er sprake is geweest van een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen tijdens het besluitvormingsproces, als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In dit kader is ook de SER van mening dat, ten aanzien van de afgewogen belangen van de betrokken

stakeholders en de verwachte mogelijke effecten, de prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie die het CBS nog moet vaststellen per 2022 bepalend zijn;

- Anders dan wat er in het WJZ-advies wordt voorgesteld, is de SER echter niet per se tegen een autonome verhoging van het bruto minimumuurloon, mits daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. De raad acht een autonome verhoging, conform de procedure van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen uit redelijks- en billijkheidsoverwegingen, in beginsel, verdedigbaar;
- Ten behoeve van de indexering van het bruto minimumuurloon voor het jaar 2023 adviseert de SER de systematiek van het 12-maandsgemiddelde toe te passen waarbij het consumentenprijsindexcijfer (CPI) van augustus 2022 vergeleken wordt met dat van augustus 2021;
- Daarnaast geeft de SER de Minister van SOAW in overweging, vanuit het oogpunt van leesbaarheid en toegankelijkheid, de Toelichting, gezien de omvang van het memorandum en de vele bijlagen, inzichtelijker in te delen.
- Het valt de SER voorts op dat enkele uitgangspunten, zoals opgenomen in de Toelichting uitgaan van foutieve aannames en derhalve aanpassing behoeven;
- Zoals aangegeven, beoogt de onderhavige ontwerpregeling onder meer het minimumloon in overeenstemming te brengen met het berekende bestaansminimum voor een volwassene met twee kinderen bij een voltijdsdienstverband op basis van een 40-urige werkweek middels een (autonome verhoging) van het minimumloon. In de Toelichting wordt koopkrachtbehoud als voornaamste beweegreden genoemd voor de voorgestelde autonome verhoging met 11.2%;
- De SER stelt echter vast dat de voorgestelde autonome verhoging met 11.2% niet zal leiden tot een minimumloon gelijk aan het bestaansminimum per 1 januari 2023. Hieruit concludeert de raad dat de Minister van SOAW expliciet onderkent dat het brengen van het minimumloon in overeenstemming met het bestaansminimum een gefaseerde aanpak vergt en dus redelijkerwijs niet op korte termijn, in één keer, kan worden gerealiseerd. Tegen deze achtergrond wil de SER wederom onder de aandacht van de regering brengen dat bij de vaststelling van de hoogte van het minimumloon rekening moet worden gehouden met de ontwikkeling van verschillende economische en sociale indicatoren;
- Deze sociale en economische factoren behelzen, enerzijds, de behoeftes van de werkende en zijn/haar gezin om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien en, anderzijds, duurzame economische ontwikkeling, het productiviteitsniveau en werkgelegenheid. Aanvullende economische factoren die overwogen kunnen worden zijn:
 - de concurrentiepositie,
 - het prijsniveau,
 - investeringen en
 - economische groei.
- De SER constateert dat de Minister van SOAW het gehele spectrum aan sociale en economische indicatoren niet of onvoldoende in acht heeft genomen bij de afweging van de behoeftes van werkenden en hun familie tegen de sociale en economische factoren. Uit de ontwerpregeling kan worden afgeleid dat de minister in grote mate de behoeftes van werkenden en hun families (het bestaansminimum en koopkrachtbehoud) kennelijk zwaarder laat wegen en in mindere mate aandacht besteedt aan de sociale en economische indicatoren. Deze constatering vloeit voort uit het feit dat specifieke sociale en economische indicatoren, bij de afweging van de betrokken belangen, summier aan bod komen of zelfs volledig ontbreken. Het gaat om de volgende sociale en economische indicatoren:

- arbeidsproductiviteit
 - rentabiliteit van ondernemers
 - inkomensverdeling
 - werkgelegenheid
 - sociaalezekerheidsuitkeringen.
- De CBCS heeft op verzoek van de SER de macro-economische effecten van de voorgenomen verhoging van het minimumloon doorgerekend. De notitie van de CBCS ter zake de macro-economische impact is een integraal onderdeel van dit advies en is als bijlage toegevoegd.
 - Aangezien - naar het oordeel van de SER - de behoeftes van de werkenden en hun familie een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de afweging door de Minister van SOAW inzake de verhoging van het minimumloon, heeft de raad een korte analyse verricht naar het bestaansminimum anno 2022;
 - Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) behoren werkende huishoudens, bestaande uit één volwassene met één (1) of meer kinderen, tot de armste werkende huishoudens. Deze zienswijze wordt ondersteund door de bevindingen in het initiatiefadvies van de SER van 5 oktober 2017 inzake een verkenning van het beleidsthema minimumlonen (173-2017 SER);
 - De SER constateert dat door de voorgestelde verhoging van het minimumloon met 11.2% het werkende huishouden bestaande uit één (1) volwassene met één (1) kind naar verwachting niet meer onder het bestaansminimum zal vallen, hetgeen als een positieve ontwikkeling kan worden aangemerkt. De SER onderkent de verrichte inspanning van de Minister van SOAW ter bevordering van de bestaanszekerheid van de werkende bevolking via het verhogen van het bruto wettelijk minimumuurloon;
 - In het kader van armoedebestrijding, één van de doelstellingen van het kabinet, ondersteund door de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's), in het bijzonder SDG nummer 1 (armoedebestrijding), acht de SER het van belang dat er aandacht is om de kloof tussen het minimumloon en het bestaansminimum te dichten. Andere SDG's zijn, naar de mening van de raad, ook in de discussie betreffende het verhogen van de minimumlonen van groot belang. De SER verwijst hierbij in het bijzonder naar SDG-8 (bevorderen van aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor alle vrouwen en mannen) welke samen met SDG-1 als prioritaire SDG's voor Curaçao zijn aangemerkt en SDG 10 (vermindering van ongelijkheid);
 - Gelet op het vorenstaande geeft de SER de Minister van SOAW in overweging om nader in te gaan op de implicaties van de voorgestelde verhoging van het minimumloon ter realisatie van SDG -1, SDG-8 en SDG-10. Het ontbreken van voornoemde toelichting geeft er blijk van dat de minister niet, althans niet in afdoende mate, inziet dat de hoogte van het minimumloon als een belangrijk beleidsinstrument kan dienen in de strategie van duurzame en inclusieve economische en sociale ontwikkeling. De hoogte van het minimumloon en mogelijke aanpassingen van het minimumloonniveau beïnvloeden verschillende sociale en economische indicatoren, waaronder de werkgelegenheid, de inkomensverdeling en de concurrentiepositie;
 - In het verlengde van het vorenstaande geeft de SER de Minister van SOAW in overweging om rekening te houden met de beleidsaanbevelingen opgenomen in eerdere adviezen van de raad over het minimumloon, waaronder de SER-verkenning d.d. 5 oktober 2017, met kenmerk 173/2017-SER, het advies van 29 december 2020, met kenmerk 152/SER-2020 (zaaknummer 2020/044497), en het advies d.d. 28 december 2021, met kenmerk 125/SER 2021 (zaaknummer 2021/041484);

- Verder is de SER van mening dat het besluit over verhoging van het minimumloon onderbouwd moet worden met een gedegen analyse op basis van actuele data over onder andere de onderverdeling van de minimumloners over de verschillende type huishoudens. Verder is het van belang om zicht te krijgen in het aantal minimumloners dat onder de type huishouden bestaande uit één (1) volwassene met twee (2) kinderen valt, aangezien het bestaansminimum van deze doelgroep als uitgangspunt wordt genomen voor het beleidsvoornemen van de minister om het minimumloon gelijk te trekken met het bestaansminimum;
- Het verhogen van het minimumloon om deze gelijk te stellen met het bestaansminimum van een éénoudergezin met kinderen per 1 januari 2023, impliceert dat het bruto minimumuurloon verhoogd zal moeten worden naar NAf. 13,67 (USD 7,51), wat hoger ligt dan het huidige minimumloon op de BES-eilanden en de Cayman Islands. Aangenomen wordt dat hierdoor de concurrentiepositie van Curaçao ernstig wordt verslechterd;
- Op basis van de ernstig verslechterde concurrentiepositie en de lage arbeidsproductiviteit, raadt de SER de Minister van SOAW ten sterkte af om, zondermeer, verhoging van het minimumloon naar maatstaven van het minimum bestaansniveau van éénoudergezinnen na te streven. Evenals in de SER-verkenning van 5 oktober 2017, beveelt de raad aan om specifiek beleid op te stellen voor éénoudergezinnen die elementen bevatten die het inkomen aanvullen;
- In het kader van armoedebestrijding verzoekt de SER de regering om ook aandacht te schenken aan huishoudens met andere inkomstenbronnen, zoals de AOV, AWW en onderstand. De SER geeft de regering tevens mee om ook aandacht te schenken aan mogelijkheden voor verlaging van de kosten voor levensonderhoud (voeding, elektriciteit, water en kosten van vervoer). Verlaging van de kosten zal de kloof tussen het minimumloon en de armoedegrens helpen dichten.
- Bij het vaststellen of aanpassen van het minimumloon beveelt de SER verder aan de arbeidsproductiviteit in ogenschouw te nemen. Geadviseerd wordt de gemiddelde arbeidsproductiviteit in een land te meten als het BBP per gewerkte uur. Evenzo kan de arbeidsproductiviteit op sectoraal niveau gemeten worden door gebruik te maken van de Bruto Toegevoegde Waarde (BTW) van de betreffende bedrijfstak. Het BBP per gewerkt uur is op Curaçao echter vaak niet voor handen door het ontbreken van het aantal gewerkte uren waardoor de productiviteit per gemiddelde werkende als benadering gebruikt wordt;
- Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsproductiviteit al jaren negatief bijdraagt aan economische groei. Met andere woorden, al jaren is er sprake van een negatieve groei in de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Op sectoraal niveau wordt geconstateerd dat sectoren waar voornamelijk het minimumloon van toepassing is, namelijk bouw, groot- en kleinhandel en hotels en restaurants, sectoren zijn waar de arbeidsproductiviteit niet gegroeid is en waar het niveau onder het gemiddelde productiviteitsniveau van het land ligt. Dit zijn juist de sectoren die de meeste arbeidsplaatsen bieden. Er is sprake van een verschuiving in werkgelegenheid van hoogproductieve bedrijfstakken naar lager-productieve sectoren;
- In het licht daarvan vraagt de SER wederom aandacht voor beleid ter bevordering van de arbeidsproductiviteit in het algemeen en voor de daarmee samenhangende prioritering van sectoraal beleid ter bevordering van een duurzame economische ontwikkeling. Immers, volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is het verhogen van de arbeidsproductiviteit een voorwaarde voor het ontsluiten van het groeipotentieel van Curaçao om duurzame economische ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen;
- Evenals in de SER-verkenning minimumlonen constateert de raad dat het minimumloon op Curaçao, gezien vanuit de invalshoek van de inkomensverdeling, ook anno 2019 buiten de door ILO

aanbevolen bandbreedtes valt. Er dient, echter, niet miskend te worden dat de recente ontwikkelingen, onder andere tijdelijke staking van activiteiten door COVID-19, het sluiten van de raffinaderij en afbouw van activiteiten van de internationale financiële sector tot substantiële wijzigingen in de inkomensverdeling en de mate van armoede hebben geleid. De SER pleit hierdoor voor actuele data ten aanzien van de mate van armoede onder de bevolking in het algemeen en werkenden in het bijzonder en ten aanzien van de inkomensverdeling;

- Daarnaast verwijst de SER naar de aanbeveling zoals opgenomen in zijn verkenning inzake minimumlonen uit 2017 om, op basis van actuele data, in kaart te brengen de doelgroepen waar armoede en de grootste onevenredige inkomensverdeling heerst ten behoeve van een mix van beleidsinstrumenten voor te voeren armoedebeleid;
- Het minimumloon is niet uitsluitend gericht op het verzekeren van de werknemer van een maatschappelijke aanvaardbare financiële tegenprestatie voor geleverd werk (sociale bescherming). Gelet op de brede werkingssfeer van het minimumloon op sociale en economische factoren, is het minimumloon en de wijzigingen op het minimumloonniveau bij uitstek een geschikt beleidsinstrument ter realisatie van sociaaleconomische ontwikkeling;
- Aangaande de relatie tussen de voorgestelde verhoging van het minimumloon en de sociaaleconomische indicatoren armoedebestrijding en inkomensverdeling is de SER niet in staat om een oordeel te vormen over de bijdrage van de voorgestelde verhoging van het minimumloon aan de realisatie van de SDG's en aan de sociaaleconomische ontwikkeling. De SER constateert dat actuele data ontbreekt over onder andere de volgende indicatoren:
 - het aantal minimumloners dat zich onder het bestaansminimum bevindt;
 - de onderverdeling van de minimumloners naar type huishoudens;
 - de onderverdeling naar primaire inkomen (minimumloon, AOV, onderstand) van de personen die zich onder het bestaansminimum bevinden
 - de vergelijking van het minimumloon en het gemiddelde inkomen en het mediane inkomen
- De SER geeft de regering in overweging om op korte termijn de ontbrekende data aan te vullen zodat duidelijkheid geschapen kan worden over de bijdrage van de voorgestelde verhoging van het minimumloon aan armoedebestrijding en inkomensverdeling. Rekening houdend met het beleidsvoornemen van de regering om geleidelijk het minimumloon in overeenstemming te brengen met het bestaansminimum is des te meer van belang dat op periodieke basis de nodige analyses verricht worden naar de status van de armoede en inkomensverdeling op het eiland. Aan de hand van de bevindingen van deze analyses in combinatie met de ontwikkeling van de relevante sociale en economische indicatoren, kan de regering in nauwe samenwerking met de relevante sociale partners besluiten tot aanpassen van het minimumloon volgens een vastgestelde methodiek;
- Verwijzend naar de SER-verkenning van 5 oktober 2017, geeft de raad verder aan de regering in overweging om een aanpassingsmethodiek van het minimumloon vast te stellen. De SER constateert dat tot op heden geen uniforme methode tot aanpassen van het minimumloon, in geval van autonome verhoging of indexatie, is vastgesteld. Verder wil de SER de regering aanbevelen om vooraf afspraken te maken met de sociale partners over de bandbreedtes inzake de ontwikkeling van de sociale en economische indicatoren. In geval de ontwikkeling van de sociale en economische indicatoren de overeengekomen bandbreedtes overschrijdt, zal het minimumloon aangepast worden;
- Verder brengt de SER de voorgeschreven aanbevelingen van de ILO inzake effectieve toepassing van het minimumloon onder de aandacht van de regering. Effectieve toepassing van het minimumloon behelst onder meer naleving van de wet door werkgevers. Naleving wordt bevorderd door ex ante draagvlak te creëren door middel van participatie van vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers aan het proces van het vast- of bijstellen van het minimumloon. Door de sociale partners vooraf in het proces te betrekken kan het minimumloon op een voor alle

betrokkenen aanvaardbaar niveau worden vastgesteld, wat het proces van vaststelling en de naleving vergemakkelijkt;

- Een effectief controle- en sanctiebeleid met behulp van gerichte controles op naleving van de wet en sancties bij overtreding moet volgens de SER bovendien worden aangemoedigd. Hiertoe moet de arbeidsinspectie over voldoende adequaat opgeleide inspecteurs beschikken met bevoegdheden en faciliteiten die nodig zijn om hun taken uit te voeren. Naleving wordt aangemoedigd wanneer werkgevers een hoge kans achten om te worden geïnspecteerd en blootgesteld zijn aan sancties die zwaar en waarschijnlijk genoeg zijn om afschrikkend te werken. De SER vraagt zich af of de huidige sancties in voldoende mate afschrikkend werken. De SER dringt derhalve bij de Minister van SOAW erop aan om voldoende aandacht en zorg te besteden aan de aanbevelingen die voortvloeien uit de doorlichting van de Arbeidsinspectie (thema E.3.3 in het Landspakket Curaçao);
- Al het voorgaande in acht nemende, komt de SER met eenparigheid van stemmen tot het eindoordeel dat, alhoewel er aan het voorstel van de Minister van SOAW ernstige kanttekeningen kunnen worden geplaatst, hoofdzakelijk vanwege het ontbreken van een deugdelijke inhoudelijke, juridische en cijfermatige onderbouwing c.q. motivering, de door de raad in dit advies gesignaleerde bezwaren in beginsel niet dermate zwaarwegend zijn dat een verhoging van het bruto wettelijk minimumuurloon met ingang van 1 januari 2023 wordt afgeraden. Na een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen, acht de raad een dergelijke verhoging vanuit sociaaleconomisch en macro-economisch oogpunt 'fair en verdedigbaar', ondanks de te verwachten negatieve korte termijn macro-economische effecten zoals in dit advies en in de doorrekening van de CBCS naar voren gebracht;
- Binnen de SER bestaat er breed draagvlak voor de notie dat, gelet op een inflatieprojectie van 6.3% voor 2022 als gevolg van de forse stijgingen van met name brandstof- en voedingsprijzen en de verwachting van een wereldwijde recessie in 2023, het een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel de sociale partners als de overheid om, in dezen, de geëigende maatregelen te treffen ter waarborging van:
 - een leefbaar inkomen zodat huishoudens, met één of meer werkenden, een menswaardig bestaan kunnen leiden;
 - ondernemers niet te maken krijgen met onevenredige en ondraaglijke loonlasten die vervolgens op de consument worden afgewenteld;
 - banen behouden blijven;
 - ondernemingszin en ondernemerschap niet verloren gaan en
 - het algehele maatschappelijke welzijn zoveel mogelijk op een aanvaardbaar niveau blijft of wellicht zelfs versterkt wordt hetgeen, vanuit mensenrechtelijk perspectief gezien, een morele plicht is van alle betrokken actoren.
- In het verlengde daarvan is het sterk aan te bevelen gericht beleid te voeren ter bevordering van de arbeidsproductiviteit in het algemeen en aandacht te besteden aan de voor de daarmee samenhangende prioritering van sectoraal beleid. Zulks ter bevordering van een duurzame economische ontwikkeling, waarbij er sprake dient te zijn van een verschuiving in werkgelegenheid van laagproductieve bedrijfstakken naar hoger-productieve sectoren;
- Naar het oordeel van de SER dient het voorgaande gepaard te gaan met flankerend beleid dat middels bipartiete (werkgevers en werknemers) en tripartiete sociale dialoog (regering en sociale partners) dient te worden geformuleerd, uitgevoerd en periodiek geëvalueerd;
- Tot slot adviseert de SER de methodiek c.q. systematiek van minimumloonaanpassingen verder te objectiveren, rationaliseren en simplificeren, rekening houdend met de door de ILO gedane aanbevelingen in dit verband. Randvoorwaardelijk hiervoor is de beschikbaarheid van relevante

actuele data hetgeen noodzaakt tot prioritering in kwalitatieve en in kwantitatieve zin van dataverwerkingscapaciteit, data-analyse en kwalitatief onderzoek.

1. Inleiding

Op 12 september 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER of de Raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna verder aan te duiden als de Minister van SOAW of de minister) betreffende de ontwerp-Ministeriële Beschikking, met algemene werking, ter wijziging van het bedrag van het minimumuurloon, bedoeld in artikel 9, eerste lid, tweede lid, onderdeel c, derde lid, onderdeel c en vierde lid, onderdeel c, van de Landsverordening minimumlonen¹, hierna verder aan te duiden als de ontwerp-regeling of het ontwerp.

1.1 Het adviesverzoek

Aan dit adviesverzoek ligt ten grondslag de wens van de Minister van SOAW om (i) het bruto minimumuurloon in overeenstemming te brengen met het berekende bestaansminimum, waarbij als uitgangspunt geldt een huishouden bestaande uit één volwassene en twee kinderen bij een voltijdsdienstverband op basis van een 40-urige werkweek, alsmede om (ii) de arbeidsparticipatie van niet-werkenden te bevorderen. De minister acht een dergelijke verhoging niet alleen wenselijk, maar noodzakelijk in het licht van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Daarmee wordt, in haar visie, beoogd dat een deel van de werkende bevolking, dat onder de armoedegrens leeft, mee kan profiteren van de relatieve welvaart en dat door middel van een minimumloonbijstelling de arbeidsparticipatie van economisch niet-actieven mogelijkerwijs kan worden bevorderd. Het ontwerp bevat dientengevolge concrete voorstellen om het bruto minimumuurloon, via autonome verhogingen, conform artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen, te verhogen van NAf. 9,62 naar NAf. 10,20 met ingang van 1 september 2022 ter compensatie van de indexering die niet is toegekend aan deze categorie werkenden voor de jaren 2020 en 2021. Voorts is het voornemen om met ingang van 1 januari 2023 het bruto minimumuurloon verder te verhogen naar NAf. 10,70 vooruitlopend op de indexering voor het jaar 2022 op basis van de verwachte inflatie.

Voorts ligt er aan de basis van het voorstel van de minister de beweeggrond dat indien niet, dan wel niet tijdig, van overheidswege wordt ingegrepen, de groei van de particuliere consumptie gematigd wordt door een verdere daling van de koopkracht als gevolg van de hoge inflatie. Het doel van de voorgestelde bruto minimumloonbijstelling is, in aanvulling op het bovenstaande, derhalve (iii) matiging van het negatieve effect van de koopkrachtdaling op het bruto binnenlands product (BBP) door middel van koopkrachtbehoud van een niet onaanzienlijk deel van de werkzame bevolking.

1.2 Strekking van dit advies

Dit advies strekt ertoe, op grond van het hierboven geïdentificeerde drietal gronden, enkele aanbevelingen aan te reiken, die in onderlinge samenhang bezien, mogelijkerwijs als rechtvaardigingsgrond kunnen dienen voor de door de minister bepleite maatregel van een (gefaseerde) verhoging van het brutominimumloon. Daarbij wordt uitgegaan van de basisprincipes die de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: de ILO) hanteert. Volgens de ILO behoort het minimumloon de kosten van levensonderhoud van de werkende en zijn/haar gezinsleden te dekken, de zogenaamde *living wages*. Het minimumloon behoort bovendien in redelijke verhouding te staan tot het algemene loonpeil en de levensstandaard van andere sociale groepen

¹ P.B. 1972, no. 110.

in de samenleving.² Een minimumloon heeft tot doel werknemers te verzekeren van een maatschappelijk aanvaardbare financiële tegenprestatie voor geleverd werk. Met andere woorden: het minimumloon dient de loontrekkenden de nodige sociale bescherming te geven met betrekking tot een minimaal toelaatbaar loonniveau³. Met name ILO-Conventie Nr. 131⁴ is richtinggevend bij de discussie over minimumlonen. Deze conventie spoort lidstaten die haar ratificeren aan om een stelsel van minimumlonen in te voeren dat:

- een breed toepassingsgebied biedt en waarbij uitsluitingen tot een minimum beperkt blijven;
- een mechanisme instelt om de minimumlonen van tijd tot tijd vast te stellen en aan te passen;
- gebaseerd is op het beginsel van volledig overleg met de sociale partners;
- sociale partners betreft, op voet van gelijkheid, alsmede onafhankelijke deskundigen bij de opzet en de werking van het stelsel;
- minimumlonen vaststelt die rekening houden met de behoeften van werknemers en hun gezinnen, alsmede met economische factoren en;
- passende maatregelen bevat om de effectieve toepassing van minimumlonen te waarborgen.

In onderhavig advies wordt het vraagstuk aangaande de voorgestelde verhoging van het minimumloon, in brede zin, vanuit de richtinggevende kaders van ILO-Conventie Nr. 131 benaderd.

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat het adviesverzoek aanhangig is gemaakt bij de SER, is onder andere advies ingewonnen van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ) ten aanzien van het voornemen het bruto minimumuurloon te verhogen. WJZ heeft geadviseerd de voorgestelde minimumloonsverhoging per 1 september 2022 uit het ontwerp te schrappen en een verhoging per 1 januari 2023, conform artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen, met inachtneming van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) reeds vastgestelde prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie van augustus 2022 (5.8%), in het ontwerp op te nemen⁵. Eveneens is door WJZ geadviseerd de titel van het ontwerp aan te passen in 'Ministeriële Regeling, met algemene werking', en de bijbehorende Nota van Toelichting te wijzigen in 'Toelichting'. In het verlengde hiervan is tevens aanbevolen de door het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) verrichtte impactanalyse als bijlage te voegen bij de Toelichting.

De SER onderschrijft het standpunt van WJZ om de bepleite verhoging per 1 januari 2023 te laten ingaan. Verder sluit de raad zich aan bij hetgeen WJZ opmerkt ten aanzien van de toetsing die zij doet of er sprake is geweest van een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen tijdens het besluitvormingsproces, als

² ILO, Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135). In artikel 3 van ILO-aanbeveling No. 135 is het volgende voorgeschreven: Bij het vaststellen van het minimumloonniveau in aanmerking te nemen elementen dienen, voor zover zulks mogelijk en geëigend is in verband met nationale gebruiken en omstandigheden, te omvatten: (a) de behoeften van werknemers en hun gezinnen, rekening houdend met het algemene loonniveau in het land, de kosten van levensonderhoud, sociale voorzieningen en de relatieve levensstandaard van andere groepen in de maatschappij; (b) economische factoren, o.a. de behoeften van economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de wenselijkheid een ruime werkgelegenheid te scheppen en te handhaven.

³ ILO, Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135). Artikel 3 van ILO-aanbeveling No. 135 bepaalt De bij het vaststellen van het minimumloonniveau in aanmerking te nemen elementen dienen, voor zover zulks mogelijk en geëigend is in verband met nationale gebruiken en omstandigheden, te omvatten: (a) de behoeften van werknemers en hun gezinnen, rekening houdend met het algemene loonniveau in het land, de kosten van levensonderhoud, sociale voorzieningen en de relatieve levensstandaard van andere groepen in de maatschappij; (b) economische factoren, o.a. de behoeften van economische ontwikkeling, de arbeidsproductiviteit en de wenselijkheid een ruime werkgelegenheid te scheppen en te handhaven. <https://www.fdfa.be/nl/iao-verdrag-nr-131-betreffende-vaststelling-van-minimumlonen-in-het-bijzonder-met-betrekking-tot-de>.

⁴ ILO, Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131); https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C131

⁵ Artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen bepaalt dat, indien uit de door het CBS vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie voor de maand augustus van het lopend jaar blijkt, dat deze is verhoogd of verlaagd, in vergelijking met het cijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar, de minister de verhoging van de minimumlonen (pas) met ingang van 1 januari van het komend jaar kan vaststellen. Het één ander nadat de Sociaal Economische Raad is gehoord.

één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's). In dit kader is ook de SER van mening dat, ten aanzien van de afgewogen belangen van de betrokken stakeholders en de verwachte mogelijke effecten, de prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie die het CBS nog moet vaststellen per 2022 bepalend zijn.

Anders dan wat er in dat WJZ-advies wordt voorgesteld, is de raad echter niet per se tegen een autonome verhoging van het bruto minimumuurloon, mits daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. De raad acht een autonome verhoging, conform de procedure van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen uit redelijks- en billijkheidsoverwegingen, in beginsel, 'fair en verdedigbaar'. Wel wordt de Minister van SOAW, in het verlengde daarvan, in overweging gegeven ernstig rekening te houden met de in onderhavig advies gemaakte kritische kanttekeningen (zie volgend hoofdstuk). Ten behoeve van de indexering van het bruto minimumuurloon voor het jaar 2023 adviseert de SER de systematiek van het 12-maandsgemiddelde toe te passen waarbij het consumentprijsindexcijfer (CPI) van augustus 2022 vergeleken wordt met dat van augustus 2021. Daarnaast geeft de SER de Minister van SOAW in overweging, vanuit het oogpunt van leesbaarheid en toegankelijkheid, de Toelichting, gezien de omvang van het memorandum en de vele bijlagen, inzichtelijker in te delen.⁶

Het valt de SER voorts op dat enkele uitgangspunten, zoals opgenomen in de Toelichting uitgaan van foutieve aannames en derhalve aanpassing dan wel bijstelling behoeven. In concreto gaat het om het volgende:

- Het BBP toonde in 2021 een reële groei van 4,2% op basis van berekeningen van het CBS dat daartoe de aangewezen instantie is.
- De inflatieverwachting voor 2022 is bijgesteld naar 6,3%⁷ en de inflatie heeft reeds het niveau van 5,8 % bereikt per augustus 2022.⁸ Voor het jaar 2023 is de inflatieverwachting van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS): 4,2%.⁹
- Het reële groeipercentage van het BBP is omlaag bijgesteld naar 5,5% voor 2022 en voor 2023 wordt een reële groei van 2,9% verwacht.¹⁰
- Waar melding wordt gemaakt van "beroepsbevolking" dient te staan: "werkzame beroepsbevolking".
- Gemakshalve wordt, bij de uitwerking van de scenario's, verondersteld dat alle werknemers die een minimumloon dan wel een loon tot 130% van het minimumloon ontvangen, werknemers zijn met twee kinderen, terwijl het, goed beschouwd, dient te gaan om de werkzame beroepsbevolking met een minimumloon dan wel een loon tot 130% van het minimumloon. De gezinssituatie is hierbij een onbekende factor. Het aangeven dat het hier om een veronderstelling gaat, is gebaseerd op onvolledige of onvoldoende inzicht in de feitelijke situatie.
- In tabel 6 van de Toelichting worden cijfers voor het jaar 2020 verondersteld op basis van cijfers van 2019, terwijl data voor 2020 reeds voor handen is. In wezen hadden deze redelijkerwijs gebruikt kunnen worden. Dat zulks niet heeft plaatsgevonden, berust kennelijk op een ommissie.
- Het uitgangspunt dat een verhoging van het minimumloon zonder meer zal leiden tot een hoger particuliere consumptie en hogere productie dan de voorspellingen van de CBCS strookt niet met de feiten. Dit wordt ook aangekaart in het advies van MEO waarin staat vermeld: "Vanwege de hogere consumptieprijzen zal er sprake zijn van een afname van de reële particuliere consumptie in collectieve zin. De toename in de koopkracht van de minimumloners door indexering zal voor een deel ongedaan worden als gevolg van de stijgende consumptieprijzen".¹¹
- Het uitgangspunt dat de hoogte van uitkeringen gekoppeld is aan het minimumloon en dat ook hierdoor de particuliere consumptie en productie hoger zal uitvallen, is onvoldoende onderbouwd.

⁶ Circulaire Aanwijzingen voor de Regelgeving, aanwijzing 160 onder 1.

⁷ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2022). *Economic Bulletin September 2022*

⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek

⁹ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2022). *Economic Bulletin September 2022*

¹⁰ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2022). *Economic Bulletin September 2022*

¹¹ Ministerie van Economische Ontwikkeling (2022). *Macro-Economische Impactanalyse Indexering minimumloon september 2022 en januari 2023*

- Verondersteld wordt dat ondernemers de loonkosten niet op de consument zullen afwentelen, en dus voor een kleinere winstmarge zullen kiezen, waardoor de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland verslechtert, vooral in het kader van de concurrentie met de steeds meer opkomende onlinemarkt en cargobezorgdiensten. Echter, in bepaalde sectoren, zoals de voedingsmiddelenbranche, die één van de sectoren is waarin over het algemeen salarissen op het niveau van het minimumloon worden uitbetaald, is de concurrentie met de onlinemarkt minimaal.
- Het uitgangspunt dat naar schatting 46% van werkenden onder de armoedegrens leeft omdat dit percentage een inkomen verdient onder deze grens, wordt niet nader onderbouwd. Bovendien wordt geen rekening gehouden met het aantal loonverdieners in een huishouden. Wellicht ten overvloede, doch voor alle duidelijkheid, wil de SER hierbij aantekenen dat de armoedegrens een huishoudinkomensgrens betreft op basis van de gezinssituatie en geen individuele grens.

1.4 Opzet van het advies

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een uitstippeling van de afweging tussen de behoeftes van werkenden en hun gezinnen, afgeleid uit de respectievelijke armoedegrenzen van verschillende huishoudsamenstellingen (paragraaf 2.1), en sociale en economische factoren (paragraaf 2.2 en 2.3). In paragraaf 2.2 worden recente ontwikkelingen van de sociale en economische indicatoren die relevant zijn in deze afweging uiteengezet, te weten economische ontwikkeling, inflatie, werkgelegenheid en werkloosheid, concurrentiepositie, arbeidsproductiviteit, armoede, inkomensverdeling en winstgevendheid. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 specifiek ingegaan op de sociaaleconomische implicaties van de voorgestelde verhoging van het wettelijk bruto minimumuurloon. In paragraaf 2.4 geeft de SER een aantal aandachtspunten, randvoorwaarden en aanbevelingen voor het gebruik van het minimumloon als beleidsinstrument ter bewerkstelling van sociaaleconomische ontwikkeling. In het bijzonder wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de richtlijn van de Europese Unie (hierna: EU) ten aanzien van toereikende wettelijke minimumlonen in de EU en wat dit in de Curaçaose context in praktische zin wellicht zou kunnen betekenen. Paragraaf 2.5 sluit af met het standpunt van de raad op het onderhavige adviesverzoek.

2. Het standpunt van de SER

2.1 De behoeftes van werkenden en hun familie

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, beoogt de onderhavige ontwerpregeling onder meer het minimumloon in overeenstemming te brengen met het berekende bestaansminimum voor een volwassene met twee kinderen bij een voltijdsdienstverband op basis van een 40-urige werkweek middels een (autonome verhoging) van het minimumloon. In de bijbehorende toelichting wordt koopkrachtbehoud als voornaamste beweegreden genoemd voor de voorgestelde autonome verhoging van het minimumloon met 11.2%. De SER stelt echter vast dat de voorgestelde autonome verhoging met 11.2% niet zal leiden tot een minimumloon gelijk aan het bestaansminimum met ingang van 1 januari 2023. Hieruit concludeert de raad dat de Minister van SOAW expliciet onderkent dat het brengen van het minimumloon in overeenstemming met het bestaansminimum een gefaseerde aanpak vergt en dus niet op korte termijn, in één keer, gerealiseerd kan worden. Tegen deze achtergrond wil de SER wederom onder de aandacht van de regering brengen dat bij de vaststelling van de hoogte van het minimumloon rekening moet worden gehouden met de ontwikkeling van verschillende economische en sociale indicatoren.

In het initiatiefadvies van de SER van 5 oktober 2017 inzake een verkenning van het beleidsthema minimumlonen (173-2017 SER; hierna verder aangeduid als de SER-verkenning minimumlonen¹²) heeft de raad een gedegen en brede sociaaleconomische analyse verricht naar het volledige spectrum aan maatschappelijke en economische consequenties dat relevant is om in ogenschouw te nemen bij het formuleren van beleid over een gefaseerde aanpak ter realisering van het beleidsvoornemen van de regering aangaande gelijkstelling van het minimumloon aan het bestaansminimum.

Voor het vaststellen van het minimumloon adviseert de ILO een gebalanceerde en op bewijs gebaseerde (*evidence based*) aanpak. Een gebalanceerde aanpak combineert sociale en economische factoren om tot een niveau van het minimumloon te komen dat de werknemers en de samenleving ten goede komt zonder negatieve c.q. versturende effecten te veroorzaken. Deze sociale en economische factoren behelzen, enerzijds, de behoeftes van de werkende en zijn/haar gezin om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien en, anderzijds, duurzame economische ontwikkeling, het productiviteitsniveau en werkgelegenheid. Aanvullende economische factoren die overwogen kunnen worden zijn:

- de concurrentiepositie,
- het prijsniveau,
- investeringen en
- economische groei.

De SER constateert dat de Minister van SOAW het gehele spectrum aan sociale en economische indicatoren niet of onvoldoende in acht heeft genomen bij de afweging van de behoeftes van werkenden en hun familie tegen de sociale en economische factoren. Uit onderhavig ontwerp kan worden afgeleid dat de minister in grote mate de behoeftes van werkenden en hun families (het bestaansminimum en koopkrachtbehoud) kennelijk zwaarder laat wegen en in mindere mate aandacht besteedt aan de sociale en economische indicatoren. Deze constatering vloeit voort uit het feit dat specifieke sociale en economische indicatoren, bij de afweging van de betrokken belangen, summier aan bod komen of zelfs volledig ontbreken. Het gaat om de volgende sociale en economische indicatoren:

- arbeidsproductiviteit,
- rentabiliteit van de ondernemers,
- inkomensverdeling,
- werkgelegenheid en
- socialezekerheidsuitkeringen.

In paragraaf 2.2 zal dieper worden ingegaan op deze aspecten.

¹² <https://ser.cw/files/2017/10/173-2017-SER-1.pdf>

Aangezien naar het oordeel van de SER de behoeftes van de werkenden en hun familie een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de afweging door de Minister van SOAW inzake de verhoging van het minimumloon, zal een korte analyse worden verricht naar het bestaansminimum anno 2022.

De behoeftes van werkenden en hun familie

Ter kwantificering van de behoefte van gezinnen om in hun levensonderhoud te voorzien is het bestaansminimum of de armoedegrens bepaald. Om rekening te houden met verschillen in huishoudens, is deze armoedegrens voor verschillende type gezinnen berekend. Op Curaçao is de armoedegrens voor een "standaard" huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen in 2008 berekend. Op basis van de equivalentiemethode van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de OECD¹³, (door middel van schaafactoren¹⁴) zijn de armoedegrenzen voor andere huishoudtypen herleid. Vervolgens zijn de verschillende armoedegrenzen jaarlijks geïndexeerd. Het bestaansminimum is het totaalbedrag aan bestedingen, inclusief de omzetbelasting, die nodig zijn om de noodzakelijke middelen (voeding, wonen, elektriciteit, water, kosten van openbaar vervoer, ziektekosten(verzekering), studiekosten, persoonlijke hygiëne, kleding en huishoudelijke uitgaven).¹⁵ Voor het "standaard" huishouden bedraagt het bestaansminimum NAf 2.926 per 1 januari 2022.¹⁶ De mate waarin het minimumloon voldoende is om in het levensonderhoud van het gezin te voldoen, is dus afhankelijk van de grootte van het gezin en het aantal gezinsleden dat een loon dan wel het minimumloon verdient. Tabel 2 bevat het bestaansminimum voor de verschillende type huishoudens.

Tabel 1. Objectieve armoedegrens naar type huishouden per 1 januari 2022 in NAf.

Twee volwassenen met twee kinderen	2926
Eenpersoonshuishouden	1393
Twee volwassenen	2099
Een volwassene met een kind	1812
Een volwassene met twee kinderen	2229
Twee volwassenen met een kind	2508
Drie volwassenen	2786

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Volgens het CBS behoren huishoudens uit bovenstaande tabel, bestaande uit één volwassene met één (1) of meer kinderen, tot de armste huishoudens. Verder heeft het CBS aangegeven dat dit type huishouden de enige categorie is waarvan meer huishoudens onder de subjectieve armoedegrens¹⁷ - wat doorgaans wat hoger ligt dan de objectieve armoedegrens¹⁸ - zitten dan erboven.¹⁹ Deze zienswijze wordt ook ondersteund door de bevindingen van de SER-verkenning van 5 oktober 2017.²⁰

¹³ Organization for Economic Co-operation and Development/Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

¹⁴ De eerste volwassene in het huishouden krijgt een factor 1; alle volgende volwassenen (18+) krijgen elk een factor 0,5; alle kinderen (<18 jaar) krijgen een factor 0,3

¹⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). Berekening van de armoedegrens voor Curaçao

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, tabel 'Povertyline Curacao by type of household 2008-2021'

(<https://www.cbs.cw/poverty>)

¹⁷ De perceptie van de respondenten over de eigen welvaartsituatie/armoede vormt het uitgangspunt van de subjectieve armoedegrens

¹⁸ Anno 2018 varieerde het verschil van NAf 66,- voor een éénpersoonshuishouden tot NAf 140,- voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Armoede: een subjectieve benadering

²⁰ SER-verkenning van 5 oktober 2017, ref.nr.173/2017-SER.

In het kader van armoedebestrijding, één van de doelstellingen van de regering, ondersteund door de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's), in het bijzonder SDG nummer 1²¹, acht de SER het van belang dat er aandacht is om de kloof tussen het minimumloon en het bestaansminimum te dichten, zoals opgenomen in de toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp. De SER constateert dat door de voorgestelde verhoging van het minimumloon met 11.2% het huishouden bestaande uit één (1) volwassene met één (1) kind naar verwachting niet meer onder het bestaansminimum zal vallen, hetgeen als een positieve ontwikkeling kan worden aangemerkt. De SER onderkent de verrichte inspanning van de Minister van SOAW ter bevordering van de bestaanszekerheid van de werkende bevolking via het verhogen van het minimumloon.

Andere SDG's²² zijn, naar de mening van de SER, ook in de discussie betreffende het verhogen van de minimumlonen van groot belang. De raad verwijst hierbij in het bijzonder naar SDG nummer 8, welke samen met SDG nummer 1 als prioritaire SDG's voor Curaçao zijn aangemerkt²³ en naar SDG 10. SDG-8 staat voor het bevorderen van aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor iedereen. Tot de specifieke targets²⁴ (8.5) daarvoor behoort onder meer om tegen 2030 te komen tot een volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor alle vrouwen en mannen, ook voor jonge mensen en personen met een handicap, alsook een gelijk loon voor werk van gelijke waarde. SDG-10 behelst het verminderen van ongelijkheid. In het kader van onderhavig advies wordt specifiek gerefereerd naar vermindering van inkomensongelijkheid, bevordering van economische en sociale inclusie en waarborging van gelijke kansen.²⁵ Aldus zijn SDG-1, SDG-8, SDG-10, alsmede SDG-5 (gender gelijkheid), nauw met elkaar verweven. Gelet hierop geeft de SER de Minister van SOAW in overweging om nader in te gaan op de implicaties van de voorgestelde verhoging van het minimumloon ter realisatie van SDG -1, SDG-8 en SDG-10. Het ontbreken van voornoemde toelichting geeft er blijk van dat de Minister van SOAW niet, althans niet in afdoende mate, inziet dat de hoogte van het minimumloon als een belangrijk beleidsinstrument kan dienen in de strategie van duurzame en inclusieve economische en sociale ontwikkeling. De hoogte van het minimumloon en mogelijke aanpassingen van het minimumloonniveau beïnvloeden verschillende sociale en economische indicatoren, waaronder de werkgelegenheid, de inkomensverdeling en de concurrentiepositie.

In het verlengde van het vorenstaande geeft de SER de Minister van SOAW in overweging om rekening te houden met de beleidsaanbevelingen opgenomen in de eerdere adviezen van de raad over het minimumloon, waaronder de SER-verkenning d.d. 5 oktober 2017 met kenmerk 173/2017-SER, het advies van 29 december 2020, met kenmerk 152/SER-2020 (zaaknummer 2020/044497) en het advies d.d. 28 december 2021, met kenmerk 125/SER 2021.

Verder is de SER van oordeel dat het besluit over verhoging van het minimumloon onderbouwd moet worden met een gedegen analyse op basis van actuele data over onder andere de onderverdeling van de minimumloners over de verschillende type huishoudens. Verder is het van belang om zicht te krijgen in het aantal minimumloners dat onder de type huishouden bestaande uit 1 volwassene met 2 kinderen valt, aangezien het bestaansminimum van deze doelgroep als uitgangspunt wordt genomen voor het beleidsvoornemen van de minister om het minimumloon gelijk te trekken aan het bestaansminimum.

Rekening houdend met het belang van de beleidsaanbevelingen opgenomen in de SER-verkenning van 5 oktober 2017 zal in volgende paragraaf dieper ingegaan worden op de beleidsaanbevelingen met betrekking tot een selectie van de relevante sociale en economische factoren.

²¹ SDG-1 betreft armoedebestrijding middels, onder andere, zorgen voor fatsoenlijke banen voor iedereen en sociale vangnetten, met als doel dat tegen 2030 het aandeel mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies, minstens tot de helft moet zijn teruggebracht.

²² <https://www.sdg-nederland.nl/nieuws/eilanden-spreken-vaak-al-vloeiend-sdg/>

²³ <https://www.curacao2030.cw/>

²⁴ SDG 8 - Verenigde Naties - Nederlands (unric.org)

²⁵ <https://unric.org/nl/duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen/sdg-10/>

2.2. Sociale en economische factoren afgezet tegen het minimumloon

In dit onderdeel worden relevante sociale en economische factoren in de lokale context neergezet.

Economische ontwikkeling, arbeidsmarkt en inflatie

Zoals reeds aangegeven heeft het minimumloon tot doel werkenden te verzekeren van een minimale tegenprestatie voor geleverd werk. Het loon, en dus ook het niveau van het minimumloon, is van invloed op de loonkosten alsmede productiekosten voor ondernemers. Een hoger minimumloon impliceert toename van de loonkosten die, naar verwachting, (deels) doorberekend worden aan de consumenten, met additionele toename van de prijzen als gevolg. Door koopkrachtverlies, dat het gevolg is van additionele prijsstijging, zullen de reële binnenlandse bestedingen afnemen, alsmede de reële uitvoer door de verslechterde concurrentiepositie. Dit heeft als consequentie dat de economische groei afgeremd wordt, dan wel de economische krimp bespoedigd wordt. Verder kunnen arbeidsplaatsen verloren gaan door de afname van economische activiteiten. Anderzijds kan een verhoging van het minimumloon de arbeidsmarktparticipatie stimuleren, aangezien werken (arbeid) aantrekkelijker wordt. De verwachting is dat bij ongewijzigd beleid de werkloosheid verder toeneemt (het aantal werkzoekenden neemt toe) ten laste van het aantal inactieven.

De economie van Curaçao bevindt zich al meer dan een decennia in een recessie. Het reële BBP is in de periode 2012-2019 gemiddeld met 1,2% gekrompen, dit naast de sterke krimp van 18,4 procent in 2020. In 2021 heeft de economie een licht herstel getoond met een reële groei ter waarde van 4,2 procent, dat voornamelijk te danken is aan de bedrijfstakken informatie en communicatie, hotels en restaurants en onroerende goed activiteiten.²⁶ Voor 2022 wordt verwacht dat het herstel na COVID-19 jaar zich zal voortzetten met een reële economische groei van 5,5 procent²⁷, voornamelijk aangestuurd door vrijwel volledig herstel van de toeristische export maar toegenomen inflatieverwachtingen. Voor 2023 wordt een toename van het reële BBP van 2,9 procent verwacht. In deze verwachting is nog geen rekening gehouden met de recente beslissing van de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (KLM) om het aantal vluchten naar Curaçao flink te verminderen. Dit kan resulteren in een neerwaartse bijstelling van deze verwachting.

De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een hoog niveau van werkloosheid (19,1% in 2020) en een lage netto participatiegraad (gemiddeld 40% in 2012-2020).²⁸ De staking van economische activiteiten in 2020 heeft nauwelijks geleid tot een substantiële toename van de werkloosheid, enerzijds, vanwege de inzet van werkgelegenheid besparende regelingen door de overheid, zoals de NOW-regeling²⁹ en, anderzijds, door het ontmoedigingseffect van het staken van activiteiten om besmettingen te voorkomen. Het had voor werkzoekenden immers geen zin om werk te zoeken waardoor zij, conform de internationale definitie van werkzoekenden, niet als zodanig werden aangemerkt.

Na een aantal jaren met een relatief stabiele prijsontwikkeling nam, sinds medio 2021, het gemiddelde prijsniveau geleidelijk toe tot 3,8 procent aan het einde van 2021, aangestuurd door een sterke toename van grondstofprijzen en transportkosten. Deze inflatoire trend heeft zich voortgezet in 2022, waardoor het gemiddelde prijsniveau per augustus 2022 reeds 5,8 procent hoger was ten opzichte van het gemiddelde prijsniveau in augustus 2021. De verwachting is dat de inflatie zich verder zal ontwikkelen tot 6,3 procent per eind 2022. Voor 2023 wordt een inflatie van rond de 4 procent verwacht.³⁰

Een analyse van de Kamer van Koophandel en Nijverheid Curaçao (KvK)³¹ naar correlaties tussen het minimumloon en inflatie, werkgelegenheid, werkloosheid en economische groei, gebaseerd op historische data van Curaçao, heeft uitgewezen dat er geen significante relatie is tussen het minimumuurloon en

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Economische ontwikkeling 202, een economie op gang

²⁷ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2022). Economic Bulletin September 2022

²⁸ Afgeleid uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek

²⁹ Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid

³⁰ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2022). Economic Bulletin September 2022

³¹ Presentatie September 2022. Minimum Wage, (Un)Employed Population, Inflation, Real GDP Growth 2001-2021 Developments in Curaçao

werkloosheid. Dit is, naar het oordeel van de SER, het gevolg van de gevonden matige positieve relatie tussen het minimum maandloon en het aantal werkzoekenden enerzijds (het aantal werkzoekenden neemt toe via participatietoename aangespoord door het reserveringsloon) en de matige tot hoge positieve relatie tussen het minimumloon (uur of maand) en het aantal werkenden. Bovendien is een hoge positieve correlatie gevonden tussen het minimum uur- en maandloon en de omvang van de werkende bevolking. Met andere woorden, verhoging van het minimumloon zal, volgens bovengenoemde analyse, een positief effect hebben op de werkgelegenheid, maar zal geen verlagend effect hebben op de werkloosheid door toename van de arbeidsparticipatie. Verder is er geen significante relatie gevonden tussen het minimum uur- of maandloon en inflatie en een matige negatieve relatie voor het minimum uur- of maandloon en reële economische groei.

Voor de raad is de impact van een verhoging van het minimumloon op de economie, werkgelegenheid en werkloosheid en inflatie niet eenduidig. De SER dringt daarom bij de regering erop aan om historisch onderzoek te (laten) verrichten naar de daadwerkelijke impact, in de lokale context.

Arbeidsproductiviteit en productiviteitsval

Bij het vaststellen of aanpassen van het minimumloon wordt aanbevolen de arbeidsproductiviteit in ogenschouw te nemen. De arbeidsproductiviteit is de waarde van de productie van een gemiddelde werknemer in het land of bedrijfstak, gegeven de bestaande niveaus van kapitaal en technologie. Door bij aanpassingen van het minimumloon rekening te houden met de arbeidsproductiviteit, wordt ervoor gezorgd dat zowel werkgevers als werknemers een deel van de vruchten van de vooruitgang ontvangen.

Het loon dat werkenden uitbetaald krijgen is een vergoeding voor geleverde arbeid. Wanneer het minimumloon hoger ligt dan de arbeidsproductiviteit of de toename van het loon hoger ligt dan de marginale toename van de arbeidsproductiviteit kan dit als gevolg hebben dat werkenden in de laagste loonlagen uit de markt geprijsd worden. Bepaalde werknemers, voornamelijk minimumloners worden relatief te duur. Werkgevers kunnen overwegen om laagopgeleide werknemers (vaak minimumloners) te vervangen door hogere opgeleide werknemers van wie de productiviteit wel opweegt tegen de hogere kosten. De SER beveelt aan Aanbevolen wordt om de gemiddelde arbeidsproductiviteit in een land te meten als het BBP per gewerkte uur.³² Evenzo kan de arbeidsproductiviteit op sectoraal niveau gemeten worden door gebruik te maken van de Bruto Toegevoegde Waarde (BTW) van de betreffende bedrijfstak. Het BBP per gewerkt uur is op Curaçao vaak niet voor handen door het ontbreken van het aantal gewerkte uren³³ waardoor de productiviteit per gemiddelde werkende als benadering gebruikt wordt.

Uit onderzoek³⁴ blijkt dat de arbeidsproductiviteit al jaren negatief bijdraagt aan economische groei. Met andere woorden, al jaren is er sprake van een negatieve groei in de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Op sectoraal niveau wordt geconstateerd dat sectoren waar voornamelijk het minimumloon van toepassing is, namelijk bouw, groot- en kleinhandel en hotels en restaurants, sectoren zijn waar de arbeidsproductiviteit niet gegroeid is en waar het niveau onder het gemiddelde productiviteitsniveau van het land ligt. Dit zijn juist de sectoren die de meeste arbeidsplaatsen bieden. Er is sprake van een verschuiving in werkgelegenheid van hoogproductieve bedrijfstakken naar lager-productieve sectoren.

In het licht daarvan vraagt de raad wederom de aandacht van de Minister van SOAW voor beleid ter bevordering van de arbeidsproductiviteit in het algemeen en voor de daarmee samenhangende prioritering van sectoraal beleid ter bevordering van een duurzame economische ontwikkeling. immers, volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is het verhogen van de arbeidsproductiviteit een voorwaarde voor het

³² Als alternatief kan het BBP per werknemer genomen worden maar deze is minder zuiver daar hiermee werkenden die op deeltijd basis, als een voltijds werkende wordt meegenomen.

³³ Het aantal gewerkte uren wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek tijdens de volkstelling (Census), die gemiddeld elke 10 jaar plaats vindt, gemeten. In andere onderzoeken, waaronder het Arbeidskrachten onderzoek wordt het aantal gewerkte uren via beroepscategorieën verzameld.

³⁴ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2017). Measuring Labor Productivity in Curaçao

ontsluiten van het groeipotentieel van Curaçao om duurzame economische ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen.

Concurrentiepositie ten aanzien van potentiële investeringen

In het kader van het aantrekken van directe buitenlandse investeringen (Foreign Direct Investment; FDI) wordt hier de concurrentiepositie van Curaçao met betrekking tot het minimumloon, ten opzichte van vergelijkbare landen in het Caribisch gebied besproken. Het minimumloon is immers een weergave van het minimale aan loonkosten waar een investeerder rekening mee zal moeten houden. Bij grote verschillen met het minimumloon in andere vergelijkbare landen, zullen investeerders de neiging kunnen hebben om af te zien van het starten van economische activiteiten in Curaçao. Tabel 1 geeft het wettelijke bruto minimumuurloon van enkele landen weer. Waar het wettelijke minimumloon per bedrijfstak verschillend is, wordt het laagste en het hoogste tarief gegeven. Hoewel de tabel slechts indicatief is aangezien daarin niets wordt gezegd over onder andere het niveau van arbeidsproductiviteit, kan daaruit voorzichtigheidshalve worden afgeleid dat Curaçao, voor wat betreft het huidige bruto minimumuurloon a NAf 9,62 (USD 5,29), een middenpositie inneemt. Het bruto minimumuurloon is vergelijkbaar met die in Aruba en Bahamas.

Het verhogen van het minimumloon om deze gelijk te stellen met het bestaansminimum van een éénoudergezin met kinderen per 2023, impliceert dat het bruto minimumuurloon verhoogd zal moeten worden naar NAf. 13,67 (USD 7,51)³⁵, wat hoger ligt dan het huidige minimumloon op de BES-eilanden en de Cayman Islands. Aangenomen wordt dat hierdoor de concurrentiepositie van Curaçao ernstig wordt verslechterd.

Op basis van de ernstig verslechterde concurrentiepositie en de lage arbeidsproductiviteit, raadt de SER de Minister van SOAW ten sterkte af om, zondermeer, verhoging van het minimumloon naar maatstaven van het minimum bestaansniveau van éénoudergezinnen na te streven. Evenals in de SER-verkenning van 5 oktober 2017, beveelt de raad aan om specifiek beleid op te stellen voor éénoudergezinnen die elementen bevatten die het inkomen aanvullen.

Tabel 2. Bruto minimumuurloon in Caribische regio

	Minimumuurloon in US\$	Ingangsdatum
Antigua & Barbuda	3.04	1-11-14
Aruba	5.27 - 5.93	1-01-20
Bahamas	5.25	1-01-17
Barbados	3.62 - 4.25	1-09-21
Belize	1.65	1-05-12
BES-eilanden *	6.03 - 7.30	1-01-22
Britisch Virgin Islands	6.00	1-10-16
Cayman Islands	7.20	1-03-16
Dominica	2.78	1-09-21
St. Kitts and Nevis	3.33	1-11-14
St. Lucia	0.34 - 0.64	1-01-13
St. Maarten **	4.93	
Trinidad and Tobago	2.63	1-12-19

Bron: afgeleid van wageindicator.org

* <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028170/2022-01-01>

³⁵ Berekend aan de hand van de veronderstelling dat de inflatie voor 2022 6.3% bedraagt.

** <https://stmaartennews.com/labor/is-st-maartens-minimum-wage-at-the-bottom-of-the-pile-that-depends-on-the-pile/>

Armoedebestrijding en reductie inkomensongelijkheid

In de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Landsverordening minimumlonen wordt mede als doelstelling van het minimumloon een sociaal aanvaardbare tegenprestatie voor verrichte arbeid genoemd. Het minimumloon heeft dus eveneens als doel te zorgen dat werkenden niet in armoede leven en van een minimale levensstandaard zijn voorzien dat niet te veel afwijkt van die van de totale bevolking, meetbaar via de inkomensverdeling. Op Curaçao wordt meer dan een kwart van de huishoudens als arm beschouwd: in 2011 viel 25 procent onder de objectieve armoedegrens³⁶ en in 2017 is geschat dat bijna 30 procent onder de subjectieve armoedegrens valt³⁷. De raad is van mening dat werk moet lonen, dat werk de weg moet zijn om uit armoede te komen en dat verhoging van het minimumloon, in lijn met het bestaansminimum, inderdaad, tot reductie van het aantal arme huishoudens onder de werkenden zal leiden. Echter, in het kader van armoedebestrijding, verzoekt de SER de regering om ook aandacht te schenken aan de huishoudens met andere inkomstenbronnen, zoals de AOV, AWW en onderstand.

Een manier om de inkomensongelijkheid te meten is de verhouding van het inkomensaandeel van de rijkste groep huishoudens/individueen ten opzichte van dat van de armste huishoudens/individueen. Eveneens wordt de ratio van het minimumloon ten opzichte van het mediane of het gemiddelde loon als maatstaf voor inkomensongelijkheid genomen.³⁸ In ontwikkelde landen is het minimumloon tussen 35 en 60 procent van het mediane loon. In ontwikkelingslanden is dit doorgaans hoger vanwege de lagere mediane lonen.³⁹ Zoals aangegeven in de SER-verkenning minimumlonen, is, volgens de ILO, een minimumloon op 40 procent van het gemiddelde loon een nuttig referentiepunt. In 2011 bedroeg het gemiddelde individuele bruto maandinkomen NAf. 3.023 en het mediane maandinkomen NAf. 1.836⁴⁰. Dat het mediaan zo ver onder het gemiddelde inkomen ligt, duidt op een zeer scheve inkomensverdeling (een hoge concentratie van individuen met een laag inkomen). Het bruto minimumuurloon bedroeg in 2011 NAf. 7,53 wat, op basis van een 40-urige werkweek, op NAf. 1.304,20 komt. Dit is 71 procent van het mediane inkomen anno 2011 en 43 procent van het gemiddelde inkomen.

De meest recente inkomensgegevens dateren van het Arbeidskrachtenonderzoek (AKO) 2019. Echter hiervan zijn enkel gegevens van werkenden bekend. Voor de werkenden geldt dat in 2019 het gemiddelde individuele bruto maandinkomen geschat werd op NAf. 2.127,86. Het bruto minimumuurloon bedroeg NAf. 9,37, wat neerkomt op NAf. 1.622,88. Dit is 76 procent van het gemiddelde inkomen van alle werkenden.

Evenals in de SER-verkenning minimumlonen constateert de raad dat het minimumloon op Curaçao, gezien vanuit de invalshoek van de inkomensverdeling, ook anno 2019 buiten de door ILO aanbevolen bandbreedtes valt. Er dient, echter, niet miskend te worden dat de recente ontwikkelingen, onder anderen tijdelijke staking van activiteiten door COVID-19, het sluiten van de raffinaderij en afbouw van activiteiten van de internationale financiële sector tot substantiële wijzigingen in de inkomensverdeling en de mate van armoede hebben geleid. De SER pleit hierdoor voor actuele data ten aanzien van de mate van armoede onder de bevolking in het algemeen en werkenden in het bijzonder en ten aanzien van de inkomensverdeling.

Daarnaast wil de SER verwijzen naar de aanbeveling zoals opgenomen in de SER-verkenning minimumlonen om, op basis van actuele data, in kaart te brengen de doelgroepen waar armoede en de grootste onevenredige inkomensverdeling heerst ten behoeve van een mix van beleidsinstrumenten voor te voeren armoedebeleid.

³⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek

³⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Armoede: een subjectieve benadering

³⁸ Men gaat uit van een bepaalde gemiddelde standaard voor de samenleving in het algemeen, bijvoorbeeld een ratio, vaak 60 procent, van het mediane huishoudinkomen, aangepast voor huishoudgrootte. Het argument is dat deze benadering beter de mate van sociale insluiting en gelijke kansen weergeeft. Het gaat erom dat een huishouden niet te veel afwijkt van de algemene standaard.

³⁹ International Labour Organization (2017). Minimum wage policy guide

⁴⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek. Inkomens en inkomensverdelingen in Curaçao, Census 2011

Druk op rentabiliteit van ondernemers

Verhoging van het minimumloon leidt eveneens tot verstoring van de loonverdeling tussen minimumloonverdieners en andere werknemers die boven het minimumloon verdienen. Dit kan ertoe leiden dat werkgevers onder druk komen te staan om ook de lonen van de niet-minimumloonverdieners te verhogen, het zogenaamde overloopeffect, met sterk verhoogde loonkosten als gevolg. Beargumenteerd kan worden dat ondernemers de verhoogde loonkosten kunnen afwentelen op de consument. De raad vraagt zich echter af in hoeverre dit mogelijk is gezien de reeds hoge (geïmporteerde) inflatie en sterke daling van de koopkracht die voornamelijk het gevolg zijn van externe factoren (hoge grondstofprijzen en de toename van internationale transport- (container) kosten). De verhoogde loonkosten kunnen daardoor de winst van ondernemers extra belasten. Dit kan voor een aantal ondernemers leiden tot faillissement dan wel de keuze om het bedrijf te sluiten daar zij de afgelopen 2 jaren reeds te kampen hebben gehad met verlaging van het rendement door staking van activiteiten vanwege de COVID-19 pandemie: in 2020 heeft 58 procent van de bedrijven aangegeven een negatief bedrijfsresultaat te hebben behaald en in 2021 verwachtte 49 procent een negatief bedrijfsresultaat te behalen (ten opzichte van 34 procent in 2019).⁴¹

Ook kan het verhogen van het minimumloon bedrijven aansporen om af te zien van het naleven van de wet en lagere lonen uit te betalen, wat tot oneerlijke concurrentie leidt voor ondernemers die zich wel aan het wettelijke minimumloon houden. Eerlijke ondernemers zullen uit de markt gedreven worden ten behoeve van ondernemers die zich aan illegale praktijken vergrijpen.

2.3 Macro- en sociaal economische implicaties van de voorgestelde autonome verhogingen

Alhoewel de Minister van SOAW het verhogen van het minimumloon in overeenstemming met het bestaansminimum overweegt, betreft de ontwerpregeling enkel autonome verhogingen van het minimumloon ten behoeve van koopkrachtbehoud van werkenden die het minimumloon verdienen. De wetgever heeft, bij het opstellen van de Landsverordening minimumlonen rekening gehouden met het effect dat inflatie heeft op de mate waarin een minimumloonverdiener in zijn/haar levensonderhoud kan voorzien, een doelstelling van het minimumloon, door de mogelijkheid tot indexering ervan in de wet op te nemen (artikel 13, derde lid). Daarnaast heeft de wetgever ook de mogelijkheid van een autonome indexering in de wet opgenomen (artikel 9, zevende en achtste lid). De minister beroept zich in de ontwerpregeling op dit laatste met het voorstel om het minimumloon te verhogen van NAf 9,62 naar NAf 10,20 per 1 september 2022, compenserend voor de inflatie van 2020 en 2021, en vervolgens per 1 januari 2023 naar NAf. 10,70 op basis van inflatieverwachtingen voor 2022⁴².

De SER kan zich in beginsel vinden in de motivatie van de minister om inflatiecorrectie met terugwerkende kracht toe te passen, want door de prijsstijgingen in 2020 en 2021 zijn de minimumloonverdieners ruim 6 procent in koopkracht achteruitgegaan. Wel stelt de raad aan de Minister van SOAW voor om de voorgenomen compensatie tezamen met de indexering voor 2022, conform de Landsverordening minimumlonen, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008 no. 68, de 12-maandsgemiddelde van augustus ten opzichte van augustus van het voorgaande jaar, per 1 januari 2023 in te laten gaan.

De CBCS heeft op verzoek van de SER de macro-economische effecten van de voorgenomen verhoging van het minimumloon doorgerekend. De notitie van de CBCS ter zake de macro-economische impact is een integraal onderdeel van dit advies en is als bijlage toegevoegd. In haar doorrekening heeft de CBCS een verhoging van het minimumloon van NAf. 9,62 naar NAf. 10,70 per 1 januari 2023 als uitgangspunt genomen. Evenals in de toelichting bij het onderhavige ontwerp, gaat de CBCS uit van arbeidsmarktgegevens van 2019

⁴¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Resultaten Conjunctuurenquête 1e helft 2021.

⁴² 4,9% zoals verwacht door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten in maart 2022.

en van doorwerking van de verhoging op lonen tot 30% boven het nieuwe minimumloon. Voorts wordt in de doorrekening een mogelijke koppeling van de sociale uitkeringen (AOV, AWW, OV en onderstand) aan het minimumloon buiten beschouwing gelaten. De verhoging van het minimumloon is afgezet tegen de economische groeiprojectie van september 2022 waarin reeds een inflatieprojectie van 6,3 procent verwerkt is. De resultaten van de doorrekening dienen dus geïnterpreteerd te worden als het effect van de verhoging van het minimumloon ten opzichte van de verwachte macro-economische ontwikkelingen op basis van voornoemde groeiprojectie.

Volgens de CBCS heeft de verhoging van het minimumloon een opwaarts effect op de inflatie (0,4 procentpunt) en zal deze een licht negatief effect hebben op de groei van het BBP (-0,2 procentpunt vergeleken met het basisscenario) in 2023. Vooral de bestedingen van de private sector worden getroffen. Het besteedbare inkomen van de groep werkenden tot 130% van het minimumloon toe, maar het positieve effect wordt tenietgedaan door het koopkrachtverlies van andere inkomensgroepen als gevolg van de hogere inflatie. Daarnaast werkt de verhoging van het minimumloon negatief op de private investeringen door de verslechterde winstgevendheid die het gevolg is van de hogere kosten van arbeid. Voorts volgt uit de doorrekening dat de verhoging van het minimumloon een licht negatief werkgelegenheidseffect heeft: het werkloosheidspercentage is 0,1 procentpunt hoger vergeleken met het basisscenario. Dit is het resultaat van, enerzijds, een lagere vraag naar arbeid doordat de productie afneemt en, anderzijds, een toename van het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt door de toename van het reële loon.

Uit de impactanalyse volgt dat de verhoging van het minimumloon als gevolgen heeft dat de belastinginkomsten lager uitvallen (-NAf.2,0 miljoen) vergeleken met het basisscenario door de lagere binnenlandse bestedingen en dat de uitgaven van de overheid hoger uitvallen (NAf.4,9 miljoen) door meer uitgaven aan subsidies en overdrachten. Hierdoor wordt het begrotingssaldo negatiever (NAf.6,9 miljoen). Op dit laatste na, is de verwachting van MEO in grote lijnen vrijwel gelijk aan die van de CBCS: indexering van het minimumloon, zoals voorgesteld in het adviesverzoek, zal een inflatoir effect hebben met negatief macro-economisch effect en verlies van arbeidsplaatsen.

Ondanks de positieve reële groei in 2021 en de positieve verwachtingen voor 2022 en 2023, ligt het BBP ver onder het niveau van vóór de COVID-pandemie. Echter, gezien de geringe negatieve impact op de economische ontwikkeling, het lagere tekort op de lopende rekening van overheid, de verwachte positieve impact op armoedebestrijding, kan redelijkerwijs worden verwacht dat de indexering en daardoor verbetering van de koopkracht de verarming van minimumloonverdieners afremt. Mede op grond daarvan staat de SER in beginsel niet negatief tegenover de voorgestelde verhoging van het minimumloon.

Wel vraagt de raad aandacht van de Minister van SOAW voor de mogelijke negatieve impact op de werkgelegenheid van de mindervermogenenden als gevolg van de productiviteitsval⁴³, substitutie van arbeid door kapitaal⁴⁴, druk op de winstgevendheid van ondernemers en mogelijke toename van zwart werken.⁴⁵ In het kader hiervan verzoekt de raad aan de regering om prioriteit te geven aan de implementatie van hervormingsmaatregelen en aanbevelingen die voortvloeien uit de onderzoeken opgenomen in het Landspakket Nederland – Curaçao ten aanzien van modernisering van het arbeidsmarktbeleid (thema E.1), aanpak van de informele economie en illegale arbeid (thema E.2), het tegengaan van illegale tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (thema E.3) en het bevorderen van ondernemerschap en het investeringsklimaat (E.6).

⁴³ De arbeidsproductiviteit weegt niet op tegen het minimumloon waardoor werknemers aan de onderkant van de loonlijst te duur worden en hun baan kunnen verliezen.

⁴⁴ Door de hogere loonkosten van de doorgaans laagopgeleide werkenden kunnen bedrijven er voor kiezen om arbeid te substitueren door machines, waarbij vaak een aantal vaardige werknemers nodig zijn. Hierdoor kunnen juist een aantal laagopgeleide werknemers hun baan verliezen.

⁴⁵ Werkgevers kunnen aangemoedigd worden tot illegale praktijken ter verlichting van de kosten.

2.4 Minimumloon als beleidsinstrument voor de sociaaleconomische ontwikkeling

Het minimumloon is niet uitsluitend gericht op het verzekeren van de werknemer van een maatschappelijke aanvaardbare financiële tegenprestatie voor geleverd werk (sociale bescherming). Gelet op de brede werkingssfeer van het minimumloon op sociale en economische factoren, is het minimumloon en de wijzigingen op het minimumloonniveau bij uitstek een geschikt beleidsinstrument ter realisatie van sociaaleconomische ontwikkeling. Gelet op de bevindingen van de verrichte analyse in paragraaf 2.2 aangaande de relatie tussen de voorgestelde verhoging van het minimumloon en de sociaaleconomische indicatoren armoedebestrijding en inkomensverdeling is de SER niet in staat om een oordeel te vormen over de bijdrage van de voorgestelde verhoging van het minimumloon aan de realisatie van de SDG's en aan de sociaaleconomische ontwikkeling. De SER constateert dat actuele data ontbreekt over onder andere de volgende indicatoren:

- het aantal minimumloners dat zich onder het bestaansminimum bevindt;
- de onderverdeling van de minimumloners naar type huishoudens;
- de onderverdeling naar primaire inkomen (minimumloon, AOV, onderstand) van de personen die zich onder het bestaansminimum bevinden
- de vergelijking van het minimumloon en het gemiddelde inkomen en het mediane inkomen

De SER wil de regering in overweging geven om op korte termijn de ontbrekende data aan te vullen zodat duidelijkheid geschapen kan worden over de bijdrage van de voorgestelde verhoging van het minimumloon aan armoedebestrijding en inkomensverdeling. Rekening houdend met het beleidsvoornemen van de regering om geleidelijk het minimumloon in overeenstemming te brengen met het bestaansminimum is des te meer van belang dat op periodieke basis de nodige analyses verricht worden naar de status van de armoede en inkomensverdeling op het eiland. Aan de hand van de bevindingen van deze analyses in combinatie met de ontwikkeling van de relevante sociale en economische indicatoren, kan de overheid in nauwe samenwerking met de relevante sociale partners besluiten tot aanpassen van het minimumloon volgens een vastgestelde methodiek.

Verwijzend naar de SER-verkenning van 5 oktober 2017, wil de SER aan de regering in overweging geven om een aanpassingsmethodiek van het minimumloon vast te stellen. De SER constateert dat tot op heden geen uniforme methode tot aanpassen van het minimum in geval van autonome verhoging of indexatie is vastgesteld. Verder wil de SER de regering aanbevelen om vooraf afspraken te maken met de sociale partners over de bandbreedtes inzake de ontwikkeling van de sociale en economische indicatoren. In geval de ontwikkeling van de sociale en economische indicatoren de overeengekomen bandbreedtes overschrijdt, zal het minimumloon aangepast worden.

Verder wil de SER de voorgeschreven aanbevelingen van de ILO inzake effectieve toepassing van het minimumloon onder de aandacht brengen van de regering. Verwijzend naar de eerdere adviezen van de SER wordt in de volgende paragraaf slechts aandacht besteed aan naleving van de minimumloonwetgeving.

Randvoorwaarden ten aanzien van effectieve toepassing van het minimumloon

Effectieve toepassing van het minimumloon behelst dat werkenden verzekerd zijn van een minimale vergoeding voor verrichte arbeid en dus naleving van de wet door de werkgevers. De ILO beveelt aan om naleving te bevorderen door ex ante draagvlak te creëren door middel van participatie van vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers aan het proces van het vast- of bijstellen van het minimumloon. Eveneens adviseert de ILO om te zorgen voor een effectief controle- en sanctiebeleid met behulp van gerichte controles op naleving van de wet en sancties bij overtreding die ex-ante ontmoedigend werken. Hiertoe moet de arbeidsinspectie over voldoende adequaat opgeleide inspecteurs te beschikken

met de bevoegdheden en faciliteiten die nodig zijn om hun taken uit te voeren. Naleving wordt aangemoedigd wanneer werkgevers een hoge kans achten om te worden geïnspecteerd en blootgesteld zijn aan sancties die zwaar en waarschijnlijk genoeg zijn om afschrikkend te werken.

De SER sluit zich aan bij de aanbevelingen van de ILO maar constateert dat ex ante dialoog doorgaans uitblijft. Door de sociale partners vooraf in het proces te betrekken kan het minimumloon op een voor alle betrokkenen aanvaardbaar niveau vastgesteld worden, wat het proces van vaststelling en de naleving vergemakkelijkt.

Conform artikel 13A Landsverordening minimumlonen en bij Landsbesluit is de Inspectie Arbeidszaken belast met het toezicht op de naleving van, onder andere, de Landsverordening minimumlonen. Sancties zijn opgenomen in artikel 15, eerste en tweede lid van de landsverordening: de werkgever die opzettelijk de werknemer een loon toekent dat minder bedraagt dan het geldende minimumloon pleegt een misdrijf en wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste vijftienduizend gulden. En, de werkgever aan wiens schuld het te wijten is dat hij de werknemer een loon toekent dat minder bedraagt dan het geldende minimumloon pleegt een overtreding en wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

De raad vraagt zich af of de genoemde sancties in voldoende mate afschrikkend werken. Overigens is de arbeidsinspectie niet bevoegd om boetes op te leggen voor arbeidsrechtelijke overtredingen en zal, bij constatering van overtreding, de zaak moeten voorleggen aan de rechter, die de op te leggen straf zal bepalen. Gerechtelijke procedures duren echter lang en niet alle zaken leiden tot juridische vervolging. De raad betwist of verdere winst in de naleving van het minimumloon kan worden behaald door het sanctieregime te versterken. Dit weerhoudt de raad er echter niet van om bij de Minister aan te dringen om voldoende aandacht en zorg te besteden aan de aanbevelingen die voortvloeien uit de doorlichting van de Arbeidsinspectie (thema E.3.3) zoals opgenomen in het Landspakket Curaçao.

Daarnaast vraagt de SER ook aandacht voor andere vormen van illegaliteit. De raad refereert naar mogelijke schijnconstructies⁴⁶ om de betaling van het minimumloon te omzeilen door bijvoorbeeld onterechte kosten in te houden. De SER verwijst in dit kader naar de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS) in Nederland. De WAS beschermt werknemers tegen onderbetaling en verbetert de handhaving van het arbeidsrecht. De SER vraagt of er rekening is gehouden met voornoemde schijnconstructies en in hoeverre onze arbeidswetgeving de gedupeerde werknemer een bescherming hiertegen biedt.

Overige beleidsinkadering t.b.v. armoedebestrijding

Ten aanzien van het dichten van de kloof tussen de behoeftes van werkenden en hun familie en wat de economie aankan in termen van minimumloon, feitelijke armoedebestrijding dus, is de SER van mening dat beleid opgesteld moet worden met doelstellingen voor de middellange en lange termijn, voor gecontroleerde geleidelijke aanpassingen en monitoring en toetsing van de sociaaleconomische effecten, de zogenaamde *plan, do and check* van een beleidscyclus.

Overigens, wil de raad de regering meegeven om ook aandacht te schenken aan mogelijkheden voor verlaging van de kosten voor levensonderhoud (voeding, elektriciteit, water en kosten van vervoer). Verlaging van de kosten zal de kloof tussen het minimumloon en de armoedegrens helpen dichten.

Integrale armoedebestrijding impliceert, naast de tegemoetkoming aan de werkende armen, tegemoetkoming aan anderen met laag inkomen, te weten onderstand trekkers en AOV-ers. In een gezamenlijke brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geven de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan dat

⁴⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-schijnconstructies/maatregelen-tegen-schijnconstructies>

het kabinet in Nederland werken lonender wil maken en het bestaansminimum verstevigen door, onder meer, het wettelijk minimumloon te verhogen. Voornoemde brief heeft betrekking op de vormgeving van de minimumloonsverhoging en de doorwerking daarvan op andere regelingen⁴⁷.

In de brief wordt uitgebreid aandacht besteed aan de doorwerking van de verhoging van het minimumloon op andere wet- en regelgeving, met name de regelingen die onderdeel vormen van de sociale zekerheid. De SER mist de aandacht voor de doorwerking van het voorstel tot verhoging van het minimumloon ter fine van armoedebestrijding op de sociale zekerheid en vraagt zich af of een dergelijk onderzoek in de nabije toekomst zal plaatsvinden. De raad benadrukt dat een onderzoek naar de doorwerking van de maatregel op andere regelingen de rechtszekerheid van alle burgers ten goede komt. Tenslotte dienen zowel het minimumloon als de sociale zekerheid zorg te dragen dat een minimum levensstandaard gegarandeerd wordt.

Onderzoek van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) geeft aan dat, naar schatting, 30 procent van de bevolking moeite heeft om rond te komen van het inkomen.⁴⁸ Hierbij gaat het niet alleen om personen met een laag inkomen (45%), maar ook om personen met een middelhoog inkomen (32%) en personen met een hoog inkomen (13%). Verder blijkt dat 39% van de respondenten een openstaande schuld heeft op een of meer leningen, met name voor persoonlijke leningen (50%), hypotheek (27%) en autoleningen (22%).

Naar aanleiding hiervan wil de SER de aandacht van de minister vragen voor het inzetten van instrumenten voor gezinsbegeleiding, onder anderen budgettering en schuldhulpverlening. De aanpak van armoedebestrijding moet gepaard gaan met vorming om te zorgen dat men de correcte prioriteiten stelt bij het besteden van het inkomen.

Wettelijke toereikende minimumlonen

Rekening houdend met de belangrijke rol die het wettelijke minimumloon kan spelen bij het bewerkstelligen van sociaaleconomische ontwikkeling wil de SER stilstaan bij de internationale ontwikkelingen inzake de hoogte van het minimumloon. De SER constateert dat nu de focus ligt op bevordering van toereikende wettelijke minimumlonen. Op 4 oktober jongstleden heeft de raad van de EU de richtlijn inzake toereikende wettelijke minimumlonen aangenomen⁴⁹. Minimumlonen worden als toereikend beschouwd als ze billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in het land en een fatsoenlijke levensstandaard waarborgen. De toereikendheid van de wettelijke minimumlonen wordt door elke lidstaat bepaald en beoordeeld in vergelijking tot de nationale sociaaleconomische omstandigheden, met inbegrip van de groei van de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en regionale en sectorale ontwikkelingen, daarbij rekening houdend met de koopkracht, de productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen en de loonhoogte, -verdeling en -groei. Om te beoordelen of het minimumloon toereikend is, kan elke lidstaat als leidraad indicatoren en bijbehorende referentiewaarden gebruiken. Ze moeten daartoe internationaal algemeen gebruikte indicatoren kiezen en, naargelang het geval, doorgaans op nationaal niveau gebruikte indicatoren. Het kan gaan om doorgaans op internationaal niveau gebruikte referentiewaarden, zoals de verhouding van het brutominimumloon tot 60% van het mediane brutoloon, de verhouding van het bruto minimumloon tot 50% van het gemiddelde brutoloon en de verhouding van het netto minimumloon tot 50% of 60% van het gemiddelde nettoloon, of om referentiewaarden die verband houden met doorgaans op nationaal niveau gebruikte indicatoren, zoals het netto minimumloon ten opzichte van de armoedegrens, en de koopkracht van de minimumlonen.

⁴⁷ Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal d.d. 17 juni 2022

⁴⁸ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2020). Households' Financial Affairs in Curacao 2020

⁴⁹ Richtlijn (EU) 2022/2401 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, Pb. 25 oktober 2022, afl. L275/41.

De richtlijn toereikende wettelijke minimumlonen beoogd dat alle werknemers een loon verdienen waarmee een fatsoenlijke levensstandaard mogelijk wordt. Hiermee wordt betoogd dat het wettelijke minimumloon niet slechts gelijk moet zijn aan het bestaansminimum maar zelfs hoger dan het bestaansminimum. In de richtlijn wordt geen ondergrens voor het wettelijke toereikende minimumloon binnen de EU voorgeschreven. De richtlijn treedt in werking op 15 november 2022 en de lidstaten hebben 2 jaar de tijd om de richtlijn om te zetten in nationaal recht.

Gelet op deze internationale ontwikkeling wordt in tabel 3 nagegaan of de voorgestelde verhoging van het minimumloon met 11,2% zal leiden tot toereikende minimumlonen in Curaçaose context.

Tabel 3: Analyse wettelijke minimumloon als toereikende minimumloon per 1 januari 2023

Armoedegrens per type huishouden per 1 januari	2022	2023* schatting	Minimumsalans per 1 januari als alle personen werken uitgaande van het minimumloon per 1 januari 2023 ter waarde van NAf. 1854,63	Minimumloon voldoende om boven armoedegrens uit te komen	Benodigde hoogte minimum Uurloon indien wel wordt voldaan aan armoedegrens
				Ja/Nee	
Twee volwassenen met twee kinderen	2926	3110	3709,26	Ja	
Eenpersoonshuishouden	1393	1481	1854,63	Ja	
Twee volwassenen	2099	2231	3709,26	Ja	
Een volwassene met een kind	1812	1926	1854,63	Nee	NAf. 11,11
Een volwassene met twee kinderen	2229	2369	1854,63	Nee	NAf. 13,67
Twee volwassenen met een kind	2508	2666	3709,26	Ja	
Drie volwassenen	2786	2962	5563,89	Ja	

Bron: Berekeningen door SER aan de hand van data van CBS

Uit tabel 3 blijkt dat voor de huishoudens bestaande uit een volwassene met een kind en een volwassene met twee kinderen het minimumloon niet hoger is dan het armoedegrens, hetgeen impliceert dat geen sprake is van toereikende minimumloon voor deze huishoudens. Voor wat betreft de overige huishoudens kan geconcludeerd worden dat het bedrag aan minimumsalaris hoger is dan de armoedegrens. Echter, rijst de vraag of het minimumsalaris aangemerkt kan worden als een toereikend minimumsalaris, waarmee een fatsoenlijk levenstandaard voor deze huishoudens binnen de mogelijkheden ligt. Ter beantwoording van deze vraag dient eerst aan de hand van objectieve criteria de fatsoenlijk levensstandaard voor Curaçao te worden gedefinieerd. De regering, in nauwe samenwerking met de sociale partners, dient de relevante normen betreffende fatsoenlijke levensstandaard vast te stellen. Tevens dient vastgesteld te worden welk minimumloon als toereikende minimumloon moet worden aangemerkt voor de Curaçaose context.

De SER heeft aan de hand van de verhouding tussen het wettelijk bestaansminimum en het minimumloon in Nederland (zie tabel 4) twee scenario's van toereikend minimumloon voor Curaçao geïdentificeerd. Het wettelijk bestaansminimum in Nederland bestaat uit de bijstandsuitkering en het AOW-pensioen.⁵⁰ Het bedrag is afhankelijk van de leefsituatie (alleenstaand, alleenstaande ouder, samenwonend met partner) en leeftijd. Voor huishoudens met minderjarige kinderen wordt het bedrag aangevuld met kinderbijslag en kindgebonden budget. Ook bestaat er vaak recht op huurtoeslag en zorgtoeslag.

⁵⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/sociaal-minimum>.

Tabel 4: Verhouding wettelijk bestaansminimum en minimumloon in Nederland m.i.v. 1 juli 2022

Wettelijk Bestaansminimum ⁵¹			Minimumloon € 1725 ⁵²	
	Bijstandsuitkering	AOW-pensioen	Aandeel bijstandsuitkering van minimumloon (%)	Aandeel AOW-pensioen van minimumloon (%)
Gehuwden/samenwonenden	€ 1559.58	€ 1642.54	90.4%	95.2%
Alleenstaanden/alleenstaande ouders	€ 1091.71	€ 1213.06	70.3%	63.3%
			Gemiddeld: 79.8%	

De scenario's hebben betrekking op toereikende minimumlonen waar het wettelijk bestaansminimum 70% respectievelijk 80% is van het minimumloon. In tabellen 5 en 6 wordt de benodigde hoogte van het minimumloon per scenario weergegeven.

Tabel 5: Overzicht benodigde hoogte minimumloon als toereikend minimumloon (scenario 1)

Armoedegrens per type huishouden per 1 januari			Minimumsalaris per 1 januari als alle volwassenen werken uitgaande van het minimumloon per 1 januari 2023 ter waarde van NAf. 1854.63	Gewenste toereikend minimumloon (bestaansminimum 70% van minimumloon) en alle volwassenen fulltime werken	Voldoet minimumloon per 1 januari 2023 per huishouden aan het gewenste toereikend minimumloon	Benodigde hoogte minimum Uurloon indien wel wordt voldaan aan het gewenste toereikend minimumloon
	2022	2023* schatting	2023		Ja/Nee	
Twee volwassenen met twee kinderen	2926	3110	3709.26	4443.34	Nee	NAf. 12.82
Eenpersoonshuishouden	1393	1481	1854.63	2115.37	Nee	NAf. 12.20
Twee volwassenen	2099	2231	3709.26	3187.48	Ja	NAf. 9.19
Een volwassene met een kind	1812	1926	1854.63	2751.65	Nee	NAf. 15.88
Een volwassene met twee kinderen	2229	2369	1854.63	3384.90	Nee	NAf. 19.53
Twee volwassenen met een kind	2508	2666	3709.26	3808.58	Nee	NAf. 10.99
Drie volwassenen	2786	2962	5563.89	4230.74	Ja	NAf. 8.14

Tabel 6: Overzicht benodigde hoogte minimumloon als toereikend minimumloon (scenario 2)

Armoedegrens per type huishouden per 1 januari			Minimumsalaris per 1 januari als alle volwassenen werken uitgaande van het minimumloon per 1 januari 2023 ter waarde van NAf. 1854.63	Gewenste toereikend minimumloon (bestaansminimum 80% van minimumloon) en alle volwassenen fulltime werken	Voldoet minimumloon per 1 januari 2023 per huishouden aan het gewenste toereikend minimumloon	Benodigde hoogte minimum Uurloon indien wel wordt voldaan aan het gewenste toereikend minimumloon
--	--	--	---	---	---	---

⁵¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/sociaal-minimum>

⁵² <https://open.overheid.nl/repository/ronl-4f5b1f83-529f-497d-9c9f-dbd2f3c13eac/1/pdf/uitkeringsbedragenjanuari2022.pdf>

	2022	2023* schatting	2023		Ja/Nee	
Twee volwassenen met twee kinderen	2926	3110	3709.26	3887.92	Nee	NAf. 11.22
Eenpersoonshuishouden	1393	1481	1854.63	1850.95	Ja	NAf. 10.68
Twee volwassenen	2099	2231	3709.26	2789.05	Ja	NAf. 8.05
Een volwassene met een kind	1812	1926	1854.63	2407.70	Nee	NAf. 13.89
Een volwassene met twee kinderen	2229	2369	1854.63	2961.78	Nee	NAf. 17.09
Twee volwassenen met een kind	2508	2666	3709.26	3332.51	Ja	NAf. 9.61
Drie volwassenen	2786	2962	5563.89	3701.90	Ja	NAf. 7.12

2.5 Tot slot

Al het voorgaande in acht nemende, komt de SER met eenparigheid van stemmen tot het eindoordeel dat, alhoewel er aan het voorstel van de Minister van SOAW ernstige kanttekeningen kunnen worden geplaatst, hoofdzakelijk vanwege het ontbreken van een deugdelijke inhoudelijke, juridische en cijfermatige onderbouwing c.q. motivering, de door de raad in dit advies gesignaleerde bezwaren in beginsel niet dermate zwaarwegend zijn dat een verhoging van het bruto wettelijk minimumuurloon met ingang van 1 januari 2023 wordt afgeraden. Na ampel beraad en na een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen, acht de raad een dergelijke verhoging vanuit sociaaleconomisch en macro-economisch oogpunt 'fair en verdedigbaar', ondanks de te verwachten negatieve korte termijn macro-economische effecten zoals in dit advies en in de doorrekening van de CBCS naar voren gebracht. Binnen de SER bestaat er breed draagvlak voor de notie dat, gelet op een inflatieprojectie van 6.3% als gevolg van de forse stijgingen van met name brandstof- en voedingsprijzen en de verwachting van een wereldwijde recessie in 2023, het een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel de sociale partners als de overheid om, in dezen, de geëigende maatregelen te treffen ter waarborging van:

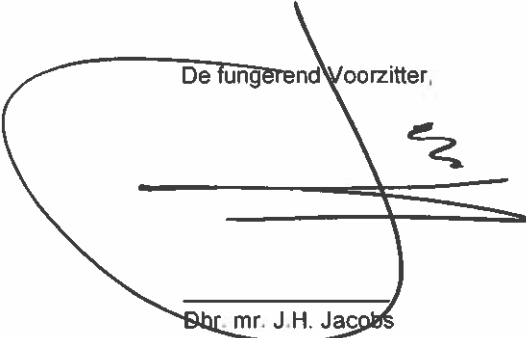
- een leefbaar inkomen zodat huishoudens, met één of meer werkenden, een menswaardig bestaan kunnen leiden;
- ondernemers niet te maken krijgen met onevenredige en ondraaglijke loonlasten die vervolgens op de consument worden afgewenteld;
- banen behouden blijven;
- ondernemingszin en ondernemerschap niet verloren gaan en
- het algehele maatschappelijke welzijn zoveel mogelijk op een aanvaardbaar niveau blijft of wellicht zelfs versterkt wordt hetgeen, vanuit mensenrechtelijk perspectief bezien, een morele plicht is van alle betrokken actoren.

In het verlengde daarvan is het, zoals hierboven reeds betoogd, sterk aan te bevelen gericht beleid te voeren ter bevordering van de arbeidsproductiviteit in het algemeen en aandacht te besteden aan de voor de daarmee samenhangende prioritering van sectoraal beleid. Zulks ter bevordering van een duurzame economische ontwikkeling, waarbij er sprake dient te zijn van een verschuiving in werkgelegenheid van laagproductieve bedrijfstakken naar hoger-productieve sectoren. Naar het oordeel van de SER dient het voorgaande gepaard te gaan met flankerend beleid dat middels bipartiete (werkgevers en werknemers) en tripartiete sociale dialoog (regering en sociale partners) dient te worden geformuleerd, uitgevoerd en periodiek geëvalueerd.

Tot slot adviseert de SER de methodiek c.q. systematiek van minimumloonaanpassingen verder te objectiveren, rationaliseren en simplificeren, rekening houdend met de door de ILO gedane aanbevelingen in dit verband. Randvoorwaardelijk hiervoor is de beschikbaarheid van relevante actuele data hetgeen noodzaakt tot prioritering in kwalitatieve en in kwantitatieve zin van dataverwerkingscapaciteit, data-analyse en kwalitatief onderzoek.

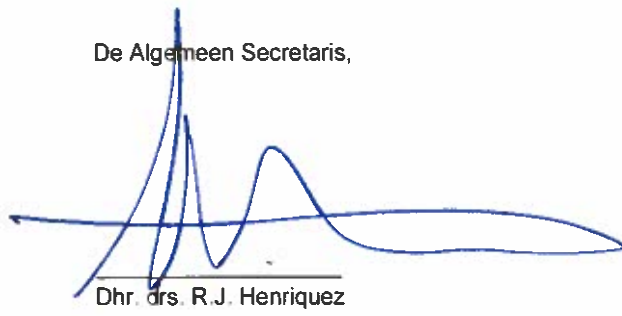
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken

De Minister van Economische Ontwikkeling

De Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn

De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken

De Beleidsorganisatie van het Ministerie van Justitie

De President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten