Aan de voorzitter van de Staten
Mw. C.M. America-Francisca
Wilhelminaplein 4
ALHIER.

STATEN VAN CURAÇAO
Ontv.: JAN 23 2023
No.: 22-23/00381

Sociaal-Economische Raad Curaçao

Uw kenmerk: 22-23/00268-0

Ons kenmerk: 006/2023-SER

Betreft: SER-briefadvies inzake initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (zittingsjaar 2022-2023-207)

Willemstad, 20 januari 2023

Geachte voorzitter,

Met dit briefadvies gaat de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER of raad) in op het adviesverzoek van de Staten van 16 december 2022, met kenmerk 22-23/0068-0, die de raad op 19 december 2022 heeft ontvangen en waarbij een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen[1] (zittingsjaar 2022-2023-207) met bijbehorende memorie van toelichting (hierna: MvT), ter fine van advies aan de SER wordt aangeboden. In dit briefadvies zal deze initiatiefontwerplandsverordening ook wel worden aangeduid als 'initiatiefontwerp' of 'initiatief(wets)voorstel'.
De SER stelt vast dat onderhavig adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70). Daarin is bepaald dat de raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.
Verder constateert de SER dat de indieners van bovengenoemd initiatiefontwerp de leden van de fractie van de MAN in de Staten zijn, die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Daarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Inleidende beschouwingen

Het adviesverzoek is in de voorbereidende en plenaire vergadering van de SER van 20 januari 2023 behandeld. Na ampel beraad en na een gedetailleerde inhoudelijke analyse en vergelijking van de tekst van bovengenoemd initiatiefvoorstel met die van de eerder door de Staten, bij brief d.d. 16 oktober 2020 (nr. 0036-1V/20-21); ref.nr. 26/2020-SER) aan de SER aangeboden initiatiefontwerplandsverordening van gelijke strekking (zittingsjaar 2020-2021-1-73), afkomstig van dezelfde fractie in de Staten (MAN), heeft de raad uit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen besloten over te gaan tot het uitbrengen van onderhavig briefadvies. Bepalend voor de keuze ten aanzien van de vormgeving van het advies is gelegen in het feit dat de SER ter zake deze specifieke aangelegenheid reeds op 24 februari 2021 uitvoerig heeft geadviseerd (ref.nr. 025/2021-SER)[2] naar aanleiding van het hierboven genoemde adviesverzoek van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-173). De

[1] P.B. 1972, no. 110, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 68.
[2] https://ser.cw/wp-content/uploads/sites/280/2021/02/025-2021-SER.pdf.

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

www.ser.cw

raad wil in het verlengde hiervan dan ook benadrukken dat hetgeen in dat SER-advies is gesteld, hier als integraal herhaald en ingelast beschouwd dient te worden. De SER constateert dat er in de motivering van de voorliggende initiatiefontwerplandsverordening geen nieuwe feiten, omstandigheden en of verklaringen worden aangedragen die de raad aanleiding geven om af te wijken van zijn eerder ingenomen standpunt ten aanzien van hetgeen het voorstel materieel beoogt, namelijk het verlagen van de rechthebbende leeftijd op het wettelijk volwassen minimumloon van 21 naar 18 jaar.

Dat standpunt komt eenvoudigweg erop neer dat, vanuit dat gedachte dat human capital moet worden gekoesterd en dat werk moet lonen, het goed is wanneer in meerderjarige jongeren wordt geïnvesteerd; een gelijke financiële beloning voor gelijke arbeidsprestatie hoort daarbij om de motivatie, de moraal en het arbeidsethos op een aanvaardbaar niveau te houden. Zelfstandige jongeren, die de wettelijke volwassenleeftijd van 18 jaar hebben bereikt en die werken, hebben recht op tenminste een aanvangssalaris waar ze op waardige wijze van kunnen leven *(decent work)*. Dit bedrag is op Curaçao, voor volwassenen, het bruto wettelijk (volwassen) minimumloon. Het huidige minimumjeugdloon kan daarom voor jongeren vanaf de leeftijd van 18 jaar worden afgeschaft. 16- en 17 jarigen, die ook actief zijn op de arbeidsmarkt, kunnen 75% van het volwassen minimumloon krijgen mede omdat zij onderworpen zijn aan de leerplicht[3] en om hen zoveel mogelijk te stimuleren hun middelbare schoolopleiding af te maken. Daarmee wordt tevens bijgedragen aan het oplossen van de problematiek met betrekking tot vroegtijdige drop-out.[4]
De raad is in zijn advies van 24 februari 2022 (ref.nr. 025/2021-SER) tot bovengenoemd eindoordeel gekomen na een zorgvuldige belangenafweging gebaseerd op uitvoerig research, waaronder landenvergelijkend onderzoek, data-analyse en consultaties met relevante stakeholders. Met die conclusie heeft de SER zich, zowel principieel als met betrekking tot de praktische consequenties, weliswaar met de nodige behoedzaamheid, gepositioneerd als pleitbezorger van het fundamentele beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd voor gelijke arbeid op de lokale arbeidsmarkt. In zijn motivering en afwegingsruimte heeft de raad onder meer tot uitgangspunten genomen de VN- en EU-mensenrechtenverdragen en tevens Verdrag nummer 111 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)[5] dat een algeheel verbod legt op discriminatie op het terrein van arbeid en beroep.[6] Ook is gekeken naar de bepalingen van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van Europa (hierna: EU-richtlijn) van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep[7] en naar jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in dit verband.
Alhoewel op basis van ILO-Verdrag nr. 111 en de hierboven genoemde EU-richtlijn[8] verschillen in behandeling op grond van leeftijd in bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd zijn, is het van essentieel belang onderscheid

---

[3] Zie o.m. artikel 2 van de Leerplichtlandsverordening (P.B. 2008, no. 84); https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR9381/1?&show-wti=true

[4] Het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS) heeft voor 2023 als één van zijn prioriteiten vastgesteld: het bewerkstelligen van 0 drop-out via een goed geoutilleerde leerplicht unit; zie in dit kader de algemene beschouwingen behorende bij de ontwerplandsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2023, p. 144.

[5] C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111). Van belang hierbij is de volgende toelichtende nota van de ILO, te raadplegen via het volgende linkadres: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eighth/Inputs%20UN%20System/ILO.pdf. Daarin is het volgende opgenomen: *"While the ILO [...] (No. 111), does not include age among the enumerated grounds of discrimination, it also provides for the possibility to determine additional grounds of discrimination, such as age, after consultation with representative employers' and workers' organizations, and with other appropriate bodies. Once considered by the legislation or by other means, as an additional prohibited ground, any distinction, exclusion or preference made on the basis of age will be deemed to be discrimination, unless age is considered an inherent requirement for a particular job (Article 1(2) of Convention No. 111). In addition, to address de facto inequalities that may exist for older or younger workers, some countries have provided for special measures, including affirmative action in the Constitution or labour legislation, in accordance with Article 5 of Convention No. 111. The Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166), states that age should not constitute a valid reason for termination, subject to national law and practice regarding retirement."*

[6] Het verbod op discriminatie op grond van leeftijd vormt een fundamenteel element om de in de werkgelegenheidsrichtsnoeren gestelde doelen te bereiken en de diversiteit bij de arbeid te bevorderen.

[7] Publicatieblad, Nr. L 303, van 02/12/2000 blz. 0016 – 0022 *Richtlijn 2000/78/EG van de Raad.*

[8] Het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd moet worden beschouwd als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht. Dit brengt mee dat de nationale rechter aan wie een geschil is voorgelegd waarbij het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd in het geding is, in het kader van zijn bevoegdheid de voor de justitiabelen

te maken tussen verschillen in behandeling die gerechtvaardigd zijn, met name door legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt en de beroepsopleiding, en discriminatie die verboden moet worden. Het is de SER, met betrekking tot de specifieke leeftijdscategorie '18-jarigen', niet gebleken dat er sprake is van enige grond in beleidsmatige en/of juridische zin die een verschil in behandeling voor deze specifieke categorie - in de Curaçaose context - rechtvaardigt. Evenmin heeft de raad een overtuigende rechtvaardigingsgrond in beleidsmatige zin kunnen vinden c.q. ontdekken voor een verschil in behandeling ten behoeve van de leeftijdscategorieën '19-20' jarigen die op Curaçao doorgaans op parttimebasis in de horeca en of de detailhandel (*retail*) werkzaam zijn. De raad wil hierbij wederom kortheidshalve verwijzen naar zijn advies van 24 februari 2021 (ref.nr. 025/2021-SER) en naar zijn op 5 oktober 2017 uitgebrachte initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema 'Minimumlonen' (ref.nr. 173-2017/SER)[9].

Zoals onderstaand zal blijken, bevat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel – vergeleken met dat van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-173) – afwijkende en tevens aanvullende bepalingen die, naar de mening van de raad, verder reiken dan louter taalkundige en of wetstechnische aanpassingen. Ten aanzien van de materiële inhoud van deze nieuwe voorgestelde bepalingen zal de SER enkele opmerkingen maken.

Dit briefadvies is in de plenaire vergadering van de SER van 20 januari 2023 met eenparigheid van stemmen vastgesteld. In de hiernavolgende paragrafen zal de SER zijn standpunt uiteenzetten.

Waarom een hernieuwd adviesverzoek aan de SER over hetzelfde onderwerp?

Zoals reeds hierboven aangegeven, heeft de SER de tekst van de voorliggende initiatiefontwerplands-verordening vergeleken met die van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-1-73) en gekeken naar mogelijke overeenkomsten en verschillen. Alvorens in te gaan op de bevindingen van deze exercitie, wenst de SER ten aanzien van de hierboven gestelde vraag de volgende opmerkingen te plaatsen.
Ofschoon betoogd zou kunnen worden dat het niet in de lijn der verwachting ligt, althans dat het in beginsel niet aannemelijk lijkt, dat één- en dezelfde fractie in de Staten de indienende fractie is van twee initiatiefvoorstellen die qua doel, inhoud en reikwijdte van gelijke strekking zijn, dient in ogenschouw te worden genomen dat de samenstelling van de MAN-fractie als gevolg van het resultaat van de periodieke verkiezingen voor de Staten van 19 maart 2021 gewijzigd is. In het onderhavige geval is derhalve, staatsrechtelijk en procedureel gezien, artikel 77 van de Staatsregeling, juncto artikel 93, eerste lid, van het reglement van orde (hierna: RvO) voor de Staten van Curaçao (P.B. 2012, no. 50), van toepassing. Volgens de artikelsgewijze toelichting bij artikel 77 van de Staatsregeling, regelt het eerste lid het initiatiefrecht van de Staten. Het tweede lid bepaalt dat ontwerpen van landsverordening, door de Staten voor te dragen, bij hen aanhangig gemaakt worden door <u>één of meer leden</u>. Artikel 93, eerste lid, van het RvO bepaalt dat alle voorstellen van leden overeenkomstig artikel 77 van de Staatsregeling schriftelijk en <u>ondertekend</u> bij de griffier worden ingediend.

In het verlengde daarvan constateert de SER dat het initiatiefwetsvoorstel van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-1-73) ondertekend is door de volgende (toenmalige) leden van de MAN-fractie: dhr. Yaël Plet, dhr. Eugene Cleopa, dhr. Wimbert Hato, mw. Giselle McWilliam en mw. Elsa Rozendal. De voorliggende initiatiefontwerplandsverordening is ondertekend door de huidige leden van de MAN-fractie: dhr. Steven Martina en mw. Giselle McWilliam. Het feit dat dhr. Martina – die ten tijde van de indiening van het initiatiefontwerp van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-1-73) geen lid van de Staten was – maakt, naar het oordeel van de SER, de bewandelde procedurele weg in het onderhavige geval juridisch verdedigbaar.

---

uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechtsbescherming dient te verzekeren en de volle omvang daarvan dient te waarborgen, en indien nodig elke met dit beginsel strijdige bepaling van nationaal recht buiten beschouwing moet laten (HvJEU 22 november 2005 (Mangold), C-144/04, LJN AU8663, NJ 2006/227, punt 75, 77; HvJEU 19 januari 2010 (Swedex), C-555/07, LJN BL0510, NJ 2010/256, punt 21, 50 en 51); zie tevens https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:6222

[9] https://ser.cw/wp-content/uploads/sites/280/2017/10/173-2017-SER-1.pdf

Blijft de vraag over of een hernieuwd adviesverzoek over hetzelfde onderwerp per se noodzakelijk is. Deze vraag geldt temeer indien acht wordt geslagen op de door de indieners gegeven toelichting zoals onder meer blijkt uit de volgende passage in de bij het initiatiefvoorstel gevoegde MvT: *"De initiatiefnemers achten overleg met de regering en de sociale partners teneinde maatschappelijk draagvlak te creëren niet noodzakelijk. Dit thema is over de jaren heen meerdere keren door de sociale partners onder de aandacht gebracht. Zij zijn ook van mening dat werknemers al vanaf 18 jaar en niet pas bij het bereiken van 21 jaar aanspraak moet kunnen maken op het wettelijk minimumloon. Ook de Sociaal Economische Raad is positief over dit wetsvoorstel."*[10]
Afgezien van het verzoek van de SER om in voldoende mate aandacht te schenken aan de formulering van initiatieven[11], dit ten aanzien van de noodzaak voor eenduidige formuleringen van conceptwetteksten die niet aan interpretatie onderworpen kunnen worden, acht de raad de inhoud van de aangehaalde passage ietwat kort door de bocht aangezien de SER dit (aangepaste) initiatiefontwerp pas nu onder ogen heeft gekregen. Daar komt nog bij dat er, zoals gesteld, in het voorstel tekortkomingen, ook van wetstechnische aard, zijn geconstateerd die alsnog gecorrigeerd moeten worden.[12] In dat opzicht schiet het voorliggende initiatiefontwerp, naar het oordeel van de raad, tekort. De SER dringt bij de indieners dan ook erop aan om, ter waarborging van de kwaliteit van een van de Staten, op grond van artikel 77 van de Staatsregeling, afkomstig wetgevingsproduct, de eind-draft ervan te laten beoordelen door tenminste een ervaren wetgevingsjurist. Het verdient in dit verband tevens aanbeveling, mede ter vergemakkelijking van de kwaliteitscontrole, dat de initiatiefnemers c.q. opstellers zich laten leiden door, in het bijzonder, de *'Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving'* (No. 2011/39851), de praktijkgids van prof. mr. W. Konijnenbelt[13] getiteld *'100 Ideeën voor Caribische regelgevers'*[14] en het onlangs afgeronde boek van prof. mr. S.E. Zijlstra[15] getiteld *'Caribische wetgevingstechniek. Het opstellen van wetgeving in Aruba, Curaçao en Sint Maarten'*[16].

Uit de hierboven aangehaalde passage uit de memorie van toelichting blijkt verder dat de SER positief zou staan tegenover het onderhavige initiatiefvoorstel. Zoals reeds uiteengezet, is een vergelijking gemaakt met dat van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-173). Het valt de SER, in de eerste plaats, op dat het opschrift en de considerans niet geamendeerd zijn, maar identiek zijn gebleven aan die van 16 oktober 2020. Daarin wordt – in exact dezelfde bewoordingen[17] - de wenselijkheid uitgesproken tot verlaging van de rechthebbende leeftijd op het wettelijk volwassen minimumloon van 21 naar 18 jaar en wordt die wens in verband gebracht met de kennelijk al langer bij de fractie van de MAN-Statenfractie levende behoefte aan actualisering van de Landsverordening

---

[10] MvT, p. 3.
[11] In de voorlaatste volzin dient te staan: 'moeten' in plaats van 'moet'. In de laatste volzin dient het woord 'vertegenwoordigt' te worden geschrapt en moet 'is' vervangen worden door 'zijn'. Ook dient in de laatste volzin het woord 'en' dat voor 'onafhankelijke' staat, te worden vervangen door 'evenals de'.
[12] In de voorlaatste volzin dient vóór het woord 'minimumloon' te worden ingevoegd: 'volwassen'. In de SER zijn geen organen vertegenwoordigd, maar belangen van werkgevers, werknemers en andere belangen dan die van het bedrijfsleven; zie ook Lv SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), artikel 3. Van belang hierbij is tevens artikel 11 van de Lv SER waarin is opgenomen dat de leden, en in voorkomende gevallen de plaatsvervangende leden, aan de beraadslagingen en de stemmingen van de raad deelnemen zonder last of ruggespraak.
[13] Zelfstandig wetgevingsadviseur; docent wetgevingsleer aan de University of Curaçao/Ministerie van Algemene Zaken.
[14] 2021; Willem Konijnenbelt, Bloemendaal (NL); mail@konijnenbeltwetgeving.nl. Linkadres is https://konijnenbeltwetgeving.nl/downloads/2.lasso.
[15] Buitengewoon hoogleraar Bestuursrecht en Wetgevingsleer, University of Curaçao (UoC); Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Vrije Universiteit (VU) Amsterdam.
[16] Dit boek heeft thans nog de vorm van een elektronische uitgave; het ligt in de bedoeling dat het dit jaar (2023) bij uitgeverij Boomjuridisch verschijnt. Het boek is in eerste instantie opgesteld ten behoeve van de opleiding tot Certified Legislative Lawyer zoals die onder auspiciën van het Caribbean Center for Legislation (CCL) wordt verzorgd, maar het kan ook op de ministeries, in het bijzonder de wetgevingsdirecties, als handleiding of desk reference worden gebruikt voor het werk aan en met wetgeving. Voor dit boek zijn de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (respectievelijk ArA, ArC en ArSXM) tot uitgangspunten genomen. Bij de bespreking van de verschillende onderwerpen wordt in het boek steeds melding gemaakt van de relevante ArA, ArC en/of ArSXM, soms ook met een aanvulling of een kritische opmerking.
[17] Geconstateerd is dat de taalkundige omissie in de tweede overweging, waarbij "kan" vervangen dient te worden door "kunnen" (meervoud) niet is hersteld.

minimumlonen naar aanleiding van de staatkundige hervorming van 2010 waarbij Curaçao de hoedanigheid van Land binnen het Koninkrijk der Nederlanden verkreeg. Een gedegen onderbouwing van die behoefte ontbreekt evenwel in de MvT. De SER vraagt bijzondere aandacht daarvoor.

Art. I

Indien voorts gekeken wordt naar het nieuwe voorgestelde artikel I, onder A, valt het volgende op. Er zijn in het onderhavige initiatiefvoorstel aanvullende artikelleden toegevoegd die naar het oordeel van de SER overbodig zijn aangezien zij inhoudelijk niets nieuws bevatten vergeleken met het initiatiefontwerp van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-173). Bovendien kunnen er, vanuit de wetgevingstechniek bezien, vraagtekens worden geplaatst bij de nieuwe voorgestelde onderverdeling. Naar de mening van de raad kan beter worden volstaan met de bewoordingen zoals voorgesteld in artikel I, onder A, van het initiatiefontwerp van 16 oktober 2020 (zittingsjaar 2020-2021-173).

Met betrekking tot het voorgestelde artikel I, onder B, strekkende tot wijziging van artikel 9 van de Landsverordening minimumlonen, geeft de SER de indieners in overweging om in het eerste lid het bedrag van het wettelijk bruto (volwassen) minimumuurloon op te nemen zoals dit met ingang van 1 januari 2023 geldt. Artikel II, onder B, eerste lid, dient alsdan als volgt te luiden: 'Het minimumuurloon bedraagt voor werknemers van 18 jaar en ouder: NAf. 10,70.'[18]

De raad acht het verstandig dat de formulering van het voorgestelde nieuwe tweede lid van bovengenoemd artikel is aangescherpt. Door expliciet aan te geven dat bij 'ministeriële regeling met algemene werking' kan worden afgeweken van het bedrag zoals genoemd in het eerste lid, wordt – naar het oordeel van de SER - op consistente en eenduidige wijze aangesloten bij onder meer het bepaalde in artikel 2, onderdeel h, van de Staatsregeling van Curaçao.[19]

De SER begrijpt, daarentegen, de ratio achter het voorgestelde in het nieuwe artikel I, onder D, van het voorliggende initiatiefvoorstel, waarbij een wijziging wordt voorgesteld in artikel 11, eerste en tweede lid, van de Landsverordening minimumlonen, niet, aangezien de daarin opgenomen (wijzigings)tekst identiek is aan het huidige artikel 11, eerste en tweede lid, van genoemde landsverordening. Wat er precies wordt gewijzigd, is voor de raad in het geheel niet duidelijk. In de MvT wordt, mede vanwege het ontbreken van een artikelsgewijze toelichting, evenmin ingegaan op een motivering voor de voorgestelde bepaling in onderhavig initiatiefontwerp. Naar de mening van de SER kan onderdeel D dan ook geschrapt worden.

De SER constateert verder dat het gepresenteerde onderdeel, na onderdeel D, eveneens wordt aangeduid met de letter 'D'. Dit onderdeel dient in principe gewijzigd te worden in 'E', tenzij onderdeel D wordt geschrapt zoals hierboven betoogd. Daarin wordt voorgesteld wijzigingen aan te brengen in het huidige artikel 13 van de Landsverordening minimumlonen. De wijzigingen behelzen (i) het laten vervallen van de zinsnede 'het Bestuurscollege van het betrokken eilandgebied' en (ii) het geheel schrappen van het huidige artikel 13, tweede lid, waarin is opgenomen 'dat buiten het geval, bedoeld in het eerste lid, indien hiertoe bijzondere aanleiding bestaat, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, hogere dan in artikel 9, eerste, tweede, derde of vierde lid genoemde bedragen kunnen worden vastgesteld, welke daarvoor in de plaats treden; een zodanige vaststelling wordt voor de eerstvolgende toepassing van het eerste lid geacht niet te hebben plaatsgehad.'

De SER acht de eerste wijziging (i) vanzelfsprekend aangezien de juridische term 'eilandgebied' met de staatkundige herstructurering van 10 oktober 2010[20] is komen te vervallen hetgeen een verwijzing naar organen van een 'eilandgebied' (in casu: 'het Bestuurscollege') overbodig maakt. De SER verwijst hierbij volledigheidshalve naar de Landsverordening algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur (A.B. 2010, no. 87, bijlage A). De initiatiefnemers wordt in overweging gegeven bij de overige bepalingen in de Landsverordening minimumlonen na te gaan waar er verder verwezen wordt naar 'het Bestuurscollege' en hiermee tevens rekening te houden.

---

[18] Zie Ministeriële regeling, met algemene werking, van de 23ste december 2022, ter uitvoering van artikel 9, zevende lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 2022, no. 134).

[19] Artikel 2 bevat de geldende wettelijke regelingen van het Land Curaçao.

[20] Zie tevens rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen (BWR0028249); https://wetten.overheid.nl/BWBR0028249/2010-10-10.

Met betrekking tot de tweede wijziging (ii), behelzende, zoals hierboven aangegeven, intrekking van het huidige artikel 13, tweede lid, mist de SER een onderbouwing in de bijbehorende MvT. Het is de raad in het geheel niet duidelijk wat de initiatiefnemers hiermee beogen, noch welke overtuiging erachter schuilgaat. Gelet op het relatief zware 'gewicht' dat kan worden toegekend aan dit artikellid, dat een zekere mate van beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid geeft aan de Minister als bestuursorgaan om, indien er daartoe gegronde en bijzondere redenen zijn, de SER gehoord, gemotiveerd over kan gaan tot een opwaartse bijstelling van het in artikel 9, eerste lid, genoemde bruto bedrag van het (volwassen) minimumuurloon, acht de raad een omstandige onderbouwing door de initiatiefnemers onontbeerlijk. De SER dringt bij hen derhalve erop aan om de gedachtegang erachter uitvoerig toe te lichten in de bijbehorende MvT. Daarbij is het van belang goede nota te nemen van hetgeen in de artikelsgewijze toelichting bij de originele Landsverordening minimumlonen ter zake is opgenomen.[21]

Art. II

Het nieuwe voorgestelde artikel II regelt de inwerkingtreding. Naar het oordeel van de SER wordt de inwerkingtredingsdatum reeds in de eerste volzin geregeld. Niet wordt ingezien wat het nut is van de tweede volzin tenzij iets anders bedoeld wordt. Indien dat het geval is, acht de SER een uitleg hierover in de MvT op zijn plaats. De SER geeft de initiatiefnemers in overweging om wederom kritisch te kijken naar het vorenstaande.

Oordeel

De SER oordeelt, met eenparigheid van stemmen, positief over het initiatiefontwerp. Doch dringt hij bij de initiatiefnemers erop aan om rekening te houden met zijn opmerkingen en kanttekeningen, zoals weergegeven in onderhavig briefadvies, alvorens het wetgevingsproces, dat geïnitieerd is op grond van artikel 77 van de Staatsregeling, voort te zetten. Het verdient in dit verband tevens aanbeveling een wetgevingsjurist naar het aangepaste concept, met de opmerkingen van de SER erin verwerkt, te laten kijken. Naar het oordeel van de raad dient dit aangepaste concept wederom ter beoordeling aan de SER te worden voorgelegd vanwege de wettelijke taak die de SER heeft ingevolge de Landsverordening minimumlonen en gelet ook op de hierboven gesignaleerde inhoudelijke wijzigingsvoorstellen waarbij een onderbouwing c.q. motivering ontbreekt. Hiermee is de vraag zoals hierboven, in de tussenkop gesteld, dan ook meteen beantwoord. De voorname rol die de SER speelt in de wettelijk vastgelegde procedure van minimumloon-aanpassingen maakt een zorgvuldige eindbeoordeling van de end-draft van het initiatiefvoorstel door dit adviesorgaan behalve wenselijk, ook nuttig en verstandig.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Mr. J.J. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Drs. R.J. Henriquez

[21] In de MvT behorende bij de ontwerplandsverordening van 1972 (zitting 1971-1972-23) is deze bepaling als volgt gemotiveerd: "[...] Tevens is in het derde lid bepaald dat in bijzondere gevallen – hierbij ware te denken aan de invoering van wettelijke bepalingen die de werknemers de verplichting opleggen tot betaling van een premie – het minimumloon kan worden verhoogd waardoor de op de werknemers gelegde premielast kan worden gecompenseerd. De Sociaal-Economische Raad wordt in de gelegenheid gesteld de Minister ter zake van advies te dienen"; zie MvT, pp. 17-18.

VOORZITTER DER STATEN
VAN CURAÇAO

PARLAMENTO DI KÒRSOU

Parliament of Curaçao · Parlamento de Curazao · Staten van Curaçao

Aan
De Sociaal Economische Raad Curaçao
d.t.v. de Fungerende Voorzitter
Dhr. mr. J.H. Jacobs
Ansinghstraat 15/17

S.E.R.
Agenda no.: 50/2022
Datum ontv. DEC 1 2022
Par..

Willemstad, 16 december 2022

Uw kenmerk:	Uw brief:	Ons nummer:
		22-23/00268-0

Onderwerp: Aanbieding initiatief-ontwerplandsverordening

Hierbij biedt ik u aan de initiatief-ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen (2022-2023-207).

Het betreft een initiatief dat mogelijk sociaal-economische consequenties met zich meebrengt. Ingevolge het tweede lid, van artikel 2 van de Landsverordening Sociaal Economische Raad wordt het dezerzijds op prijs gesteld het gevoelen van de Sociaal Economische Raad (SER) op dit initiatief te mogen ontvangen, opdat de indieners rekening kunnen houden met de eventuele opmerkingen van de SER en eventueel, na de nodige aanpassingen het traject van deze initiatief-landswerplandsverordening kan worden voortgezet.

Hoogachtend,

De Voorzitter van de Staten,

Mw. C.M. America-Francisca

Wilhelminaplein 4 · Willemstad · Curaçao
telefon +599 9 434-6000 · fax +599 9 461-4491 · e-mail: info@parlamento.cw · website: www.parlamento.cw

STATEN VAN CURAÇAO
Ontv. NOV 30 2022
No.:

STATEN VAN CURAÇAO

ZITTING 2022-2023-207

LANDSVERORDENING tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen[1]

No. 1 AANBIEDING

Gebruikmakende van het recht van de Staten, toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, biedt ondergetekende de Staten ter goedkeuring aan een ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen.

Willemstad, 30 november 2022

De indieners,

G. Me William

Ivan S. Martina

[1] P.B. 1972, no. 110

STATEN VAN CURAÇAO
Ontv. NOV 3 0 2022
No.:

STATEN VAN CURAÇAO

ZITTING 2022-2023- 207

LANDSVERORDENING tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen

No. 2 ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van Curaçao,

In overweging genomen hebbende:

dat het wenselijk is de rechthebbende leeftijd op minimumloon te verlagen in verband met de vastgestelde leerplichtige leeftijd;

dat personen vanaf de leeftijd van 18 jaar volledig op de arbeidsmarkt kan participeren;

dat in verband met het bovenstaande het wenselijk is discriminatie tussen de categorie personen van 18 tot 21 jaar en van 21 jaar of ouder te voorkomen;

dat in verband met de staatkundige hervorming, de Nederlandse Antillen niet langer bestaat, het wenselijk is de Landsverordening minimumlonen te actualiseren;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

Artikel I

De Landsverordening minimumlonen wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. 21 jaar wordt vervangen door 18 jaar.
2. Bij landsbesluit houdende algemene maatregelen kan worden bepaald, dat werknemers - dan wel dat werknemers, behorende tot een bij dit landsbesluit aangewezen categorie - beneden de leeftijd van 18 jaar die een bij dit landsbesluit aangewezen lagere leeftijd hebben bereikt, eveneens aanspraak hebben op een bij

dit landsbesluit vast te stellen minimumloon, dat in een redelijke verhouding staat tot het in artikel 9 genoemde bedrag.

3. 21 jaar wordt vervangen door 18 jaar.

4. 21 jaar wordt vervangen door 18 jaar.

B. Artikel 9 komt als volgt te luiden:

Artikel 9

1. Het minimumuurloon bedraagt voor werknemers van 18 jaar of ouder: NAf 9,62.

2. Bij ministeriële regeling met algemene werking kan de Minister, voor een door hem te bepalen termijn, een hogere of lagere dan het in het eerste lid genoemde bedrag vaststellen.

3. Alvorens een besluit krachtens het tweede lid te nemen, stelt de Minister de Sociaal-Economische Raad in de gelegenheid hem terzake van advies te dienen.

4. Waar in deze landsverordening wordt verwezen naar de in dit artikel genoemd bedrag, wordt als zodanig, indien toepassing is gegeven aan artikel 13, de daarbij laatstelijk in haar plaats gesteld bedrag aangemerkt.

C. Artikel 10 vervalt.

D. Artikel 11, eerste en tweede lid, komen als volgt te luiden:

1. De Minister kan op verzoek van een werkgever of een rechtspersoonlijkheid bezittende organisatie van werkgevers of van werknemers het minimumloon van tot een door hem aangewezen categorie behorende werknemers in een onderneming dan wel in een tak van bedrijf of beroep voor telkenmale ten hoogste een jaar op lagere dan het in artikel 9 genoemde bedrag vaststellen indien naar zijn oordeel het voortbestaan van of de omvang der bedrijvigheid in die onderneming dan wel die tak van bedrijf of beroep ernstig wordt bedreigd. Aan deze vaststelling kunnen voorwaarden worden verbonden. Op een verzoek wordt niet beslist, zo lang niet is gebleken dat de verzoeker met de naar het oordeel van de Minister representatieve organisaties van werknemers onderscheidenlijk van werkgevers terzake overleg heeft gepleegd.

2. Bij toepassing van het eerste lid zal het daarin bedoelde bedrag niet lager kunnen worden gesteld dan op 75% van het in artikel 9 genoemde bedrag.

D. Artikel 13 komt als volgt te luiden:

1. Indien uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt, dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met het cijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar is gestegen of gedaald, kan de Minister de Sociaal-Economische Raad gehoord, bij ministeriële regeling met algemene werking bedragen vaststellen, die met ingang van 1 januari van het komende jaar in de plaats treden van de in artikel 9 eerste tot en met vierde lid, genoemde bedragen. De Minister bepaalt welk prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie zoals vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de toepassing van het bepaalde in de eerste zin wordt gebruikt. 2. De Minister vraagt in januari 1976 en vervolgens telkenmale na verloop van een termijn van drie jaren aan de Sociaal-Economische Raad advies over de vraag of er omstandigheden aanwezig zijn, welke een bijzondere verhoging van het minimumloon wenselijk maken. Nadat bedoeld advies aan de Minister is uitgebracht kunnen, indien hiertoe aanleiding bestaat, bij landsbesluit houdende algemene maatregelen bedragen worden vastgesteld, welke in de plaats treden van het bedrag genoemd in artikel 9, eerste, lid, en kan evenzo een leeftijd worden vastgesteld, welke in de plaats treedt van de in artikel 8, lid 1, genoemde leeftijd.

Artikel II

Deze landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking. De datum van inwerkingtreding wordt bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgesteld.

Gegeven te Willemstad,

De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn,

Uitgegeven de,

De Minister van Algemene Zaken,

STATEN VAN CURAÇAO
Ontv. NOV 30 2022
No.:

STATEN VAN CURAÇAO

ZITTING 2022-2023- 207

LANDSVERORDENING tot wijziging van de Landsverordening minimumlonen[1]

NO. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het onderhavig wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de Landsverordening Minimumlonen. Het is op dit moment wenselijk deze landsverordening te herzien.

Deze wetswijziging heeft tot doel om te komen tot een verlaging naar 21 jaar van de leeftijd waarop het volledige wettelijk minimumloon verschuldigd is. Sinds de invoering van de Landsverordening Minimumlonen in 1972 hebben werknemers pas vanaf hun 21ste jaar recht op het reguliere wettelijk minimumloon (het volwassenminimumloon). Werknemers tussen de leeftijd van 18 en 20 jaar, die volgens de wet ook volwassenen zijn, kunnen dus nooit aanspraak maken op het reguliere wettelijk minimumloon, maar moeten genoegen nemen met een lagere bedrag dat in redelijke verhouding staat tot het wettelijk minimumloon.
Voor het hanteren van de leeftijdsgrens van 21 jaar voor het ontstaan van aanspraak op het reguliere wettelijk minimumloon ontbreekt elke toelichting. Hierdoor valt niet in te zien of er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor dit onderscheid tussen enerzijds werknemers van 18 tot en met 20 jaar en anderzijds werknemers van 21 jaar en ouder. Een persoon kan vanaf 18 jaar wel zelfstandig op de arbeidsmarkt deelnemen, maar ontvangt slechts 75% van het reguliere wettelijk minimumloon. De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat een jong werkende van 18 jaar onder het onderhoudsplicht van artikel 1:395a, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek valt en vergeleken met een 21-jarige werknemer minder snel in de eigen levensonderhoud dient te voorzien, maar vindt dat dit een onderscheid naar leeftijd niet rechtvaardigt. Zeker wanneer beide groep werknemers hetzelfde werk verrichten. Immers, bij het bepalen van het te betalen loon dient het werk van een werknemer en niet

[1] P.B. 1972, no. 110

diens leeftijd beslissend te zijn

De leeftijdsgrens in het Burgerlijk Wetboek
Ten tijde van de inwerkingtreding van de Landsverordening Minimumlonen in 1972 was de meerderjarigheidsleeftijd in het Burgerlijk Wetboek op 21 jaar was gesteld. De leeftijdsgrenzen in de Landsverordening Minimumlonen en het Burgerlijk Wetboek liepen dus gelijk. Wellicht is de toen geldende meerderjarigheidsgrens in het Burgerlijk Wetboek redengevend geweest voor de leeftijdsgrens in de Landsverordening Minimumlonen. De meerderjarigheidsgrens in het Burgerlijk Wetboek is echter in 2000 verlaagd naar 18 jaar. Vanaf 2000 loopt de meerderjarigheidsleeftijd van het Burgerlijk Wetboek en de leeftijd waarop het wettelijk volwassenminimumloon moest worden betaald niet meer parallel. De initiatiefnemers zijn daarom ook van mening dat een verdere handhaving van de leeftijdsgrens van 21 jaar niet te rechtvaardigen is dient te worden gewijzigd.

Verlaging leeftijdsgrens aanspraak het reguliere wettelijk minimumloon
Voor een verlaging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar kan naast het voorgaande, ook nog de volgende specifieke argumenten worden aangevoerd:

- De leeftijdsgrens voor het wettelijk minimumloon sluit dus niet aan bij de leerplichtige leeftijd. De leerplicht op Curaçao is gekoppeld aan de leeftijd van 18 jaar (zie de Leerplichtlandsverordening P.B. 1991 no. 85, laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 84). Bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar vervallen alle verplichtingen voortvloeiende uit deze landsverordening van rechtswege. De leeftijd van 18 jaar wordt gezien als de leeftijd waarop de algemene vorming door het onderwijs gemiddeld eindigt;
- De leeftijd voor het uitoefenen van het actief- en passief kiesrecht is op 18 jaar gesteld. Dit betekent dat personen vanaf de vastgestelde leeftijd van 18 jaar het recht heeft om aan het politieke proces in een land deel te nemen, door onafhankelijk een stem uit te brengen op een partij van zijn of haar voorkeur of zich kandidaat te stellen voor een volksvertegenwoordiging;
- Een persoon moet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt om in het huwelijk te mogen treden;
- De leeftijdsgrens voor het aanvragen van een rijbewijs voor het besturen van motorrijtuigen is in de Wegenverkeersverordening Curaçao 2000 op 18 jaar gesteld;

- In de Landsverordening ter Bevordering van de werkgelegenheid voor jeugdige werkzoekenden, ook wel de Lei di Bion genoemd, worden werkzoekenden tussen de 18 en 30 jaar, die langer dan een jaar werkloos zijn, gestimuleerd en geholpen om aan werk te komen;
- De benodigde juridische grondslag wordt gecreëerd voor betaling conform de wettelijke minimumbeloning. Hiermee wordt de handhaving door de daartoe aangewezen personen of instanties ter waarborging van een eerlijke beloning voor alle werknemers ook mogelijk. Verder past een verlaging van de wettelijke leeftijd waarop het minimumloon ingaat ook bij maatschappelijke opvattingen en wat internationaal gangbaar is. Hiermee wordt een minimumrechtsbescherming geboden aan alle werknemers;
- Een verlaging past bij het principe van gelijke beloning voor gelijkwaardig werk, zoals uiteengezet in de preambule van de ILO-grondwet.

Aan de hand van bovengenoemde voorbeelden wordt wederom geïllustreerd dat de leeftijd van 18 jaar de meest iconische grens is in de Curaçaose wetgeving. Het duidt op een ontwikkeling waarbij aan de jongeren reeds vanaf de leeftijd van 18 jaar op verschillende gebieden steeds meer verantwoordelijkheid door de wetgever wordt toegekend.

Maatschappelijk draagvlak

De initiatiefnemers achten overleg met de regering en de sociale partners teneinde maatschappelijk draagvlak te creëren niet noodzakelijk. Dit thema is over de jaren heen meerdere keren door de sociale partners onder de aandacht gebracht. Zij zijn ook van mening dat werknemers al vanaf 18 jaar en niet pas bij het bereiken van 21 jaar aanspraak moet kunnen maken op het wettelijk minimumloon. Ook de Sociaal Economische Raad en de daarin vertegenwoordigde organen van werkgevers, werknemers en onafhankelijke leden vertegenwoordigt is positief over dit wetsvoorstel. Een ander reden is gelegen in het feit dat dit wetsvoorstel geen financiële gevolgen voor de Landskas met zich meebrengt. Bovendien is het in lijn met het beleid en de visie van de regering. Tenslotte verdient opmerking dat de Staten, waar ook de initiatiefnemers deel van uitmaken, medewetgever is en bevoegd is om wetsvoorstellen in te dienen.

Werkgelegenheidseffecten

Volgens RvA zien de effecten van een verlaging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar voor de werkgelegenheid op enerzijds een toename van het arbeidsaanbod onder jongeren en anderzijds een afname van de vraag naar hun arbeid. Dit laatste, omdat het duurder zal zijn om hen in dienst te nemen. Uiteindelijk zal de verlaging resulteren in een verdere toename van de

al schrikbarend hoge jeugdwerkloosheid.
De initiatiefnemers denken dat de werkgelegenheids- en werkloosheidseffecten van verhoging van loonkosten van jongeren per sector verschillend zullen zijn en dat werkgevers onderling verschillende consequenties zullen trekken uit het duurder worden van jongeren.

Tevens is van belang de vraag of de verlaging van de leeftijdgrens naar 18 jaar tot een geringe of een forse verhoging van de loonkosten voor de werkgever zal leiden.
het antwoord op deze vraag voor de werkgever zal o.a. afhangen van:

- Het aantal werkzame jongeren tussen 18 tot 20 jaar;
- De omvang van de loonsverhoging voor de verlaging van de leeftijdsgrens;
- De gedragsreacties van werkgevers (bijvoorbeeld banen combineren, opknippen, automatiseren).

Wellicht zullen de werkgelegenheids- en werkloosheidseffecten beperkt zijn. Hoewel uitsluitend diepgaander analyse deze hypothese zou kunnen bevestigen lijkt een simpele kijk naar data dit enigszins te ondersteunen. De werkloosheid in Curaçao hoewel hoog, is niet het hoogst onder de jeugd. Uit het arbeidskrachtenonderzoek 2020 van het CBS "De aanbodkant van de arbeidsmarkt" blijkt dat de werkloosheid relatief hoger is onder de leeftijdsgroepen 25-34 jaar (20.1%) en 35-44 jaar (16.2%), dan onder de leeftijdsgroep 15-24 jaar (12.7%). Verder denken initiatiefnemers niet dat het arbeidsaanbod onder jongeren aanzienlijk zal toenemen, nu uit voornoemd rapport is gebleken dat slechts 17%werkzaam en 13% werkzoekend is. Het merendeel van 70% is economisch niet actief. Na de 65-plussers (91%), vormen de 15-24 jarigen de tweede grootste groep van de economische niet actieve bevolking. De reden dat de percentage in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar zo hoog zit, heeft te maken met het feit dat een groot deel van deze groep nog op school zit dan wel een opleiding volgt.

Effect op schooldeelname jongeren
Initiatiefnemers realiseren dat een verlaging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar het werken aantrekkelijker zal maken, maar verwachten niet dat deze wijziging de jongeren ertoe zal bewegen om massaal op zoek te gaan naar een baan en daarom geen scholing meer te volgen. Veel jongeren volgen onderwijs en werken naast hun studie. Uit het arbeidskrachtenonderzoek 2020 blijkt immers dat een meerderheid van ruim 55 procent van de leeftijdsgroep van 15-24 jaar schoolgaand is. Dit is meer dan de helft van de 15-24 jaren. Daarom twijfelen initiatiefnemers dat de arbeidsparticipatie onder jongeren noemenswaardig zal toenemen.

Leerwerktrajecten

In een leerwerktraject worden jonge mensen die niet over een startkwalificatie beschikken, geholpen om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het einddoel is om ze naar een betaalde baan en een daarmee een beter toekomstsperspectief toe te leiden. De initiatiefnemers menen dat een aanpassing van de leeftijdsgrens voor het volwassenminimumloon niet tot hogere loonkosten voor de werkgevers zal leiden, omdat de kosten verbonden aan de uitvoering van de leerwerktrajecten niet voor rekening van de werkgevers komen. Hierbij wordt verwezen naar een notitie van februari 2017 "Leerwerktrajecten Curaçao. Een inventarisatie van bestaande Leerwerktrajecten 2015/2016 en mogelijkheden voor. follow-up.", waaruit volgt dat de 23 leerwerktrajecten in Curaçao door de ministeries SOAW, OWCS, GMN, USONA, Samenwerkende Fondsen worden gefinancierd.

2. Financiële gevolgen

Zoals vastgesteld brengt de onderhavige wijziging met zich mee, dat jongeren tussen 18 en 21 jaar ook aansprak kunnen maken op het wettelijk minimumloon. Het betekent dat voornoemde groep dan ook meer zal bijdragen aan de Landskas in de vorm van premies. Er zullen verder geen of althans minimale financiële gevolgen zijn voor de Landskas.

I.S. MAXIMA

G.M. William